

29
163



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTABLECIMIENTO, ADMINISTRACION Y LA
COORDINACION FISCAL DE LOS INGRESOS
MUNICIPALES DEL ESTADO DE OAXACA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
PEDRO MARQUEZ CELAYA

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D.F.

1989



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.

I N D I C E G E N E R A L

INTRODUCCION:	1
---------------------	---

CAPITULO PRIMERO

I.- ESTABLECIMIENTO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES	3
A.- Marco Teórico	
1.- Potestad Tributaria y Política Fiscal ..	3
2.- Entes que pueden imponer contribuciones	6
a) La Federación	6
b) Las Entidades Federativas	8
c) Los Municipios	11
B.- Marco Jurídico	
1.- La Constitución Federal	13
2.- La Constitución Local	14
3.- Leyes Locales y su vigencia	17
II.- LOS INGRESOS MUNICIPALES. TECNICA LEGISLATIVA	
PARA ESTABLECERLOS	
A.- Las Contribuciones Municipales	23
1.- Impuestos	25
2.- Derechos	27
3.- Productos	28
4.- Aprovechamientos	29
5.- Participaciones	29
B.- El Presupuesto Municipal	32
1.- Presupuesto de Ingresos	33
a) elaboración	33

b) fundamentación	34
c) vigencia	35
2.- Presupuesto de Egresos	
a) elaboración	37
b) fundamentación	37
c) vigencia	38
3.- Control presupuestal	38
a) administrativo	39
b) legislativo	40

CAPÍTULO SEGUNDO

I.- LA ADMINISTRACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

A.- Conceptos de la Administración	43
B.- Fases de la Administración Municipal	45
1.- Planeación	45
2.- Organización	46
3.- Integración	48
4.- Dirección	49
5.- Control	50
C.- Organos de la Administración Municipal	51
1.- El Ayuntamiento	51
a) El Presidente Municipal	53
b) Concejales	54
c) Alcalde Municipal	55
2.- La Tesorería Municipal	56
a).- recaudación	58

b) erogaciones	59
c) libros contables	60

CAPITULO TERCERO

I.- LA COORDINACION FISCAL MUNICIPAL

A.- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	62
1.- Naturaleza, concepto y objetivos ...	66
2.- Aprobación del Congreso Local, para la Coordinación Fiscal con la Federación	69
B.- Convenios de Coordinación Fiscal del Estado de Cayaca con la Federación	69
1.- Convenio de Adhesión	69
2.- Convenio de Colaboración Administra- tiva	72
C.- Coordinación Fiscal	74
1.- Coordinación en impuestos	75
2.- Coordinación en derechos	78
3.- Fondos de Participaciones y su Dis- tribución	79
a) Distribución del Fondo General de Participaciones	80
b) Fondo Financiero Complementario de Participaciones	83
c) Fondo de Fomento Municipal	84
4.- Causas por las que dejan de aplicarse los Convenios de Coordinación Fiscal	84
CONCLUSIONES	89
BIBLIOGRAFIA	95

ESTABLECIMIENTO, ADMINISTRACION Y LA COORDINACION FISCAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE OAXACA.

INTRODUCCION

El Municipio, la célula Jurídica-administrativa mas pequeña de un estado federal como México, se considera una forma de descentralización administrativa por región y tiene gran importancia en el desarrollo general de nuestro país.

Por tal motivo sus carencias y sus logros ya sea en materia económica como administrativa, se proyectan tanto en la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía como en el desarrollo regional, en los ámbitos social, económico y cultural.

El Municipio como parte ínfima de un todo que es la República Federal, colabora en los " Planes Generales de Desarrollo" del gobierno de la Federación, en la medida de sus recursos y dentro del marco jurídico establecido.

La limitación constitucional a la facultad impositiva municipal, contenida en el artículo 115, fracción IV, de nuestra Carta Magna, mantuvo al Municipio por mucho tiempo, en una situación de bajos ingresos, sin embargo, las reformas que en el año de 1983, se hicieron al mencionado artículo, vinieron a incrementar la cuantía de los ingresos municipales, ya que establecen como contribuciones forzosas en favor del Municipio, las siguientes: a).- Contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; b).- Participaciones en ingresos federales y c).- Ingresos derivados de prestación de servicios públicos a car-

go del Municipio.

La situación financiera municipal se trató de resolver de diferentes maneras, una de ellas mediante la delimitación de los campos de tributación, así la Federación, convocó a las Convenciones Nacionales Fiscales, con la participación de los representantes estatales; tres en total fueron estas convenciones, de las que emanaron algunas propuestas, para subsanar primeramente la concurrencia impositiva entre los tres niveles de gobierno y para unificar también el sistema impositivo mexicano; fue así como posteriormente se implantaron las primeras tentativas de coordinación fiscal, que culminó con el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que ha venido a subsanar en cierta forma, el crónico problema de los bajos ingresos municipales.

Aunado al problema de los bajos ingresos, en los municipios del Estado de Oaxaca, quinientos setenta en total, se presentaba el de la escasa preparación escolar, de los encargados de la administración pública municipal.

Por lo anterior, este estudio abarca, primero la forma en que se establecen las contribuciones en favor de los municipios del Estado de Oaxaca, posteriormente lo referente a la administración de los ingresos que producen las referidas contribuciones y por último también trata este trabajo lo relativo a la Coordinación Fiscal entre la Federación, los Estados y sus Municipios.

C A P I T U L O P R I M E R O

1.- ESTABLECIMIENTO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

A.- Marco teórico

1.- Potestad tributaria y Política Fiscal

La potestad tributaria ha tenido aplicación desde la antigüedad, así entre los egipcios, los griegos y, en América - entre los aztecas, existió la obligación a cargo de los gobernados de contribuir para los gastos públicos.

Potestad, del latín potestas, potestatis, significa facultad, dominio o poder que se ejerce sobre una cosa (1); por lo tanto el vocablo potestad, seguido del adjetivo tributario, resulta ser la facultad o poder de imponer tributos.

Dino Jarach al referirse a la facultad de imponer tributos que tiene el Estado dice: "El poder fiscal, es consubstancial con el origen y la naturaleza misma del Estado. Prácticamente como todos los poderes del Estado, es una manifestación de su fuerza" (2); Giuliani Fonrouge manifiesta que: "Poder Tributario es la facultad o la posibilidad del Estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción" (3), agregando que no es en la soberanía en que se fundamenta el poder tributario, sino en el poder de imperio del Estado.

- (1).- Diccionario Enciclopédico Salvat. Editorial Salvat, México 1976, Tomo X.
- (2).- JARACH, Dino. Curso Superior de Derecho Tributario. Editorial Liceo Profesional Cima, Buenos Aires Argentina. 1957. p. 14.
- (3).- GIULIANI, Fonrouge. Derecho Financiero, Editorial de -- Palma, Buenos Aires Argentina. p. 14.

Por su parte Gianini expresa: "La potestad financiera -- constituye uno de los aspectos del poder de imperio del Estado y tiene por ello la misma extensión que este último" (4), -- encontrando únicamente como limitación a la imposición tributaria, la capacidad económica de los contribuyentes.

El español Ignacio Blanco Ramos al referirse a la potestad tributaria, manifiesta que ésta se fundamenta en el poder de imperio de los Estados, pero este poder de imperio o potestad, es una manifestación de la soberanía estatal, es un poder o fuerza consustancial con la constitución del Estado. En este sentido se ha dicho que, "la soberanía es nota característica del poder político y es la soberanía la que legitima el poder, y el ejercicio del poder es una manifestación de la soberanía" (5)

Aurora Arnáiz, manifiesta que el titular de la soberanía es el pueblo y que el Estado tiene potestad, es decir poder -- para realizar los fines por los cuales fue constituido, "ya -- que el pueblo tiene soberanía y el Estado potestad" (6).

Por otra parte Valdés Villarreal, dice que la potestad tributaria es el poder jurídico de establecer contribuciones, mediante una ley; de aplicar la ley en el caso de asignar los bienes recaudados para expensar el gasto público (7).

(4) GIANINI, A.D. Instituciones de Derecho Tributario, Editorial de Derecho Financiero, Buenos Aires Argentina. 1957. p. 93.

(5) BLANCO RAMOS, Ignacio. Derecho Tributario. Editorial Ariel. Barcelona España. 1973. p. 20.

(6) ARNAIZ AMIGO, Aurora, Soberanía y Potestad, Editorial Porrúa, México, 1983. p. 54.

(7) VALDES VILLARREAL, Miguel, Soberanía y Contribución. Apuntes. p. 1. México 1980.

En el caso concreto de México, en la fracción IV, del artículo 31 de la Constitución Federal, se advierte el ejercicio de la potestad tributaria del Estado, tal disposición constitucional establece como obligación de todos los mexicanos, " el de contribuir para los gastos públicos en forma proporcional y equitativa ".

En acatamiento al mencionado artículo constitucional, se expiden las leyes tributarias especiales, que establecen las hipótesis de la obligación tributaria, es decir, los hechos generadores de impuestos, base de tributación, época y forma de pago y sujetos de la relación tributaria.

Puede señalarse que la potestad tributaria es un poder que emana de la soberanía popular, es ejercitado por el Estado con la finalidad de obtener medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines sociales.

P O L I T I C A F I S C A L

En lo relativo a la política fiscal, se puede decir que son las acciones que toma el Estado, con la finalidad de regular la actividad económica de sus gobernados.

El concepto de política fiscal, está muy ligado con la actividad financiera estatal, ya que ésta comprende tres momentos fundamentales, a saber: a).- la obtención de ingresos mediante la imposición de tributos y mediante la actividad empresarial del Estado; b).- la gestión y manejo de los recursos obtenidos y, c).- la erogación que hace el Estado de esos recursos, mediante la prestación de los servicios públicos.

Hablar del Estado es referirse al ente jurídico consti-

tuido mediante decisión unitaria de su pueblo con poder político. Ya se ha visto que el Estado tiene potestad tributaria, pero para ejercer dicha potestad, tiene que adoptar acciones y tomar medidas para el establecimiento, administración y erogación de los recursos que obtenga, es por eso -- que, mediante sus órganos legislativos expide leyes que dan vida a la estructura legal y administrativa necesaria para el cumplimiento de esos fines.

De acuerdo a los fines por los que fué constituido, el Estado encaminará su actividad financiera de tal manera que obtenga la mayor cantidad de recursos para poder realizar su función gubernamental.

Mediante el buen uso de la política fiscal, puede el Estado favorecer el florecimiento de ciertas ramas de la industria, ofreciendo estímulos o exenciones de carácter fiscal, y asimismo, puede limitar a otras ramas de la actividad económica no necesarias, aplicándoles una mayor imposición tributaria.

El Estado de acuerdo a su situación económica puede -- adoptar una política fiscal tendiente a mejorar su economía esta decisión del Estado para manejar su actividad financiera mediante acciones y medidas de carácter tributario, constituye su política fiscal.

2.- ENTES QUE PUEDEN IMPONER CONTRIBUCIONES:

a).- La Federación

En nuestro país dado el sistema federal, y de acuerdo con las disposiciones de la Constitución General de la República, los entes jurídicos con facultad para establecer ---

contribuciones, son la Federación y las Entidades Federativas.

La Federación a través del Congreso de la Unión establece las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto de egresos, esto en acatamiento al contenido de la fracción VII del artículo 73, de la Constitución Federal.

La facultad impositiva de la Federación es ilimitada, ya que puede establecer contribuciones sobre todos los hechos generadores de impuestos que estime conveniente, puesto que no existe mas restricción a su facultad de imponer contribuciones que el respeto al requisito de que éstas deben ser proporcionales y equitativas, como lo ordena el artículo 31 fracción IV, de la Constitución Federal.

Por otra parte, la Federación por mandato de la Carta Fundamental, según la fracción XXIX, del artículo 73, tiene fuentes exclusivas, como son las contribuciones al comercio exterior, impuestos sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, impuestos sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados y sobre gasolina; tales fuentes gravables, son exclusivas de la Federación por lo tanto las entidades federativas deben abstenerse de gravarlas.

De las fuentes de tributación exclusivas de la Federación, el mismo artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal, en su parte final, establece que del rendi-

miento de dichas contribuciones, las entidades federativas recibirán una participación de acuerdo a la ley, y que las legislaturas locales fijarán el porcentaje que les corresponda a los municipios.

b).- Las Entidades Federativas

La facultad de los estados para establecer contribuciones se desprende de la interpretación del artículo 124, de la Constitución de la República, el cual dispone que, - las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Dado lo anterior, se puede decir - que fuera de las fuentes de tributación exclusivas de la - Federación y las prohibiciones que imponen a los estados - los artículos 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX, 118 --- fracción I, y 131 de la Constitución, las entidades federativas pueden establecer contribuciones sobre los hechos generadores que estimen convenientes.

Las prohibiciones que tienen los estados, de acuerdo al artículo 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX, son simitaciones a su facultad impositiva, especialmente en los siguientes casos: los estados no pueden gravar el tránsito - de personas o cosas que atraviesen por su territorio, fragción IV; tampoco pueden los estados, prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera --- fracción V, del mencionado artículo 117 constitucional; -- los estados se abstendrán de gravar la circulación y el

consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía, fracción VI; los estados no podrán expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que la diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia, fracción VII; otra prohibición que contempla este artículo es la de la fracción IX, que ordena a los estados abstenerse de gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice, aunque de esta última fracción no puede considerarse que sea una prohibición plena, pero si constituye una limitación a la facultad impositiva de los estados.

Otra limitación a los estados en su facultad de establecer contribuciones, se observa en la fracción primera del artículo 118, de nuestra Carta Magna, que a la letra dice " Tampoco pueden -los estados- sin consentimiento del Congreso de la Unión: I.-Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones"; del texto transcrito, se puede afirmar que el contenido del artículo refe-

rido, limita la facultad impositiva de los estados al hecho de solicitar la autorización del Congreso de la Unión.

Las prohibiciones del artículo 131, de nuestra Constitución Federal a las entidades federativas, son en el sentido de que deberán abstenerse, de gravar la exportación, la importación de mercancías o la circulación de las mismas - por su territorio; ésta prohibición dá como resultado que la Federación tenga exclusividad para gravar estas fuentes impositivas, tan es así que en el artículo 73 fracción XXIX, de la Constitución, se establece como fuente exclusiva de la Federación, la imposición al comercio exterior.

Entre las prohibiciones del artículo 117 de la Constitución, en su fracción IV, se encuentra la que se refiere - a que los estados no deben gravar el tránsito de personas - cosas que atraviesen su territorio, ya sean mercancías nacionales o de fabricación extranjera, por lo tanto el contenido del artículo 131, viene sólo a reiterar las prohibiciones ya existentes en los artículos mencionados.

Constituye otra limitación a las entidades federativas en su facultad de imponer contribuciones, lo dispuesto en la fracción X, del artículo 73, de la Constitución Federal, y aunque dicha fracción no prohíbe expresamente a - los estados gravar tal o cual fuente impositiva, si en - cambio dá a la Federación, facultad para que en forma exclusiva legisle sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, de

esta forma dado que las contribuciones deben establecerse - mediante una ley, el hecho de que no pueden legislar sobre dichas materias, priva a las entidades federativas de la facultad de poder gravarlas.

De lo anterior se puede deducir, que las entidades federativas sufren limitaciones a su facultad tributaria, primero: absteniéndose de gravar fuentes de imposición exclusivas de la Federación, (artículo 73 fracción XXIX, y artículo 131 constitucionales); segundo: acatando las prohibiciones de no gravar las fuentes de tributación que señala el artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII de la propia Ley Suprema; tercero: de acuerdo a la fracción X, del artículo 73 de la misma Ley, no pueden legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, etc.; cuarto: los estados no pueden establecer contribuciones, sobre la producción, el acopio y la venta de tabaco en rama, en forma distinta con cuotas mayores a las que el Congreso de la Unión autorice, (artículo 117, fracción IX, de la propia Carta Magna); y por último, los estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, (artículo 118, fracción I, de la mencionada Constitución).

c).- Los Municipios

El municipio la célula más pequeña de la administración pública y en la que gobernantes y gobernados establecen una relación más directa, debe su existencia jurídica -

al artículo 115, de la Constitución Federal, siendo considerado como la base de la división territorial, política y administrativa, de los estados de la Federación.

El Municipio, como la Federación y los estados, para realizar su función administrativa y prestar servicios públicos, necesita recursos financieros, obteniendo éstos de las contribuciones que recauda, de las participaciones que de acuerdo a la ley y a los convenios de coordinación le corresponden y, también de la actividad que realice como persona de derecho privado.

El Municipio, a diferencia de la Federación y de los estados, carece de la facultad de establecer contribuciones, es decir, no tiene potestad tributaria, sin embargo, tiene facultad de administrar en forma autónoma su hacienda, tal como lo dispone la fracción IV, del artículo 115, de la Constitución Federal.

Las legislaturas de los estados, son quienes establecen las contribuciones que recaudarán y administrarán los municipios. Actualmente ya se elevaron a rango constitucional como contribuciones auténticamente municipales, las que recaen sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de servicios públicos a cargo del municipio y las participaciones en los ingresos federales; esto de acuerdo a la reforma hecha al artículo 115, constitucional en el año de 1983.

De lo anterior se infiere que aunque el municipio ca--

rece de potestad tributaria, al poseer libertad para administrar su hacienda, tiene posibilidad de formular de acuerdo a sus ingresos, sus programas de desarrollo, ajustados a su capacidad económica y administrativa.

B.- MARCO JURIDICO

1.- La Constitución Federal

La Constitución, norma fundamental de la que emanan todas las leyes que se aplican en nuestra república, da las bases para la formación de la hacienda municipal, y por lo tanto también para el establecimiento de las contribuciones municipales. Primeramente la existencia del municipio está regulada por el artículo 115, de la Carta Fundamental y en la fracción I, de dicho numeral, se encuentra establecida la forma en que deben integrarse los estados de la Federación, a saber: "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", de esta forma por mandato constitucional, el municipio mexicano es la base de la división territorial de los estados.

En la fracción IV, del mismo artículo 115, se encuentra establecida la forma de integración de la hacienda municipal, la que comprende los bienes propios del municipio, las contribuciones que establezcan en su favor las legislaturas locales y, de acuerdo a las últimas reformas, con las contribuciones aplicables a la propiedad inmobiliaria, las

que emanen de la prestación de servicios públicos y las participaciones en ingresos federales.

En relación a las participaciones para los municipios en los ingresos federales, se aclara que los municipios ya recibían participación en tales ingresos, antes de la reforma constitucional aludida, pero la entrega de las mismas, - se hacía con base en los convenios de coordinación fiscal - celebrados entre la Federación y las entidades federativas, con apoyo en la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otra parte en la fracción XXIX, del artículo 73, - de la Constitución Federal, que se refiere a las fuentes -- tributarias exclusivas de la Federación, en su parte final establece que las entidades federativas, participarán en el rendimiento de dichas contribuciones y que además las legislaturas locales fijarán el porcentaje que corresponda a los municipios en dichas participaciones.

2.- La Constitución política del Estado de Oaxaca

Se estudia este cuerpo normativo, ya que contiene las reglas generales de la estructura orgánica del Estado de Oaxaca y por tanto, encierra en sus normas las bases respecto a la hacienda de los municipios oaxaqueños.

En los artículos de esta constitución que se refieren a la hacienda municipal, se encuentran disposiciones que -- otorgan facultades a la legislatura local, al gobernador y a los Ayuntamientos, así como las obligaciones, restricciones y prohibiciones inherentes.

El artículo 22, fracción III, señala la obligación que tienen los habitantes del estado, de contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación, del estado y de los municipios de la entidad, recogiendo de esta forma casi textualmente, el mandato del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

El artículo 59, en sus diversas fracciones, establece las facultades de la legislatura del estado; así en su fracción V, se contempla la de suprimir municipios cuyas rentas no alcancen a cubrir el presupuesto de egresos.

Otra de las facultades que otorga la Constitución a la legislatura local, es la de expedir una ley que establezca los ingresos que deben recaudar los municipios para sufragar sus egresos, (artículo 59 fracción VII), esta disposición está muy relacionada con el artículo 80 fracción VI, del mismo ordenamiento, que señala la obligación del gobernador, de proponer a la legislatura local, la iniciativa de Ley de Ingresos Municipales. Estas dos disposiciones cumplen con el mandato del artículo 115, de la Constitución Federal en la que se establece que la hacienda municipal se formará con los bienes que les pertenezcan, y con las contribuciones que establezcan en su favor las legislaturas locales.

El legislador previó que los ingresos municipales deben estar protegidos, y así evitar que los mismos sean utilizados para fines diversos, de aquellos para los que se esta--

blecieron; así el artículo 81, en sus fracciones VIII, y X, contiene las prohibiciones por las que el gobernador de la entidad no puede disponer de las rentas -impuestos- correspondientes a los municipios, ni de los bienes que integran la hacienda municipal.

El artículo 93, señala la obligación de los municipios de contribuir a los gastos generales del Distrito Judicial al que pertenezcan, disposición ésta que ha resultado inaplicable, puesto que, salvo excepciones, como es el caso de los municipios económicamente fuertes, los demás, con las contribuciones que recaudan satisfacen apenas sus necesidades mas urgentes.

El artículo 104, de la Constitución que se comenta, resalta de los mencionados, ya que establece la forma en que el Ayuntamiento puede proponer iniciativa de ley ante la legislatura local, para la aprobación de impuestos "especiales". Estos impuestos se refieren a hechos imponderables que se generan en las diversas municipalidades y que no están contemplados en la Ley General de Ingresos Municipales. Dispone además el mencionado artículo, que los Ayuntamientos tendrán dos períodos legislativos cada año; uno en el mes de enero, en el que se expedirán los bandos de policía y buen gobierno y las ordenanzas municipales y otro en el mes de agosto que se destinará tanto a formular y votar el presupuesto de egresos municipal, como a elaborar la iniciativa para impuestos especiales relativa.

El artículo 106 de la Constitución Estatal, regula lo relativo a la forma en que se integra la hacienda municipal y la forma de administrarla, asimismo ordena que la recaudación de las contribuciones municipales estará a cargo de un tesorero Municipal.

En lo relativo a la Cuenta Pública Municipal, el artículo 114, de la Constitución estatal de referencia, dispone que ésta debe presentarse ante la Contaduría Mayor de Glosa dependiente de la legislatura local.

En lo que se refiere a la exención de impuestos, el artículo 156 de la Constitución Oaxaqueña, prohíbe terminantemente la aplicación de exenciones, y por el contrario, establece que: "toda riqueza que existe en el estado, poseída por una o varias personas debe contribuir a los gastos públicos".

El artículo 160 de la misma Constitución, establece una prohibición a los Ayuntamientos para realizar pago alguno que no esté provisto en el presupuesto de egresos y como una protección a los ingresos que corresponden a los municipios, el artículo 161, dispone que los pagos que deban hacerse a los funcionarios públicos, tanto del estado como de los municipios deben estar contenidos dentro del presupuesto de egresos.

3.- LEYES LOCALES Y SU VIGENCIA

a).- Ley Orgánica Municipal

Esta ley de fecha 20 de diciembre de 1971, como su nombre lo indica, se refiere a la organización de los municipios oaxaqueños y en sus diversos artículos pueden encontrarse prohibiciones para los funcionarios públicos que integran el Ayuntamiento, obligaciones para el Ayuntamiento y facultades de los mismos, a saber:

El artículo 15, de esta Ley, prohíbe a los concejales aumentarse sus dietas, siendo que deben recibir los ingresos que permita el erario municipal, y todo aumento en los sueldos, surtirá efectos hasta el año siguiente en que fueron concedidos. Esta disposición se entiende que es para evitar que se destinen los ingresos municipales a fines distintos de los señalados en el presupuesto de egresos.

El artículo 18, se refiere a los dos periodos legislativos que tienen los municipios, según mandato del artículo 104 de la Constitución Política Local.

El artículo 20 se refiere a las facultades de los Ayuntamientos entre los cuáles está la de administrar libremente la hacienda municipal, recogiendo de esta forma lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Local, y 115 de la Constitución Federal. Por otra parte este mismo artículo faculta a los Ayuntamientos para ejercitar la facultad económica-coactiva en el caso de los contribuyentes morosos

El artículo 21 de esta Ley en estudio, señala en su fracción tercera, que los Ayuntamientos están obligados a cuidar la inversión de los fondos municipales y serán -

todos los miembros responsables solidariamente de las irregularidades cometidas en el manejo de dichos fondos, incluyendo esta responsabilidad al Tesorero Municipal. En la fracción IV, de este mismo artículo se contempla la obligación de los Ayuntamientos de formar un inventario en el mes de enero de cada año, de todas las fincas, muebles y útiles que correspondan al municipio, cualquiera que sea su naturaleza, debiendo concurrir a su formación el Presidente Municipal, el Síndico y el Tesorero Municipal, debiendo enviarse un ejemplar de dicho inventario a la Secretaría del Congreso del Estado.

Este artículo en su fracción IX, establece la obligación de los Ayuntamientos consistente en glosar preventivamente, durante los dos primeros meses de su administración, las cuentas de fondos correspondientes a funciones del Ayuntamiento anterior, esta glosa debe remitirse a la Contaduría Mayor de Glosa dependiente del Congreso del Estado.

El artículo 22 de la Ley Orgánica que se comenta, en su fracción III, prohíbe a los municipios, gravar la entrada o el tránsito de las mercancías por su territorio, aunque esta prohibición resulta innecesaria, pues los municipios no pueden establecer contribuciones. La fracción IV, de este artículo establece la prohibición a los Ayuntamientos para imponer contribuciones que estén señaladas en la Ley General de Ingresos Municipales.

El artículo 2º de esta misma Ley, prohíbe expresamen--

to a los presidentes municipales, recaudar personalmente - los impuestos municipales, así como recibirlos en depósito, ya que estas funciones están encomendadas al Tesorero Municipal; tampoco pueden los presidentes municipales disponer de las rentas municipales ya que en ningún caso y bajo ningún pretexto están facultados para ello. Otra prohibición - para los presidentes municipales, es la de que no deben -- disponer sin las formalidades legales y fuera de los casos en que la ley lo permita, de los bienes pertenecientes al - municipio.

Entre los artículos 40 y 47 se reglamenta, todo lo relativo a las obligaciones del Tesorero Municipal, su nom---bramiento, la caución que debe otorgar para poder desempe---ñar el cargo, o en su caso la dispensa de hacerlo, la forma en que deben llevarse los libros donde se asientan los in---gresos y egresos, los informes que debe rendir, las cuentas y las responsabilidades en que pueden incurrir.

b).- Ley General de Ingresos Municipales.

La Ley General de Ingresos Municipales de fecha 26 de mayo de 1962, establece en sus diversos artículos, los conceptos por los que los municipios oaxaqueños deben recau---dar contribuciones, sin embargo, para su aplicación se ne---cesita que los Ayuntamientos con base en esta Ley, formu---len su presupuesto de ingresos con el que cubrirán sus gas---tos públicos.

A diferencia de la Ley de Ingresos de la Federación,

que anualmente debe ser aprobada por el Congreso de la -- Unión, la Ley General de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca no se deroga al final del ejercicio fiscal, sino que está vigente desde la fecha de su publicación y contigne en su texto, las fuentes tributarias que pueden gravar los municipios a través de la legislatura local. Dicha ley, clasifica los ingresos del municipio en: impuestos, dere--chos, productos, aprovechamientos y participaciones.

c).- Ley Reglamentaria de la Ley General de Ingresos Municipales.

Esta Ley dá las bases para la recaudación, determina--ción y liquidación de los ingresos municipales, los cuales pueden ser ordinarios y extraordinarios, considerados los primeros como aquellos que son establecidos de acuerdo a -- la Ley General de Ingresos Municipales y autorizados por -- la legislatura, es decir los contenidos en los presupues--tos de ingresos formulados por los municipios; en cambio -- son ingresos extraordinarios, aquellos cuya percepción se autoriza por la legislatura a petición del Ayuntamiento -- respectivo, para el pago de gastos accidentales o extraor--dinarios del propio Ayuntamiento, aunque dichos gravámenes no estén contenidos en la mencionada Ley de Ingresos.

En este ordenamiento reglamentario, se encuentran las tarifas que debe utilizar la autoridad municipal, para apli

car la Ley de Ingresos; estas tarifas son revisables y puestas al día, aunque la Ley está vigente desde la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 28 de abril de 1962.

Esta Ley aunque llamada reglamentaria, es formal y materialmente una ley ordinaria, con disposiciones de carácter general y abstracto y contiene un conjunto de normas -- que dan la pauta para la ejecución de la Ley General de Ingresos Municipales.

d).- Ley Reglamentaria de la Ley Orgánica de Ayuntamientos para las Tesorerías Municipales.

Esta Ley de fecha siete de noviembre de 1971, señala -- entre otras disposiciones, las relativas al nombramiento -- del Tesorero Municipal, de la fianza que debe otorgar para poder desempeñar su función, el personal que tendrá la tesorería, las atribuciones del tesorero, sus obligaciones, las facultades y restricciones del Ayuntamiento en relación a -- las tesorerías municipales y diversas disposiciones relativas a la administración de los ingresos y las erogaciones, así como también la forma y plazos en que deben rendirse -- las cuentas de los movimientos de los fondos municipales.

En su último capítulo, esta Ley regula lo relativo a -- las infracciones y sanciones, que se aplican a los funcionarios que no cumplan con lo establecido en este cuerpo normativo.

En esta Ley, resalta por su importancia, lo relativo --

a la contabilidad municipal, pues el tesorero municipal, -- tiene que registrar en los libros respectivos, todos los movimientos de los fondos municipales. Los libros en cuestión son cuatro y se denominan: el primero, "De Inventarios y - Balances" y en él se consignarán todos los bienes que forman el patrimonio municipal, así como el estado que manifiesta la situación económica del mismo; el segundo, " Libro de Diario " y en él se deberán hacer los asientos, especificando con toda claridad, la nomenclatura de la cuenta - deudora y acreedora que los motive, siguiendo el sistema común de la clase de contabilidad que esté prevenida; el tercero, " Libro Mayor ", en él se anotan y se abren cuentas a cada ramo de los que contemple el presupuesto de egresos, - así como también los ingresos; el cuarto, "Libro de Caja", es donde se anotan todas las cantidades que ingresan al erario municipal, así como todas las que se paguen, con expresión del año, mes, día y ramo a que pertenezcan, de acuerdo con el presupuesto autorizado y la documentación respectiva

En los municipios que no tienen mucho movimiento financiero, esta Ley establece que deberán llevar, cuando menos un libro denominado " de Caja ", sin perjuicio de llevar - los taloneros necesarios para los cobros respectivos.

II.- LOS INGRESOS MUNICIPALES. TECNICA LEGISLATIVA PARA ESTABLECERLOS.

A.- Las Contribuciones Municipales.

Los municipios como se desprende del análisis de los anteriores ordenamientos jurídicos, carecen de la facultad de imponer contribuciones, sin embargo, las legislaturas locales las establecen a su favor para que de esta forma, los municipios del país puedan satisfacer su gasto público.

Las diversas entidades federativas del país, en sus leyes hacendarias establecen los impuestos que deben recaudar sus municipios; en el caso específico del Estado de Oaxaca, la Ley General de Ingresos Municipales, expedida por el Congreso local, señala cuales son los gravámenes generadores de ingresos para sus municipios.

Como ya se dijo anteriormente, la Ley General de Ingresos Municipales, únicamente señala cuales son los gravámenes en favor de los municipios, siendo la Ley Reglamentaria de la misma, la que establece las bases, acerca de los montos, tarifas período de pago y sujetos de la relación tributaria.

Los Ayuntamientos, formulan anualmente su presupuesto de ingresos, con base en estas dos leyes, y la envían a la legislatura local, donde es sancionado y autorizado para su ejecución. De tal manera que el presupuesto de ingresos que formulan los Ayuntamientos, viene a ser lo que a nivel federal se conoce como Ley de Ingresos de la Federación.

De lo anterior se puede decir que la técnica legislativa para el establecimiento de las contribuciones municipales en el Estado de Oaxaca, en principio se debe a ini-

ciativa del Gobernador del Estado, para la aprobación de la Ley General de Ingresos Municipales y de su Ley Reglamentaria. Posteriormente con base en los ordenamientos mencionados, los municipios a través de su Ayuntamiento, formulan su presupuesto de ingresos anualmente, el cual es autorizado por la legislatura local, para su ejercicio en el año respectivo.

Respecto a las contribuciones municipales, no se puede decir que existen fuentes impositivas, exclusivas para los municipios, sin embargo, existen contribuciones que son auténticamente municipales, y que la generalidad de las entidades federativas, reservan para sus municipios.

1.- Los impuestos.

Los impuestos que generalmente establecen los estados en favor de los municipios, son los que gravan: al comercio e industria exentos del I.V.A., las diversiones y espectáculos públicos, los remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos, uso de la vía pública, acotamientos de solares, funcionamiento de negocios en horas extraordinarias, los anuncios, la propaganda y publicidad comercial, el fraccionamiento urbano y señalamiento de lotes, la matanza de ganado y otras especies animales, los solares sin construcción, los vehículos que no consuman gasolina, la posesión y explotación de carros fúnebres, la explotación de semovientes, los juegos permitidos, el funcionamiento de aparatos electromecánicos, las construcciones en ruinas y el co

mercio ambulante (8).

Actualmente de acuerdo a las reformas hechas al artículo 115, de la Constitución Federal, se deben considerar como contribuciones municipales, las que recaen sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de servicios públicos a cargo del municipio, y las participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, y de los convenios respectivos.

El Código Fiscal de la Federación define a los impuestos en su artículo segundo, fracción I, como las contribuciones establecidas en la Ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o hecho prevista por la misma ley.

La Ley General de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca, considera a los impuestos municipales, como las prestaciones de dinero o en especie, que con carácter obligatorio unilateral y de manera general, se señalan en la ley para todas aquellas personas cuya situación coincida con la que la misma ley señala como generador del crédito fiscal.

Ambos conceptos de las dos referidas leyes, coinciden en señalar que los impuestos son contribuciones que deben las personas que se sitúan en las hipótesis de la ley fiscal.

(8).- SISTEMA PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL (SAHOP) 1981, revista p. 21.

2.- Los derechos

Los derechos son las contraprestaciones que cubre el particular, por servicios que le presta el municipio. El Código Fiscal de la Federación define los derechos, como las contribuciones establecidas en la ley por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

La Ley General de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca no proporciona un concepto de los derechos municipales; sin embargo, señala los conceptos gravables que deben ser considerados como derechos.

En la mayoría de los estados de la Federación se han establecido en favor de los municipios los derechos siguientes: los que se causan por la expedición de licencias para el funcionamiento de giros mercantiles, certificación de documentos, legalizaciones y expedición de copias de documentos, licencias y concesiones en panteones, derechos de rastros y servicios conexos, por construcciones y urbanización por servicios públicos de agua potable, alcantarillado, limpia, drenaje, registro de fierros para ganado, ocupación de piso en los mercados, por expedición de actas del Registro Civil, compraventa de ganado y permisos de ruta para automóviles de transporte de pasajeros (9).

De acuerdo a las reformas hechas al artículo 115 de la Constitución Federal, se consideran como derechos muni

(9).- SISTEMA PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO

cipales a las contribuciones que se establezcan sobre la prestación de servicios públicos que preste el municipio.

3.- Productos

Los productos municipales, son los ingresos que percibe el municipio por la explotación de sus bienes patrimoniales o por actividades que no corresponden a su función pública, es decir actuando como persona de derecho privado.

El Código Fiscal de la Federación, expresa que los productos son las contraprestaciones por los servicios - que preste el Estado en sus funciones de derecho privado así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de - bienes del dominio privado.

Los municipios del país generalmente recaudan por este concepto, el rendimiento de las siguientes actividades: enajenación, rendimiento o explotación de bienes muebles o inmuebles propiedad del municipio, venta o renta de bienes mostrencos, la ocupación por parte de particulares de la - vía pública y otros bienes de uso común, venta de basura y abono derivado de rastros municipales, inversión de capitales, venta de lotes en los cementerios, almacenaje o guarda de bienes, organización de bailes, kermesos, explotación de bosques municipales de acuerdo a la Ley Forestal y cualquier otro acto productivo de los municipios de acuerdo con las disposiciones especiales o contratos que se celebren (10).

(10).- SISTEMA PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL REVISTA (SAHOP) p. 23.

4.- Aprovechamientos

Se definen como los ingresos del municipio que no pueden considerarse como impuestos, derechos o productos; la Ley General de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca, no define los aprovechamientos, pero establece que estos se constituyen, por las multas, los recargos, los rezagos, los reintegros, los donativos y subsidios, indemnizaciones y cancelación de contratos y otros aprovechamientos no especificados.

El Código Fiscal de la Federación define los aprovechamientos como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

5.- Participaciones

Las participaciones son ingresos que en la recaudación impositiva estatal o federal, corresponden a los municipios ya sea mediante mandato de la ley, o mediante convenios de coordinación fiscal.

En relación a los municipios oaxaqueños, la Ley General de Ingresos Municipales, establece que estos pueden recibir participaciones federales o estatales de acuerdo a las leyes.

Las participaciones que de los ingresos federales re--

ciben los municipios del Estado de Oaxaca, son las que le corresponden conforme a la Ley y al Convenio Unico de Coordinación Fiscal celebrado entre la Federación y el Estado.

También recibirán los municipios, participaciones en los ingresos que la Federación grava en forma exclusiva, de acuerdo al artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal.

Por otra parte el artículo 115 fracción IV, inciso B) de la Constitución Federal, señala en relación a las participaciones, que éstas serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos -- que anualmente se determinen por las legislaturas locales.

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, los municipios percibirán ingresos por concepto de participación -- en ingresos federales, mediante la distribución de los fondos que establezca esta misma Ley, dichos fondos son: el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y, el Fondo de Fomento Municipal.

Los rendimientos de los fondos mencionados se distribuirán con arreglo a las disposiciones de la Ley mencionada.

Actualmente todas las entidades federativas de la República se encuentran coordinadas con la Federación, en materia fiscal, mediante la firma del Convenio Unico de Coordinación Fiscal. La coordinación puede ser en materia de impuestos sólomente, o también en materia de derechos y, en este último caso las cantidades que recibirán los munici--

prios por concepto de participaciones será mayor, pero tendrán que abstenerse de gravar ciertos derechos municipales en favor de la Federación, de acuerdo al Convenio respectivo.

Independientemente de los fondos de participaciones -- que establece la Ley de Coordinación Fiscal, algunos municipios, que de acuerdo a su ubicación geográfica, es a través de su territorio por donde se realizan las importaciones o exportaciones, en el caso de los puertos y de las aduanas fronterizas, se ven favorecidos en la distribución que hace la Federación de los impuestos adicionales del 3% a la importación y 2% a las exportaciones, a estos municipios se les otorga el 95% del rendimiento de dichos impuestos.

A los municipios del país por donde se realiza la exportación de petróleo crudo o gas natural, se les entregará el 10% de una tercera parte, del 95% del rendimiento del 3% adicional a las exportaciones de petróleo crudo y gas natural.

De lo anterior se desprende que las participaciones -- que de los ingresos federales corresponden a los municipios son las siguientes: primero, participación en los impuestos que son gravados en forma exclusiva por la Federación (artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal); segundo, participaciones que establece la Ley de Coordinación Fiscal; tercero, participaciones que reciben los municipios que son puertos o aduanas fronterizas, por los cuales

se efectúan importaciones o exportaciones en general; cuarto, participaciones que reciben los municipios por los cuales se realiza la exportación de petróleo crudo o gas natural.

B.- EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El aspecto financiero municipal en el Estado de Oaxaca se regula mediante un Presupuesto de Ingresos y un Presupuesto de Egresos, a diferencia del tratamiento que tiene el Presupuesto a nivel de gobiernos Federal y Estatal, ya que estas entidades cuando elaboran su Presupuesto, únicamente lo hacen referido a los egresos. Los Municipios Oaxaqueños, establecen sus ingresos a recaudar, en el Presupuesto de Ingresos y sus gastos los incluyen en el Presupuesto de Egresos.

Doctrinariamente el Presupuesto Financiero de un Estado incluye tanto los ingresos como los egresos (11), así lo considera Sergio Francisco de la Garza, ya que dentro su estudio que hace al Derecho Presupuestario, analiza tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos (12). En México, la separación que existe entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se debe al tratamiento constitucional de dichos documentos financieros.

(11).- GIULIANI, Fonrouge. op. cit. p. 78.

(12).- GARZA, Sergio Francisco, de la. Derecho Financiero - Mexicano, Editorial Porrúa, México 1982. pp. 86 y 87.

La Constitución Federal, establece en su artículo 73 fracción VII, la facultad del Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos, de donde resulta que mediante este mandato constitucional, el Congreso de la Unión está facultado para expedir la Ley de Ingresos de la Federación; sin embargo, el Presupuesto de Egresos es aprobado únicamente por la Cámara de Diputados, como lo ordena el artículo 74 fracción IV, de la Constitución Federal, el cual concede a la Cámara mencionada, la facultad exclusiva de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos y de esta forma se ha establecido la separación ya señalada.

Según la legislación del Estado de Oaxaca, los municipios tienen libertad de formular su Presupuesto de Egresos ya que el artículo 104 de la Constitución Estatal, establece que en el mes de agosto de cada año, los Ayuntamientos deberán, discutir y aprobar los presupuestos de egresos para el año inmediato siguiente, y aquí cabe mencionar también la reforma al artículo 115 fracción IV, parte final, de la Constitución Federal, que dice, que los presupuestos de egresos de los municipios serán aprobados por los Ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles.

1.- El Presupuesto de Ingresos Municipales

a).- Elaboración

El Presupuesto de Ingresos del Municipio es elaborado

por el Ayuntamiento el cual como ya se ha analizado, hace las veces de Ley de Ingresos Municipal, ya que si bien es cierto que en el Estado de Oaxaca, está vigente la Ley General de Ingresos Municipales, esta es una ley como su nombre lo indica, "general" que incluye los conceptos por los cuales los municipios de la entidad deben recaudar impuestos, pero como esta ley general, no se aprueba anualmente como es el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, si no que continúa su vigencia, es por eso que los Ayuntamientos tienen que elaborar anualmente su Presupuesto de Ingresos.

b).- Fundamentación

El Presupuesto de Ingresos Municipales, se fundamenta en cuanto a su contenido en la Ley General de Ingresos Municipales, ya que en esta se encuentran los conceptos susceptibles de ser gravados por los municipios. También sirve de fundamento la Ley Reglamentaria de la Ley General de Ingresos Municipales, ya que en esta Ley se establecen las bases para la recaudación, determinación y liquidación de los ingresos municipales. Por otra parte la Ley Reglamentaria de la Ley Orgánica de Ayuntamientos para las Tesorerías Municipales, vigente en el Estado de Oaxaca, establece en su artículo 45, como obligación de los Ayuntamientos: "Formular, votar y remitir a la Contaduría Mayor de Glosa -dependiente de la Legislatura Local-, durante el mes de agosto de cada año, el Presupuesto de Ingresos y Egresos -

que deberá regir en la municipalidad durante el año inmediato siguiente".

Este Presupuesto de Ingresos, puede incluir la iniciativa para "impuestos especiales" como lo previene el artículo 104, de la Constitución Política Local, y estando formulado es enviado a la Legislatura donde es aprobado y devuelto al Municipio para su ejecución.

c).- Vigencia

La vigencia del Presupuesto de Ingresos Municipales se limita al año fiscal para el que fue propuesto, ya que como se desprende de las disposiciones legales que lo fundamentan, el Ayuntamiento año con año en el mes de agosto debe formular su Presupuesto Municipal.

En este sentido sigue el principio de anualidad que se aplica a la Ley de Ingresos de la Federación, pero también permite equilibrarlo con el Presupuesto de Egresos para evaluar si se aplicaron los ingresos a los gastos previstos.

2.- PRESUPUESTO DE EGRESOS

El Presupuesto de Egresos de los Municipios de Oaxaca, es aprobado y formulado anualmente por los respectivos Ayuntamientos, ya que así lo ordena la Constitución Local y la Constitución Federal, la primera en su artículo 104, y la segunda en el artículo 115 fracción IV.

El Presupuesto, es el conjunto de provisiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante un período

de un año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos (13).

El concepto anterior engloba tanto los egresos como a los ingresos, sin embargo, se puede advertir que el Presupuesto de Egresos es en efecto, una previsión de los gastos futuros de un ente público, en este caso el Municipio.

Tratar el tema del presupuesto de egresos, implica también referirse a los ingresos. Actualmente el Presupuesto ya no se limita a una previsión de ingresos y gastos, sino que las entidades públicas, lo utilizan como un medio de realizar sus planes de desarrollo. En este sentido se dice que: "el presupuesto como instrumento político, económico y público, es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación al desarrollo social" (14).

Sergio Francisco de la Garza, opina que el Presupuesto por programas, es el que más ventajas presenta, para alcanzar los fines que se propone el Estado, y comentando el Presupuesto de Egresos de la Federación, expresa que éste es un presupuesto por programas apegado a los planes generales de desarrollo de nuestro país, ya que dicho presupuesto "parte de una clara definición de objetivos y metas y -

(13).- SERRA, Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1974. p. 20.T. II.

(14).- SERRA, Rojas Andrés. op. cit. p. 20. T. II.

conlleve la determinación de acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades" (15).

A nivel municipal sería muy conveniente que se aplicara la técnica del presupuesto por programas, con lo cual - se lograría un mejor desarrollo de las municipalidades, ya que elaborar este tipo de presupuesto, implicaría la existencia anterior de programas de acción, los cuales serían la manifestación de los planes que se propusiera realizar el Ayuntamiento en el año siguiente.

Lo importante de este sistema presupuestario, sería el hecho de permitir evaluar, al término del ejercicio del año fiscal, si se cumplieron los planes previstos.

a).- Elaboración

La elaboración del Presupuesto Municipal, como ya se ha dicho, corre a cargo de los Ayuntamientos, los cuales - tienen libertad en cuanto a la programación de sus gastos, sin que sea necesario que la legislatura local, autorice - la ejecución de dicho presupuesto.

El Presupuesto de Egresos debe incluir todos los gastos que origine la administración municipal, ya que ni el Ayuntamiento, ni el Presidente Municipal, ni el Tesorero,

✓ (15).- GARZA, Sergio Francisco de la. op. cit. p. 88

ni otro funcionario del Ayuntamiento puede autorizar que se realicen gastos que no estén contemplados dentro del Presupuesto de Egresos Municipal.

b).- Fundamentación

El artículo 115 fracción IV, de la Constitución Federal establece que los municipios podrán formular libremente su presupuesto de Egresos, de acuerdo a sus ingresos disponibles.

Por otra parte el artículo 104 de la Constitución Política Local, establece que en el mes de agosto de cada año, el Ayuntamiento formulará y votará el Presupuesto de Egresos Municipal, que deberá regir durante el año inmediato siguiente.

c).- Vigencia

La vigencia del Presupuesto de Ingresos municipales es únicamente para el año que fue propuesto, como se desprende de los ordenamientos jurídicos mencionados. El Presupuesto Municipal se elabora en el mes de agosto de cada año, para ser ejercido en el año inmediato siguiente, entre el uno de enero y el treinta y uno de diciembre que es el período que dura el ejercicio fiscal.

3.- CONTROL PRESUPUESTAL

El control presupuestal, tiene como finalidad verificar el correcto ejercicio del gasto público, es decir comprobar que las partidas y conceptos contenidos en el presu-

puesto de egresos, fueron destinados a los fines previstos.

a).- Control Presupuestal Administrativo

El control administrativo del Presupuesto de Egresos, puede ser interno o externo, el primero se realiza cuando dicho control se efectúa por uno o varios órganos dependientes de la propia administración y el segundo cuando lo realiza un órgano especializado con autonomía funcional, al que se denomina Contraloría o Tribunal de Cuentas (16).

En lo que se refiere al control presupuestal de la Federación, existe el control administrativo a través de la Contraloría General de la Federación, organismo éste, que cuenta con la autonomía necesaria para el cumplimiento de su función.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es una dependencia del Ejecutivo Federal, que tiene como funciones, planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

En lo que se refiere al control administrativo del gasto público municipal, la legislación local del Estado de Oaxaca establece en diversas disposiciones, cuáles son los organismos encargados del control administrativo, a saber: el artículo 22 fracción III, de la Ley Orgánica de Ayuntamiento-

(16) GARZA, Sergio Francisco de la op. cit. p. 170.

tos, dispone que todos los miembros del Ayuntamiento deben cuidar de la inversión de los fondos municipales.

El Presidente Municipal también tiene un control administrativo de los fondos municipales, ya que el Tesorero Municipal debe rendirle diariamente un informe del movimiento de los ingresos y egresos municipales, como lo dispone el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de la Ley Orgánica de Ayuntamientos para las Tesorerías Municipales.

Por otra parte la Tesorería Municipal puede ser objeto de visitas de inspección, en cualquier tiempo, por parte de inspectores de la Contaduría Mayor de Glosa de la Cámara de Diputados local; tales visitas pueden ser a solicitud de los miembros del Ayuntamiento, como lo contempla la Ley mencionada en el párrafo anterior.

También la comisión de hacienda nombrada por el mismo Ayuntamiento, puede comprobar la ejecución del Presupuesto ya que anualmente revisa la cuenta pública, antes de ser enviada a la Legislatura local.

b.- Control Legislativo del Presupuesto

El control legislativo del gasto público, lo realiza la Cámara de Diputados local, mediante la revisión de la Cuenta Pública Municipal.

El Tesorero Municipal en los dos primeros meses de cada año, formulará la Cuenta General Documentada, respecto a los ingresos y egresos del Ayuntamiento, esta se integra

rá con los siguientes documentos: original del oficio de remisión de la Cuenta General Documentada que envía el Tesorero Municipal al Ayuntamiento, para que sea practicada la glosa preventiva; original de los Presupuestos de Ingresos y Egresos autorizados por la Legislatura del Estado, que hubieran servido de base para el cobro de impuestos y para realizar los gastos de la administración municipal, en el ejercicio fiscal de la cuenta; un estado de concentración del movimiento de ingresos y egresos habido durante el ejercicio fiscal o un corte de caja general de segunda operación, conteniendo los ingresos por conceptos, y los egresos por partidas, para comprobarlos con las asignaciones de los respectivos presupuestos; un estado de entrada o emisión de boletos del impuesto de mercados y estado de venta de los mismos, durante el año fiscal de la cuenta; una copia certificada de la fianza que otorgó el Tesorero Municipal para garantizar su manejo de los fondos municipales, o en su caso la dispensa de otorgar garantía por parte del Ayuntamiento; una lista de Concejales Propietarios y suplentes que hubieren estado en funciones y copia certificada del Acta Constitutiva del Ayuntamiento donde conste la protesta de los Concejales cuando hubieren cobrado dietas; una relación de los rezagos de las contribuciones municipales, que hayan dejado de cobrarse durante el ejercicio fiscal o de años anteriores a la cuenta de que se trata; los libros pincipales y auxiliares que la Tesorería Municipal haya --

usado durante el año fiscal de la cuenta, según la importancia económica de cada Municipio; los expedientes originales de las respectivas cuentas mensuales, debidamente ordenadas y comprobadas; la documentación de la Glosa Preventiva que el nuevo Ayuntamiento debe practicar a la Cuenta General de los Fondos Municipales, en el caso de toma de posesión de otro Ayuntamiento; la copia del inventario de los bienes raíces, bienes muebles y útiles, que formuló el Ayuntamiento al tomar posesión aumentado en su caso con las nuevas adquisiciones; la orden de pago para todos los gastos y pagos que se indican en el Presupuesto de Egresos aprobado por la H. Legislatura Local; la orden de pago de cada uno de los gastos con cargo a la partida de "gastos imprevistos" del Presupuesto de Egresos; las actas de acuerdo para gastos imprevistos o extraordinarios aprobados por el Ayuntamiento en sesión de cabildo.

Con los documentos anteriormente mencionados se pone a disposición del Ayuntamiento, la Cuenta General Documentada elaborada por el Tesorero Municipal, y que constituye la Cuenta Pública Municipal, la cual una vez revisada y aprobada por el Ayuntamiento, es enviada a la Legislatura Local, para su revisión definitiva.

En el caso de que la Legislatura encuentre que en la Cuenta Pública de algún municipio existe alguna irregularidad, puede ejercitar las acciones correspondientes en contra de los funcionarios responsables.

C A P I T U L O S E G U N D O

I.- LA ADMINISTRACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

A.- Concepto de la Administración Municipal.

Etimológicamente la palabra administración viene del latín *administratio*, que significa acción de administrar y el término administrar, está compuesto por (*ad*) y (*ministra--re*) que significan conjuntamente "servir llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir (17).

Actualmente la administración ya sistematizada, con técnicas y principios, comprobables, es "una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr (18).

La administración puede ser pública o privada, según se trate de aplicar los principios o técnicas administrativas y un organismo público o a una empresa privada.

En el caso de la administración municipal, esta es auténticamente pública ya que el municipio es un organismo gubernamental y por lo tanto público.

(17).- JIMENEZ, Castro Wilburg.- Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1970. Primera Reimpresión. Tercera Edición. p. (21).

(18).- JIMENEZ, Castro Wilburg. ob. cit. p. 21.

En este sentido amplio, la administración pública es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humanas que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atienden los intereses públicos (19).

En sentido estricto la administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político (20).

Antonio Carrillo Flores, dice que para dar un concepto integral de la Administración Pública, hay que tomar en cuenta el derecho, la política y las disciplinas técnicas y considera que es una organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales, dentro de un marco jurídico, las exigencias de la técnica y siguiendo una orientación política (21).

La administración municipal consiste en la coordinación de recursos y esfuerzos con que cuenta el municipio,

(19).- MUÑOZ, Amato Pedro, Introducción a la Administración Pública, Tomo I. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1978. Quinta reimpresión. p. 24.

(20).- MUÑOZ, Amato Pedro. ob. cit. p. 26.

(21).- CARRILLO, Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa. México - 1973. Segunda Edición. p. 10.

con la finalidad de cumplir con la prestación de los servicios públicos, de acuerdo a los planes preestablecidos y a la orientación política del gobierno municipal.

La Administración Municipal queda a cargo de los Ayuntamientos de cada municipio, siendo éste un cuerpo colegiado designado por elección popular, renovable cada tres años y que cuenta con un número diverso de miembros, de acuerdo al número de habitantes del municipio, y que son encabezados por el Presidente Municipal.

La Administración en general se divide para su estudio en cinco fases, que constituyen el proceso administrativo y son las siguientes:

B.- FASES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

1.- Planeación.

La Planeación es la determinación de lo que va a hacerse, incluyendo decisiones de importancia, como el establecimiento de políticas y objetivos, redacción de programas y - determinación de métodos específicos y procedimientos; además, establecimiento de las células diarias de trabajo (22).

La Planeación obedecerá a los objetivos que se proponga realizar el organismo de que se trate, ya sea a nivel federal o municipal.

Los objetivos que persigue el organismo público, están considerados en la Planeación, ya que son previsiones que -

(22).- LARIS, Casillas Francisco. Administración Integral. Editorial Compañía Editorial Continental, S.A. México 1984. Sexta Edición. Quinta Reimpresión. p. 50.

se hacen siguiendo ciertas políticas de desarrollo.

La Planeación incluye la elaboración del presupuesto de egresos y en este sentido la administración pública, - ya sea federal, local o municipal, a través de sus presupuestos tienen un instrumento para lograr sus fines de gobierno; ya que los objetivos a que aspira la institución pública es en beneficio de los gobernadores o del mismo sistema, por lo tanto mediante el presupuesto de egresos, se canalizan los recursos hacia las áreas de la administración que se crean convenientes.

Tratándose de la administración municipal, y en el caso de los municipios oaxaqueños, ya se ha dicho que tienen libertad para elaborar sus presupuestos de egresos y de ingresos, siendo el Ayuntamiento el encargado de la elaboración de dichos documentos.

2.- Organización.

La Organización es un agrupamiento de actividades necesarias para llevar a cabo los planes a través de unidades administrativas definiendo las relaciones jerárquicas entre los jefes y sus subordinados (23).

También puede considerarse la organización, como una estructura dentro de la cual se desarrolla el trabajo de los negocios, la dirección y las demás actividades (24).

(23).- LARIS, Casillas Francisco. ob. cit. p. 79.

(24).- LARIS, Casillas Francisco. ob. cit. p. 87.

La Organización puede simplificarse en tres etapas:
a).- Actividades y funciones; b).- Jerarquía que sirve pa
ra situar niveles de autoridad, y por último c).- Obligaciones que debe asignarse a cada persona.

Desde luego la Organización implica primero la existencia de un plan de trabajo, objeto de la Planeación y - por lo tanto, establece el como debe realizarse el plan - de trabajo. Asimismo la Organización establece la jerarquía, es decir, la autoridad en sus distintos niveles, - así en una empresa privada, la autoridad máxima recae en la asamblea de accionistas, y en un organismo público, la máxima autoridad está representada por el Ayuntamiento, - integrado por el Presidente Municipal y los Concejales.

Las actividades y funciones que realiza la agrupación, por ejemplo tratándose de organismos públicos, están supeditadas a los fines previstos en la Planeación, y -- sin embargo, constituyen una etapa de la Organización.

En cuanto a lo que se refiere a las obligaciones que deben asignarse a cada persona, esto obedecerá a las actividades planeadas y al nivel jerárquico que ocupen dentro de la Organización.

Generalmente la Organización de un determinado organismo público o empresa privada, se presenta gráficamente por medio de organigramas; así los diversos niveles de - expresión gráfica de una organización se puede entender -

fácilmente la forma en que partiendo de la autoridad de máxima jerarquía, se van delegando las funciones, hasta llegar a la persona que ejecuta el trabajo o servicio objeto del organismo o empresa.

Un organigrama de la estructura Municipal del Estado de Oaxaca, tendría en el primer nivel de jerarquía al Ayuntamiento; el segundo nivel lo ocuparía el Presidente Municipal; el tercer nivel sería ocupado por el Síndico Municipal, el Juez Municipal, el Tesorero Municipal y el Secretario Municipal; un cuarto nivel sería ocupado por el personal a cargo de los funcionarios mencionados en el tercer nivel, y así hasta llegar a las personas que prestan en forma directa el servicio público.

3.- Integración

La fase de la administración conocida como Integración, es la reunión de elementos materiales y humanos para llevar a cabo los objetivos de una empresa u organismo público dentro del marco de su estructura orgánica (25).

El elemento humano está integrado por todas las personas que forman parte del organismo público, y en este sentido es fundamental que las personas que formen parte de éste, tengan la capacidad y aptitud necesarias para cumplir con los objetivos planeados.

En la integración de un organismo público como es el

caso particular de las autoridades municipales, entran en acción otros procedimientos; primeramente debe tomarse en cuenta que la máxima autoridad municipal que es el Ayuntamiento, es elegido por votación popular, y de esta forma es una designación de carácter político, lo cual no existe en la empresa privada.

Elegido el Ayuntamiento, de acuerdo a las disposiciones legales, esta autoridad municipal, procederá a la designación del elemento humano que formará parte de la administración municipal.

En cuanto al elemento material en la Integración, según disposición del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, se desprende que la hacienda municipal, se forma con los bienes que pertenezcan a los Municipios, y con el rendimiento de las contribuciones que establezcan en su favor las Legislaturas de los Estados, es decir, que el elemento material de la Integración como fase de la Administración lo constituyen los recursos económicos que representan los bienes municipales y también los rendimientos de las contribuciones.

4.- Dirección

La Dirección consiste en la expedición de instrucciones, indicación de los planes a los responsables de llevarlos a cabo el establecimiento de la relación personal diaria entre jefe y subordinados. La Dirección incluye: comunicación de órdenes y relaciones personales jerárquicas, así como toma de decisiones (26).

La Dirección implica la existencia de zonas de mando, - basadas principalmente en la organización que establece los niveles jerárquicos.

La existencia de las zonas de mando se justifica por el hecho de que haya funcionarios que impartan las órdenes a sus subordinados, respecto a las actividades que debe realizar - el organismo.

En lo que se refiera al gobierno municipal, la Dirección también se puede dividir en varias zonas de mando, partiendo de la máxima autoridad que es el Ayuntamiento, aunque aquí - las diversas zonas de mando, se establecen de acuerdo a la - Ley Orgánica Municipal, misma que señala cuales son los funcionarios que integran el Ayuntamiento, así como los demás - niveles de funcionarios menores y empleados, de tal forma que el primer nivel de mando, sería el Ayuntamiento; como segundo nivel de mando, se ubicaría al Presidente Municipal y a los Concejales encargados de alguna función administrativa; en - un tercer nivel de mando estaría el Secretario Municipal, el Tesorero Municipal y el Síndico Procurador; en un cuarto nivel el Comandante de Policía y así hasta llegar a los empleados que tienen contacto directo con los gobernados.

5.- Control

El Control consiste en medir la operación para que resulte conforme a los planes o lo más cerca posible de ellos; incluye también el establecimiento de estándares de producción, motivación al personal para alcanzar esas medidas de produc--

ción, comparación de la producción real con la producción - prevista, y la acción correctiva cuando la ejecución se des-
vía del plan.

El control administrativo implica la existencia de in- formación, acerca de la producción ya sea de bienes o servi- cios, para evaluar si se está cumpliendo con los planes pro- puestos. La información puede venir, de la Tesorería Municipi- pal, acerca de los ingresos y egresos, y de los distintos - funcionarios del Municipio que tengan encomendada una fun- ción administrativa.

El Control Administrativo también se puede realizar me- diante auditorías y supervisiones mediante inspecciones en las distintas áreas en que se presta el servicio municipal.

En la legislación municipal del Estado de Oaxaca se es- tablece que el Tesorero Municipal, debe rendir un iforme - diario al Presidente Municipal, acerca del movimiento que - tuvieron los fondos municipales.

También mensualmente el Tesorero Municipal debe rendir al Ayuntamiento, "un corte de caja", informando el estado - que guardan los fondos municipales.

C.- ORGANOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

1.- El Ayuntamiento.

El Ayuntamiento es la máxima autoridad del Municipio y es un cuerpo colegiado formado por vecinos del Municipio, - electos por votación popular, con arreglo a la Ley Electoral de cada entidad federativa.

Atendiendo al principio de legalidad, el Ayuntamiento

al realizar su función administrativa, debe apegarse a las -
disposiciones legales.

La Constitución Política del Estado de Oaxaca, la Ley -
Orgánica de Ayuntamientos y diversas leyes de carácter municí-
pal, establecen cuales son las facultades que tienen los Ayun-
tamientos para realizar su función administrativa.

Por otra parte la Constitución Federal, en su artículo
115, párrafo primero, señala que cada municipio será adminis-
trado por un Ayuntamiento de elección popular directa, por -
lo tanto nuestra Carta Fundamental es la que establece la fa-
cultad genérica que tienen los Ayuntamientos para realizar -
la función administrativa municipal.

La Constitución Local del Estado de Oaxaca, en su ar-
tículo 108 establece que, los Ayuntamientos administrarán --
libremente la hacienda municipal, disposición esta que tam-
bién se encuentra en la Ley Orgánica de Ayuntamientos.

La administración de los ingresos municipales comprende
tres fases: la primera, el establecimiento de los mismos me-
diante el presupuesto de ingresos formulado por el Ayunta-
miento, con apego a la Ley General de Ingresos Municipales -
mismo que debe ser aprobado por la legislatura local; la se-
gunda, la recaudación de los ingresos establecidos en el pre-
supuesto de ingresos debidamente autorizado; y la tercera, -
la aplicación de dichos ingresos al gasto público, con apego
al presupuesto de egresos formulado y aprobado por el mismo
Ayuntamiento.

Los Ayuntamientos del Estado de Oaxaca se integran con

el número de Concejales que establece la Ley, de acuerdo a la población de cada municipio, pero nunca será menor de cinco y siempre en número impar, según lo dispone el artículo 98, de la Constitución Política del Estado.

De todo lo anterior las facultades del Ayuntamiento se pueden resumir en las siguientes: a).- Administrar libremente la Hacienda Municipal y siendo esta facultad muy genérica, engloba la mayoría de las funciones del Ayuntamiento; b).- Expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno (artículo 104 de la Constitución Local); c).- Formular y aprobar el Presupuesto de Egresos (artículo 104 de la Constitución Local); d).- Formular el Presupuesto de Ingresos que deberá regir en el año inmediato siguiente (artículo 45, de la Ley Reglamentaria de la Ley Orgánica de Ayuntamientos para las Tesorerías Municipales); y e).- Vigilar la debida ejecución del Presupuesto de Egresos y el cumplimiento de los planes previstos.

a).- El Presidente Municipal

La función administrativa del Presidente Municipal es muy amplia y abarca, desde presidir las sesiones del Ayuntamiento hasta realizar visitas de inspección a panteones y mercados.

La Constitución Política Local, establece como funciones del Presidente Municipal, presidir las sesiones de sus respectivos Ayuntamientos, promulgar el Bando de Policía y Buen Gobierno, ejecutar dentro del Municipio las Leyes Federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos

Ayuntamientos y, ser órgano de comunicación de los Ayuntamientos que presiden con los demás Ayuntamientos del Estado y con el Gobierno Estatal.

La Ley Orgánica Municipal establece como función del Presidente Municipal, además de las mencionadas anteriormente, la de hacer inspecciones a la Tesorería Municipal, las veces que sean necesarias.

La función administrativa del Presidente Municipal en materia tributaria, se limita a vigilar la ejecución de los Presupuestos de Egresos e Ingresos, formulados y aprobados por el Ayuntamiento, ya que como se asentó anteriormente el Presidente Municipal es el encargado de ejecutar los acuerdos tomados por el Ayuntamiento.

El Presidente Municipal debe tener un control de los ingresos y egresos, para poder estar en posibilidad de ejecutar los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, en cumplimiento al plan general de gobierno.

En lo general la función administrativa del Presidente Municipal, es muy amplia, pues tiene que vigilar las finanzas, la prestación de los servicios, y además al personal que presta sus servicios al Municipio desempeñando diversas funciones administrativas, esto es a los empleados del municipio.

b).- Los Concejales.

Los Concejales también llamados Regidores, son los demás funcionarios que con el Presidente Municipal, integran el Ayuntamiento.

Entre los Concejales se nombra uno o dos Síndicos, según la importancia del Municipio; en los Ayuntamientos integrados por más de nueve miembros, habrá dos Síndicos Procuradores.

Los Síndicos de los Ayuntamientos, son los representantes de los intereses sociales del Municipio y por lo tanto, en aquellos donde no exista Agente del Ministerio Público, los Síndicos pueden actuar como auxiliares de éste, realizando todas las diligencias necesarias para la investigación de los delitos.

Los Síndicos también pueden actuar como mandatarios legales del Ayuntamiento o del Presidente Municipal; también - por disposición legal, el Síndico es el consejero jurídico - del Ayuntamiento y, por otra parte, también pueden actuar como interventores en los asuntos referentes al fisco municipal.

Los demás regidores, además de acudir a las sesiones -- que celebre el Ayuntamiento, tendrán como funciones administrativas, las que les encomiende el propio Ayuntamiento; es así como pueden integrar la comisión de limpia, la comisión de mercados, de rastros, de panteones y demás comisiones que sean necesarias y cada una de estas queda a cargo de un Regidor.

c).- El Alcalde Municipal

El Alcalde o Juez Municipal, es nombrado por el Ayuntamiento, dura en su cargo un año y su función es la de aplicar tanto las leyes civiles como las penales, dentro de su -

respectiva competencia, es decir su función es jurisdiccional.

En materia civil, pueden conocer de negocios cuya cuantía no exceda de quinientos pesos, y en materia penal puede conocer de delitos que tengan señalada pena alternativa, o como sanción apercibimiento, caución de no ofender, multa no mayor de quinientos pesos o prisión que no exceda de seis meses.

Los Alcaldes se consideran como auxiliares de los Jueces y Tribunales del Estado y de la Federación y por lo tanto dentro de su competencia, pueden realizar las funciones que estos les encomienden.

Para ser Alcalde Municipal se requiere según la Ley, -- ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos, mayor de veinticinco años, saber leer y escribir, ser de notoria probidad y estar domiciliado en el municipio donde deberá -- desempeñar su cargo.

2.- LA TESORERIA MUNICIPAL

La Tesorería Municipal, se integra con el Tesorero Municipal y el personal necesario para que funcione, de acuerdo a la importancia del Municipio.

La Ley Reglamentaria de la Ley Orgánica de Ayuntamientos para las Tesorerías Municipales, en su artículo 16 establece que la Tesorería se debe integrar de dos secciones, la de -- Contabilidad y Glosa y la Sección de Recaudación; sin embargo, existen municipios en Oaxaca en los que es tan escasa la re--

caudación de contribuciones, que basta con el Tesorero para realizar la recaudación y el control de ingresos y egresos del Municipio.

El Tesorero Municipal es nombrado por el Ayuntamiento, sin embargo, antes de entrar en posesión de su cargo deberá protestar su fiel desempeño y además otorgar garantía para el desempeño de su función, pero en los municipios en que los ingresos por contribuciones son muy escasos, el mismo Ayuntamiento le puede otorgar dispensa de la garantía, quedando todos los miembros del mismo y también el Tesorero como responsables de los malos manejos de los fondos municipales.

El Tesorero Municipal tiene las siguientes obligaciones: Recaudar y Administrar todos los fondos municipales; exigir que todas las oficinas con manejos de fondos municipales hagan las concentraciones que les correspondan diariamente; -- vigilar que se cobren todos los impuestos que se fijan en el Presupuesto de Ingresos Municipales; cuidar que al causante moroso se le haga efectivo el cobro, mediante la aplicación de la Ley de Facultad Económica-Coactiva; autorizar con su firma y el sello de la Tesorería, todos los recibos y comprobantes que se expidan a los causantes; llevar el control de la Contabilidad municipal; aportar al Ayuntamiento en el mes de Julio de cada año, los datos necesarios para la formación de los Presupuestos de Ingresos y Egresos; intervenir en la formación y firma de los contratos que celebre el Ayuntamiento; rendir al Presidente Municipal, un informe diario de los ingresos del Municipio, así como de los egresos; y al Ayunta

miento un corte de caja de segunda operación al final de cada mes.

También es obligación del Tesorero Municipal la formulación de la Cuenta General Documentada, es decir la Cuenta Pública, la cual es revisada y aprobada por el Ayuntamiento, y enviada a la Contaduría Mayor de Glosa, dependiente del H. Congreso del Estado para su revisión y aprobación definitiva, este envío debe hacerse a más tardar el día quince de marzo de cada año.

a).- Recaudación

Como ya se ha señalado, corresponde al Tesorero Municipal, realizar la recaudación de los ingresos municipales, dicha recaudación debe ceñirse a las contribuciones establecidas en el Presupuesto de Ingresos.

Fuera de los Ingresos establecidos en el Presupuesto de Ingresos, los Tesoreros sólo podrán recibir ingresos mediante orden escrita del Ayuntamiento, en la que se especifique el monto de los mismos.

En los municipios en que los ingresos por contribuciones sea de gran cuantía, la ley establece que deberá nombrarse un Recaudador que auxilie al Tesorero, es decir se establece la sección de Recaudación, perteneciente a la Tesorería y que constará de un recaudador, de un notificador, un ejecutor y un escribiente.

En los municipios en que los ingresos por contribuciones son mínimos, el mismo Tesorero Municipal se encarga de la recaudación.

b).- Erogaciones

Ningún pago podrá hacerse si no está comprendido en el Presupuesto de Egresos respectivo o determinado por la Ley; así lo expresa el artículo 160, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

En acatamiento a lo anterior, los Ayuntamientos formulan su Presupuesto de Egresos, en el cual se establecen las erogaciones que deberá hacer el Municipio para cubrir su Gasto Público.

También existen en la misma Constitución del Estado, -- otras disposiciones protectoras de los fondos municipales, -- por ejemplo, todos los emolumentos, gratificaciones y en general toda administración de dinero que se haga a los miembros del Ayuntamiento, debe estar prevista en el Presupuesto de Egresos. Por lo tanto toda cantidad de dinero que se entregue a los referidos funcionarios públicos, por concepto de gastos de representación, sobresueldo, o cualquier otro, se considerará como fraude al Estado, y las leyes y las autoridades impondrán las penas correspondientes, así a quien -- las autorice como a quien las reciba (artículo 161).

Otra disposición de la Constitución del Estado, dice -- que podrán desempeñarse por un sólo individuo dos o mas empleos o cargos públicos del Estado y del Municipio, por los que disfrute sueldo, honorarios o cualquier tipo de ministración de dinero.

Los egresos del Municipio los integran las dietas a los miembros del Ayuntamiento; los sueldos de funcionarios y em-

pleados municipales; los gastos por compra de artículos de escritorio; material de mantenimiento del alumbrado público; materiales de construcción y otros artículos que necesite la administración municipal; las órdenes de pago expedidas por el Ayuntamiento deben ser con cargo a partidas fijas o globales del Presupuesto de Egresos, o de gastos imprevistos acordados por el propio Ayuntamiento.

c).- Libros Contables.

La Contabilidad Municipal, es muy importante ya que es un medio para comprobar el movimiento de los fondos municipales; tanto los ingresos como los egresos del municipio son registrados por la contabilidad cuyo control queda a cargo del Tesorero Municipal.

Los libros contables que llevará el Municipio, de acuerdo a la ley, son cuatro: el primero se denominará de "Inventarios y Balances", y en él se consignarán todos los bienes que forman el patrimonio municipal, así como el estado que guarda la situación económica municipal; el segundo libro se denominará "Libro de Diario", en él se asentarán con toda claridad, siguiendo la nomenclatura establecida, las cuentas deudoras y acreedoras, siguiendo el sistema común a la clase de contabilidad que esté prevenida; el tercer libro se denominará "Libro Mayor", y en él se abrirá cuenta a cada ramo de los que consigne el Presupuesto de Ingresos y Egresos Municipales; el cuarto libro se denominará "Libro de Caja" y en él se anotarán todas las cantidades que ingresen al era--

rio municipal, así como todas las que se paguen con expresión del año, mes, día y ramo a que pertenezcan, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos.

En los Municipios en donde los ingresos sean mínimos, y además de escaso número de habitantes, deberá llevarse cuando menos un libro denominado "libro de caja", sin perjuicio de llevar los talonarios necesarios para los cobros respectivos.

Los mencionados libros contables servirán de base, para la formulación de la cuenta general documentada o Cuenta Pública Municipal, que se envía anualmente a la Contaduría Mayor de Glosa, dependiente de la Legislatura Local, para su aprobación definitiva.

CAPITULO TERCERO

1.- LA COORDINACION FISCAL MUNICIPAL

A.- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La Coordinación Fiscal, es el producto de la evolución del sistema tributario mexicano, que a través de diversos - mecanismos jurídico-administrativos, buscó evitar la concurrencia impositiva que existía entre la Federación y los Es tados.

Nuestra Constitución Federal, en su texto original, permitía que tanto la Federación como los estados gravaran las mismas fuentes de tributación, con excepción del impuesto a la exportación y a la importación, que de acuerdo al artículo 131, estaba reservado en forma exclusiva a la Federación.

Para buscar soluciones al problema de la concurrencia impositiva, la Federación convocó a las entidades federativas a las Convenciones Nacionales Fiscales, tres en total, realizadas en los años, 1925, 1932 y 1945 respectivamente.

En las dos primeras Convenciones, se recomendó la creación de fuentes impositivas privativas de la Federación y fuentes de tributación exclusivas de los estados, mediante reformas a la Constitución Federal.

De acuerdo a dichas recomendaciones, mediante reformas a la Constitución Federal, se concedió a la Federación facultad para establecer en forma exclusiva, impuestos especiales sobre energía eléctrica -1935-; sobre aprovechamiento y explotación de recursos propiedad de la nación; sobre

instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; sobre producción y consumo de tabacos labrados; sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, sobre cerillos y fósforos; sobre aguamiel y productos de su fermentación y sobre explotación forestal, -1942-; y sobre producción y consumo de cerveza -1949- (27).

En la Tercera Convención Nacional Fiscal, ya no se propuso la distribución de fuentes impositivas entre la Federación y las entidades federativas; lo que emanó de esta Convención fue la adopción de un sistema de Coordinación para garantizar la uniformidad y la coherencia de los sistemas tributarios de la Federación con los Estados (28).

También se buscó en la Tercera Convención Fiscal, la unificación del sistema impositivo al Comercio y a la industria en todo el país y la liquidación de las alcabalas; dando como resultado que el H. Congreso de la Unión expidiera la primera Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, vigente a partir del 1.º de enero de 1948, estableciéndose en esta Ley, los primeros lineamientos para la coordinación fiscal con las entidades federativas. (29).

En la mencionada Ley de Ingresos Mercantiles, se les --

- (27).- CHAPOY BONIFAZ, Dolores y Gil Valdivia. Introducción al Derecho Mexicano. Ediciones U.N.A.M. México 1981. pp. 86 y 87.
- (28).- PETRICIOLI, Gustavo. Coordinación con las Entidades Federativas. Revista Difusión Fiscal No. 74. Agosto de 1974. Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- (29).- GANZA DE LOS SANTOS, Isaac de la. Revista Difusión Fiscal No. 11. mayo de 1975. Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

dió la posibilidad a las entidades federativas de coordinarse, siendo obligatorio para el Distrito Federal y los Territorios Federales el estar coordinados.

Esta ley sufrió varias reformas para facilitar la coordinación de las entidades, hasta que en 1951 se publicó una nueva Ley de Ingresos Mercantiles, la que fue reformada en 1953, dando por resultado que los estados que se coordinaran podían establecer una cuota adicional del 1.2%, a la cuota Federal y además recibirían el 40% de los recargos y multas que se recaudaran en su territorio.

Para fomentar la Coordinación entre los estados y la Federación, el Congreso de la Unión, expidió en el año de 1953 la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, y aunque este cuerpo normativo no estableció bases para la Coordinación, creó la Comisión Nacional de Arbitros cuyas funciones fueron las siguientes: I.- Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, Territorios y los Municipios; II.- Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados; III.- Servir de conducto a las Entidades para las modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones; IV.- Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales

que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios; V.- Ejercer las facultades que les confiere la presente ley, cuando existan restricciones indebidas al comercio en alguna de las Entidades Federativas y VI.- Las demás que legalmente le sean encomendadas.

Paralelamente a esta Ley de Coordinación Fiscal, el -- Congreso expidió la Ley "que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebran Convenios de Coordinación" - con la cual se buscó estimular a las entidades federativas para que se coordinaran en materia de impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.

A pesar de que algunos estados se coordinaron, otros - se mantuvieron renuentes, manifestando que los impuestos que recaudaban por cuenta propia en su territorio, rendían mas que el porcentaje que les otorgaba la Ley de Ingresos Mercantiles.

En el año de 1973 se reformó la Ley de Ingresos Mercantiles, elevando la tasa del impuesto al 4% aplicable en todo el país, independientemente de que las entidades estuvieran o no coordinadas, al mismo tiempo otorgó a los estados coordinados o que se coordinaran el 45% del impuesto recaudado en su territorio incluyendo recargos y multas, asimismo se estableció que de la participación que correspondiera a los estados, se les otorgaría el 20% a los municipios.

Finalmente fue hasta el 20 de febrero de 1973, cuando se logró la Coordinación Fiscal, en materia de Ingresos mer

cantiles, entre la Federación y la totalidad de las entidades federativas (30).

El Sistema de Coordinación Fiscal fue regido por las leyes mencionadas, hasta la expedición de la Nueva Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el 10. de enero de 1980, que con sus reformas sigue vigente a la fecha.

Para las finanzas municipales es muy importante la Coordinación Fiscal, ya que han mejorado notablemente los ingresos municipales y por otra parte la Ley de Coordinación Fiscal establece que a los municipios corresponderá como mínimo el 20% de las cantidades que corresponden al Estado por concepto de participaciones en los Fondos: General de Participaciones y Financiero Complementario.

1.- NATURALEZA, CONCEPTOS Y OBJETIVOS

La naturaleza jurídica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es totalmente administrativa, ya que su existencia se debió precisamente a la preocupación de las autoridades administrativas, tanto de la Federación como de los estados y, por otra parte este sistema se actualiza mediante la firma de convenios entre dichas autoridades, y si bien es cierto que los referidos convenios deben ser aprobados por las Legislaturas locales, el cumplimiento de los mismos queda a cargo de las autoridades administrativas. Para la ejecución de los convenios mencionados colaboran la Secre

taria de Hacienda y Crédito Público en representación de la Federación y los gobiernos de los Estados y Municipios, ya que paralelamente al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, todos los estados celebraron otro convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en el cual se establecen las bases, para la recaudación y administración de las contribuciones.

CONCEPTO:

¿Que es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la estructura administrativa, que se ha integrado mediante convenios celebrados entre la Federación y las entidades federativas, respecto a la imposición tributaria, así como la administración de los ingresos producidos por dichos tributos.

Como ya se ha dicho, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, respondió a la necesidad de unificar el sistema tributario de nuestro país y está integrado con los convenios de adhesión con todos sus anexos y con los convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, que han celebrado todos los Estados con la Federación.

OBJETIVOS:

Los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son fundamentalmente tres, a saber: primero, lograr la unificación del Sistema Tributario Nacional, para que sea un todo armónico e integral y con esto evitar la superposi-

ción de los gravámenes federales, los estatales y municipales cuyo conjunto constituía cargas fiscales excesivas a los contribuyentes; segundo: Fortalecer las finanzas estatales y municipales, mediante la distribución de participaciones en los ingresos federales, de acuerdo a los convenios firmados y a la Ley de Coordinación Fiscal; tercero: Lograr la colaboración administrativa, entre los tres niveles de gobierno, - (federal, estatal y municipal), para la administración, recaudación y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

2.- APROBACION DEL CONGRESO LOCAL PARA LA COORDINACION FISCAL CON LA FEDERACION

Los Estados de la Federación tienen libertad para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que pueden coordinarse en impuestos y en derechos, según se desprende del artículo segundo, primer párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, que a la letra dice: " La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley".

Las entidades federativas deberán tener la autorización de su Legislatura para poder celebrar los convenios de Coordinación Fiscal: en este sentido la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo décimo, que dicha autorización es necesaria tanto para adherirse al Sistema Nacional de ---

Coordinación Fiscal, como para dar por terminados los Convenios de Coordinación: también establece este artículo que - los convenios celebrados se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, y en el Periódico Oficial de la entidad - que celebra el convenio. Según este mismo artículo deberán publicarse también, los decretos de la Legislatura Local, - por los cuales autoriza o aprueba dichos actos, y empezarán a surtir sus efectos al día siguiente de su publicación.

Con las publicaciones antes mencionadas, se da la debida difusión pública a los actos oficiales celebrados por las entidades y la Federación, en relación a la imposición tributaria y siendo la Legislatura la representación popular, es la única autorizada para aprobar los actos celebrados por el ejecutivo estatal.

B.- CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE CALACA CON LA FEDERACION.

Para el cumplimiento de los fines de la Coordinación Fiscal, la Federación y los estados celebran dos tipos de convenio, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

1.- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Es este un acuerdo de voluntades entre los gobiernos -

federal y estatal que tiene por objeto, la coordinación de - ambas entidades en materia de imposición tributaria, y por - medio de este convenio todas las entidades federativas que - lo han celebrado se adhieren al Sistema Nacional de Coordina- ción Fiscal.

El Convenio de Adhesión puede ser en materia únicamente de impuestos, o también en materia de derechos y en ambos casos, la entidad deberá abstenerse de gravar los impuestos y derechos que hayan sido objeto de los convenios respecti- vos y será la Federación quien los grave y posteriormente - cuando son recaudados, se hace la distribución de los ren- dimientos de las contribuciones entre los estados y sus muni- cipios.

El Estado de Oaxaca obtuvo su adhesión al Sistema Nacio- nal de Coordinación Fiscal, mediante convenio que celebró el entonces Gobernador, Eliseo Jiménez Ruiz, con el gobierno de la Federación representado por el Secretario de Hacienda y - Crédito Público, David Ibarra Muñoz, el primero de noviembre de 1979, coordinándose la entidad únicamente en materia de - impuestos. Asimismo la legislatura del estado expidió un de- creto el 21 de noviembre de 1980 y publicado en el Periódico Oficial del Estado el 22 de noviembre del mismo año, por me- dio del cual se aprueba la celebración del Convenio de Adhe- sión. Por otra parte el Convenio de Adhesión también fue pu- blicado tanto el Diario Oficial de la Federación de 28 de --

diciembre de 1979, como en el Periódico Oficial del Estado, el ocho de diciembre de 1979.

El Convenio de Coordinación que en materia de impuestos celebró la Federación con el Estado de Oaxaca, se refiere a los siguientes impuestos:

I.- Al valor agregado.

II.- Sobre producción y consumo de cerveza.

III.- Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas.

IV.- Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos.

V.- Sobre tabacos labrados.

VI.- Sobre venta de gasolina.

VII.- Sobre enajenación de vehículos nuevos.

VIII.- Sobre tenencia o uso de vehículos.

IX.- Al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta.

En los puntos consuetudinarios de este convenio se establecen las motivaciones del mismo, que no son otros que los

que dieron origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: la necesidad de una mejor distribución de los recursos fiscales, entre la Federación los estados y los municipios; evitar la concurrencia impositiva; de acuerdo a la Ley de Coordinación, establecer porcentajes fijos en favor de las entidades y los municipios, lo que se traduce en mayores recursos, a cambio de que las entidades no mantengan en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones de la Ley del I.V.A., y otras leyes especiales federales.

El aumento de recursos de los estados, implica que también los municipios incrementen sus ingresos, con lo que logran mayor autonomía administrativa y por lo tanto se fortalece la institución municipal, que es base y garantía de nuestro desarrollo político, económico y social; por último, en el convenio se establecen las fórmulas conforme a las que participará la entidad y los procedimientos para identificar por entidad federativa, de los diversos impuestos federales.

2.- CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA

El Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal, constituye un instrumento para la ejecución de los Convenios de Adhesión antes referidos.

La colaboración administrativa está referida a la administración de ingresos federales, que comprenden, funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, y fiscalización en la entidad y en los municipios.

El estado de Oaxaca celebró Convenio de Colaboración Administrativa con la Federación, el día 1 de noviembre de 1979 posteriormente se celebraron otros Convenios de colaboración Administrativa que derogaban a los anteriores. El último Convenio de Colaboración Administrativa celebrado entre la Federación y el estado de Oaxaca fué firmado el 3 de junio de -- 1968 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre del mismo año, con este último quedan sin efecto los Convenios celebrados anteriormente.

Las autoridades fiscales de la entidad y municipales, -- que actúen en la ejecución del Convenio de Colaboración Administrativa, realizando funciones que éste les autorice, serán considerados como autoridades fiscales federales, según lo establece el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El objetivo principal que se persigue con la celebración de los Convenios de Colaboración Administrativa, en materia Fiscal Federal, es lograr una mayor recaudación de ingresos -- fiscales, lo que se traduce en mayores recursos, tanto para la Federación, como para las entidades y sus municipios; también se obtiene una descentralización en lo que se refiere al trámite y resoluciones de carácter fiscal.

Es importante señalar que dada la descentralización administrativa que se obtiene mediante la celebración del convenio de colaboración, se facilita al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y además se evita que la Federación desplace a los estados muchas oficinas re-

caudadoras de impuestos, ya que se aprovecha la estructura administrativa fiscal que existe en las entidades coordinadas.

Entre los objetivos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, se menciona en la cláusula primera del mismo que: las funciones operativas de administración de determinados ingresos federales se asumen por parte de los Estados y sus Municipios, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la Planación Nacional del Desarrollo.

La Entidad coordinada recibe, por la función administrativa a que se obliga por el Convenio de Colaboración, los incentivos económicos y pago de parte de la Federación por la función administrativa de los ingresos, de acuerdo a las cláusulas del mismo. El pago por gastos de administración, es un porcentaje sobre los ingresos coordinados que se recauden, y los incentivos son porcentajes sobre multas impuestas por autoridades administrativas, ya sean fiscales o no fiscales.

C.- COORDINACION FISCAL

La Coordinación Fiscal de hecho se desprende de la celebración de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa, los que ya fueron tratados anteriormente, sin embargo, con arreglo a la Ley de Coordinación Fiscal, el convenio de Adhesión,

se puede celebrar en materia de impuesto únicamente o también en materia de derechos, como se expresa a continuación:

1.- Coordinación en Impuestos

Los estados que se coordinen con la Federación en materia de impuestos, tendrán derecho a participar en el total de los impuestos federales de acuerdo a las reglas de distribución del Fondo General de Participaciones.

La coordinación en materia de impuestos implica que la entidad coordinada, debe abstenerse de gravar los mismos impuestos objeto del convenio de Coordinación Fiscal, a cambio recibirá participación en el rendimiento de los ingresos recaudados.

El Fondo General de Participaciones es distribuido entre las entidades coordinadas en impuestos, menos el 3% de dicho fondo que integrará parte del Fondo Financiero Complementario.

En el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades y la Federación establecieron - cuales son los impuestos objeto del convenio y que las entidades se abstendrán de gravar, es por tal motivo que la Ley de Coordinación Fiscal, se refiere a estos impuestos formando parte de la recaudación federal cuyo origen por entidad es - plenamente identificable, a estos impuestos ya se hizo referencia anteriormente, al desarrollarse el punto del Convenio de Adhesión celebrado entre el Estado de Oaxaca y la Federación.

Las entidades federativas coordinadas también participa

rán, del 80% de la recaudación que se obtenga en sus respectivos territorios, del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte en que colaboren en la recaudación de dicho impuesto, y esto sólo a las entidades que estén coordinadas con la Federación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, correspondiendo a los municipios -- cuando menos un 20% de dichas participaciones, esto de acuerdo al artículo 20. fracción II, de la Ley de Coordinación -- Fiscal.

Adicionalmente, las entidades participarán si están -- coordinadas, en recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, que se señalen en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción -- que en los mismos se establezca.

También participarán las entidades coordinadas, en los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, debiendo recibir la entidad, el 50% -- del monto de dichos productos cuando provenga de venta o -- arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

En los municipios que dada su ubicación geográfica, resulten colindantes fronterizos o puertos por donde se realicen materialmente la entrada al país o salida de él, de los bienes que se importen o exporten, recibirán las participaciones siguientes:

I.- 95% del 2.8% de los impuestos general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación.

II.- 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, incluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados.

Las cantidades mencionadas serán pagadas directamente por la Federación a los municipios.

2.- Coordinación en Derechos

Las entidades que se coordinen en materia de derechos de ben abstenerse de establecer o mantener vigentes, derechos es tatales o municipales por los siguientes:

1.- Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive las que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a).- Licencia de construcción
- b).- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado
- c).- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos
- d).- Licencias para conducir vehículos
- e).- Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos

II.- Registros o cualquier acto relacionado con los mis

mos, a excepción de los siguientes:

a).- Registro Civil

b).- Registro Público de la Propiedad y del Comercio

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

Lo anterior se encuentra establecido en el artículo 10 A, de la Ley de Coordinación Fiscal, y por otra parte, en este mismo artículo se establece que se considerarán como derechos para los efectos de la coordinación fiscal, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local, -- las contribuciones que reúnan las características de aque-- llas que el Código Fiscal de la Federación considera como -- derechos.

En cuanto al beneficio económico que obtienen las entida des y sus municipios al coordinarse en materia de derechos, - se pueden apreciar, en incremento en las participaciones que reciben dichas entidades.

Los estados coordinados en materia de derechos participa rán del 70% del Fondo de Fomento Municipal, el cual se for-- mará con el 0.42% de los ingresos totales anuales que obten ga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión - del derecho extraordinario sobre los mismos. De las cantida-

des que por este concepto reciban los estados, participarán - los municipios, con arreglo a las leyes que expidan las legislaturas locales, garantizando siempre que la parte que los corresponda a los municipios en dichas participaciones, no sea menor que las que le correspondían antes de coordinarse en materia de derechos.

3.- Fondos de Participación y Distribución.

Los Fondos de Participación que corresponden a los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son los siguientes: Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario y Fondo de Fomento Municipal.

El Fondo General de Participaciones según el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se integra con el 30% del impuesto al valor agregado que recauden las entidades federativas, mas el Fondo Ajustado, menos las devoluciones de la recaudación federal participable atribuirles a dichas entidades, en cada ejercicio fiscal de la Federación.

Como se puede apreciar, el monto principal de este Fondo General de Participaciones, lo constituye el 30% del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A), recaudando en las entidades. Por otra parte el Fondo Ajustado que viene a formar parte también del Fondo de referencia, es un cálculo financiero que se obtiene tomando en cuenta, cantidades diversas que también resultan de otras operaciones financieras. En este sentido la ley dispone que el Fondo Ajustado se determinará aplicando el

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

factor de distribución al monto que resulte de restar de la recaudación federal participable de cada año, el 30% del impuesto al valor agregado que recauden las entidades federa-
tivas en el mismo período.

En lo que respecta al factor de distribución para el año de 1988 a que se refiere el párrafo anterior, este se obtiene mediante la siguiente operación: al resultado de multiplicar el 17.351061% a la Recaudación Federal Participable de 1987, se restará el 30% del impuesto al valor agregado recaudado en ese año por todas las Entidades; ese resultado se dividirá entre la Recaudación Federal Participable de 1987, menos el 30% del impuesto al valor agregado recaudado en todas las Entidades en ese año.

No obstante la realización de las operaciones anteriores en las que se observa que se pretende una distribución mayor de participaciones a las entidades y los municipios, la Ley de Coordinación Fiscal, establece que el Fondo General de Participaciones no deberá ser inferior al resultado de aplicar el 17.35061% a los ingresos totales anuales de la Federación y para el caso que resultara menor que esta cantidad, la Federación aportará la diferencia.

a) Distribución del Fondo General de Participaciones.

La distribución de las participaciones que corresponden a cada entidad en el Fondo General de Participaciones, se realiza de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, misma que establece una serie de fórmulas un tanto -- complicadas con arreglo a las cuales se hace la distribución.

El artículo séptimo del decreto que reformó diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el -- Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1987, bajo el subtítulo de "Disposiciones con vigencia durante los años de 1988 a 1990", establece las disposiciones para la obtención del coeficiente y de la participación de las Entidades en el Fondo Ajustado y este último se obtiene aplicando el factor de distribución al monto que resulte de restar de la recaudación federal participable de cada año, el 30% del impuesto al valor agregado que recauden las entidades federativas en el mismo período. Para obtener el factor de distribución para el año de 1988, se multiplica el monto de la Recaudación Federal Participable de 1987 por 17.351061%, y al resultado se le restará el 30% del impuesto al valor agregado recaudado en ese año por todas las Entidades; ese resultado se divide entre la Recaudación Federal Participable de 1988 y se le resta el 30% del impuesto al valor agregado recaudado en todas las Entidades en ese año. Por otra parte por Recaudación Federal Participable se debe entender la que se forma con todos los ingresos anuales de la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, menos las devoluciones por los mismos conceptos.

Para la distribución de las participaciones a cada entidad en particular, se requiere otra serie de operaciones, en donde se tomen en cuenta, el incremento del Fondo Ajustado y un coeficiente que resulta de las asignaciones de la Recau--

dación Federal a cada entidad, en los años segundo, tercero y cuarto inmediatos anteriores a aquel para el que se efectúe el cálculo, así también le corresponderá a la entidad, una cantidad igual a la que le correspondió en el año anterior en el Fondo Ajustado.

De tal manera que la participación que le corresponde a cada entidad será: primero, el 30% del impuesto al valor agregado recaudado en su territorio, menos devoluciones, más el incremento del Fondo Ajustado, que se calcula conforme a las reglas anteriores y a la cantidad resultante se le resta el 3% para incrementar el Fondo Financiero Complementario.

En cuanto a la época en que la Federación hace entrega de las participaciones, la Ley de Coordinación Fiscal establece, que la Federación mensualmente hará un cálculo de las participaciones, considerando la Recaudación Federal Participable obtenida en el mes anterior, y en forma provisional entregará dicha cantidad a las entidades, como anticipos a cuenta de participaciones. Por otra parte cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes. Al finalizar el ejercicio fiscal, la Federación determinará las cantidades que por concepto de participaciones correspondan a las entidades, aplicará las cantidades que se hubieran afectado provisionalmente y se formularán las liquidaciones que procedan esto se realizará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre del

ejercicio fiscal.

b) Fondo Financiero Complementario de Participaciones

El Fondo Financiero Complementario se integra con el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, mas el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta última, con cargo a la Federación.

La distribución de las participaciones correspondientes al Fondo Financiero Complementario, se hace de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4o. de la Ley de Coordinación Fiscal, al cual ordena que la distribución se haga a modo de favorecer a las entidades en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además, la población de cada entidad, conforme al procedimiento que se establezca en el convenio que los Estados celebren con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a la época de pago de dichas participaciones se seguirá el mismo procedimiento que se utiliza para el pago de las participaciones del Fondo General de Participaciones a que ya se hizo referencia anteriormente.

c) Fondo de Fomento Municipal

El Fondo de Fomento Municipal se integra con el 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinarios sobre los mismos. De esta cantidad el 30% formará el Fondo de Fomento Municipal, en el cual participarán todas las entidades coordinadas; el otro 70% incrementará dicho fondo pero sólo participarán de este porcentaje, las entidades coordinadas en materia de derechos. En relación a las cantidades que corresponden a los municipios de este fondo, la Ley de Coordinación Fiscal, establece que los Estados entregarán a sus Municipios, las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal de acuerdo a lo que establezcan las legislaturas locales.

La distribución de las cantidades que corresponden a las entidades, en este fondo, se hace siguiendo las mismas reglas que se utilizan para la distribución del Fondo Financiero Complementario, y respecto a la época de pago se hará en la misma forma en que se pagan las participaciones del Fondo General de Participaciones, como ya se dejó asentado en párrafos anteriores.

4.- CAUSAS POR LAS QUE DEJAN DE APLICARSE LOS CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL.

Cuando alguna de las entidades coordinadas o la Federación violen alguna de las cláusulas del Convenio de Coordinación en perjuicio de los municipios o de las entidades, puede suspenderse la aplicación de los convenios según la Ley de Coordi--

nación Fiscal, o también en forma voluntaria cuando alguna entidad decide dejar de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los Convenios de Coordinación Fiscal dejan de aplicarse total o parcialmente según la gravedad de la violación a las cláusulas del convenio.

Las causas por las que dejan de aplicarse los convenios de Coordinación Fiscal, pueden ser por decisión de la entidad coordinada o por la Federación, esto es, en forma voluntaria, ó en su caso por haber incurrido el Estado o la Federación, en la violación de alguna de las cláusulas del convenio. Así en el caso de que algún Estado, establezca impuestos o derechos contrarios a las cláusulas del convenio de Coordinación incurre en una causa por la que dejan de aplicarse los convenios.

Cuando alguna entidad coordinada establezca impuestos sobre materias que mediante el Convenio de Coordinación se comprometió a no gravar, incurre en falta de cumplimiento al mismo y por lo tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando a la entidad afectada y tomando en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en el equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga en contravención a las disposiciones del convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección contará la en--

tividad con un plazo mínimo de tres meses; si la entidad no efectúa la corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, esto es de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como representante de la Federación, hacer la declaración oficial y la notificará a la entidad de que se trate, y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación, surtiendo sus efectos esta declaratoria, noventa días después de su publicación.

Esta misma sanción se aplicará a las entidades que establezcan impuestos en contravención a lo dispuesto en los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracción IV a VII y IX y 118 fracción I, de la Constitución Política de la República.

En virtud de que los Estados también pueden estar coordinados en materia de derechos, si posteriormente alguno de dichos Estados establece derechos contrarios a los ya incluidos en el convenio correspondiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hará la declaratoria oficial señalando la violación y formulando la publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual surtirá efectos treinta días después de la publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos.

Lo anterior es en el caso de que fuera alguna entidad la que violara los convenios de Coordinación, pero en el caso

de que fuera la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que violara las disposiciones legales y convenios relativos a la Coordinación Fiscal, en perjuicio de alguna entidad federativa, esta podrá demandar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la anulación de los actos violatorios de la Ley o del Convenio de Coordinación Fiscal, siguiendo en lo aplicable el procedimiento que establece el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal. Este procedimiento tiene su fundamento en el artículo 105 de la Constitución Federal, que dice: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre ... la Federación y uno o mas Estados," y supletoriamente se debe aplicar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, según dispone el mencionado artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El procedimiento es el siguiente: La entidad inconforme con la violación o declaratoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que viole la ley o el Convenio de Coordinación Fiscal, en el término de 30 días a partir de la publicación de la declaratoria en el Diario Oficial de la Federación o de que tenga conocimiento de la violación a las disposiciones legales relativas, debe acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y demandar la anulación de los actos violatorios a la Ley o al Convenio de Coordinación Fiscal, ofreciendo sus pruebas en la misma demanda y exhibiendo la documentación que tenga.

Con la demanda y sus anexos, se corre traslado al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quienes contestarán la demanda en un término de 30 días.

La admisión de la demanda produce el efecto de suspender por 150 días, la ejecución de los actos violatorios de la ley o del Convenio de Coordinación Fiscal, debiendo publicarse dicha suspensión en el Diario Oficial de la Federación.

A partir de la admisión de la demanda y antes de 90 días se celebrará la audiencia y dentro de este término, las partes podrán aportar las pruebas ofrecidas y que no hubieran -- presentado con la demanda o con la contestación.

En la audiencia antes referida se formularan alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará su fallo, cuyos puntos resolutivos deberán ser publicados en el -- Diario Oficial de la Federación, mismos que surtirán sus efectos 30 días después de su publicación.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El Municipio Mexicano carece de Potestad tributaria en el sentido estricto de la palabra, ya que ésta implica el establecimiento de las contribuciones, sin embargo, en forma parcial, el Municipio realiza funciones de recaudación de las contribuciones, administración de los ingresos que estas producen, y en su caso ejercen la facultad económica-coactiva cuando se trata de causantes morosos.

SEGUNDA.- Es necesario aprovechar al máximo el contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación a las haciendas municipales, mismo que establece que éstas se integrarán con las participaciones en los ingresos federales, que se actualiza mediante los convenios de Coordinación Fiscal, las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, la prestación de servicios públicos a cargo de los Municipios, mas las contribuciones que establezcan a su favor las legislaturas y, además con los bienes propios de los municipios, sin embargo, es necesario considerar que las haciendas municipales sólo prosperarán en forma real, cuando se agilice la actividad económica pública y privada de las municipalidades.

TERCERA.- La política Fiscal, es un instrumento que usa el Estado para regular la actividad económica de sus gobernados, y está muy ligada a la Potestad Tributaria, ya que mediante el establecimiento de las contribuciones, el -

Estado puede gravar ciertas actividades, o por el contrario puede promover su desarrollo desgravando otras actividades económicas.

CUARTA.- Existe un marco jurídico bastante amplio que regula la imposición tributaria, en sus tres niveles de gobierno, Federal, Local y Municipal, que comienza desde la Constitución Federal, pasando por la Constitución Local de los Estados, hasta llegar a las leyes estrictamente municipales.

QUINTA.- Las contribuciones municipales en el Estado de Oaxaca, son establecidas por la Legislatura Estatal, siguiendo el sistema ordinario para la expedición de una ley.

SEXTA.- En el Estado de Oaxaca, los Ayuntamientos Municipales, formulan anualmente un Presupuesto de Ingresos y un Presupuesto de Egresos, pero únicamente el primero se pone a consideración de la Legislatura Local para su aprobación, ya que el de egresos por mandato constitucional es aprobado por los Ayuntamientos.

SEPTIMA.- La Administración de los Ingresos Municipales la realizan los Ayuntamientos, a través del Presidente Municipal y demás funcionarios, sin embargo se hace necesario, que estos funcionarios se capaciten en las técnicas de la Administración Pública, para que puedan planear el desarrollo municipal, que siempre debe ser acorde con los planes generales de desarrollo del país.

OCTAVA.- Los municipios de Oaxaca como todos los de la República, tienen libertad de administrar sus ingresos, sin embargo, esta autonomía financiera, que pudiera traducirse en autonomía política, se vé limitada por la disposición de la Constitución Federal, que faculta a las Legislaturas locales para declarar desaparecidos los poderes municipales en ciertos casos especiales.

NOVENA.- Los ingresos municipales del Estado de Oaxaca se incrementarán en forma real en el futuro, en la medida en que se actualice el valor catastral de los bienes inmuebles de las municipalidades, ya que los impuestos que generan estos bienes y las operaciones conexas, son auténticamente municipales, Por otra parte mejorando la capacidad administrativa de los Ayuntamientos, mediante cursos de Administración Pública Municipal, promovida por el gobierno estatal, que incluirían programas de inversión financiera por parte del Municipio, se lograría un mayor desarrollo de los Municipios Oaxaqueños.

DECIMA.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha venido a subsanar el problema de la concurrencia impositiva pero sobre todo ha logrado que las haciendas municipales se vean reforzadas y por lo tanto que puedan mejorar la prestación de los servicios públicos. Mención especial se hace de los municipios fronterizos, ó, que son puertos por donde se realizan las exportaciones o importaciones, ya que reciben una participación especial de los impuestos que generan es-

tas actividades, aplicándose estas mismas disposiciones a los municipios por donde se realizan las exportaciones de petróleo crudo y gas natural, según lo establece el artículo segundo letra "A" de la Ley de Coordinación Fiscal.

DECIMA PRIMERA.- Aunque la Ley de Coordinación Fiscal establece que los Estados deben entregar el 20% del total de las participaciones en Ingresos Federales que reciban, no existen los medios por los que los municipios comprueben que las cantidades recibidas correspondan precisamente a ese porcentaje.

DECIMA SEGUNDA.- El estado de Oaxaca se encuentra totalmente integrado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que obtuvo su adhesión mediante convenio celebrado con la Federación en el 1 de noviembre de 1979, coordinándose en materia de impuestos y, mediante declaratoria hecha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1 de marzo de 1983, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo del mismo año se coordinó en materia de derechos, por lo tanto los municipios de Oaxaca deben percibir los beneficios que resultan de la distribución de los diversos fondos de participaciones.

DECIMA TERCERA.- La situación financiera municipal, se refleja en las finanzas federales, ya que la situación próspera o adversa de las haciendas de los municipios, se manifestará en el desarrollo general de un Estado Federal como México, y dado que de la actividad económica de los municii-

pios se desprenden mayores ingresos tributarios, este rendimiento tributario también repercute en la cuantía de la recaudación federal, debido a la Coordinación Fiscal. Por lo tanto en la medida que se desarrolle la actividad económica de los municipios así aumentarán las participaciones en ingresos federales para éstos.

DECIMA CUARTA.- A pesar de las reformas constitucionales encaminadas a fortalecer las haciendas municipales y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, todavía estamos muy lejos de darle al Municipio una verdadera autonomía financiera. Por otra parte no se ha podido valorar debidamente el aumento real en la recaudación tributaria municipal a partir de los Convenios de Coordinación Fiscal, ya que si bien es cierto se incrementaron las cantidades, mucho de esto se debió a la situación inflacionaria del país.

DECIMA QUINTA.- No existe la debida publicidad en relación a las participaciones que corresponden anualmente a las Entidades y Municipios: la Ley señala los mecanismos para establecer el monto de las mismas, pero los Municipios carecen de la información necesaria para saber si en efecto las cantidades que reciben por concepto de participaciones, son las que le corresponden, luego entonces cuando menos debería publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico de la Entidad, el monto de las participaciones que reciben anualmente.

SECIMA SEXTA.- Se debe pugnar por el desarrollo inte---

gral del Municipio, atendiendo no solo a su aspecto tributario, sino también en fomentar su incorporación en el desarrollo general del país, apoyando la creación de industrias, - utilizando los recursos propios de la región de que se trate: asimismo se requiere el impulso a la agricultura y a la ganadería dotando a los campesinos de la técnica y maquinaria necesarias.

B I B L I O G R A F I A

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Soberanía y Potestad, Editorial Porrúa, México, 1983.

BLANCO RAMOS, Ignacio. Derecho Tributario. Editorial Ariel, Barcelona España, 1973.

CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa. México 1973. Segunda Edición.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores y Gil Valdivia. Introducción al Derecho Mexicano. Ediciones U.N.A.M., México 1981.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO SALVAT. Salvat Editores, México 1977.

FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS. Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1981.

FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, décima novena edición. México 1977.

GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano, undécima edición. Editorial Porrúa. México 1982.

GARZA DE LOS SANTOS, Isaac de la. Coordinación Fiscal. Revista Difusión Fiscal, No. 11. Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, mayo de 1975.

GIANINI, A. D. Instituciones de Derecho Tributario. Editorial de Derecho Financiero. Buenos Aires Argentina, 1957.

GIULIANI FONROUGE. Derecho Financiero. Editorial de Palma. Buenos Aires, Argentina. 1982.

JARACH, Dino. Curso Superior de Derecho Tributario. - Editorial Liceo Profesional Cima. Buenos Aires, Argentina. 1957.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al Estudio de - la Teoría Administrativa. Editorial Fondo de Cultura Econó mica. México 1970. Primera Reimpresión, Tercera Edición.

JIMENEZ CTALENGO, Regina y Jorge Moreno Collado. Com piladores. Los Municipios de México. Ediciones U.N.A.M. - 1978.

LARIS CASILLAS, Francisco Javier. Administración Inte gral. Compañía Editorial Continental. Quinta Reimpresión - Sexta Edición. México 1984.

MANUAL DE FINANCIAMIENTO. Sistema para la Administra ción del Desarrollo Urbano Municipal. Ediciones SAHOP. Mé xico 1981.

MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Tomo I, quinta reimpresión. Editorial Fondo de - Cultura Económica. México 1978.

PEREZ JIMENEZ, Gustavo. La Institución del Municipio Libre en México. Editado por el mismo autor. México 1975.

PETRICIOLI, Gustavo. Coordinación con las Entidades - Federativas. Revista Difusión Fiscal número 74, agosto de 1974. Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú blico.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, tomo II. México 1974.

VALDES VILLARREAL, Miguel. Soberanía y Contribución. Apuntes. México 1980.

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Edición oficial de la Secretaría de Gobernación. México 1986.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE -
OAXACA. Edición oficial del Gobierno del Estado. 1986.

LEY DE COORDINACION FISCAL. Editorial Agenda del Aboga-
do. México 1982, y Ediciones del Diario Oficial de la Fede-
ración del 30 de diciembre de 1983, 31 de diciembre de 1986
y 31 de diciembre de 1987.

LEY GENERAL DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE OAXA
CA. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca. 26 de mayo de 1962.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA. Editorial
Leyes Mexicanas. S.A. México 1978.

LEY REGLAMENTARIA DE LA LEY GENERAL DE INGRESOS MUNICI
PALES DE OAXACA. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 28
de abril de 1962.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE OAXACA.
Editorial Cajica. Puebla México 1976.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE OAXACA.
Editorial Cajica. Puebla México 1985.

LEY REGLAMENTARIA DE LA LEY ORGANICA DE AYUNTAMIENTOS
PARA LAS TESORERIAS MUNICIPALES DEL ESTADO DE OAXACA. Pe-
riódico Oficial del Estado de Oaxaca, 27 de Noviembre de -
1971.