



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGON

“CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL EN EL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA DE
JUÁREZ”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
SIMÓN GREGORIO CHÁVEZ SANTIAGO

ASESOR:
LIC. LEOPOLDO GARCÍA BERNAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BOSQUES DE ARAGÓN

JUNIO 2002.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

PAGINACION DISCONTINUA

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Aragón, de aquellas de las que he adquirido un cúmulo de conocimientos, experiencias y nociones, los cuales destinaré a prestar ayuda, auxilio y asesoría a todo aquel que lo requiera, como acto recíproco a esta muy querida y noble Institución, que a lo largo de su historia a tenido y formará grandes hombres que han dejado huella en este mi muy amado país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi padre "Don Bonito Chavez Santiago" Q. E. P. D., a quién sin sus consejos, amor, paciencia, nobleza, constancia y sobre todo sabiduría; no hubiese hecho germinar en mi la idea de ser un hombre con la iniciativa de adquirir conocimientos y los mismos destinarlos al bien de mi persona, pero más aún dedicar mi tiempo a prestar ayuda a mis semejantes.

Gracias Padre.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A Mi señora Madre "Doña Filomona Santiago Ruiz", mujer que con amor me brindó protección desde mis primeros días, a esa mujer que con desvelos y trabajos me enseñó la entereza, valentía ante su vida y, aquella que de niño secó mis lágrimas y que ahora de hombre seca mi sudor, sin desmoritar mis esfuerzos, y los onaltee, impulsándome a continuar este difícil pero muy acariciado esfuerzo de honrarla brindándole este trabajo de investigación y como consecuencia mi título de Licenciado en Derecho.

Por todo ello, ¡gracias Mamita!

....A ti mi muy amada esposa, Sofía
Rivara Ramos, quién desde hace catorce
años, me dió la oportunidad de compartir
nuestro caminos, y que con esfuerzos,
impulsos y a veces empujones, y con amor,
ahora este camino compartido lo
alcanzamos; en un acto que para los dos,
es una de las metas más preciadas en la
vida de un estudiante... alcanzar un
Título.

¡Gracias Sofía!

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mis hijos SIMÓN PEDRO
e IXCHELL PERLA, con el
deseo de que al momento de que estén en
posibilidad de entenderse, y sea
ejemplar; y que ello implique la
necesidad del estudio, como el camino
más seguro para progresar. Trabajen,
trabajen, desvídense.

Recuerden: Son lo más
importante en mi vida

A mis Hermanos y Hermanas:
Angela, Efrón, Laura Manuel,
Carmen, Luana y Máximo Pedro,
compañeros de mis juegos y mi niñez,
bastienes ahora que soy hombre,
gracias por el apoyo, la comprensión,
respeto, pero sobre todo por el amor
que me han brindado todos estos años
de mi vida.

Que Dios los Guide

A mis amigos: Jorge, Sergio,
Rodolfo, quienes sin su apoyo,
ayuda, paciencia, impulso y
comprensión no hubiese podido
concluir este trabajo.

Gracias AMIGOS...

....Mi gratitud a mi asesor
LOPELORDO GARCÍA
BERNAL, por la flexible labor
que desempeña en nuestra gran
Institución, guiándonos, brindando
su valioso tiempo para que nosotros
señalado estudiante de derecho culminemos
en forma satisfactoria la carrera.

Mi más profundo agradecimiento.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

INTRODUCCIÓN

I

CAPITULO I

NOCIONES DE LA HACIENDA PUBLICA

1.1. CONCEPTO DE HACIENDA PÚBLICA	1
ACTIVIDAD FINANACIERA DEL ESTADO, ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS	
1.2. MUNICIPIOS.	9
1.3. LA HACIENDA PUBLICA Y EL PRESUPUESTO FEDERAL.	19
1.4. CONCEPTOS DE PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO	21

CAPITULO II

LA HACIENDA PUBLICA Y EL MUNICIPIO MEXICANO

2.1 EL MUNICIPIO EN MÉXICO.	29
2.2 TIPOS DE MUNICIPIOS.	36
2.3	
ACTIVIDAD FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SUS	
MUNICIPIOS.	48

CAPITULO III

MARCO LEGAL DE LA HACIENDA PUBLICA, EL PRESUPUESTO Y EL GASTO PUBLICO.

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	63
3.2 LEYES FEDERALES.	67
3.3 LEGISLACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA DE JUAREZ.	69

3.4	LEGISLACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA DE JUAREZ.....	72
-----	--	----

CAPITULO IV

LAS FINANZAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE OAXACA.

4.1	ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL MUNICIPIO EN OAXACA.....	80
4.2	ORGANIZACIÓN FINANCIERA DEL MUNICIPIO EN OAXACA.....	84
4.3	COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA: FEDERACIÓN - ESTADOS-MUNICIPIOS.....	90
4.4	PERSPECTIVAS FINANCIERAS Y DE DESARROLLO DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE OAXACA DE JUÁREZ.....	93
	CONCLUSIONES.....	100
	BIBLIOGRAFÍA.....	105

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN.

Las finanzas públicas hoy en día son un elemento indispensable para el desarrollo de las naciones y la satisfacción social, por lo tanto, las situaciones hacendarias han venido a ser capitales para poder desarrollar los planes y programas sociales, políticos y hasta económicos.

La tarea de la recaudación y la administración de los dineros públicos es sustancial; lo mismo se da las esferas federal, estatal así como municipal, les importa que sus haciendas marchen óptimas. Para ello, se requiere el conocimiento profundo de las situaciones que en un momento pueden ser factores a favor o en contra para contar con finanzas sanas; y de no ser así, y pretender buscar las estrategias y las soluciones a tan delicada situación nos llevaría al fracaso. Con esto tendremos que decir, que no todas las situaciones son iguales, van a variar en cada Estado o en cada Municipio. Si tomamos esto como una premisa, lograremos manifestar que un Estado como el de Oaxaca de Juárez, que cuenta con un alto índice de pobreza, al igual que rezago, que no favorecen en nada a las optimizaciones hacendarias.

Así tenemos, que al interior de tal Entidad Federativa, las situaciones socio-económicas no son iguales ni parecidas al menos. La diversidad y la

heterogeneidad no permiten que se trate de implementar las mismas políticas de planeación. Considerando también los problemas de diversidad de culturas y atavismos, que han hecho que en Entidades como la de Oaxaca, se ubiquen en los lugares con mayor atraso y que sería interesante buscar nuevas alternativas para su desarrollo político, económico y social, aplicando leyes más a modo, que coadyuven más su crecimiento: ejemplo, la inversión industrial y en el sector de servicios; implementación del turismo social y ecológico, por citar algunos mecanismos.

También consideramos que el principal problema del desarrollo Municipal, se encuentra en las finanzas, sin olvidar las cuestiones de atraso social y político (caciquismo, la incomunicación, la falta de infraestructura, el arraigo de tradiciones atávicas, etc.), pues al no haber un adecuado gasto público municipal, no importa que existan leyes apegadas a la perfección de las finanzas y por ende a la prestación de servicios más óptimos. Y más aún, en éstos tiempos en que los modelos neoliberal y globalizador se imponen, en una forma poco heterodoxa, y que a pesar que los gobiernos regidos por la línea de gobierno priísta pretendieron ser más sociales, no se lograron índices de adelanto, pues es imposible hacer llegar el avance económico y social a lugares donde ni el clima favorece.

Nuestra primer premisa es de que, si el aspecto financiero es vital para el desarrollo de las políticas de planeación social y económicas, por lo tanto, la tarea hacendaria, de recaudación-administración y erogación, se hace adecuada a los ámbitos económicos, financieros y jurídicos. Por consiguiente, es menester las

facultades y atribuciones de que goza legalmente la Hacienda Municipal, y en específico, las Tesorerías Municipales, ya que son ellas, las encargadas de captar, vía diversos mecanismos e incentivos varios, los dineros públicos en el Estado de Oaxaca de Juárez.

Para afianzar esta suposición, diremos que es importante conocer aspectos doctrinales y teóricos, para pasar posteriormente a explicar la participación municipal en cuanto a éstas tareas. El marco legal es capital en cuanto al sustento de la autoridad financiera. Al hablar de las finanzas municipales, no entraremos a profundidad en cuestiones de cifras, datos o estadísticas, debido a que nuestra intención es netamente jurídica, social y administrativa. De lo anterior, colegimos que analizaremos la organización estructural del Municipio en el Estado de Oaxaca de Juárez; para ello, recurrimos a la bibliografía que amablemente la Representación del Gobierno del Estado de Oaxaca en México, Distrito Federal, puso a nuestra disposición, para su consulta.

Es fin de toda investigación, además de analizar y supervisar ciertos parámetros, lo que es también, proponer algunas soluciones y al menos sugerir aspectos que permitan valorar la situación imperante en el campo de análisis.

En el primer Capítulo daremos y estructuraremos los principales conceptos para identificar qué es en realidad la Hacienda Pública Municipal. La gran variedad

de Municipios existentes en México, existen más de dos mil, hace necesaria una tipología o al menos dar una forma de poder reconocer las características, y además, ello nos permitirá reconocer la importancia que hasta la misma Constitución le otorga a ésta figura pública en su numeral Ciento Quince. Esto fue el tema del segundo Capítulo de éste trabajo.

La Legislación que se aplica y basa la actividad hacendaria del Municipio Oaxaqueño es importante, de hecho se desprende que el Capitulado Tercero, se dedico al marco legal hacendario. El estudio somero y formal de la actividad orgánica de las finanzas públicas municipales, se encuadró en el Capítulo Cuatro de esta investigación.

Las propuestas y conclusiones van separadas pero en un solo rubro, para así, ir ligando metodológicamente la propuesta ante las conclusiones y veredictos de estudios que esgrimimos y detectamos analíticamente. Recurrimos a la bibliografía necesaria en materia hacendaria para de allí adaptarla a un estudio práctico y hermenéutico al caso de los Municipios del Estado de Oaxaca de Juárez, en específico a la Hacienda Pública Municipal. Es clara nuestra intención, ya que no existen estudios de tesis o recepcionales en este tenor, desde el ámbito jurídico, lo cual nos motivó a seguir esta empresa que consideramos como un precedente en su tipo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C A P I T U L O I

NOCIONES DE LA HACIENDA PUBLICA.

1.1.- Concepto de Hacienda Pública.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desde tiempos remotos de la humanidad y sus formaciones sociales, políticas y económicas, ha habido la necesidad de buscar la mejor forma de establecer las finanzas, los ingresos, los dineros de cada institución o ente. Si retomamos la historia humana descubriremos un sinnfín de situaciones relativas a esto.

Desde las principales civilizaciones, la hindú, por ejemplo, encontramos algunos textos relativos a la educación de los príncipes y sobre las materias que debía conocer. —entre otras los aspectos de la tesorería- como los "Arthasastras" y los " Espejos de Príncipes." de autores como Kautylla e Ibn Jaldún; así para Kautylla era importante que los gobernantes pudieran manejar y conocer " una de las principales

actividades de los monarcas era la tesorería..." Por otro, " la ciencia administrativa fue evolucionando hasta que existieron teóricos que abordaron ya no sólo a la tesorería, sino también a la policía, la Justicia, y el ejército como prioritarias en su conocimiento, dando así el surgimiento de la Ciencia de la Policía, que a su vez fue la base del Absolutismo del siglo XVIII. Esta Ciencia de la Política también se conoció como Cameralística."¹

Por otro lado también tenemos en occidente que las finanzas fueron sustanciales y su tratamiento se dio en Grecia y Roma. En ésta última – Roma – el **Tesaurus** era un cofre o arcon donde el emperador o César romano guardaba su fortuna personal y más común era conocido dicho arcón o arca como **fiscus**; es decir, que en el fiscus se guardaba el tesaurus del emperador romano. Independientemente del tesoro o fortuna personal del emperador, éste (**tesaurus**) jamás se utilizaba ya que para ello existían otros bienes producto del acto de imponer cargas financieras a las clases gentiles, es decir se imponían impuestos o cánones, como cargas obligatorias para los hombres libres. Aunque de igual forma los pueblos oprimidos por el imperio romano, debían pagar

¹ Téllez Cuevas Rodolfo, Análisis del Código Financiero del Estado de México y Municipios: una perspectiva de la técnica y doctrina jurídica hacia la regulación financiera en Revista Instituto de Administración Pública del Estado de México. #43, p. 228

cargas tributarias más fuerte y elevadas a cambio de ciertos derechos /o canonjías. Así la actividad tributaria va de la mano con el tesoro del Estado; es decir finanzas y fisco son inalienables uno del otro ya que nacieron juntos.

Tenemos así que la cuestión económica es vital y primordial ya que de ella se desprenden tópicos como las finanzas públicas y de aquí la hacienda pública. Dicho de otra forma: La economía es el mundo macro, en tanto que las finanzas son una parte de la economía y ellas a su vez se enriquecen de la hacienda pública, entre otras materias –verbigracia-presupuesto, egreso, etcétera. Así mismo podríamos decir que la Hacienda Pública es una disciplina independiente si se la quiere naturalmente analizar y estudiar.

En cada política gubernamental todo Estado debe tener en cuenta a su Hacienda Pública ya que es capital para el desarrollo del gobernado –de quien se obtienen los dineros-; asimismo, los factores psicológicos redundarán en la política hacendaria de un gobierno (a últimas fechas el Gobierno Federal ha amenazado con que, si no se cumple con la hacienda – Secretaria de Hacienda y Crédito Público- entonces el contribuyente se las verá con "Dolores " y si cumple en tiempo y forma

encontrará a "Lolita"; hasta con aspectos éticos tendrá que estar relacionada la política hacendaria; y qué decir de aspectos contables y jurídicos (para ello tenemos principios de proporcionalidad y que las cargas están fundadas y motivadas en disposiciones del Código Fiscal, esto por citar ejemplos). Así la Hacienda Pública resulta indispensable para todo gobierno, sea federal, estatal o municipal; pero ¿qué se debe de entender por Hacienda Pública?

Para Maurice Duverger, es una Ciencia que cuenta con los medios por los que el Estado se procura y emplea recursos necesarios para cubrir sus gastos públicos a través del reparto hacia los gobernados de las cargas que hayan resultado durante un tiempo determinado. Para Jacinto Faya Viesca, "es la Ciencia del Estado que estudia las medidas financieras, tales como: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas presupuestarias, política tributaria, erogaciones y demás"².

Para Rafael Martínez Morales, la Hacienda Pública es " sinónimo de finanzas públicas y que se relaciona con la captación, administración

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

² Faya Viesca Jacinto, Finanzas Públicas, p. 9, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1985. p. 9

y erogación de los recursos que son recaudados por el Estado a través de sus órganos gubernamentales competentes para ello" ³

Así el campo de estudio de las cuestiones hacendarias está restringido a los Ingresos y los egresos de los gobiernos sin importar si estos son a nivel nacional, regional o local; es decir, dicho de otra forma, la Hacienda Pública puede ser federal, estatal y municipal y su estudio en estricto sentido comprende los siguientes momentos; según Faya Viesca: a) recaudaciones públicas; b) gastos públicos; c) deuda pública, d) problemas del sistema fiscal en su conjunto.

Por otro lado, debemos reconocer que entre las actividades financieras del estado se encuentra la Hacienda Pública, que al parecer no es la más importante dentro de la economía nacional, dejando fuera obviamente la iniciativa privada y el sector social, ya que una nación sin una política fiscal y financiera óptima tendrá serios problemas en muy corto plazo; y eso será el reflejo en toda su economía, y aquí sí, se incluiría a los dos sectores participantes en la economía: el privado y el social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³ Groves M. HROLD, Finanzas Públicas pp. 16 A 20, también consultar en Martínez Morales Rafael, Derecho Administrativo, en Diccionarios Jurídicos Temáticos, Vol. III, p 115.

El proceso recaudatorio es sustancial y va ligado con una adecuada política fiscal, es decir, se tendrán que buscar políticas y estrategias que convencan y concienticen al contribuyente para que cumpla con sus obligaciones tributarias; además de la supervisión de un adecuado sistema recaudatorio más efectivo y globalizado, dejando atrás prácticas burocráticas y de terrorismo fiscal. Esto estaría como una de las principales tareas de todo Estado, y podríamos tener como ejemplo a los Estados Nórdicos de Europa, con fuertes cargas tributarias, pero con servicios públicos excelentes.

En tiempos pretéritos, la existencia de los pueblos precortesianos vio también la costumbre del pago de tributos hacia el imperio Azteca; posteriormente, esta costumbre quedó como parte de la tradición que habría de institucionalizarse en figuras como el diezmo y el quinto real. Siendo el primero para la Iglesia Católica y el segundo para la Corona Española. Además se fortaleció esta institucionalización en lo que se denominó el ramo de la Real Hacienda Pública de la Nueva España.

Siguiendo la historia de nuestro país veremos que posteriormente se definió como Real Hacienda a aquél acervo " formado por ingresos cuyo nombre se derivaba, no de las fuentes de su origen sino de su final

destino. Lo formaban la masa común destinada a cubrir los presupuestos coloniales propiamente dichos; el remisible, constituido por el producto de los estancos, que se consignaba a la península y los ramos ajenos, entradas que no pertenecían al erario, pero que puestas bajo el real patrocinio, se administraban en las cajas reales" ⁴.

También debemos considerar a la Hacienda Pública como: "el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados, municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo, por otro lado el fisco, la titularidad del estado de la Hacienda Pública"⁵.

Otras definiciones de lo que es la hacienda pública son las siguientes: Es el conjunto de los bienes pertenecientes al Estado y se trata de una organización oficial establecida para la administración de estos bienes. Así mismo, encontramos que el origen terminológico de la hacienda se deriva del latín FACIENDA, que implica lo que ha de hacerse y del verbo facere, hacer, por lo que se conoce tradicionalmente

⁴ Macedo, Pablo, La Hacienda Pública, en clásicos de la Economía Mexicana. U.N.A.M. México, 1989 pp. 337 y 352.

⁵ Flores Zavala Ernesto, Fianzas Públicas. Porrúa, México. Pág. 19

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como el cúmulo de todos y cada uno de los bienes del Estado y su administración. Por otro lado, la hacienda pública está constituida por: aquel conjunto de bienes, valores, y derechos del Estado, destinados a satisfacer aquéllas necesidades sociales; aunque suele confundirse en la doctrina a la hacienda pública con las finanzas públicas, ya que el Estado requiere de un patrimonio y un régimen adecuado para manejarlo; por lo que la hacienda pública se refiere "a la constitución, manejo y transformación del patrimonio público"⁶.

Coligiendo; todas y cada una de las definiciones esgrimidas en el presente apartado de este capítulo, tenemos que la Hacienda Pública es una parte de la actividad financiera del Estado que implica la captación de ciertos recursos económicos (tributos y contribuciones) que forman parte de su patrimonio y que existen cuerpos encargados para la administración de dicho patrimonio, con la finalidad de canalizarlo a ciertas actividades del propio Estado y demás entes, Estatal y Municipal. Es decir, la Hacienda Pública es una de las actividades encargadas por parte del Estado para hacerse de recursos y así contar con un patrimonio

⁶ De Pina Rafael y de Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Pág. 290; y Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Porrúa, México. 1996 pp.74 y 75. Se pueden consultar también las obras de Acosta Romero Miguel y Fraga Gabino relativas al Derecho Administrativo.

propio y de esa forma sufragar las necesidades que le imponga el bien público.

Sin la Hacienda, todo ente público sería incapaz de resolver y llevar a cabo todos y cada uno de sus servicios públicos y de esa forma sería casi imposible contar con las políticas y estrategias para dar solución a las demandas de una sociedad por demás cambiante y necesitada de más y mejores resultados públicos, transcritos estos, no solo en planes y programas de desarrollo social.

Para finalizar, podríamos decir que la hacienda pública es una figura tanto de Derecho Administrativo, del Derecho Constitucional y del Derecho Fiscal y sobre todo de aspectos sociopolíticos y económicos importantes.

1.2.- Actividad financiera del Estado, Entidades Federativas y los Municipios.

Como pudimos apreciar con antelación, la Hacienda Pública es el principal sostén del Estado en general, en materia económica, amén de

que existen otros rubros como los empréstitos con el extranjero, la deuda pública, interna y externa, etcétera, empero debemos encontrar y manifestar acertadamente que la actividad financiera del Estado, de las entidades federativas y de los municipios, es algo mas complejo ya que se requiere de una mayor solidez y conocimiento respecto de los principales principios y medios para entender la actividad financiera de aquellos.

La actividad financiera del Estado encierra diferentes aspectos tales como: la política monetaria; la coparticipación de la planeación del desarrollo nacional; las estrategias de inversión de la banca de segundo y tercer pisos, etcétera, sin embargo, como lo cita Jacinto Faya Viesca: (arguyendo a Sainz de Bujanda), que la actividad financiera del Estado es una facultad que éste tiene para procurarse los medios económicos que le sean necesarios para así alcanzar cabalmente el logro de sus fines; lo que ejerce, el Estado una potestad suprema o de imperio que le son propias para obviamente poder captar dichos ingresos del gobernado.

El mismo Faya Viesca asegura que de acuerdo a la naturaleza netamente económica de la actividad del Estado, ésta reviste dos

aspectos: a) todo lo relativo a los ingresos públicos a través de cualquier vía o medio; y b) el gasto señalado en cada una de las partidas a erogarse por parte del estado, una vez –claro está– que los ingresos se hayan recaudado y en éste sentido la erogación sea y sirva al sostenimiento de la administración pública de cualquier ámbito ya sea federal, estatal y municipal.

"La actividad financiera tiene como sujeto al Estado mismo y de allí que su actividad este regulada por normas jurídicas definidas sobre la base de las necesidades y/o la naturaleza de la erogación de éste patrimonio hacendario. El marco de atención en la actividad financiera del Estado, se busca el interés publico y el cumplimiento de las leyes y programas de gobierno".⁷

Para Osorio Corres, la actividad financiera del Estado está compuesta "de la recaudación de ingresos, de su administración y de su ejercicio, los ingresos son obtenidos en diversas formas y de manera constante a través de derechos, contribuciones, productos, aprovechamientos, créditos, emisión de monedas y, . . . los impuestos"⁸.

⁷ Op. Cit, pp. 10 y11

⁸ Osornio Corres Francisco Javier, Aspectos jurídicos de la Administración Financiera en México, UNAM, México. 1992, pp. 49,50.

De lo que deducimos que la actividad financiera del Estado tiene tres fases esenciales: a) captación de ingresos, b) su administración, y c) la erogación de dichos ingresos a manera de gasto público y/o presupuesto.

Para De la Garza, la actividad financiera del Estado, comprende varios aspectos: actividades para el logro de sus fines; son realizadas por el poder ejecutivo o alguna dependencia de éste; está encaminada a la realización y el otorgamiento de servicios públicos; y que utiliza y se vale de ciertos medios personales, materiales, y jurídicos para llevarla a cabo. Así, es importante ésta actividad para administrar un patrimonio, así como para determinar y hacer un marco distribuidor de los ingresos obtenidos por concepto de recaudación. Y en su última parte, se determina cómo se conserva, destina o invierten esos dineros del patrimonio estatal.

El mismo autor, - citando a Joaquín Ortega- dice: que esta actividad es desarrollada por el Estado para allegarse de los medios idóneos para cubrir sus gastos públicos y cuyo fin es la satisfacción de las necesidades públicas. Al igual que Osornio Corres, De la Garza, coincide

en los tres momentos de la actividad financiera del Estado; obtención e ingresos; la gestión y/o el manejo de éstos; y la realización de una variada gama de acciones erogativas, que puedan sostener la actividad genérica del Estado (teleológica)".⁹

Así como el Estado Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, la actividad financiera se lleva a cabo de forma similar y en ese sentido tenemos que los tres momentos (captación, administración y distribución) se repiten. Esto, en años atrás, trajo como consecuencia la doble o triple tributación, e incluso hasta la múltiple tributación; lo cual denotó la falta de delimitación constitucional y para ello se creó "el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante la ley del 22 de Diciembre de 1978.". Así las metas se establecen mediante ésta ley, y son las que siguen:

- a) La coordinación fiscal entre la Federación, Estados y Municipios;
- b) El establecimiento de la participación que corresponde a cada una de éstas Entidades, en los ingresos Federales;

⁹ De La Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano Porrúa ,México pp. 5,6.,

- c) El establecimiento de las bases de distribución entre los Estados Federativos en las participaciones Federales; y
- d) El conocimiento de las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades de carácter fiscal

Por otro lado, los organismos y sus facultades encargados de dicho sistema, son fijados por la ley, y el medio para que los Estados de la República se puedan adherir, y se requiere hacerlo a través de un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no se presenten tributos análogos. Las ventajas son la de tener y obtener un porcentaje participativo en el rendimiento de los impuestos y otros tributos.

Existe - como parte del Sistema Nacional de Tributación Fiscal - un Fondo General de Participación; que fomentará la "participación de las Entidades Federativas en el rendimiento de la recaudación federal, más otro fondo complementario de participación producto de la recaudación total federal. En el caso, de las Entidades Federativas que no hayan deseado formar parte del Sistema citado, sólo participarán en los tributos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

especiales signados en el artículo 73 fracción XXIX, inciso "g" 5º Constitucional."¹⁰

Asimismo, en el artículo 31 fracción IV, de la Ley suprema citada, se establece la obligación de todo mexicano de contribuir con los gastos de la federación, estados, y municipios donde residan; y para éste caso, el Municipio es la instancia administrativa directa para satisfacer las necesidades de la población municipal y por ende es la más indeleble y lo cual requiere un fortalecimiento concreto. La competencia entre la Federación, Estados y Municipios, es importante, en relación de que cada instancia administrativa-política deberá tener su ámbito correlativo, lo que implica que hablemos de un Sistema Constitucional en materia de Impuestos. En éste caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado al respecto, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se especifica concretamente dicha delimitación (aunque se fija pero faltan ciertas precisiones concretas) y que establece ciertas premisas: 1) la concurrencia entre la Federación y los Estados de la República en la mayoría de las fuentes de ingresos; 2) limitaciones de las Entidades Federativas, en cuanto a su facultad impositiva y tributaria, ya que está reservadas a la Federación; 3) restricciones de las facultades

¹⁰ Rodríguez Lobato Raúl op. Cit. Pp. 141-143

tributarias para los Estados de la República. Todo lo anterior está plasmado por el artículo 73 Constitucional¹¹.

Por otro lado, en los años 80 apareció una medida intergubernamental denominada Convenio Unico de Desarrollo (CUDE), que tenía como meta esencial el desarrollo económico a través de una mayor coordinación entre la Federación y los Estados de la República, que en conjunto con los Municipios y los Sectores social y privado, para el fomento de tal desarrollo en conjunto. Las tesis en que se desarrolló el CUDE, fueron:

- a) La adopción de nuevas tesis de planeación democrática, descentralización de la vida nacional y la participación Municipal,
- b) combate a la inflación a través de lo que se denominó Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE);
- c) el establecimiento de un sistema de planeación estatal democrática a través de los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADES), el cual vinculaba a las diferentes instancias administrativas;
- d) el fortalecimiento de la política de Descentralización y la Coordinación más concreta de los Municipios, ampliando su

¹¹ Ibid. p. 135

capacidad económica, política, social, y administrativa y de esa forma la participación de los Municipios en la planeación Municipal de acuerdo con las necesidades de cada uno de ellos.

Todo lo anterior para el fomento Municipal apuntalando el sistema de Coordinación fiscal, vía Ley de Coordinación Fiscal. Como se podrá apreciar, la coordinación Interestatal tendría como finalidad evitar la yuxtaposición ó duplicidad de funciones en materia tributaria y con ello preservar el desarrollo financiero y económico de las Entidades Federativas y de los Municipios. Pero, al final se pretende el desarrollo económico, político, social, y administrativa de éstas entidades y en específico de los núcleos municipales, en razón de que se encuentran directamente relacionados con la población, es decir, el fomento integral del Municipio y una nueva política tributaria evitaría las entropías financieras.

A últimas fechas se han establecido nuevos mecanismos y estrategias para una mejor actividad hacendaria y ello se demuestra en la "elaboración del Programa de Desarrollo Institucional Municipal, el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cual, en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación,"¹².

De igual manera en la " Ley de Coordinación Fiscal y a lo establecido en el Convenio de Desarrollo Social de 1998, lo cual implicaba en fortalecer las esferas del gobierno Federal, estatal y municipal."¹³.

Sin olvidar y dejar de lejos el aspecto de la actividad financiera del Estado, tendremos que la recaudación tributaria y hacendaria de la Federación es importante ya que a través de las facultades que se brindan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como encargada de la captación, y una vez sucedido esto, se concretiza el Presupuesto de la Federación, el cual se administrará como gasto público para así distribuirlos a los diferentes sectores y entidades descentralizadas, así como a las diferentes entidades federativas dispondrán de un presupuesto, amén de las recaudaciones propias, para las diferentes actividades y sectores estatales; por lo que hace al Presupuesto a los Municipios, los Estados Federados harán lo propio(al igual que la

¹² Pichardo Pagaza Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo I. Editorial CONACYT. INAP. México 1985 p. 87.

¹³ Salazar Rodríguez José F, "El ramo 33 y su impacto en la administración municipal", en Revista Instituto de Administración Pública del Estado de México, NO. 43, Toluca, 2000, p. 135.

federación), con respecto a la distribución de los Egresos hacia los Municipios. Es decir, se va de los Egresos Federales a los Estatales y de éstos últimos hacia los Municipios.

La recaudación hacendaria ha tenido un sin fin de cambios a lo largo de los últimos años, en razón de que las circunstancias son cambiantes y que las necesidades han sido factor para los cambios en cuanto a la actividad financiera en éstos tres rubros administrativos de gobierno: Federación, Estados, y Municipios.

1.3.- LA HACIENDA PUBLICA Y EL PRESUPUESTO FEDERAL.

En todo Estado, el presupuesto público es importante ya que es la parte central de la Hacienda Pública. En toda Hacienda Pública es de suma importancia el presupuesto, ya que éste "representa una previsión y comparación de los ingresos y gastos futuros..." deja de ser un balance, ni un proyecto financiero, ya que es un " programa formal para orientar y dirigir la actividad económica del sector público y de los particulares, de acuerdo con el grado de intervención del Estado" en la vida económica

nacional. Es decir, que no existirá el presupuesto sin la materialización de la actividad hacendaria y ésta a su vez perfila su administración – de los recursos- a través del presupuesto público, como una primera instancia antes de hacer llegar los recursos a la población directa beneficiaria de aquellos. En el caso de nuestro país " el presupuesto público, es de carácter obligatorio, en tanto, debe estar plasmado en ley , por lo que queda en manos de los legisladores llevar a cabo su designación y estudio para así contar – la federación- con tales caudales. "14

Ahora bien, lo importante es saber qué debemos entender por presupuesto público, amén de términos como el gasto público y de esa forma poder comprender un poco más de qué es la Hacienda Pública y cuál será el entorno de ésta en su financiamiento del desarrollo intergubernamental.

14 Ibid p 13

1.4.- CONCEPTOS DE PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO.

Desde el punto de vista netamente administrativo o de la Ciencia Administrativa es una parte de la Planeación Administrativa, y ésta última es una parte del proceso administrativo que toda administración, ya sea pública o privada, deberá realizar en forma "científica" y no arcaica o coloquial, de tal suerte que se lleve a cabo una serie de pasos ordenados en un proceso para efectuar adecuadamente todas y cada una de las actividades que tiene encomendada la administración de un ente privado o público, según sea el caso. Para Zorrilla y Méndez, el presupuesto es la constitución de un "programa de acción económica para un tiempo determinado"; así económicamente "es el programa de trabajo que el Estado se propone realizar en un periodo determinado, generalmente un año...".¹⁵

Así, se puede hablar de un presupuesto de ingresos y un presupuesto de egresos.

¹⁵ Zorrilla Arena Santiago y Silvestre José Méndez, Diccionario de Economía, Editorial Océano, México, 1992, p.130.

Otros más determinan que el Presupuesto " es un documento obligatorio y de carácter administrativo, que es enviado como anteproyecto por el Presidente de la República, a los ciudadanos Diputados del Congreso de la Unión para su estudio, análisis y sobre todo, su aprobación."¹⁶

Por otro lado , el emérito constitucionalista Andrés Serra Rojas, dice " que el presupuesto es un estado de cuentas provisional y con límites, que una vez sancionado y aprobado lo convierte en ejecutivo y obligatorio, y donde se plasman los gastos e ingresos a realizarse durante un cierto periodo"¹⁷.

Así mismo, el origen de la palabra presupuesto deviene del francés BUDGET- acuñada en el siglo XVIII- que significa: bolsa (sac de papier), es decir; saco de papel, o saco para los papeles, se dice "documentos económicos, que llevaba el portamonedas público, el cual servía para recibir los ingresos y obtener las sumas que gastaría el Estado, ya que el Ministro de Finanzas ponía a discusión (en el Parlamento, para el caso

¹⁶ Osornio Corres Francisco Javier, Op., cit., p.83.

¹⁷ Serra Rojas Andrés Derecho Administrativo, tomo II, Porrúa, México, 1996. pp. 23.

de Inglaterra), sus planes de gasto, con fines de adopción y control, sin que abriera en realidad ninguna bolsa o bougette"¹⁸.

El Presupuesto sirve para prevenir financieramente los posibles gastos que se deberán realizar en un tiempo determinado, a través de un ente público (Hacienda) y en el mismo se precisan los gastos calculados y éstos recursos son provenientes de los particulares y de sus propios recursos como los de aprovechamiento y derechos. El Presupuesto debe expresarse por escrito, como una de sus características de su propia naturaleza y que está o debe estarlo por y a través de una ley pública. Así el sistema o régimen financiero del Estado depende del sistema económico del mismo.

Otras definiciones nos dicen que " es el cálculo y balance previo de los gastos e ingresos del Estado... es el cálculo anticipado del costo de una obra y también de los gastos o ingresos de una empresa o colectividad (y) denota los ingresos y gastos para un periodo determinado en una corporación, un organismo público, un Estado".¹⁹

¹⁸ Vázquez Arroyo Francisco, Presupuestos por Programas para el Sector Público de México, p.13.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 13 y 14

Así Elisur Arteaga Nava, nos refiere que " el término de Presupuesto es de origen medieval y del latín *praesupponere*, de *prae*; antes, y *supponere*; de suponer, es decir, suponer antes de algo. Es el cálculo anticipado de gastos a realizar en un ejercicio fiscal y se considera como una de las instituciones que integran el Paquete Fiscal de la Hacienda Pública".²⁰

Siguiendo la misma perorata del autor antes citado, diremos que el presupuesto lo elabora (anteproyecto o proyecto) el titular del Poder Ejecutivo, vía Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y lo presenta a la Cámara Baja y en él se contiene una propuesta y cálculo de inversiones y gastos a realizar. Así también, ésta institución se da a los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

En los Estados, el presupuesto lo presenta el gobernador a través del Secretario de Finanzas al Congreso Estatal; y el caso de los Municipios se puede dar en dos sentidos: a) El Ayuntamiento hace el proyecto y lo da a conocer al Ejecutivo Estatal, quien a su vez lo hace llegar al Congreso local respectivo; b) O es el mismo Ayuntamiento quien podrá hacerlo y sancionarlo per se. En algunos casos, - como una

²⁰ Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional, en Diccionarios Jurídicos Temáticos,

tercera variante – es el gobernador el que lo realiza y lo presenta ante la Legislatura Estatal para su aprobación. Particularizando, la existencia de un presupuesto general se refiere a los ingresos y egresos que deberá realizar el Estado (ya sea instancias públicas, Estados federativos, y Municipios) en un tiempo determinado y de acuerdo con la ley será presentado por escrito ante una instancia sancionadora y aprobadora.

Ahora bien, el Presupuesto Público se enfoca a los egresos de la esfera gubernativa, es decir, el presupuesto de egresos de la Federación es sustancial como instrumento para orientar la actividad económica nacional: aumento o contracción de las inversiones, generación de empleos, influencia en la atenuación o incremento de la inflación, fomento a la producción y comercialización privadas, entre otras. Por lo que tenemos que el Presupuesto de Egresos " es una decisión del órgano legislativo que permite a la administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal"²¹.

Es decir, cuáles serán los gastos y los costos del financiamiento que el Estado deberá realizar para cumplir con sus obligaciones

Vol.2.Editorial Harla. México 1999. p.74.

²¹ Martínez Morales Rafael, Derecho Administrativo, en Diccionarios Jurídicos Temáticos, tomo III, pp. 191 192.

específicas. Ahora bien, por lo que respecta al Gasto Público, éste se denomina por todas aquéllas "erogaciones monetarias que realiza el Estado en el ejercicio de sus funciones; y forma parte de la actividad financiera y se efectúa conforme a la respectiva autorización del poder legislativo."²²

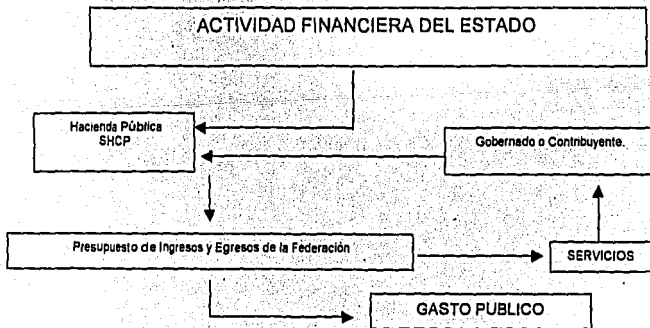
Es decir, el presupuesto de egresos, o de otra forma: son las salidas o los gastos externos que deberán hacerse de la masa de los dineros públicos. Las erogaciones propiamente forman parte (o el todo) del gasto público, y estas erogaciones son de carácter imperativo y están dirigidas a cubrir los servicios públicos y las necesidades de la organización estatal. Así también, "son aquellos gastos dedicados y destinados a la satisfacción atribuida al estado de una necesidad colectiva y quedando fuera los gastos destinados a la satisfacción de una necesidad individual; por lo que tenemos que dentro del presupuesto se ubica al gasto público y de allí que exista una amplia clasificación de estos o éste (el gasto público), la cual facilita la formulación, ejecución y contabilización del presupuesto"²³

²² Ibid, p. 128.

²³ Ibid, p. 44.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

captados los recursos – en el presupuesto público de acuerdo al proyecto presentado por el poder ejecutivo- vía Secretaria de Hacienda y Crédito Público- al poder legislativo (que lo autoriza) quien lo sanciona a través de una ley o norma legal y que para su mejor manejo lo adecua al o los tipos de gastos públicos a los que habrá que desarrollar – como función pública- el estado hacia los gobernados, quienes son los contribuyentes, como se podrá observar.



Podríamos concluir en lo siguiente: La hacienda municipal nace correlativamente con la figura principal de la institución del municipio teniendo como base del mismo, el conjunto de ciudadanos de una ciudad o población, y su desarrollo es consecuencia del proceso de crecimiento

de las comunidades, las cuales fueron sometidas al gobierno del Estado, como lo hemos visto a lo largo del presente capítulo.

Respecto a la administración de los bienes del Municipio, los mismos se han subordinado a la autoridad superior (El Gobierno del Estado y/o en su caso el Gobierno Federal).

En México, el proceso de desarrollo económico del Municipio ha sido rezagado como consecuencia de diferencias, acuerdos e incluso podríamos hablar de olvidos políticos y administrativos.

C A P I T U L O I I

LA HACIENDA PUBLICA

Y

EL MUNICIPIO MEXICANO.

2.1. EL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Hablar del Municipio nos hace pensar en la historia del mismo, lo cual nos remitirá a las antiguas civilizaciones como Grecia, en donde ya se le consideraba como: "una institución que va ligada con la idea de la democracia, y formaba parte de la organización interna de las polis y de cada una de ellas va a ser diferente pero con una base, semejante la cual encontramos en el mundo griego (ya sea Esparta, Atenas u otra polis)"²⁴

²⁴ Rendón Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1985. pp. 35 , 36.

En la época romana el Municipio se da como una forma más política y social e incluso de allí nos viene el término, por lo que diremos que la palabra Municipio es latina, deviene del *Municipium*; siendo sus raíces de *muni*, que significa carga, y *civitas*, de ciudad, lo cual se traduciría como " el trabajo de la ciudad". Existe un segundo criterio, que señala que las raíces son *munia*, de oficio o carga, y *capere* de tomar, o lo que es lo mismo tomar los oficios o cargos . Asimismo existen otros que manifiestan su sentir en relación con la existencia de instituciones similares en otros pueblos como: el *uji-japonés*; la *siipe-Alemán*; e incluso el *Calpulli Azteca*.. Pero efectivamente, la institución municipal recae en el Imperio Romano, ya que tras la expansión del mismo, ello obligó a que las ciudades conquistadas por las legiones romanas , se les aplicaran cargas ó tributos para que aquéllas gozaran de ciertos derechos civiles o políticos, denominados *municipia*(de *munus*,carga); y así el municipio tenía las siguientes características:

a) Se les otorgaba la calidad de ciudadanos a los habitantes de la ciudad conquistada (*status civitatis*);

b) Tenía una autonomía administrativa local, organizando un gobierno interno, un cuerpo policiaco y un aparato de justicia;

c) El gobierno se ejercía a través de los comicios y por magistrados propios;

d) El régimen era popular más o menos, según sea el caso;

e) El municipio tenía el rango de ciudadanía y era esencialmente urbano;

f) Fue producto del derecho público romano, dejando a los ediles la perfección de la organización municipal;

g) Se creó la figura del magistrado *judere municipalis* para impartir justicia;

h) También dependiendo de su independencia gubernamental con Roma, se les podía denominar municipios *federatas*, cuando dependía de la ciudad capital del Imperio; pero cuando tenía su propia organización local, " sin la completa ciudadanía romana se les designó *municipia cerita*."²⁵¹

²⁵ Gámiz Parral Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, Editorial U.N.A.M. México 1985. p.317,

Así tenemos que los municipios surgen como una organización política, social, administrativa y jurídica de carácter público en Roma y que a través de la Influencia Española (godo y visigoda) llegó a nuestras tierras; esto como una segunda etapa del desarrollo histórico del municipio.

Tras el advenimiento de los godos y visigodos hispanas, fue importante la administración municipal que existió en tierras como: León, Castilla, Valencia, etc., lo que no implicó que la dominación árabe influyera en dichas administraciones. Así existieron un buen número de leyes y decretos reales que apuntalaron la administración y justicia municipal en aquéllas tierras: el Fuero de León (hacia el año 1020) por el rey Alfonso V; y en el siglo XII el rey Alfonso X, "el sabio", simplemente disminuyó las facultades de los Consejos Municipales a través de las Siete Partidas; así también el rey-emperador Carlos IV, otorgó fueros de inviolabilidad a las ciudades municipales, sin embargo, esto duró muy poco ya que las medidas del monarca fueron en pos del absolutismo, restándole autonomía a los Municipios. Con ésta idea, se podría decir que el municipio español era la fuente de la organización aldeana y parte del Derecho Foral (del foro o palestra donde se hacían públicas las

justas o encuentros jurídicos). Esencialmente la historia del municipio español, se tradujo en nuestras tierras como parte del Derecho de Conquista empleado por los conquistadores.

Así, es Fernando Cortés de Monroy (mal llamado Hernán Cortés) es el primero que usa la figura del municipio como parte del derecho de conquista y así legislar y legitimar su conquista política y militar (sin olvidar lo que atañe a la religión, dando como testimonio el Acta de Constitución del Primer Municipio, santiguado por la inseparable misa que diera fe de tal hecho). Así el 22 de Abril de 1519, se funda el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz. De ésta forma se fueron creando los primeros ayuntamientos, como la única representación popular, a través de los Alcaldes ordinarios ; y se dio la irreparable práctica de la venta de los cargos concejiles. Una vez que Napoleón invade a España y se lleva a cabo la abdicación del rey Carlos IV, sobre el entonces príncipe de Asturias(luego rey Fernando VII) , en la ciudad de Bayona, Francia; y la posterior renuncia de éste último en la persona del príncipe José Bonaparte (rey José I) , y ante la disyuntiva de las colonias de reconocer o no al nuevo monarca, lo que ocasionó que en lo que se conocía como Nueva España, los Ayuntamientos más importantes desconocieron el gobierno del monarca francés , para

esperar la reinstalación del rey Borbón . Así en la Constitución de Cádiz de 1812 se habla someramente del municipio; pero es en las Constituciones de 1824 y 1857 las que abordaron la materia municipal como parte de la reglamentación regional o local, teniendo así que el artículo 109 de la Constitución Política de 1857 sería el antecedente directo del artículo 115 de nuestra Carta Magna actual. Por otro lado, la Constitución de 1836 (Siete Leyes) , de corte conservador y unionista, en la Sexta ley reglamentó ampliamente el municipio.

Con la llegada del Porfiriato, el municipio tuvo que ser supeditado al poder de los gobernadores porfiristas y la implacable dictadura caudillista; así que las jefaturas o prefecturas políticas alcanzaron un mayor revuelo, dejando atrás al municipio controlando a los ayuntamientos (éstas jefaturas o prefecturas venían desde la Constitución gaditana) . Esto último fue una de las tantas banderas políticas revolucionarias, declarando así el municipio libre (así lo establecía el programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón y del Partido Anarcosindicalismo; Madero en su Plan de San Luis; y Pascual Orozco en su plan de la Empacadora , para ser retomado por Venustiano Carranza en su Plan de Guadalupe de 1914).

Para Venustiano Carranza, el municipio sería la base de la división territorial de la nación y no existiría Intermediario alguno entre éste y las entidades federativas. Empero, no regulaba la hacienda municipal, lo cual posteriormente fue abordado y dictaminando que los municipios podían administrar libremente su hacienda municipal, recaudando los impuestos y cargas, contribuciones y demás gastos públicos en el Estado en forma proporcional.

De ésta forma quedó instituido la figura del municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115. Este precepto ha recibido innumerables reformas desde 1917 y son:

- 1) 20 de Agosto de 1928;
- 2) 29 de Abril de 1933;
- 3) 8 de Enero de 1943;
- 4) 12 de Febrero de 1947;
- 5) 17 de Octubre de 1953;
- 6) 6 de Febrero de 1976;
- 7) 6 de Diciembre de 1977;
- 8) 3 de Febrero de 1983;

- 9) 17 de Marzo de 1987;
- 10) 23 de Diciembre de 1999.

En sí el artículo 115 de la actual Carta Magna, será analizado en lo referente al quid del presente trabajo, en tal virtud, dejemos en claro la diversidad tipologica de los municipios mexicanos y cuáles son algunas de sus atribuciones.

2.2.- TIPOS DE MUNICIPIOS.

Hacia el año de 1983 existían en el país 2377 municipios y en los años recientes- verbigracia, se creó al menos en el Estado de México el municipio de Chalco-Solidaridad o Valle de Chalco, teniendo que para el año de 1997 existían 2407 municipios, según, "dato estipulado por el Maestro Rafael I. Martínez Morales, de los cuales grosso modo diremos las características y los tipos que para ello hemos determinado."²⁶

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁶ Derecho Administrativo, en Diccionarios Jurídicos Temáticos . Vol 3. p. 161

Los problemas sociales, económicos, de densidad poblacional e incluso algunos de índole cultural son determinantes para establecer el tipo de Municipios de que se traten; empero, han existido varias opciones para dilucidar este aspecto por parte de dependencias e instituciones, como lo es el caso de que en el año de 1979 el llamado "Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales", hizo una división del país en siete zonas geográficas, de acuerdo al desarrollo de sus Municipios quedando de la siguiente forma:

Zona I.. De estímulos preferenciales.- Reconoce a aquéllos Municipios necesitados de un fomento industrial;

Zona I A. De estímulos preferenciales para el desarrollo portuario industrial.- que comprendería a aquéllos relacionados con puertos y/o alledaños a aquellos;

Zona I B. De prioridad para el desarrollo urbano industrial.- que comprendería Municipios de rango urbano en pos de una mayor industrialización;

Zona II. De prioridades Estatales.- incluye a Municipios prioritarios para la industrialización de cada Estado;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Zona III. De ordenamiento y regulación.- se da en aquellos Municipios en los que se trata de atenuar la concentración en la centralización de la capital de un Estado;

Zona III A. De crecimiento controlado.- Incluye a Municipios con problemas de desarrollo urbano sin planeación;

Zona III B. De consolidación.- que comprendería a Municipios del Centro y Centro-Oriente del país (México, Puebla, Tlaxcala).

Lo que implicaba esta clasificación era de acuerdo con el crecimiento industrial de cada Municipio y era un tanto imparcial y las condiciones en aquellos días fueron diferentes, por lo que se recurrieron a otras clasificaciones, las cuales tomaron otros parámetros y para el año de 1981, lo que se conoció como Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República , formuló una clasificación que atendió a aspectos como: habitantes; principales actividades económicas; servicios de superestructura con los que contaban los Municipios (educación y cultura); servicios públicos proporcionados; su presupuesto de ingresos; y las características de sus asentamientos humanos .

Lo anterior dio como resultado la siguiente tipología :

- Municipios Rurales.
- Municipios Semiurbanos.
- Municipios Urbanos.
- Municipios Metropolitanos.

Las características de los Municipios rurales son las siguientes: su número de habitantes es de menos de treinta mil; las principales actividades económicas son la agropecuaria, ganadería pesca y la minería ; en cuanto a los servicios educativos y culturales que prestan se encuentran, la educación básica; cuentan con servicios públicos de agua y alumbrado público en sus respectivas cabeceras municipales; el presupuesto anual cifraba en menos de quinientos mil pesos; en cuanto a las características de los asentamientos humanos, se trata de pequeños poblados dispersos. Podríamos decir, que ejemplos de este tipo de Municipios proliferan en Entidades Federativas sureñas como : Oaxaca, Chiapas, Tabasco, por citar a las más comunes.

Los Municipios semiurbanos, se estima que tenían un número poblacional de entre los treinta mil a sesenta mil habitantes; con actividades económicas dentro del sector primario, secundario y en especial la pequeña empresa o industria; ya cuentan con servicios de

educación media; de agua potable, drenaje, alumbrado público, servicio de limpieza, panteones en las cabeceras, con un presupuesto anual estimado entre trescientos a dos millones de pesos; en cuanto a los asentamientos humanos, existe la cabecera y alguna otra localidad importante con pueblos diseminados.

Entre los sesenta mil a trescientos mil habitantes cuentan los Municipios urbanos con actividades más diversificadas ya que se incluye el turismo y las actividades de los tres sectores económicos como la agricultura, ganadería, industria, comercio, los servicios; cuentan con escuelas de mayor nivel académico hasta con Universidades y un buen número de bibliotecas; además con casi todos los servicios públicos, no tan sólo en la cabecera municipal, sino también en las poblaciones aledañas; con altos presupuestos; con comunidades de suma importancia, además de la cabecera municipal.

La amplia cobertura habitacional es "la característica de los Municipios Metropolitanos, con los sectores económicos bien definidos; en cuanto a su superestructura, es básica, se podría decir que, sistemáticamente existen universidades donde se prestan servicios de postgrado con otros tipos de apoyos y servicios académicos de

importancia; prestan todos los servicios públicos; en materia presupuestal tienen altos ingresos; con grandes concentraciones de asentamientos humanos y múltiples poblados importantes."²⁷

Como se podrá apreciar, los criterios son tan variados que es importante hacer mención que de un Municipio a otro habría un sin fin de diferencias, considerando que existen Estados de la República muy variados, entonces tendremos que analizar (de acuerdo a esto) en qué

tipo de Municipio se ubicaría alguno de estudio. Como lo es el caso de los Municipios del Estado de Oaxaca de Juárez, sería una tarea titánica –más amplia a las expectativas de la presente tesis- para ser analizada en ésta parte.

Empero, diremos que ejemplo de la segunda clasificación tenemos a Municipios como Chimalhuacán, Ozumba, en el Estado de México; Balancán, en Tabasco, respectivamente; en el caso de los urbanos encontramos a Coacalco, San Nicolás de los Garza, Cadereyta, etc. en los Estados de México, Nuevo León, respectivamente. Como

²⁷ Pichardo Pagaza Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Vol. 2, pp. 289 y 291.

Así mismo, tenemos que para la constitución de un Municipio no hay esquema definido ya que existen contrastes entre Municipios sumamente pobres con escasos recursos y Municipios urbanos de gran importancia económica; no puede precisarse si los Municipios son el resultado de comunidades naturales parece ser que, en el Estado de Oaxaca, el origen de gran número de Municipios es la existencia de las antiguas parroquias o curatos. Desde el ámbito geográfico también se dan enormes diferencias entre los mismos Municipios de una entidad federativa, o entre unos y otros de otra entidad; así que desde el punto de vista geográfico, no hay una constante que nos permita afirmar cuál podría ser la medida ideal como extensión del Municipio.

Podríamos hacer otra clasificación donde se podrían tomar como parámetros: el desarrollo económico, la situación geográfica, los aspectos demográficos, la administración del gobierno municipal; la educación de las principales autoridades, ya que como lo afirma el maestro Acosta Romero, el 90% de nuestros municipios son rurales; su situación financiera interna sería otro factor sustancial, por citar las más importantes.

Coligiendo. Tenemos que el Municipio es de suma importancia en México desde la llegada de los hispanos a estas tierras y que las reformas han sido importantes al ámbito jurídico lo que implicaría una mejor participación en el desarrollo municipal, con un interés vivo en hacer florecer la célula político-administrativa de las Entidades Federativas. Esto ha preocupado a varios gobiernos en especial al del Presidente Miguel de la Madrid, quien impulsó la Reforma Municipal en su mandato, pero después de él han transcurrido una serie de implementos para hacer que el Municipio se desarrolle que los beneficios financieros lleguen a ser más; mientras que las políticas del Presidente Carlos Salinas, con el apoyo del ramo 26 y los planes de Solidaridad a ciertas municipalidades, verbigracia Valle de Chalco; que no dejaron de ser simples planes de legitimación o de justificación política de una Administración en deuda electoral. O en el caso de la Administración del C. Ernesto Zedillo, que implementó recursos que no paliaron la pobreza, simplemente la "maquillan" como los planes de Progresá y la apertura del Ramo 33, como una fuente de financiamiento extra sin olvidar las ya existentes medidas jurídicas y presupuestales de la administración comentada.

Ahora bien, el Municipio ha sido importante en nuestra historia y es en la actual Carta Magna, que ha dejado su sello ya que hoy en día es una fuente legal y política para establecer el desarrollo y la estructura del Estado Mexicano; es decir, que el Municipio es la célula que hace germinar al Estado Soberano y que a través del Pacto Federal ha circunscrito un papel preponderante de coordinación que -- por cierto-- aún falta mucho por concretizar en ésta materia. Y así tenemos que la relación entre el Estado Mexicano y el Municipio se dá no solo a través de aspectos geográficos y/o políticos, o administrativos, sino también desde el ámbito financiero, como se observó con antelación en el primer capitulado de ésta tesis.

Como ha quedado señalado, la tipología de los Municipios es muy significativa en el sentido de que denotaría que hablásemos de que en base a lo antes señalado, la situación financiera de cada Municipio también se verá repercutida en el aspecto económico, en los dineros que capta a través de las diferentes vías (Federación o las Entidades y otros medios). No es tarea, ni objetivo de este trabajo abordar la organización interna y estructura de la conformación de todo Municipio, sino simplemente hemos hecho una ubicación, para conocer lo más sobresaliente de esta figura del Derecho Administrativo y en especial nos

centraremos en abordar el ámbito financiero y económico sin menoscabar los factores jurídicos y sociales que influyen capitalmente. Sin embargo, para el maestro MIGUEL ACOSTA ROMERO las características del Municipio son :

1.- " Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la República;

2.- Cuenta con personalidad jurídica propia, que le otorga la Constitución Federal y las locales;

3.- Como Ente jurídico cuenta con un patrimonio propio;

4.- Está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no existe Intermediarios entre el Municipio y la autoridad del Gobernador del Estado;

5.- Administra libremente su hacienda producto de las contribuciones que le autoriza la Legislatura Local, las cuales sirven para

atender sus necesidades;

6.- Posee facultades reglamentarias para los asuntos de su competencia interna;

7.- Tiene a su cargo la administración de ciertos servicios públicos vecinales, y

8.- Sobre todo es autónomo, es decir, se trata de un Municipio Libre."²⁸

Por otro lado, el Dr. Raúl Olmedo Carranza , en 1987 predicaba que: "para el año 2000, el Municipio tendría que visualizar varios aspectos para su eventual desarrollo, tales como: la demografía, la economía, la ecología, la cuestión alimentaria y el fortalecimiento de la Reforma Municipal de Diciembre de 1982- realizadas por el Presidente Miguel de la Madrid."²⁹

Nosotros consideramos estos aspectos para así tener más elementos a nuestra disposición, en cuanto a establecer y fortalecer la tipología que delimitamos en un inicio, en el momento de hablar de los cuatro tipos de Municipios.

²⁸ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1991 .p. 585.

²⁹ Olmedo Carranza Raúl, El Municipio en año 2000, en Cuadernos de Política y Administración Pública, Número 33, Mayo/Agosto, IPONAP, Editorial, México 1987, p. 61.

Comentando lo anterior, diremos que uno de los factores a considerar más objetivamente es el papel de los dineros, de los recursos que recibe y de que disponen los Municipios para así poder hacerse de cierto desarrollo; es un ciclo complementario, ya que sin ingresos o sin una política tributaria, donde no se establezcan las partidas de captación resultaría impropio que la federación y/o los gobiernos estatales lo puedan solucionar todo a través de la inyección de recursos y financiamientos. Esta y tareas similares se han puesto en marcha y los resultados están al margen de lo esperado y el retraso de los Municipios de las Entidades Federativas sureñas es latente y notorio. Se aducen un sin fin de situaciones que no denotan sino una falta de previsibilidad y de planeación adecuada en esos linderos. Además de que la ignorancia ha servido para anidar rezagos y falsas panaceas dentro de sociedades cerradas y poco latentes al cambio: allí están Estados como Oaxaca y Chiapas.

A pesar de ello hay que hacer esfuerzos dobles, por lo menos en el aspecto financiero y hacendario, para que los rezagos disminuyan o se aminoren de ser posible. Así mismo, la falta de cohesión entre los ciudadanos es uno de los males a los que se han tenido que enfrentar administraciones, que aunque deseen el bienestar de esas localidades

y/o municipios resulta obsoleto, por la falta de identidad real entre esas regiones. Problemas como el caciquismo, la falta de comunicación, la pobreza extrema, hasta el clima, y demás factores que lamentablemente hacen que los resultados sean malos.

2.3.- ACTIVIDAD FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y SUS MUNICIPIOS.

El precepto de que el Municipio deberá tener plena libertad de manejo de su Hacienda Municipal, está claro en el artículo 115 de la actual Constitución Federal; se ha manifestado claramente que: "Estos cuenten con los medios económicos necesarios para la realización de la libertad municipal, teniendo así que los Municipios puedan tener una mejor capacidad recaudatoria, para mejorar la relación fiscal Federación-Estados- Municipios." ³⁰

Así la coordinación entre las Entidades Federativas y sus respectivos Municipios ha cambiado constantemente y está supeditada- así se ha podido demostrar y observar- por el centralismo político y

³⁰ Rincón-Gallardo Gilberto, Nuevo Marco Jurídico para la Libertad Municipal, en Quórum, num. 28, jul., 94, pp. 41 y 42.

burocrático, lo que ha entorpecido el crecimiento municipal. Tenemos de esta forma que la Federación ha sido siempre populista en torno a las necesidades del municipio y a adoptado una ..." actitud paternalista con relación al Municipio después de haberlo abandonado, y tuvo que adquirir o allegarse de recursos económicos por medio de préstamos hipotecarios con instituciones particulares, viéndose definitivamente insolventes, incapaces de pagar lo que adquirió para solventar las necesidades más urgentes, por medio de subsidios, le quita la carga de encima...(y) con relación al Estado, se autojustifica su actitud cuando determina qué bienes serán los que, en su Hacienda, el Municipio administre..."³¹

De ésta forma hemos encontrado la importancia de los Municipios para poder obtener una libertad hacendaria, y no fue hasta hace pocos años en que ésta se ha perfilado más liberal , es decir; más abierta hacia la liberalización de criterios y estrategias de captación al interior de los Municipios. Esto sería esencial y al respecto encontramos que en las reformas a la fracción IV del artículo 115 Constitucional del 23 de Diciembre de 1999, en cuanto al inciso "c" se da cabida al municipio para que proponga, verbigracia, las cuotas y las tarifas aplicables a los

³¹ Acosta Romero Miguel, op., cit., p.611.

impuestos, derechos, y contribuciones a las legislaturas locales para que las aprueben; y además los presupuestos municipales de egresos serán de la aprobación de los Ayuntamientos de acuerdo a sus necesidades, lo que implicaría un poco de apertura en materia de egresos.

La relación que se ha venido dando entre la Federación-Estados-Municipios, ha sido bastante cuestionable, como ya se pudo apreciar con antelación (en el apartado 1.2). Debiera pensarse que el gobierno del Estado, tendría la obligación de apoyar a sus respectivos municipios para la obtención de mayores canales de acceso financiero, ya sea por la Federación o influyendo a través del cabildeo en las Legislaturas Locales para que los Municipios sean agentes más directos para obtener más ingresos; y sirvan como intermediarios entre los Municipios y la Federación, vía Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para así poder hacer si no; las mejoras legislativas, si fincar las estrategias adecuadas para solventar consensos, respecto de la hacienda municipal en sus Estados. Lamentablemente cuestiones políticas e ideológicas en el proceso de la transición política, resultan incompatibles, cuando por ejemplo; el gobierno estatal es de diferente extracción partidista al del Municipio que requiere del apoyo. Estos cambios en la estructura de poder son letales, ya que la inconsistencia y el revanchismo político

dejan saldos negativos en las diferentes administraciones. El ejemplo lo tuvimos recientemente (hace unos años) en Puebla, durante el gobierno del Señor Manuel Bartlett, el Congreso Local legisló una ley que imponía mayores cargas fiscales a los municipios, en especial en aquellos municipios que no eran administrados por el partido del gobernador, que no estaban en disponibilidad de cubrirlos.

Con la finalidad de realizar una adecuada canalización de los ingresos y la captación financiera de los Estados de la República, estos han implementado políticas de reingeniería jurídica, para así encuadrar en un sólo cuerpo (codificación) lo relativo a la regulación de la actividad financiera del Estado y los Municipios, lo que permitirá mayor seguridad jurídica a los gobernados y facilitará la aplicación de la ley; evitará prácticas discrecionales y eficientará la administración de los recursos públicos; además de dar una mayor congruencia y homogeneidad a la actuación de los Municipios y de la Entidad, por tratarse de un ordenamiento que rige ambos órdenes de gobierno. Lo anterior fue presentado por el entonces gobernador del Estado de México, César Camacho Quiroz, en Diciembre de 1998; quien fuera el impulsor de esta idea; también sobresaltó que se evitará la duplicidad de leyes y su aplicación entre la entidad y los municipios; y se establecieron: "

disposiciones para la coordinación hacendaria entre el Estado y los Municipios, reordenando... las fuentes de distribución de las participaciones y de los fondos de aportaciones, redefiniendo los organismos de Coordinación Fiscal entre Entidad y Municipio".³²

Esta innovación ha sido latente en el gobierno Mexiquense y es vivo ejemplo de la dinámica de la globalización para establecer mejores y más óptimos mecanismos de captación, administración y distribución financiera en las Entidades Federativas y los Municipios que de ellas dependen. Esto sería un ejemplo a seguir por parte de algunas entidades que aun padecen la enfermedad de una falta de coordinación adecuada en la materia financiera y hacendaria y de esta forma incrementar sus estrategias de desarrollo Estatal-Municipal.

Este es un paradigma , ya que aún, se ha iniciado a pocos años de distancia este experimento de codificar en un sólo cuerpo las leyes fiscales y financieras estatales y municipales, para una mejor distribución e incremento de las finanzas públicas tanto estatales como municipales, haciendo con esto, un acrecentamiento de la Hacienda Estatal y Municipal.

³² Presentación y Exposición de motivos, en Código Financiero del Estado de México y Municipios, Toluca México 1999, pp 9

La actividad financiera entre los Estados y sus Municipios tiene visos jurídicos en los artículos 40, 124 en relación con el 31 fracción IV de la Constitución Federal. Así tenemos que la Federación está compuesta por Estados Libres y Soberanos en su administración interna y que además las Entidades Federativas adoptan la forma republicana y su organización político-administrativa y geográfica será el Municipio Libre. Por lo que respecta a los ingresos estatales son señalados bajo el artículo 31 fracción IV, del ordenamiento antes citado, en el sentido de que los mexicanos deben de aportar a los gastos de la Federación, Estados y Municipios donde residan; lo cual da facultades a la Ley de Hacienda Estatal, (dependiendo de cada Estado Federativo). Para el año de 1988, en el Estado de Oaxaca se denominó Ley de Hacienda del Estado de Oaxaca, asimismo, entraron en vigor otras leyes relativas en ese año en materia de captación como: "La Ley de Ingresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio Fiscal de 1988, Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad, entre las más ad hoc al tema aquí tratado".³³

Y a otra serie de leyes en materia de gasto público y hacienda pública. Por lo antes expresado tenemos que la relación financiera necesariamente se deberá dar en un sentido genérico, como lo hemos

³³ Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Poder Ejecutivo, tomo I, p. 52, 1989.

citado con antelación en éste trabajo; desde la Federación hacia los Estados de la República y éstos a través de las diversas estrategias jurídicas y administrativas hacia los Municipios. De igual manera los egresos son necesarios definirlos para así saber y determinar los montos del gasto público, en los diferentes ámbitos, incluyendo el municipal. Así tenemos que los presupuestos de Egresos son elaborados por el Congreso Estatal para un ejercicio fiscal, determinando en la cuantía y el concepto de las erogaciones que se realicen con cargo al tesoro público destinadas a financiar las actividades de la administración. Esto desde la óptica de la administración estatal, pero en la administración municipal la regulan; (además de la Constitución Federal, la Estatal), la Ley Orgánica Municipal de cada Estado y de ser el caso la Ley Anual de Ingresos Municipales.

En las Constituciones Estatales se definen las facultades señaladas a los Municipios de las diferentes Entidades Federativas, teniendo así que:

- 1.- "En el Estado de Aguascalientes, el artículo 66 de su Constitución, se establece entre otras cosas que los Municipios conforme a la Legislatura Estatal es la que

determina sus capacidades " administrativas y financieras.

2.- Para el Estado de Baja California Norte , el artículo 81 de su Constitución, establece la facultad de que el Municipio Administre libremente su patrimonio y así mismo, tenga "capacidad administrativa y financiera.

3.- En el Estado de Baja California Sur, el artículo 148, fracciones X, XI, XII de su Constitución Local se establece lo relativo a la elaboración de las leyes de ingresos y egresos municipales y la cuenta del gasto público ya efectuado.

4.- En el Estado de Campeche, en su artículo 105 de su Constitución Estatal,, se establece la capacidad municipal para imponer contribuciones y/o gravar productos y mercancías.

5.- La Constitución del Estado de Coahuila, en su artículo 131, señala que los Municipios podrán administrar libremente su Hacienda Pública... estableciendo en qué consistirá ésta.

6.- En la Constitución del Estado de Colima, es muy escueta y deja la tarea de la Administración de la Hacienda

Pública a la Ley Orgánica Municipal.

7.- Para el Estado de Chiapas, su Constitución señala en su artículo 60, también es claro que los Municipios administrarán libremente su Hacienda Pública.

8.- En el Estado de Chihuahua su Constitución, señala en su artículo 138, fracción III, reconoce parte de sus acciones encaminadas al logro teleológico la materia hacendaria.

9.- En el Estado de Durango, su Constitución local, en su artículo 109, determina a sus Municipios la libre administración de sus actividades financieras.

10.- En el Estado de Guanajuato, en el artículo 117 de su Constitución, determina que los Municipios podrán formular y aprobar sus presupuestos de egresos y sus tarifas respecto de sus servicios públicos que otorguen.

11.- En el artículo 93 fracción III, de la Constitución del Estado de Guerrero, se establecen las facultades de los Municipios para administrar sus finanzas de acuerdo a las necesidades y condiciones territoriales y

socioeconómicas.

12.- Para el Estado de Hidalgo, el artículo 141 en sus fracciones IX, X, XI, de su Constitución, señala que es una obligación de sus Municipios expedir y aprobar las leyes de ingresos y de egresos, así como presentar los resultados de la glosa de la cuenta pública del año ejercido.

13.- En los artículos 36, fracción III, y 37 de la Constitución del Estado de Jalisco, se establecen las estrategias para la administración financiera y de la hacienda pública municipal.

14.- En el Estado de México, su Constitución en sus artículos 143 y 146, abordan los temas de los ingresos y egresos como parte de las facultades de que disponen los Municipios.

15.- Para el Estado de Michoacán, los aspectos de su hacienda municipal son esgrimidos en el artículo 123 fracción II de su Constitución.

16.- El artículo 115 fracción IV, de la Constitución Federal, en ella se señala para los efectos facultativos, las

obligaciones municipales en cuanto a su Hacienda Pública, para todos los Estados de la federación.

17.- Para el Estado de Nayarit, en el artículo 115 Bis de su Constitución, se fijan detalladamente las facultades de la administración municipal en materia hacendaria.

18.- En el artículo 119 de la Constitución del Estado de Nuevo León, señala lo relativo al tema en comento.

19.- El basto artículo 108 de la Constitución del Estado de Oaxaca, signa a los municipios Oaxaqueños las facultades que éstos deberán desplegar en materia hacendaria .

20.- En el Estado de Puebla, la situación de la Hacienda Pública está sujeta al fuerte centralismo del gobernador, como lo signa el artículo 105 fracción XIV de su Constitución respectiva,, que será éste funcionario el que mediante intermediarios determinará si se aplica o no adecuadamente el presupuesto y señalará las modificaciones o "que corrija deficiencias" que se

hubieren presentado.

21.- La Hacienda Pública Municipal en el Estado de Querétaro es regulada por el artículo 146 de su Constitución.

22.- En los casos de los Estados de : Quintana Roo es regulada por el artículo 160 fracciones XII, XIII, XIV, de su Constitución, el Estado de San Luis Potosí lo regula su artículo 83, fracción IV de su Constitución local, En Sinaloa, en su artículo 110 de su Constitución lo prevé para su administración, en el Estado de Sonora, la hacienda pública se encuentra contemplada en su artículo 136 fracciones de la XXI a la XXVI, de la propia Constitución local, en el Estado de Tabasco, lo está regulando el artículo 65 en su fracción V de su Constitución Estatal, En el Estado de Tamaulipas , la hacienda pública municipal está regulada en el artículo 132 , fracción VII de su Constitución, en el Estado de Tlaxcala la hacienda pública la regula el artículo 94 de su Constitución , en el cual delega las facultades de los Municipios en materia hacendaria a su Ley Orgánica

Municipal, en el Estado de Veracruz, ésta figura está regulada en el artículo 114, fracciones III y IV, de su Constitución, en el Estado de Yucatán, la hacienda pública municipal está contemplada en el artículo 79 de su Constitución; mientras que en el Estado de Zacatecas la hacienda municipal, se encuentra normada por el artículo 85 de la Constitución local.³⁴

De una forma u otra, la relación entre las Entidades Federativas y plasman en estrategias de trabajo y coordinación de acuerdo a las diferentes necesidades y situaciones –según el caso- que proliferan entre ámbitos de gobierno tan di símbolos.

Así también, resulta completamente interesante, señalar que se trata de cuestiones netamente jurídicas las relaciones que se establecen entre éstas Entidades, local y regional, y que ello hacen muy complejos los parámetros de otra índole, ya sean políticos, sociales y hasta económicos-culturales. Empero, es el caso de que nuestro estudio se hace netamente jurídico y con una propuesta definitivamente jurídico-administrativo, la cual se señalará más adelante.

³⁴ Osornio Corres, Francisco Javier., Op. Cit, pp. 183,184.

La base jurídica como marco de referencia y de actuar del poder público, es idea sine qua non se podría llegar a legalizar y legitimar el actuar del Estado Mexicano ya sea en cualquiera de sus esferas: Estatal y Municipal, sin olvidar evidentemente la Federal. Por ello, es necesario conocer el ámbito jurídico y de derecho en el que el Municipio, Hacienda Pública y los Egresos de éste se circunscriben.

Para concluir, podemos decir que si bien es cierto que la figura del Municipio se encuentra regulada en el artículo 115 de la Carta Magna de nuestro país, en donde la misma reza que su Hacienda Pública será administrada libremente por el Ayuntamiento; sin embargo, la diversidad de las características de los Municipios en México, y sobre todo en el Estado de Oaxaca de Juárez, se acentúan más los Municipios con menor posibilidad de desarrollo; lo que, los convierte en su mayoría en Municipios Rurales lo que se traduce en un bajo desarrollo económico, en relación con la minoría que son urbanos. Por lo tanto, no hay recursos suficientes para hacer frente a las necesidades que exige su población y para llegar a alcanzar el espíritu del Constituyente de Querétaro respecto del federalismo municipal; se hace imprescindible tener ingresos provenientes del gobierno federal, estatal y del propio municipio para que éste acompañe su propia responsabilidad.

C A P I T U L O I I I

MARCO LEGAL DE LA HACIENDA PUBLICA , EL PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO.

De acuerdo al ámbito de validez jerárquico las normas jurídicas se clasifican tomando en cuenta el máximo ordenamiento legal de un Estado: la Constitución Política. A ésta le siguen los tratados internacionales o las leyes locales, que para este caso serán las Constituciones Locales o Estatales ; le siguen en importancia las leyes Ordinarias, Decretos, Reglamentos y por último, las normas jurídicas individualizadas. En tal sentido hemos querido dar tal signo de importancia a la jerarquía jurídica de las normas legales que establecen la jurisdicción o marco legal de la Hacienda Pública, el Presupuesto y el Gasto Público, y que va de lo genérico a lo específico, es decir, abordando ya al Estado de Oaxaca.

El marco legal es importante ya que se establecen los lineamientos legales y el ámbito referencial de legalidad y legitimidad en

el cual se van a circunscribir todos los actos de gobierno, sea en cualquier ámbito o esfera (Federal, Estatal y Municipal). Así tenemos que la razón legal de la organización legítima de los aspectos hacendarios, presupuestales y del gasto público, se remiten a simples normas jurídicas. Por ello, citaremos y analizaremos las más importantes y relevantes para complementar nuestro entorno, es decir, a nuestro juicio dentro de la presentación del presente trabajo.

3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como máximo ordenamiento legal en México, la Constitución de 1917 ha contemplado en su artículo 115 fracción IV, a la Hacienda Pública Municipal. Aunque el precepto que encuadra a la captación pública (recaudación); lo es el artículo 31 fracción IV, de éste ordenamiento antes citado, como parte de las obligaciones de los mexicanos, y que ésta se deberá hacer en las tres esferas de gobierno(Federación, Estado y Municipios donde sea su residencia), con los principios de proporcionalidad y equidad

En el caso específico de los Municipios, es el artículo 115 en su fracción IV, de la Constitución Federal, donde se establecen los parámetros para la recaudación y la fijación de la Hacienda Pública Municipal. Así tenemos que la administración de ésta, la Hacienda Pública, se hará libremente. Además, ésta se forma de: lo producido por los bienes que pertenezcan al Municipio, y de las contribuciones y los ingresos diversos (empréstitos a instituciones financieras, etc.) , éstos últimos siempre y cuando sus legislaturas locales (las de los Estados de la República a la que pertenezcan los citados municipios) los aprueben a su favor. Por si fuera poco, también contribuciones adicionales de carácter estatal sobre bienes inmuebles, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; o en su defecto cuando cambien su valor de dichos inmuebles. Sin embargo, los Municipios podrán tener convenios con los gobiernos estatales para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

También podrán administrar libremente las participaciones federales, las cuales se regularán anualmente por las legislaturas estatales, quienes las determinan. De igual forma Administrarán los ingresos derivados de la prestación de ciertos servicios públicos. Una de

las facultades de los Ayuntamientos está en la de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y contribuciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

En el caso de las legislaturas de los Estados, tendrán la ardua tarea de aprobar, supervisar y fiscalizar las leyes de ingresos y las cuentas públicas – gasto público anual- de los municipios: es decir, tendrán la supervisión del poder legislativo estatal en materia hacendaria, lo cual implica un equilibrio real, del poder público y un control de las finanzas municipales. Por otro lado, los presupuestos de egresos de los municipios serán aprobados por sus respectivos Ayuntamientos, basándose en la captación de que se disponen en el momento de celebrarlo. Respecto a los recursos de la Hacienda Municipal; estos, serán administrados directamente por los Ayuntamientos Estatales, o en su defecto los mismos podrán nombrar a quienes determinen para hacerlo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que respecta al Presupuesto a nivel Federal en el artículo 74 fracción IV, de la Carta Magna, se establece ésta facultad al Congreso

de la Unión, y como exclusividad a la Cámara de Diputados; a continuación se describe el proceso de determinación de tal facultad de los legisladores: En cuanto al Gasto Público, encontramos en la Constitución Federal, se habla de "los gastos públicos", como parte de las obligaciones que tienen signadas los mexicanos en el artículo 31 fracción IV, de la propia Carta Magna. Además se faculta a las Entidades Federativas y a los Municipios como sujetos activos de la obligación fiscal - sin olvidar desde luego a la Federación-, así mismo se estatuye que serán establecidos por una ley, lo cual apuntala el principio de legalidad, y que lo recaudado -presupuesto- se destinará a los gastos del Estado "para dar satisfacción a las necesidades comunitaria" teniendo así que los gastos públicos son fijados o asociados al presupuesto de egresos y que las contribuciones a la función de Ingresos del Estado.

Coligiendo. De la Constitución Federal, tenemos que los preceptos que señalan lo relacionado con la Hacienda Pública, el Presupuesto y el Gasto Público, se establecen en los numerales 115 fracción IV, para los Municipios; 74 fracción IV, y 31 fracción IV, respectivamente.

3.2 . LAS LEYES FEDERALES.

En el presente trabajo se abordan inicialmente las Constituciones de los diferentes Estados de la República, que en este caso, nos interesa- delimitando la esfera de investigación- el del Estado de Oaxaca. Teniendo así que una de las obligaciones de los habitantes de éste Estado, está la de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y de sus Municipios en forma proporcional y equitativamente, según, el artículo 22 del Ordenamiento público en comento.

El establecimiento de una Hacienda Municipal, se estatuye en el artículo 59, fracción VII, de la Constitución Local, en el cual están las obligaciones de la Legislatura Estatal. Se prescribe que la Legislatura podrá señalar por una ley general de ingresos que deben constituir la Hacienda Municipal, sin perjuicio de decretar los impuestos especiales que cada Ayuntamiento proponga de acuerdo con las necesidades locales de sus respectivos municipios.

De igual condición, el mismo artículo 59 de la Constitución Estatal, en sus fracciones VIII, IX, y X, establece decretar los gastos del Estado, a iniciativa del Ejecutivo Estatal, " e imponer para cubrirlos, las

contribuciones indispensables, determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas". Hará el Congreso Estatal una glosa de las cuentas públicas del Estado de forma anual (fracción IX), de igual manera examinará las cuentas públicas de los Municipios de forma anual (fracción X), lo que indica análogamente que a nivel estatal se siguen parámetros similares como en la federación en materia de gasto, hacienda y presupuesto públicos.

Coligiendo. En la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se establecen los parámetros jurídicos para la Hacienda, el Presupuesto y el Gasto Públicos, en los numerales 22 y 59 en sus fracciones VII, VIII, IX, X, respectivamente.

La Ley de Ingresos es determinante para que la Federación, Estados y municipios puedan sufragar los gastos previstos o autorizados en el presupuesto, por lo que los ingresos son determinantes y esta Ley es sustancial. Preponderantemente " las Leyes de Ingresos, son de una duración anual y se da en ámbitos y esferas Estatal y Municipal. Claro que en el caso de que existan leyes de ingresos municipales deberán ser

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

legisladas por los Congresos Locales, a propuesta de los Ayuntamientos Municipales."³⁵

3.3 LEGISLACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.

Aunque en cuanto a las leyes federales, en el apartado anterior, dimos cuales serían las bases de la Constitución Local, respecto a la Hacienda Pública Municipal y Estatal. Así como del Presupuesto Público y del Gasto Público en el Estado de Oaxaca. Delimitando el marco legal diremos que en cuanto a la actividad financiera de los municipios de Oaxaca, tenemos como principales normas jurídicas a las siguientes :

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Ley de Ingresos del Estado de Oaxaca.
- Ley de Hacienda del Estado de Oaxaca.
- Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

³⁵ Arteaga Nava Elisur. Op. Cit., p. 225-227.

Ley del Presupuesto , Gasto Público y su Contabilidad.

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, se fijan las bases de acción, así como las facultades y atribuciones de la Secretaría de Estado de finanzas – encargada de la política hacendaria del Estado, así como de la elaboración de la Ley de Ingresos como proyecto para ser dirigida al Congreso Estatal, y la recaudación de los ingresos ordinarios y extraordinarios fijados por la ley; coordinar con la Secretaría de Planeación el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado; aplicar los convenios con los Ayuntamientos de los Municipios en materia Hacendaria y Tributaria; y las demás relativas a la materia financiera del estado.

La Ley de Ingresos del Estado de Oaxaca, de acuerdo a que es anual se deberá considerar la variación de acuerdo a los conceptos recaudados,- vía impuestos, derechos, aprovechamientos, productos, etc.- y la habitualmente, para el caso, de éste Estado, se realiza anualmente.

Por lo que se refiere a la Ley de Hacienda del Estado de Oaxaca, en ella, se dispondrá de lo relativo y fijado en la Ley de Ingresos, cuyas

tazas son relativas a los impuestos – predial, avalúo catastral, etc. - ; de los actos del registro civil; la legalización y el registro de títulos, servicios de control vehicular, etc.

En lo referente al Presupuesto de Egresos del estado de Oaxaca, es preciso adoptar la recomendación de que éste es anual y va a variar de un ejercicio a otro, es decir, de un año a otro, lo cual implica que allí se asientan las partidas asignadas al gasto público que realizará en servicios y obras o cualquier otro acto administrativo el gobierno del estado de Oaxaca.

Para fortalecer lo anterior, existe la Ley del Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad, la cual establecerá como su nombre lo indica el presupuesto de egresos para el Estado; el gasto público y su contabilidad, los cuales deberán ser ejercidos y llevados a la práctica por el Ejecutivo Estatal, a través de la dirección o Secretaría de Finanzas, según se disponga al respecto.

En el caso de la Ley Orgánica Municipal, hemos querido dejarla soslayada, en razón de que será parte de las disposiciones jurídicas del siguiente apartado..

Coligiendo. Como se podrá apreciar y distinguir, la actividad financiera pública no es tarea fácil de llevar a cabo, ya que requiere un mayor control por parte de las autoridades – desde el ámbito federal – estatales, para que de esa forma visualizar y prevenir las posibles contingencias financieras públicas. Tan sólo diremos que los tres ciclos de las finanzas públicas o de la actividad hacendaria que citamos al inicio de éste trabajo – capítulo I – son muy complejos de acuerdo con el principio de legalidad que debe estar vigente a cada momento (captación o recaudación de las contribuciones o ingresos, su administración y finalmente su distribución o erogación).

3.4. LEGISLACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.

Entre las normas jurídicas más importantes en este rubro tendremos a la Ley Orgánica Municipal y de ser el caso al Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca.

Las principales leyes en materia hacendaria en el Estado de Oaxaca y en particular para los municipios de éste Estado, como entidad federativa, y de acuerdo con el Código Fiscal del Estado de Oaxaca, tenemos que éstas son: Leyes Financieras y/o Fiscales: Ley de Ingresos del Estado de Oaxaca, Ley de Hacienda del Estado de Oaxaca, Leyes que autorizan Ingresos Extraordinarios, Ley de Catastro para el Estado de Oaxaca, Ley de Recaudación, Distribución y Control de Ingresos, Ley de presupuesto de Egresos Estatal y las demás leyes aplicables (artículo 5º. Del Código Fiscal del Estado de 1987).

En cuanto a los ingresos extraordinarios, tenemos que en el mismo Código Fiscal Estatal, señala en su artículo 3º. Que el sistema recaudatorio del Estado está adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual refrendaría la participación jurídica entre la Federación, el Estado y los Municipios, a través de la firma de convenios de apoyo recaudatorio (artículo 2). Como comentario diremos que del artículo 30 al 34 se establecen en dicho ordenamiento jurídico los derechos y obligaciones de los contribuyentes.

Por lo que respecta, a la Ley de Hacienda del Estado de Oaxaca, en su oportunidad se comentará lo relativo a ella. Así mismo, existe la

Ley de Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad, la cual es de carácter anual y que refleja los rubros en los que se habrá de gastar los dineros del erario público estatal.

En el caso específico de los Municipios Oaxaqueños, tenemos las siguientes prescripciones legales en materia financiera:

- 1.- Código Fiscal Municipal.
- 2.- Ley de Hacienda Municipal.
- 3.- Ley de Ingresos Municipal, que es anual.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior, es señalado en los numerales 1 y 2 del Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca, antes citado. En el caso del Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca, encontramos preponderantemente las disposiciones generales, cuáles serán los rubros fiscales de recaudación que por lo general son los conocidos como impuestos, aprovechamientos, derechos, mejoras, etc., los cuales se determinarán su forma de cobro y de recaudación, así como la administración y a qué sujetos se les gravarán y las condiciones de llevar a cabo tales tareas; y – además – quién será la instancia municipal de realizarlo, regularmente ha sido la Tesorería Municipal, en éste caso.

La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, está desglosada de la siguiente forma:

a) Disposiciones Generales, que está contemplada en los artículos del 1º. Al 4º;

b) De los Impuestos, que se divide en :

b.1) Impuesto Predial, contenido en los artículos del 5º. Al 22 ;

b.2) Impuestos sobre traslación de dominio, contenida en los artículos del 23 al 32;

b.3) Impuesto sobre fraccionamiento y fusión de bienes inmuebles contenido en los artículos del 33 al 38 ;

c) Derechos, que se divide en :

c.1) Alumbrado, contenido en los artículos del 39 al 44 ;

c.2) Aseo Público, contenido en los artículos 45 al 48 ;

c.3) Mercados, contenido en los artículos del 49 al 52 ;

c.4) Panteones y rastros , contenido en los artículos 53 al 58 y del 59 al 66, respectivamente;

c.5) Por Servicios de calles, parques y jardines, contenido en los artículos 67 al 71 y del 72 al 75, respectivamente ;

c.6) Por certificaciones, contribuciones y legalizaciones, contenidos en los artículos del 76 al 81;

c.7) Por licencias y permisos, contemplados en las disposiciones del 82 al 93 ;

c.8) Derechos de cooperación por obras públicas

municipales, contenido en el artículo 94, de ésta ley en comento;

d) De los productos, que a su vez se dividen en :

d.1) Derivados de bienes inmuebles, contemplados en los artículos del 95 al 124 ;

d.2) Derivados de bienes muebles, ordenados en los artículos del 125 al 130 ;

d.3) Financieros, también los en los artículos del 131 al 136 ;

d.4) Otros productos, ordenados en los artículos del 137 al 140 ;

e) En materia de Aprovechamientos, tenemos la siguiente división:

e.1) Los derivados del Sistema Sancionatorio (sic) Municipal, ordenado en las disposiciones del 141 al 148;

e.2) Los derivados de Recursos Transferidos al Municipio, regulado por las disposiciones del artículo 149 al 154 ;

e.3) Los provenientes del Crédito, previsto en los artículos 155 al 160 ;

e.4) Aprovechamientos diversos, ordenado por las disposiciones del 161 y 162 ;

e.5) Las participaciones Federales, reguladas en los artículos 163 y 164. Es menester aclarar que esta ley (de 1990) cuenta con dos artículos transitorios.

En lo relativo a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, diremos que en los numerales siguientes aborda la responsabilidad de la Hacienda Pública Municipal, de la siguiente forma:

1.- El artículo 7, asevera la existencia política y administrativa en el sentido de que el Municipio es la base político-administrativa de la entidad, e incluso se señalan la existencia de quinientos setenta municipios (hacia 1993 se aplicó esta ley), y a la fecha se cuenta con quinientos setenta y un municipios;

2.- La Tesorería Municipal será la encargada de la recaudación de las contribuciones diversas que se le permiten a los municipios (artículos 105 al 108);

3.- Se habla de descentralización y desconcentración administrativa municipal, lo cual podría auxiliar y paliar las necesidades más apremiantes del municipio a través de éstas formas administrativa. (artículos 109 al 111 y del 112 al 115, respectivamente);

4.- En la organización del municipio tenemos que la Hacienda Pública, es una actividad importante para el desarrollo municipal.(artículos 173 al 178);

5.- Toca a los municipios, de acuerdo con sus necesidades y planes de desarrollo, perspectivas económicas-sociales, elaborar el presupuesto de egresos, previa consideración con los ingresos que la hacienda pública municipal obtenga. Esta facultad se les señala en los numerales del 179 al 183;

6.- Por otro lado, la deuda pública que cada municipio contraiga será también parte importante de su desarrollo económico y responsabilidad del Ayuntamiento, lo cual se inscribe en los artículos 184 al 187.

Es así como el marco legal queda complementado y de tal suerte pasaremos al siguiente capitulado del presente trabajo de investigación.

En conclusión; del análisis del presente capítulo y en particular; respecto de la Hacienda Pública Municipal en el Estado de Oaxaca de Juárez, nos arroja una situación de reflexión y propuesta para un mejor

desarrollo económico, social, político y cultural de ésta entidad, el cual nos atrevemos a sugerir sería el consistente en redefinir la competencia de los niveles de gobierno para asignar atribuciones y responsabilidades a los Estados y los Municipios, y con una continuidad en los programas públicos, todo ello, en el marco de una reforma del Estado Mexicano con proyección al desarrollo Municipal, ya que a pesar de que los Municipios cuentan con ingresos propios, sin embargo, los mismo son muy precarios, y esto hace que tanto los Estados, así como los Municipios tengan una irrenunciable dependencia del Gobierno Federal.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO IV.

TESIS CON
FALLA DE ORIGENLAS FINANZAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE OAXACA
DE JUÁREZ.4.1. ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL MUNICIPIO EN
OAXACA.

El artículo 29 de la Constitución del Estado, establece:

“ El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los

funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato, con el carácter de suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio”.

Del artículo antes transcrito podemos destacar que: el municipio es la base de su organización política y al mismo tiempo administrativa. La administración estará a cargo de un Ayuntamiento electo popularmente y será la autoridad inmediata entre el Municipio – como organización política- y el gobierno estatal; por otro lado, también el mismo numeral estatuye que las autoridades municipales son: El Presidente Municipal, los Regidores y Síndicos Municipales, reiterando así – en la misma redacción- el principio primordial de no reelección como se reconoce a nivel federal.

Siguiendo con la organización política municipal, tenemos que el Estado de Oaxaca de Juárez, está integrado en Distritos Rentísticos y Judiciales, los cuales aglutina a varios Municipios con diversas cualidades, lo que implicará diferentes categorías de Municipios (no es lo mismo hablar del Municipio de la ciudad de Oaxaca de Juárez, que es la capital del Estado, que hablar del Municipio de Santa Ana Yareni, que

se encuentra enclavada en la Sierra Juárez, en la parte norte del Estado, y es rural económicamente). De ésta forma es posible que a través de Distritos Judiciales, los Municipios participen – como obligación constitucional – en la tributación Estatal, en forma proporcional y equitativa.... Así, también las características de los Municipios Oaxaqueños son :

- A) Cuentan con personalidad propia, lo que los hace ser sujetos de derechos y obligaciones;
- B) Cuentan con un patrimonio propio y con capacidad jurídica, lo cual los hace ser partes judiciales en litigios en contra o contra terceros;
- C) Cuenta con facultad Legislativa, en el sentido de que con la anuencia de la Legislatura Estatal, podrán expedir sus propios Bandos de Policía y de Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y otras disposiciones administrativas diversas;

Asimismo, son propios de los Municipios la prestación de los servicios como : los de agua potable, alumbrado, servicio de limpia, mercados y centrales de abasto; panteones, rastros, calles , parques y jardines; seguridad pública, tránsito municipal; y su administración financiera. En otros casos con entes ajenos al Estado de Oaxaca y que estén en controversia con los Municipios, el gobierno estatal será el representante y el encargado de ser cabeza del Ayuntamiento Municipal lo será el

Presidente Municipal, el cual será electo popularmente y habrá un número determinado de Síndicos de acuerdo al número demográfico Municipal sin exceder de doce, asimismo participarán en esta administración los Concejales que son electos por mayoría relativa; en el caso de los Regidores, son electos por el principio de representación proporcional (artículo 142 fracción III y IV, Ley Electoral del Estado).

De los artículos 92 al 108 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, se fijan algunas atribuciones de los Ayuntamientos, en materia administrativa y tributaria; y en el numeral 108 ya se autoriza al Ayuntamiento para que administre libremente la Hacienda Municipal. Las atribuciones de los principales funcionarios municipales son plasmadas en los artículos 109, para el Presidente Municipal; en el artículo 111, para el Secretario del Ayuntamiento. Aquí aparece una figura netamente del Derecho Español es decir la de el Alcalde, funcionario que será el responsable de la administración de justicia, quien en su caso aplica las leyes civiles, penales, y de procedimientos que para todo el Estado expida la Legislatura Local. y serán auxiliares de los Jueces y Tribunales del Estado.(artículos 118 y 119 Constitución Política del Estado)

De igual forma y explícitamente, la Ley Orgánica Municipal habla de las facultades de las autoridades municipales: Presidente Municipal; Regidores; Síndicos; y la conformación de las comisiones entre los miembros del Honorable Ayuntamiento, y éstas servirán para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, así como la prestación de servicios públicos (artículo 50 de la citada ley)

Existirán para la administración municipal, autoridades auxiliares, que en éste caso, son los Agentes Municipales, los Agentes de Policía, y los Delegados, los cuales tendrán la función total de : mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde actúen. Así también podrán existir organismos auxiliares como la Comisión de Planeación y Desarrollo y los Consejos de Colaboración Municipal .

4.2.- ORGANIZACIÓN FINANCIERA DEL MUNICIPIO EN OAXACA.

Dentro del cuerpo administrativo de los Municipios se encuentra la Tesorería Municipal, la cual será la que recaude los ingresos

municipales. En las facultades y obligaciones de los tesoreros municipales, están las siguientes:

1.- La recaudación de todas las cargas tributarias internas y las mencionadas por la Ley de Ingresos Municipales; y las participaciones que le correspondan Estatal y Federalmente;

2.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia fiscal y llevar al corriente el padrón fiscal; así como hacer visitas domiciliarias y auditorias;

3.- Llevar en cuenta los estados de origen de los recursos materiales mensualmente;

4.- Ejerce el presupuesto municipal y tiene capacidades impositiva para coaccionar la conducta morosa de los ciudadanos en materia fiscal;

5.- Lleva la contabilidad municipal y las estadísticas financieras; paga también la nómina del personal municipal;

6.- Elabora el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos, sometiéndolo a consideración del H. Ayuntamiento.

La Tesorería Municipal, como hemos podido constatar, es la responsable de la Hacienda Pública Municipal. También en la Ley Orgánica Municipal se establecen la composición de ésta (artículo 76); la inspección y su forma de llevarla a cabo, así como la finalidad (artículos 77 y 78). Como se podrá apreciar la organización de las finanzas municipales están activadas por la Tesorería y es éste organismo el encargado del manejo de la Hacienda Pública Municipal. Aquí hemos encontrado que por la diversidad y tipología de los municipios oaxaqueños, resulta un tanto difícil que se lleve a cabo lo prescrito en las diferentes normas jurídicas (ya citadas en el capítulo anterior) de una forma genérica. Las diferentes condiciones políticas, culturales y económicas han demostrado la pluralidad de necesidades que cada municipio tiene, y ya lo mencionábamos cuando citábamos al municipio de Oaxaca- como capital del Estado- y el de Santa Ana Yareni, Ixtlán de Juárez, que es eminentemente rural. Tal vez por citar algunos. Así tenemos que la falta de capacitación y conocimientos técnicos y/o especializados, es y hace o no operantes los preceptos de la Tesorería y la Hacienda Pública Municipales, lo cual redundo en un mayor o menor desarrollo municipal, económico, tributario y financiero.

Hay que rescatar lo fundamental de la planeación ya que ésta constituye una tarea de pronósticos del futuro, en un proceso asimilativo y sustantivo de un enorme caudal de informaciones que permiten apreciar los causes diversas de las posibles acciones, para de allí hacer un minucioso proceso de selección de alternativas. En cuanto a la planeación hacendaria, ya se perfila en el artículo 115 Constitucional, una reforma para que los Municipios tengan más amplias facultades para reintegrar el fortalecimiento de la capacidad financiera municipal. Esto, mediante una serie de apoyos económicos a programas específicos; así como impulsar la capacidad municipal de recaudación. En los Municipios Oaxaqueños ésta reforma afianzó la capacidad recaudatoria, empero, las circunstancias de pobreza que padecen los habitantes de los Municipios, no permitió la completa acción de ingresos, lo cual frenó y ha venido frenando el desarrollo municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En algunos Municipios se ha dado una mejor dotación de servicios básicos para la población como lo es el agua potable, alcantarillado. Rastros, mercados, y algunas bondades de la infraestructura urbana. Es un hecho que la organización financiera de los Municipios Oaxaqueños no ha sido absoluta para todos y ello ha venido a marcar algunas diferencias entre los mismos. Esto es una preocupación diaria de todos

los gobiernos municipales y de las diferentes administraciones gubernativas. Esto dio origen a los Consejos de Colaboración Municipal, los cuales hubo necesidad de darles un régimen jurídico; empero, las políticas de ciertos grupos no ha permitido que ellos se desarrollen en acciones y si consideramos un factor, en aquellos municipios alejados y con una población eminentemente indígena y con amplias limitantes, como el caciquismo, la falta de caminos y de infraestructura básica, al menos, reduce las posibilidades de llevar a cabo tales tareas en dichos lugares. Organizaciones pro-institucionales como el tequio, que en cierta forma ha venido a coadyuvar las necesidades de la población, la cual a través de ésta forma de auxiliarse mutuamente y con el apoyo municipal y de los gobiernos estatales, han permanecido al grado de que es sustancial en algunas poblaciones de escasos recursos financieros. He aquí que la tradición también juega su papel, lo cual para algunos es significado de retroceso y atavismo social, que redundando innecesariamente en el poco desarrollo de aquellas poblaciones y municipios.

La heterogeneidad municipal y la falta de inversión –por otro lado– ha dejado a los Municipios en unas condiciones de poco interés en el desarrollo. La falta de una planta industrial en toda la Entidad ha hecho

de Oaxaca un Estado eminentemente primario en su esfera económica; es decir, se dedica a la explotación de la tierra y el ganado, aunque más a lo primero y es por ello, que en los últimos años ha sido importante la participación de programas como Pro-campo y Progresá. En su momento esto ha resultado, lamentablemente, sólo una panacea sexenal y que no ha persistido en términos administrativos. Esto desde el ámbito federal; en las características estatales, también la falta de una continuidad en los planes de gobierno estatal es una causal del atraso y freno del desarrollo económico, al grado de que hemos admirado que se ha dado mayor interés al sector terciario. Los servicios turísticos han venido a traer divisas e inversión tanto nacional como foráneas. Sin embargo, ha sido insuficiente para el amplio desarrollo. Allí tenemos a los complejos de Huatulco, Zaachila y Zaachila II.

4.3. COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERACIÓN-ESTADOS-MUNICIPIOS.

La colaboración entre las diferentes instancias administrativas y gubernamentales es prioritaria; sin ella sería imposible hacer llegar las bondades de los planes y proyectos federales hasta los Municipios. Si tenemos en consideración que los gobiernos Estatales son él o los intermediarios entre la Federación y los Municipios, a ellos también – por consiguiente – toca ejecutar las acciones y velar por el perfecto cumplimiento de aquellos.

“De ésta forma han surgido a lo largo de las diversas administraciones a nivel federal, una serie de programas en el Plan de Desarrollo del gobierno federal en los cuales han sido cuestionados por la relatividad en su cumplimiento que han desarrollado. Así tuvimos el Programa Nacional de Solidaridad o PRONASOL, que tenía un carácter centralizado con el gobierno federal lo cual no trajo un manejo eficiente y adecuado en las medidas y acciones que se emprendían. A él estuvo sujeto tanto el gobierno estatal y el municipal; y más aún, la dependencia que lo manejaba era una Secretaría de Estado: Secretaría de Desarrollo

Social. SEDESOL. En cuanto al apoyo financiero a dicho programa se creó el ramo 26, con la finalidad de descentralizar recursos para así dar una coordinación de éstos – los recursos – y un control entre las tres instancias gubernamentales, federación.-estados-municipios.

Lamentablemente sucedió lo que anteriormente hemos señalado: la falta de continuidad a que hace mención el profesor José F. Salazar Rodríguez".³⁶

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esto durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari; mientras que en la administración del Ciudadano Ernesto Zedillo Ponce de León, se estatuyeron varios programas, en uno de ellos, se constituyó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) en 1997 al 2000, el cual, dentro de sus objetivos estaba: "el incremento del Producto Interno Bruto mayor al 5%; crear nuevas fuentes de financiamiento interno; evitar la vulnerabilidad económica producida por los flujos del financiamiento externo (deuda externa); aumentar la macroeconomía; e incrementar el bienestar social".³⁷

³⁶ Salazar Rodríguez, José F., El ramo 33 y su impacto en la administración municipal, revista JAPEM, no. 43, pp. 135-136..

³⁷ Programa Nacional de financiamiento del Desarrollo, Gobierno Ejecutivo Federal, 1, 2.

Al final del sexenio, a unos dos años, apareció un programa que tenía como finalidad el combate a la pobreza extrema llamado: Programa para el progreso, destinado para aquellos lugares con altas condiciones de pobreza extrema y que con el Programa de Desarrollo al Campo (PROCAMPO) pretendieron ser las dos líneas de acción en la búsqueda de un desarrollo sustentado en el marco de la globalización económica y el nuevo orden político internacional, en donde México no está ajeno.

De acuerdo con el profesor José F. Salazar Rodríguez, otra opción más lo fue " la creación e implementación del Ramo 33 en 1998 en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, con basamento jurídico en la Ley de Coordinación Fiscal, que tenía como principal objetivo el impulso financiero a los Municipios, sin la intromisión de la federación en la distribución y en el manejo. De hecho en leyes como la de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo, siempre se ha manejado la coordinación entre las diferentes instancias gubernamentales, en la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo y combate a los rezagos económicos".³⁸

Salazar Rodríguez, José F., op. Cit., pp, 137.

4.4. PERSPECTIVAS FINANCIERAS Y DE DESARROLLO DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE OAXACA DE JUÁREZ.

Resulta importante hoy en día dar alternativas de cambio y de empuje que impliquen el desarrollo nacional y sobretodo de los Municipios, ya que en ellos es donde se perfila el núcleo de las acciones económicas, sociales y políticas.

En cuanto a un futuro inmediato, estamos ciertos de que es indispensable la aplicacion de programas de coordinación municipal, que diera continuidad y supervisara las acciones realizadas, como un compromiso para ser respetado por las administraciones gubernamentales, vía acuerdos administrativos entre las dos partes: El gobierno del Estado y los diferentes Municipios. Esto también sería importante de acuerdo al hecho de favorecer más a aquellos Municipios más rezagados y sería menester que además de un programa de ésta índole, existiera la voluntad del gobierno estatal para comprometer a empresarios y financistas nacionales a buscar co-sociedades en aquellos Municipios que pudieran ofrecer una

alternativa turística gracias a sus atractivos culturales o arqueológicos; ello, acrecentaría la importancia en aquellas zonas de pobreza latente.

Es importante no dejar de lado, las nuevas implementaciones que se desean para crear un nuevo sistema tributario; como parte de una política fiscal novedosa, pero que pone en riesgo la captación tributaria, de por sí escasa, para que los Municipios Oaxaqueños no alcancen altos índices de participación financiera. Si no se piensa en estrategias concretas y apegadas a una realidad y esa realidad debe de ser a la de los Municipios de Oaxaca, estaremos arriesgando a la mayoría y dejaremos de lado, el desarrollo y el bienestar social en su conjunto.

El modelo neoliberal y globalizador ha puesto en entredicho la buena fe del gobierno federal y por ende el de los gobiernos Estatales, los cuales ante la transición política y económica han implementado también políticas ortodoxas en sus economías y autofinanciamiento; en tal suerte, se ven precisados a figurar estrategias ásperas en materia económica. Hoy, por ejemplo, el Ramo 33 ha quedado rezagado en Oaxaca y en otros Estados del país, lo cual demostraría

lo asentado aquí; la falta de continuidad. Los índices de pobreza y la ineficiencia de la Hacienda Pública Municipal, son dos situaciones que ponen en riesgo la estabilidad financiera de los Municipios, y si le agregamos la falta de ingresos provenientes del gobierno Federal y Estatal.

La perspectiva más cruda, y por demás objetiva, la tenemos en que los problemas de Idiosincrasia, de tradiciones arraigadas, el caciquismo, la falta de inyección financiera en la industria, la actividad primaria a que se contrae la economía Oaxaqueña, las diferencias en cuanto a necesidades de las Siete Regiones del Estado, la falta de continuidad administrativa; la política; la inoperancia de la ley en algunas regiones del Estado; el problema de que se trata de sociedades cerradas; la falta de infraestructura y de una superestructura; la ausencia de servicios; y la enorme cantidad de Municipios (570) son tan sólo algunos de los problemas que no van a permitir una mejor Hacienda Pública Municipal, retrayendo la inversión y el impulso económico, y como consecuencia la pobreza de las finanzas municipales trae como colofón: pobreza y atraso social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que Consideramos que para llegar a un desarrollo municipal es necesario partir desde de una propuesta de reforma del Estado Mexicano, tomando acciones que conlleven a un federalismo municipal, en Oaxaca, como la reforma al artículo 115 de la Constitución Mexicana, responsabilizando al Congreso Estatal para que determine lo conducente en la Entidad y los Municipios; la participación plena del orden de gobierno Municipal en los órganos de Coordinación Fiscal Federal; transformación de la actividad gubernamental del Ayuntamiento con la creación de poderes ejecutivos, legislativos y judicial en el ámbito municipal; precisar y ampliar potestades tributarias de los municipios; participación en todas las contribuciones federales y no sólo en las especiales, con ello, se le devuelve la facultad de establecer contribuciones sobre consumo de bienes y la prestación de servicios, delimitando así las atribuciones tanto de la federación como de la entidad oaxaqueña y sus municipios.

PROPUESTAS

De todo el trabajo desarrollado en esta investigación podemos establecer algunas de las propuestas que pudieran darle alguna solución a la problemática del Municipio en el Estado de Oaxaca, las cuales son:

1. - Mayor capacitación a las autoridades y servidores públicos municipales mediante cursos, talleres sobre administración municipal.-
2. - Creación de Consejos de Coordinación para el Desarrollo Municipal, que vaya directamente a las comunidades, para realizar trabajos comunitarios y de campo más constante para convencer de la importancia de los dineros públicos y detectar los principales problemas en el ingreso, con apoyo de datos estadísticos y censales.
3. - Asistencia técnica a los servidores públicos de tesorería municipal en materia de programación y selección de inversiones, mediante cursos sobre administración pública y financiera.

4. - Revisar anualmente las leyes y demás normas jurídicas relativas a la Tesorería y la Hacienda Municipal mediante talleres jurídicos forenses.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. - Crear paquetes o promociones de descuentos a la puntualidad en los pagos fiscales municipales, aumento en el monto de las multas a los transgresores de la norma jurídica administrativa, como lo podrían ser los morosos, los defraudadores fiscales municipales.

6.- Proponer e impulsar la inversión en el sector secundario y terciario. Con programas de financiamiento nacional con incentivos para su desarrollo.

7. - Solicitar financiamiento de los municipios más desarrollados económicamente, para aquellos donde la inversión es escasa, con amplias medidas y estrategias de seguridad de retroalimentación financiera con la recuperación de su inversión en corto plazo.

8. - Reorganización política con la disminución del número de Municipios, lo cual traería como consecuencia que aquellos Municipios con índices de pobreza y poca captación financiera, pudieran ser

rescatados por aquellos que se ubican en una situación contraria, lo cual favorecería a ambos.

9 - Condonación de deudas a aquellos municipios que demuestren la falta de facilidad de pago, por concepto de tributos estatales, saneando así sus adeudos. Fortaleciéndolos con programas de trabajo productivo, o en su caso, una negociación con el gobierno estatal sobre la condonación de sus deudas, con créditos puentes a fin de reiniciar el financiamiento municipal.

10. - Hacer y cumplir fielmente las disposiciones jurídicas, que la legislatura estatal establece para todos los Municipios.

11. - Todas éstas medidas que hemos mencionado, deben venir en dos sentidos de arriba hacia abajo y viceversa, lo cual implicaría la participación directa de los actores principales: Los Municipios, las Autoridades Hacendarias Municipales y la Población.

CONCLUSIONES:

De la investigación documental llevada a cabo en éste trabajo relativo al desarrollo y perspectivas de la Hacienda Pública Municipal, en el Estado de Oaxaca, podemos establecer las siguientes conclusiones:

PRIMERA.-La falta de una Hacienda Pública Municipal adecuada en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca de Juárez, obedece a la falta de conocimiento, en el mayor de los casos, de estrategias y técnicas o de capacitación por parte de las autoridades de la Tesorería Municipal.

SEGUNDA.-Que la Hacienda Pública Municipal, esté conformada por personal poco capacitada dentro de la organización hacendaria, lo que implica ineficiencia y poca implementación administrativa y los excesos administrativos y la ausencia de planes continuos con el gobierno estatal.

TERCERA.-La urgencia de un Plan Municipal o Intermunicipal que sirva para unificar criterios administrativos hacendarios; además se reconoce la existencia de una amplia administración y organización de

colaboración en el aspecto político y administrativo- en la gestoría- pero no en la materia financiera o tributaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUARTA.-Existe una inoperancia jurídica municipal, aunque se contempla una actividad hacendaria, sin embargo, no existen programas en cuanto a una política adecuada que busque la captación tributaria en los Municipios.

QUINTA.-La diversidad de Municipios, no permite tener una política genérica, ya que las condiciones económicas, ideológicas, políticas y culturales en cada caso, son diferentes considerando que existen variedad de regiones, lo cual complica aún más las necesidades a solucionar. El inminente atraso se debe en parte a lo complejo que resulta la idiosincrasia social y los usos y costumbres tan arraigadas que en éstos casos lo único que acarrea es contar con sociedades atávicas y poco tendientes hacia la exteriorización.

SEXTA.-Es importante contar con el apoyo de la Federación via ramo 33, ya que la aplicación de Planes y Programas gubernamentales no es suficiente, pues se requiere, no solo, el apoyo económico de la federación, sino que de igual forma se requiere de una política adecuada.

tendiente a brindar una mejor capacitación dada la importancia de las finanzas públicas municipales.

SÉPTIMA.-Consideramos que es urgente una reingeniería hacendaria, además de lo administrativo, en la cual se hagan caminos drásticos desde el origen; además de un cambio de mentalidad en la actitud de los servidores públicos, a fin de que puedan recibir capacitación y adiestramiento sobre el proceso de recaudación-administración-distribución de los dineros públicos.

OCTAVA.-Legalmente adecuar las normas a las necesidades reales de cada Municipio, y que por parte de la Legislatura Local, se permita según, cada caso, que los Ayuntamientos puedan fortalecer sus procedimientos administrativos hacendarios.

NOVENA.-En la Hacienda Pública Municipal, se centra la importancia financiera de un Municipio, y por ende la capacidad económica de enfrentar y solventar sus problemas económicos y de desarrollo interno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DECIMA.-La importancia de la Tesorería Municipal, radica en su capacidad hacendaria de captación, administración y erogación financiera, lo que implicará una mala o no-administración municipal, tanto del presupuesto, como de los Ingresos diversos que obtienen los Municipios Oaxaqueños.

Es de capital importancia, reconocer que no todos los Municipios Oaxaqueños cuentan con esa capacidad de recaudación amplia y que incluso, sus presupuestos son magros, lo que nos haría pensar en estrategias como la implantación de recursos federales y estatales, similares al Ramo 33 de carácter federal, que tuvo algún éxito en la administración del Ciudadano Ernesto Zedillo Ponce de León.

DECIMA PRIMERA.-Con la política neoliberal del nuevo gobierno y las nuevas concepciones políticas y económicas(nueva política hacendaria), no garantizarán la solución del desarrollo de los Municipios en el estado de Oaxaca; ya que durante muchos años hemos vivido las malas administraciones neoliberales, donde gobernantes egresados de universidades extranjeras, tecnócratas, no han comprendido los problemas nacionales los cuales serán nefastos en un futuro que ya no está lejano y como por citar un ejemplo; lo tenemos en el penúltimo

gobernador del Estado de Oaxaca; el Ciudadano Diódoro Carrasco Altamirano, que era egresado de Colegios privados y haber estudiado su carrera en la Universidad Iberoamericana, con Postgrados en la Universidad de la law League. Es imposible reconocer los problemas del campo mexicano y de sus poblaciones rurales, cuando se pretende aplicar modelos extranjeros, pensando que son la panacea: idea más errónea. Esto si se sigue aplicando y no se ubican nuevos procedimientos de administración y captación o de apoyos o incentivos financieros, resultará inoperante la capacidad municipal y hacendaria para dar solución a todas y cada una de las demandas sociales de los Municipios en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca de Juárez.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1991.

FAYA VIESCA, Jacinto, Finanzas Públicas, Porrúa, México, 1985.

FLORES ZAVALA Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas, Porrúa, México, 1970. GAMIZ PARRAL, Máximo N, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, UNAM, México, 1995.

GARZA, SERGIO Francisco De La, Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, México, 1964.

MACEDO, Pablo, La Hacienda Pública en clásicos de la economía mexicana, facsímil, UNAM, México, 1989.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo, Administración Pública Estatal y Municipal, CONACYT- INAP, México, 1985.

MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo , en Diccionarios Jurídicos temáticos, Tomo 3, Harla, México, 1999.

OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Porrúa, México, 1985.

OLMEDO, Raúl, El Municipio en el año 2000 , en Cuadernos de Política y Administración Pública, No. 33, May- Ago., IPONAP, México, 1987.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier, Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México, UNAM, México, 1992.

PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionarios de Derecho, Porrúa, México, 1997.

QUINTANA, Carlos Francisco, Comentarios al artículo 115, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, UNAM, México, 1989.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho Municipal, Porrúa, México, 1985.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo I , CONACYT- INAP, México, 1985.

RINCÓN GALLARDOY MELTIS, Gilberto, Nuevo Marco Jurídico para la libertad Municipal, en Quórum, No.28, Cámara de Diputados, México, Julio, 1994.

SALAZAR RODRÍGUEZ, José F., El Ramo 33 y su impacto en la Administración Municipal , en Revista IAPEM, No. 43, Julio-Septiembre, IAPEM Toluca, México, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo 2, Porrúa, México, 1996.

VAZQUEZ ARROYO, Francisco, Presupuesto por programas para el Sector Público de México, UNAM, México, 1989.

ZORRILLA ARENA, Santiago, Diccionario de Economía, Editorial Océano; México, 1992.

LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, UNAM, México, 1998.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de Juárez, Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca, 1989. México, 1997.
Bibliografía Compendiada Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Poder Ejecutivo, Secretaría de Administración, Oaxaca, 2 tomos, que incluyen : Ley Orgánica Municipal, Ley de Hacienda Municipal, Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN