

371
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



EL FEDERALISMO Y LA PLANEACION EN MEXICO



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARICELA LECUONA GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F. a 21 de octubre de 1997

ING LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

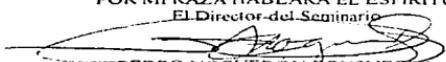
La pasante de esta Facultad **LECUONA GONZALEZ MARICELA**, con número de cuenta 9152833-3, ha elaborado la tesis denominada "EL FEDERALISMO Y LA PLANEACION EN MEXICO", bajo la dirección del Lic. Alfonso Nava Negrete la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.-Dr. Máximo Carvajal Contreras - Director de la Facultad de Derecho.- presente.

***A la Universidad Nacional
Autónoma de México***

***A mis maestros de la Facultad de Derecho,
en especial al Lic. Alfonso Nava Negrete***

***A mis padres,
Miguel Lecuona Cortés
Marcela González de Lecuona***

***A mis hermanos,
Miguel y Fernando***

A Arturo Peña Zazueta

Al Lic. Miguel Gómez Bravo Topete

Al Lic. Augusto Langner Minne

INDICE

	pág.
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO PRIMERO	
LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO FEDERAL	
I. El Estado	1
A. Concepción del Estado	"
B. Definiciones de Estado	2
1. Políticas	"
2. Jurídicas	3
3. Filosófica	4
4. Sociológica	"
C. Elementos del Estado. Estructura	"
D. Fines del Estado. Organización	6
E. Actividades del Estado. El Derecho	"
F. Fundamentos del Estado Moderno	7
1. La Soberanía	8
a. Concepto	
b. Nociones	
c. Características	
d. Titularidad y ejercicio	
e. Soberanía y autonomía. Derecho Positivo Mexicano	
2. La División de Poderes	12
a. Origen	
b. Poder del Estado y división de poderes	
c. Criterios de división (formal y material)	
d. Interrelación de poderes. Derecho Positivo Mexicano	
II. El Estado Federal	15
A. Origen de su denominación	"
B. Teorías sobre su naturaleza jurídica:	16
1. Primer grupo. La soberanía compartida	17
a. Hamilton, Madison y Jay	
b. Tocqueville	
2. Segundo grupo. La soberanía indivisible	19
a. Calhoun y Seidel	
b. Wilson	
c. Jellinek, Laband	
d. Le Fur	

3. Tercer grupo. La teoría de la descentralización	25
a. Mouskheli	
b. Kelsen	
c. Schmitt	
d. Dabin	
III. El Federalismo en México	34
A. Evolución histórica	35
1. Antecedentes. La diputación provincial	"
2. Adopción formal. Constitución de 1824	39
3. Centralismo	41
4. Adopción definitiva. Constitución de 1917	43
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO UNA ACTIVIDAD DEL ESTADO FEDERAL	
I. El derecho administrativo	50
A. Ciencia y Norma	"
B. Definiciones	51
II. La administración pública	52
A. Concepto	"
B. Elementos	53
III. La administración pública federal	54
A. Administración pública federal centralizada	55
B. Desconcentración administrativa	56
C. Administración pública federal paraestatal	60
1. Organismos descentralizados	"
2. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	62
3. Fideicomisos	63
D. Descentralización administrativa	64
1. Por región	65
2. Por colaboración	66
3. Por servicio	"
E. Sectorización Administrativa	68
1. Subsectorización	69
CAPÍTULO TERCERO	
LA PLANEACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO	
I. La Planeación	71
A. Concepto	"
B. Antecedentes	"

II. La Planeación Nacional del Desarrollo	73
A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	74
1. Inducida	"
2. Concertada	75
3. Obligatoria	"
4. Coordinada	"
B. Ley de Planeación	"
1. Definición	76
2. Principios	"
3. Acciones	77
4. Programas	"
III. El Sistema Nacional de Planeación Democrática	80
A. Concepto	"
B. Estructura	81
C. Niveles:	"
1. Global	"
2. Sectorial	82
3. Institucional	"
D. Etapas:	"
1. Formulación	"
2. Instrumentación	83
3. Control	"
4. Evaluación	84
E. Instrumentos:	86
1. Clasificación	"
a. Ley de Ingresos de la Federación	
b. Presupuesto de Egresos de la Federación	
c. Convenios de Desarrollo Social	
d. Contratos y Convenios de Concertación	

CAPÍTULO CUARTO

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS

I. Los convenios administrativos	94
A. Nociones sobre la Teoría General de los Contratos	"
1. Distinción entre contrato y convenio	"
2. Elementos del contrato	95
B. Necesidad del Estado de contratar	"
1. El contrato como acto administrativo	"
2. Autoridad y contratación	97
C. Naturaleza Jurídica de los Convenios Administrativos	"
1. Problemática	"
2. Criterios de distinción de los contratos administrativos	99

a. Objetivo	
b. Subjetivo	
c. Jurisdiccional	
d. Formal	
e. De las cláusulas exorbitantes	
f. Del régimen jurídico aplicable	
g. De la subordinación	
h. Del interés público	
3. Teorías de destacados tratadistas del derecho administrativo en México:	105
a. Miguel Acosta Romero	
b. Gabino Fraga	
c. Alfonso Nava Negrete	
d. Andrés Serra Rojas	
II. Los convenios administrativos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	114
A. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	115
B. La Ley de Coordinación Fiscal	116
1. Convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	118
2. Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal	119
CAPÍTULO QUINTO	
EL NUEVO FEDERALISMO Y LOS CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL	
I. El "Nuevo Federalismo"	124
A. Distinción entre Federalismo jurídico y político	"
B. La Reforma del Estado	125
C. Federalismo político	127
II. Los Convenios de Desarrollo Social y el Federalismo	130
A. Generalidades sobre los Convenios de Desarrollo Social	"
B. El Convenio de Desarrollo Social 1996 suscrito por el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Aguascalientes	132
CONCLUSIONES	140
ANEXOS	
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

¿Podríamos utilizar el tan socorrido término de federalismo al hablar de nuestro país? El objetivo primordial de esta tesis es demostrar que el término federalismo se emplea de manera anárquica en los instrumentos de la planeación nacional, es decir, sin distinguir entre lo que clásicamente se entiende como sistema federal de gobierno y la descentralización de funciones que los gobiernos actuales han llevado a cabo por medio de diversos convenios administrativos.

Decidí denominar este trabajo "El federalismo y la planeación en México" porque precisamente intentaré explicar cómo están vinculados el federalismo y los instrumentos de la planeación que son los convenios administrativos. A grandes rasgos, la explicación consiste en que el Estado federal realiza una serie de actividades a través de la administración pública, una de esas actividades es la planeación y unos de los instrumentos de la planeación son los convenios administrativos.

Aquí es donde queremos delimitar las connotaciones del federalismo. El federalismo jurídico pertenecería al campo de la Teoría del Estado, mientras que el federalismo político tiene que ver con la planeación, propia de la administración pública.

Para ello, creí conveniente utilizar un método deductivo de investigación, esto es, comenzar por estudiar el concepto más general que en este caso es el Estado para así hablar de una de las formas que éste puede adoptar en su estructura, la federal, apoyándonos en la Teoría del Estado. Hablar de la forma federal de gobierno es hablar del federalismo jurídico, mismo que, como bien señala José Gamás Torruco, no es lo mismo que el federalismo político.

Posteriormente, hablaré de la administración pública, concepto inmerso en el campo del derecho administrativo, de hecho objeto de estudio de éste último y que en términos muy someros se refiere a una actividad del Estado para llevar a cabo sus fines. En esta parte analizaré el concepto de descentralización administrativa, tan importante dado que en torno a él gira la política del "Nuevo Federalismo".

Siguiendo el análisis deductivo, llegamos al concepto de la planeación, necesario para ubicar más adelante a los convenios administrativos, como instrumentos de la actividad de planear.

Cuando lleguemos al análisis de los convenios administrativos propiamente, expondremos la problemática a mi modo de ver sumamente interesante del conflicto que se suscita cuando se pretende definir la naturaleza jurídica de los convenios administrativos. Señalaremos los criterios de distinción más recurridos en el derecho administrativo y las teorías de los más destacados tratadistas del mismo.

Asimismo, analizaremos ejemplos de convenios administrativos que son los convenios de adhesión y los convenios de colaboración administrativa, suscritos bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y las implicaciones que éstos tienen para las entidades federativas.

Por último, explicaremos en qué consiste el tan mencionado "Nuevo Federalismo", cómo surge el concepto y cuáles son los principios básicos sobre los cuales se ha erigido esta herramienta política. Además, haremos un análisis basado en consideraciones sobre los convenios de desarrollo social, instrumentos de la planeación que aluden directamente a esta estrategia política.

CAPÍTULO PRIMERO

LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL ESTADO FEDERAL

I. EL ESTADO

Previo al estudio sobre la estructura y la organización del Estado Federal, resulta indispensable dedicar un apartado de este capítulo a los principios elementales que se han desarrollado sobre el Estado como concepto genérico.

En principio, cabe aclarar qué debemos entender por estructura y organización del Estado. La Dra. Arnaiz Amigo, eminente catedrática de Teoría del Estado, afirma:

"Un Estado se estructura en los elementos constitutivos y se organiza en relación con sus funciones."¹

Ahora bien, debemos formarnos una idea clara sobre la existencia misma del Estado; de esta forma, al tener una concepción del mismo, estaremos en posibilidad de ahondar en el análisis de sus elementos y funciones.

A. Concepción del Estado

De antemano, consideramos que negar la existencia del Estado sería tanto como negar la realidad en que nos encontramos inmersos. Cosa aparte sería, como lo hacen los anarquistas, afirmar que el Estado no debiera existir, pero su existencia misma no está en duda.

Algunos autores como Ernesto Gutiérrez y González, consideran que el Estado es una ficción, una ficción jurídica que cobra realidad por mandato del derecho.²

Afirma Gutiérrez y González:

"El estado no existe físicamente, no existe para los sentidos del ser humano, pero, sí existe para el derecho, existe jurídicamente, y como sólo desde ese ángulo jurídico, pero no material es como existe, se trata entonces de una ficción del derecho, de una ficción jurídica."³

¹ Aurora Arnaiz Amigo, *¿Qué es el Estado?* UNAM, México, 1979, p. 31.

² Ernesto Gutiérrez y González, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Porrúa, S.A., México, 1993, pág. 4.

³ Gutiérrez y González, *Op. Cit.* pág. 5.

La Dra. Arnaiz Amigo, en cambio, concibe al Estado como una abstracción, no como una ficción, de esta manera afirma:

"El Estado como concepción es una abstracción. No es una ficción, sino una abstracción."⁴

Nos adherimos a su postura puesto que, si bien el Estado no es un ente material, susceptible de captarse por los sentidos; existe, como lo manifiesta la Dra., de manera abstracta.

Por otro lado, la ilustre investigadora afirma que al igual que el Derecho, el Estado deriva de la actividad humana dentro de un campo sociológico y posee cualidades específicas y caracteres esenciales que lo asimilan o diferencian de otras instituciones políticas semejantes, por lo cual es susceptible de definir y, aun más, resulta necesario hacerlo.⁵

B. Definiciones de Estado

Existen muy diversas acepciones del término Estado. Las connotaciones del mismo pueden darse desde el punto de vista meramente gramatical -del latín *status*, condición en que se encuentra una persona o cosa-⁶, hasta el político, filosófico, jurídico, sociológico, etc., aun cuando habrá que considerar que algunas conjuntan varias perspectivas.

Resulta entonces conveniente clasificar, aunque sea de manera muy somera, las variadas definiciones aportadas por los tratadistas más eruditos en la materia, tomando en cuenta el ángulo más sobresaliente sobre el cual se formularon.

1. Acepciones políticas⁷

Marx:

"El estado es el medio de dominación de la clase minoritaria fuerte sobre la mayoría débil."

⁴ Arnaiz Amigo, Op. Cit. p. 7.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Diccionario Larousse, México, 1993, p. 436.

⁷ Arnaiz Amigo, Op. Cit., pp. 5-11.

Bodino:

"El estado es la agrupación de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder soberano según la razón."

Arnaiz:

"El Estado es la agrupación política suprema de un pueblo."

Añodando en tal definición, misma que la Dra. califica de ahistórica y atemporal, afirma que el Estado es:

"La agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común"; o bien:

"La asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho."

2. Acepciones jurídicas⁸

Cicerón:

"El Estado es la muchedumbre humana unida por el derecho y por la utilidad."

Kant:

"La Muchedumbre unida por leyes jurídicas."

Kelsen:

"La totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental, es la personificación metafórica del orden jurídico total."

García Maynez:

"El Estado es la organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio."⁹

⁸ Héctor González Uribe, *Teoría Política*, 2a. ed., Porrúa, S.A., México, 1977, p. 151-157.

⁹ Eduardo García Maynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, 12a. ed., Porrúa, S.A., México, 1978, p. 98.

Tamayo:

"El Estado no es sino la expresión de unidad de todos los actos jurídicos que constituyen el orden jurídico nacional."¹⁰

3. Aceptación filosófica

Hegel:

Para quien el Estado es el espíritu absoluto.

4. Aceptación sociológica¹¹

Jellinek:

"La agrupación política sedentaria con un poder de mando originario."

En nuestra opinión, esta definición es, una de las más completas de entre las tantas y diversas definiciones aportadas por los exponentes de las escuelas políticas.

C. Elementos del Estado. Estructura

Tradicionalmente, se considera que los elementos constitutivos del Estado son pueblo, territorio y poder.

Sin embargo, no todos los tratadistas en la materia coinciden con esta idea. García Maynez sostiene que la población y el territorio son elementos materiales del Estado mientras que el poder es un elemento formal.¹² Para la Dra. Arnaiz, pueblo y territorio no son más que condiciones necesarias o factores de integración del mismo.¹³

Señalaremos de manera breve en qué consisten los tres elementos tradicionales desde un punto de vista filosófico-jurídico:

¹⁰ Rolando Tamayo y Salmorán, *El Derecho en México*, UNAM, México, 1996, p. 29.

¹¹ Arnaiz Arnaiz, Op. Cit. p. 8.

¹² García Maynez, Op. Cit. p. 98.

¹³ Arnaiz Arnaiz, Op. Cit. p. 5.

1. Pueblo

Para Kelsen, el pueblo lo constituyen las personas jurídicas, personificación de derechos y obligaciones, para él se trata de un ámbito de validez personal de las normas jurídicas.

Según Rolando Tamayo y Salmorán, el pueblo no es sino la dimensión personal del Estado en tanto conjunto de normas. "El pueblo del Estado es, pues, el conjunto de todos los individuos cuya conducta se encuentra regulada por las normas jurídicas del Estado."¹⁴

2. Territorio

Kelsen lo conceptúa no desde el punto de vista meramente físico, sino como una determinación normativa, es decir, el ámbito espacial de validez de la norma jurídica. En este sentido, García Maynez lo define como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder, definición de territorio en sentido político.

Tamayo explica: "el territorio de un Estado es el espacio donde valen las normas jurídicas, que constituyen un orden jurídico nacional"; es decir, "ahí donde valen las normas jurídicas que lo constituyen."¹⁵

García Maynez sostiene que el territorio de un Estado federal desempeña un doble papel desde el punto de vista político, ya que además de ser el ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos locales, es una parte del territorio de la Unión.¹⁶

3. Poder

Para Kelsen, el poder consiste en la validez objetiva del todo sistema de derecho positivo. La soberanía es para Kelsen el ámbito objetivo de validez suprema del Estado.

Para Tamayo, "el poder del Estado no es sino la propia validez de las normas jurídicas que lo constituyen."¹⁷

¹⁴ Tamayo y Salmorán, Op. Cit. p. 31.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ García Maynez, Op. Cit. p. 99.

¹⁷ Tamayo y Salmorán, Op. Cit. p. 32

Arnaiz acepta que el poder político, que tradicionalmente equivale a la soberanía, sea elemento constitutivo del Estado y añade a los fines políticos y al Derecho positivo del propio Estado, mismos que a continuación analizaremos.

D. Fines del Estado. Organización

Como afirmamos al principio de este capítulo, la organización del Estado está basada en los fines que persigue.

Kant divide a los fines en dos categorías: objetivos y subjetivos. Los fines objetivos son aquéllos intrínsecos en las cosas, mientras que los subjetivos son los propósitos de los hombres para que los objetos cumplan con sus finalidades.

Para la Dra. Arnaiz no es del todo correcto hablar de "fines del Estado", dado que sólo los seres humanos pueden perseguir fines al ser ellos quienes tienen capacidad de elección o libre albedrío. Por lo tanto, las cosas, en este caso el Estado como tal, no pueden tener fines, sino funciones o estructuras.¹⁸

Al respecto, comenta:

"... lo que se denomina 'fines del estado' es la estructura que éste toma en orden a los propósitos y a los fines de los hombres políticos. Los fines son consecuencia de los propósitos de los hombres. ...El medio de que dispone el hombre en el Estado es, el derecho a la autoridad. Las estructuras de las instituciones políticas es decir, los propósitos de los hombres para que tales cosas cumplan sus finalidades."

Concretamente hablando, dejaremos en claro que tales funciones se recogen en lo que conocemos como "poderes". Más adelante, al referirnos a los fundamentos del Estado Moderno, apuntaremos lo que en la doctrina se conoce como división de poderes, pero por ahora nos limitaremos a señalar que las funciones o fines de un Estado son la base de su organización.

E. Actividades del Estado. El Derecho

Así como las personas tienen propósitos, eligen fines para cumplirlos y por esta elección realizan actividades, para llevar a cabo sus fines, el Estado cuenta con dos medios, al parecer de la Dra. Arnaiz: El Derecho y la autoridad.

¹⁸ Arnaiz Amigo, Op. Cit. pp. 10-11.

Por lo que respecta al Derecho, Arnaiz afirma que éste no debe confundirse con el Estado y hace suya la idea de Herman Heller sobre la equivocación en que incurren los autores que, como hizo Kelsen, identifican al Estado con el Derecho, puesto que desarrollan una ciencia política sin Estado y sin Derecho.¹⁹

Para ella, ambos conceptos no se implican uno al otro, sin embargo, se interrelacionan de manera tal que:

"El Estado sin el Derecho es la fuerza arbitraria y a su vez el Derecho sin el vigor estatal queda reducido a un convencionalismo social."

La maestra considera que todo Derecho del Estado, por serlo, es derecho político, y como tal se divide en Derecho Público y Derecho Privado.

Al referirse al primero, el Derecho Público, establece que:

"Mantener el Derecho Público es realizar la vigilancia política para que la autoridad cumpla con los fines del Estado."

En cuanto a la autoridad, afirma que tampoco se le debe confundir con el ser autoritario:

"Un Estado con autoridad es el que cumple con los deberes y fines de sus instituciones políticas. Estado autoritario es aquél que no recurre a la legalidad para el cumplimiento de sus fines."

F. Fundamentos del Estado Moderno

La Dra. Arnaiz menciona de manera breve, pero no por eso menos magistralmente, que son cinco los fundamentos del Estado Moderno.²⁰

1. La Soberanía, como el poder político supremo, fundamento tomado de la teoría de Bodino en sus "Seis Libros de la República".
2. La Libertad, aportada como valor axiológico por Rousseau y Kant en el siglo XVIII, en sus tres ramas: política, espiritual y económica.
3. La Representación Política, cuyo máximo exponente es Tomás Hobbes, en su libro "EL Leviatán".

¹⁹ Arnaiz Amigo, Op. Cit. p. 14-15.

²⁰ Arnaiz Amigo, Op. Cit. pags. 20-24.

4. La División de Poderes, aportada por Montesquieu, en "El Espíritu de las Leyes".

5. Los Derechos del Hombre, recogidos y divulgados por la Declaración del 26 de agosto de 1781 y elevados a garantías individuales.

Vale la pena dedicar unas consideraciones por separado a los principios doctrinarios provenientes de la Teoría del Estado, que rigen a la soberanía y la división de poderes, puesto que como veremos más adelante, constituyen figuras de vital importancia para comprender la estructura y organización del Estado Federal, objetivo de este capítulo.

1. La Soberanía

Tena Ramírez, en su libro "Derecho constitucional mexicano", si bien nos recomienda ser cautos en la elucidación y manejo de este principio, resalta la importancia de estudiar el concepto de soberanía por ser pilar de nuestra organización constitucional. Tena señala que la soberanía:

"...ha sido, desde el siglo XV hasta nuestros días, uno de los temas más debatidos del derecho público. Con el tiempo, y a lo largo de tan empeñadas discusiones, la palabra soberanía ha llegado a comprender dentro de su ámbito los más disímiles y contradictorios significados."²¹

a) Concepto

En su acepción puramente etimológica, soberanía significa lo que está por encima de todo. Como ya señalamos, fue Bodino quien comenzó a utilizar el concepto de soberanía cuando definió al Estado como "Un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana."²²

Jellinek, en su "Teoría general del Estado" concibe a la soberanía como "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder."²³

Arnaiz define soberanía como "la facultad del Estado para crear y garantizar el derecho positivo."²⁴

²¹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, S.A., México, 1985, p. 3.

²² Bodino, *Les six livres de la République*, lib. I, p. 1. Citado en Tena Ramírez, Op. Cit. p. 5.

²³ George Jellinek, *Teoría general del Estado*, Albatros, Argentina, 1943, p. 63.

²⁴ Arnaiz Amigo, Op. Cit. p. 7.

b) Nociones

Al analizar la doctrina europea de la soberanía, Tena distingue dos nociones de la misma con respecto del Estado: desde un punto de vista interior y desde un punto de vista exterior, de las cuales derivan las dos características del poder soberano: es independiente y es supremo; así afirma:

"La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos...La independencia es, pues, cualidad de la soberanía exterior.

La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado."²⁵

Cabría aclarar que el hecho de que se existan dos nociones no implica que la soberanía como tal se encuentre dividida, y de antemano especificamos que es la noción de la soberanía vista al interior del Estado, es decir la supremacía, la que nos interesa para los fines de esta tesis y a la única que haremos referencia al hablar de soberanía.

c) Características

En este punto, creemos pertinente señalar las consideraciones que el inglés John Austin formuló en el siglo XIX sobre la soberanía, la cual consideraba derivada de la obediencia habitual de los súbditos al soberano, quien a su vez, constituía la única fuente del derecho.²⁶

Para Austin, la soberanía es:

1. No subordinada

Por lo que el poder soberano no puede ser conferido por una disposición jurídica, pues se encontraría por debajo de la misma.

2. Ilimitada

El soberano no puede ser sometido a límites en cuanto al ejercicio de su poder para legislar sobre cualquier disposición jurídica.

3. Única

En todo sistema jurídico hay sólo un poder legislativo federal.

²⁵ Tena Ramírez, Op. Cit. p. 6.

²⁶ Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, *Concepto Positivista del Orden Jurídico*, México, 1995, p.53.

4. Unitaria

El poder de legislar se encuentra en manos de una persona o un grupo de personas.

d) Titularidad y ejercicio

Son dos los problemas más relevantes que se derivan del concepto de soberanía, al parecer de Tena, y ambos los podemos resumir en: titularidad y ejercicio; es decir, quién detenta la soberanía y quién ejerce el poder soberano.

Para explicar ambas problemáticas, Tena acertadamente separa las consideraciones que al respecto realizan las doctrinas europeas y la americana.

Para la doctrina europea el sujeto de la soberanía es el Estado. La característica esencial de la soberanía es la autodeterminación, es decir, la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente; sin embargo, para esta doctrina el poder soberano es ejercido por los órganos de gobierno.

En cambio, para el sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo, quien al constituirse en Estado jurídicamente organizado, hizo uso de tal poder. Para ello, el pueblo soberano expidió su ley fundamental, es decir, su Constitución, en la que consignó la forma de gobierno, las facultades de los poderes públicos así como las garantías individuales, que no son más que una zona inmune a la invasión de las autoridades.

Sobre el hecho de que sea el pueblo quien detente la soberanía, Tamayo explica:

"... todos aquellos que constituyen el ámbito personal de validez del Estado, es decir, los individuos que forman parte del pueblo del Estado son los que constituyen el Estado, y en ese sentido *convienen* en someterse a un cierto y determinado orden jurídico. Sólo de este modo puede decirse que el poder soberano del Estado o, simplemente, la soberanía reside en el pueblo."²⁷

Tena afirma que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, por lo que señala que la doctrina europea ha fracasado puesto que deposita el poder soberano ficticiamente en el Estado y realmente en los órganos o en los gobernantes.²⁸

El ilustre tratadista explica que los poderes públicos creados por la ley fundamental no son soberanos, puesto que obran en ejercicio de facultades recibidas, expresas, y, por todo ello, limitadas, por lo que Tena sostiene:

²⁷ Tamayo y Salmorán, Op. Cit. p. 33.

²⁸ Tena Ramírez, Op. Cit. pp. 9-10.

"A tales órganos no les es aplicable el atributo de poder soberano que la doctrina europea coloca en el órgano a través de la ficción del Estado. Ni siquiera es propio hablar de una delegación parcial y limitada de la soberanía, repartida entre los órganos, porque en este sistema, y hasta ahora, soberanía y límite jurídico son términos incompatibles, así ideológica como gramaticalmente."

e) Soberanía y autonomía. Derecho Positivo Mexicano

Señala Tena que para el Derecho positivo mexicano, concretamente en el artículo 39 de la Constitución, la soberanía nacional reside "esencial y originariamente en el pueblo" y en tal sentido tiene validez la doctrina americana relativa al derecho de goce que tiene el pueblo y cuyo ejercicio delega al Estado.

Por su parte, el artículo 40 de nuestra ley fundamental le atribuye el carácter de "libres y soberanos" a los Estados de la Federación, sin embargo dichos miembros de la comunidad federal deben observar las normas de la Constitución.

Ahora bien, si límite jurídico y soberanía son conceptos que se excluyen mutuamente, podemos comprender porqué Tena afirma que la Constitución está empleando el vocablo "soberanos" en una acepción errónea. Explica el maestro:²⁹

"A la acepción etimológica, debe corresponder un contenido ideológico congruente... Este contenido es el que hemos dado a la palabra soberanía: el poder que está por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas. Por ello la competencia de los Estados miembros de la Federación, para gobernarse por sí mismos, dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución federal no es soberanía."

Con base en las ideas del ilustre maestro, podemos afirmar que se debe llamar soberanía estrictamente a la facultad absoluta que tiene un pueblo de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley fundamental. En cambio, es autonomía la facultad restringida que posee cada Estado miembro de la Federación, de darse su propia ley.

El maestro Tena sostiene que el artículo 41 de nuestra Carta Magna contiene un error de fondo al delegar el ejercicio de la soberanía a los Poderes de la Unión.

Dice el artículo 41 constitucional:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectiva-

²⁹ Tena Ramírez, Op. Cit. pp. 19-20.

mente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal."

Tena afirma:

"El error estriba en atribuir el ejercicio de la soberanía a los órganos constituidos de la Unión y de los Estados, así se trate de atenuar la inexactitud con la expresión final "en lo términos de...", que ciertamente es contradictoria con el párrafo precedente."

Concluye el maestro:

"... hoy nadie pone en tela de juicio que el origen del poder público está en el pueblo y que su monopolio corresponde al Estado."

2. La División de Poderes

Otro principio doctrinario fundamental en la construcción del Estado moderno es la división de poderes. Al respecto, el distinguido tratadista Don Gabino Fraga señala:

"La división de poderes expuesta como teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos."³⁰

En la formación del Estado mexicano, este principio ha jugado un papel muy relevante:

"La división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política, proyectada en la Historia."³¹

a) Origen

La Dra. Arnaiz señala que la división de poderes surge en la Grecia clásica del siglo IV a. C., como una necesidad ante las múltiples actividades de la Polis, no para evitar el abuso del poder, como la conciben Locke y Montesquieu en el siglo XVIII.

Lo anterior, explica la maestra, se debe a que:

³⁰ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, S.A., 33a. edición, México, 1994, p. 28.

³¹ Tena Ramírez, Op. Cit. p. 211.

"... en Grecia, no existiendo el dualismo entre Estado e Individuo, no hubo democracia indirecta, fundamento de nuestro Estado Moderno, sino la democracia directa. En consecuencia, no tenían cabida ni la representación política, ni una división de poderes que tratara de limitar la tendencia al abuso del poder por parte de los gobernantes."³²

Locke, considerado el máximo exponente de la división de poderes y a quien se debe la clásica división tripartita en legislativo, ejecutivo y judicial, no hace tal separación tomando en cuenta los fines del Estado, sino como una necesidad de imponer un freno al abuso del poder.

b) Poder del Estado y división de poderes

Hay que distinguir claramente entre lo es el poder del Estado propiamente dicho, y lo que se ha dado en denominar división de poderes.

La soberanía es un elemento constitutivo del poder del Estado y, por tanto, parte de la estructura del Estado. Lo que conocemos como "poderes" del Estado no son más que una división en cuanto a los fines o funciones del mismo, es decir, en cuanto a su organización.

De esta manera la Dra. Arnaiz afirma:

"... es un error hablar de la división de poderes porque el Estado tiene un solo poder supremo, único e indivisible. Es más correcto mencionar... la división de funciones del estado, ya que si las cosas tienen funciones en orden a su mecanismo, el Estado, obra del hombre, tiene, por consiguiente determinadas funciones."³³

c) Criterios formal y material de división

Fraga separa la teoría de la división en dos categorías, según se parta de un criterio formal u objetivo, o bien material o subjetivo. De este modo, la división puede ser:

1. Formal, es decir respecto de los órganos del Estado en sí, sin tomar en cuenta la función que realicen; en este caso la división es:

- a. Poder Ejecutivo
- b. Poder Legislativo
- c. Poder Judicial

³² Arnaiz Amigo, Op Cit. p. 23.

³³ Arnaiz Amigo, Op. Cit. p. 30.

2. Material, que se refiere no al órgano sino a la naturaleza de la función que éste tiene a su cargo, en este caso, la división es:

- a. Función Administrativa
- b. Función Legislativa
- c. Función Judicial

Si en todas las circunstancias el carácter formal coincidiera con el carácter material de las funciones, resultaría ocioso haber formulado tal separación; Sin embargo, aun cuando normalmente coincidan, Fraga explica que:

"... excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse... funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos poderes tienen, entre sus funciones algunas que por naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo."³⁴

d) Interrelación entre poderes. Derecho Positivo Mexicano

El Derecho positivo de nuestro país adopta la tradicional división tripartita de poderes que Locke formuló.

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49 señala que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Tena explica la naturaleza de cada uno de los "poderes" de la siguiente manera:

"De los tres Poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material."³⁵

La Carta Magna, si bien consagra la división de poderes al estilo del sistema presidencial norteamericano, es decir otorgándoles independencia, también adopta la tendencia de las constituciones modernas, derivada del sistema parlamentario inglés, de vincular dichos poderes para que colaboren entre sí.

³⁴ Fraga, Op. Cit. p. 29.

³⁵ Tena Ramírez, Op. Cit. p. 253.

En nuestro país la división de poderes no es tajante, sino que todos ellos se interrelacionan. Jorge Carpizo señala:³⁶

"El principio de la división de poderes opera más bien como colaboración y coordinación entre los poderes, con el objeto de llevar a cabo en la mejor forma la marcha del gobierno."

Sin embargo, aclara que el hecho de que los poderes colaboren no quiere decir que se confundan, de esta manera añade:

"Para la buena marcha del gobierno es necesario que cada poder ejerza sus funciones y éstas no las puede delegar un poder en otro, a menos que la propia Constitución, en determinadas situaciones, así lo prevea."

Tal circunstancia es excepcional y no se da de manera aleatoria, sino que, como observamos en los ejemplos anteriores y el maestro Fraga sostiene:

"... para que un Poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional."³⁷

II. EL ESTADO FEDERAL

La mayoría de los regímenes constitucionales modernos se encuentran basados en el llamado sistema federal. La adopción del federalismo como forma de gobierno ha respondido a las circunstancias históricas de cada Estado en particular.

Prevía a la exposición de la evolución histórica del federalismo en nuestro país, creemos conveniente señalar de manera breve los principios que rigen la naturaleza jurídica de Estado federal.

A. Origen de su denominación

El término "Estado federal" era usado en su origen como opuesto al de confederación. Sin embargo, según Manuel García Pelayo, dicha denominación penetró en el derecho positivo, donde continuaban usándose los términos federación o confederación como equivalentes al Estado federal.

³⁶ Jorge Carpizo, *El Derecho en México*, UNAM, México, 1996, p. 166.

³⁷ Fraga, *Op. Cit.* p. 29.

Al respecto, Manuel García Pelayo, señala:

"Es hasta la literatura alemana donde surge con un contenido preciso la denominación *Estado federal* y como contraste entre las confederaciones y las nuevas formas de organización que aparecieron en los Estados Unidos de América y en Suiza en 1848."³⁸

B. Teorías sobre su naturaleza jurídica

La clasificación de las diversas teorías sobre la naturaleza jurídica del Estado federal, expuestas por M. Mouskheli, que tan certeramente ha elaborado el catedrático de la Facultad de Derecho, Porfirio Marquet, resulta sumamente útil para nuestra investigación.

Marquet, en su libro "La estructura constitucional del estado mexicano" señala que las principales teorías sobre la naturaleza jurídica del Estado, y siguiendo a Mouskheli, se pueden clasificar en tres grupos:³⁹

El primero, se conforma por teorías cuya importancia es hoy puramente histórica, dado que la mayoría se encuentran totalmente superadas. Dentro de este grupo se encuentra la teoría de la "cosoberanía", expuesta por Hamilton, Madison y Jay en "El Federalista", más tarde difundida por Alexis de Tocqueville en "la democracia en América" y la teoría de Calhoun y Seidel que niega en forma terminante la existencia del Estado federal como una categoría distinta al Estado unitario o a la confederación de Estados.

En el segundo grupo se divide a su vez en dos tendencias: la sostenida por Le Fur, Borel y Zorn y que afirma que la característica del Estado federal es la participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal, y la que sostienen Laband y Jellinek, para quienes además de la participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal, se precisa que se trate de Estados.

El tercer grupo lo forman las teorías de Kelsen, el propio Mouskheli, Schmitt y Dabin, quienes se basan en el concepto de descentralización.

Tomaremos como base para nuestro estudio esta clasificación; pero, para efectos de esta tesis profesional, reordenaremos los grupos considerando la idea primordial sobre la cual dichos tratadistas elaboraron sus tesis.

³⁸ Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*. Manuales de la "Revista de Occidente", Madrid, 1961, pág. 216.

³⁹ Porfirio Marquet Guerrero, *La estructura constitucional del estado mexicano*, UNAM, México, 1975, pp. 224-242.

Así, a la clasificación de Marquet, añadimos que a nuestro parecer las teorías del primero coinciden en la idea de que la soberanía puede ser compartida. En cambio, los autores del segundo grupo se basan en el principio vigente de la indivisibilidad del poder soberano. Por otro lado, los autores del tercer grupo, relativamente modernos, han desarrollado sus estudios sobre el Estado federal partiendo de la denominada Teoría de la Descentralización.

A continuación, señalaremos los puntos más relevantes de algunas de dichas teorías y nos percataremos de que la gran mayoría están basadas en los principios de soberanía y división de poderes que analizamos anteriormente.

1. Primer Grupo. La Soberanía Compartida

a) Alexander Hamilton, Santiago Madison y John Jay

La naturaleza jurídica del Estado federal, como doctrina, fue expuesta por vez primera en la recopilación de artículos escritos en los Estados Unidos de América bajo el título de "El federalista", dirigidos a convencer al pueblo de las trece colonias que se habían independizado de Inglaterra para ratificar la Constitución elaborada por la Convención de Filadelfia, la cual adoptaba un régimen de gobierno basado en la unión de los Estados surgidos de dichas colonias, pero reservándose una amplia autonomía.

Mientras que para Hamilton los beneficios de la unión se darían en los planos comercial y fiscal, puesto que consideraba que el floreciente comercio americano era la fuente óptima de riqueza y determinaba el aumento de la capacidad tributaria, para Jay la unión eliminaría las causas más comunes de las guerras, ya que elevaba la posibilidad de exigir el respeto de naciones extranjeras e impedía que éstas atacaran a la unión.

Hamilton señalaba que los principales propósitos de la Unión eran:

"La defensa común de sus miembros, la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras."⁴⁰

Madison afirmaba que la Constitución imponía determinadas prohibiciones a los Estados-miembros, como celebrar tratados entre sí, acuñar moneda, emitir billetes, etc. Al respecto, Hamilton señalaba:

⁴⁰ Hamilton, Madison y Jay., *El Federalista*, FCE, México, 1943 pp. 6 y 7.

"La completa consolidación de los estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general... los gobiernos de los estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos... Esta delegación exclusiva... únicamente existiría en tres casos: cuando la Constitución, en términos expresos, concediera autoridad exclusiva a la Unión; cuando otorgara en una parte cierta facultad a la Unión y en otra prohibiera a los estados que ejercitaran la misma facultad, y cuando se concediera una potestad a la Unión, con la que otra similar de parte de los estados sería total y absolutamente contradictoria e incompatible."⁴¹

Es decir, para Hamilton, existía la necesidad de una jurisdicción concurrente, la cual resultaba de la división del poder soberano, sin embargo, la regla de que los Estados conservaran plenamente sus facultades que no estuvieran dadas explícitamente a la Unión, no era consecuencia teórica de tal división, sino claramente admitida por los estados en la Constitución de los Estados Unidos, aprobada por la Convención el 17 de septiembre de 1787, y que en 1789 entrara en vigor con la ratificación de todos los Estados-miembros.

Comprenderemos porqué esta tesis ya ha sido superada si recordamos que la soberanía es indivisible; por tanto, no puede seguirse admitiendo la división del poder soberano de la que hablaba Hamilton.

b) Alexis de Tocqueville

Las ideas de Hamilton, Madison y Jay, plasmadas en "El federalista" no fueron difundidas sino hasta la publicación de "La democracia en América" cuyo autor, Alexis de Tocqueville, narra cómo las trece colonias lograron su independencia de Inglaterra.

De Tocqueville señaló que mientras duró la guerra, las colonias permanecieron unidas, pero una vez lograda la paz el estado pareció disolverse y "cada colonia convertida en una república independiente se apoderó de la soberanía entera."⁴²

Para este autor, la naturaleza jurídica del Estado federal recalca en que la soberanía fuese compartida por la Unión y por cada estado miembro, por lo cual su tesis fue llamada de la "Cosoberanía". Según de Tocqueville, se trataba de:

⁴¹ Hamilton, Op. Cit pp. 128.

⁴² Alexis de Tocqueville, *De la democracia en América*, FCE, México, 1963, p. 117.

"Compartir la soberanía de tal suerte que los diversos estados que formaban la Unión continuasen gobernados por sí mismos en todo lo que no concernía sino a su prosperidad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales."⁴³

Mouskheli rechaza esta teoría primeramente por falta de lógica dado que concibe a la soberanía como esencialmente indivisible, como ya hemos apuntado. Por otro lado, sostiene que es falsa la pretendida igualdad de los Estados-miembros en relación al Estado federal, ya que en la realidad siempre el Estado federal domina a los primeros.

Asimismo, y recordando lo expuesto acerca de la división de poderes, para Mouskheli el reparto de competencias no puede ser tajante, ya que en el desarrollo de la vida de la nación, pueden cambiar las finalidades del Estado federal y las de los Estados-miembros, por lo cual no es conveniente mantener una estricta independencia de las actividades de uno y otros, sino que por el contrario, se requiere una mayor interdependencia entre ellos.⁴⁴

2. Segundo Grupo. La Soberanía Indivisible

a) Calhoun y Seidel

En oposición a la tesis de la cosoberanía, ambos autores consideran que la soberanía, atributo esencial del estado, es una e indivisible, de tal manera que:

"... no puede pertenecer simultáneamente al Estado central y a los miembros; o les corresponde a éstos o le corresponde al Estado central."⁴⁵

Para Calhoun y Seidel, cuando la soberanía corresponde a los Estados-miembros, se trata de una simple confederación de estados que no constituye sino un vínculo de derecho, sin que exista una colectividad estatal central distinta a la de los miembros.

En cambio, cuando la soberanía es detenida por del Estado central, nos encontramos ante un simple Estado unitario, caso en el cual los miembros pierden su soberanía y, por lo tanto, su carácter de Estado.

⁴³ Tocqueville, Op. Cit. pp. 118 y 119.

⁴⁴ Mouskheli, *Teoría jurídica del Estado federal*, Editora Nacional, México, 1981, pp. 187 y 188O

⁴⁵ Mouskheli, Op. Cit. p. 133.

Según estos autores entre esas dos alternativas posibles, es decir que la soberanía correspondiera a los Estados miembros o bien que correspondiera al Estado Central, no puede haber transacción ni término medio, por lo que Calhoun y Seidel llegan a la conclusión de que el Estado federal no puede ni debe existir, razón por la cual su teoría es conocida como "Teoría de la Nulificación".⁴⁶

Del hecho de que los Estados fuesen los titulares de la soberanía, se derivarían dos consecuencias: primera, el derecho a anular las leyes contrarias al pacto federal, y segunda, el derecho a segregarse de la Federación.

La crítica de Mouskheli⁴⁷ es la siguiente:

"Por muy ingeniosa que pueda parecer la teoría de Calhoun y de Seidel, no deja ser completamente inexacta, porque el negar la existencia de los Estados federales es ir contra la evidencia misma de los hechos... Sin embargo, no todo es falso en esta doctrina: han tenido estos dos autores el mérito de alzarse contra la doctrina de la coparticipación de la soberanía, que imperaba en aquella época."

Mouskheli es contundente al decir que "resulta científicamente inaceptable" negar la existencia real de los Estados federales en aras de un fin político o de cualquier otra índole.

b) Woodrow Wilson

El pensamiento del que fuera presidente de los Estados Unidos de América se encuentra claramente plasmado en su obra "El Estado"⁴⁸, en la cual, al igual que Alexis de Tocqueville, narra el movimiento independentista de las trece colonias americanas.

Comenta Wilson que al finalizar la guerra, la necesidad de unión decreció, por lo que resultó imperioso el establecimiento de un verdadero gobierno central a fin de sostener el orden interno y las relaciones entre los estados. Para Wilson, la diferencia principal entre los estados era la existencia de la esclavitud en la región del sur, la cual llegó a ser el obstáculo más grande en el camino a la integración nacional. Estas diferencias condujeron a la guerra de secesión, con la cual la división se evitó, se mantuvo la Unión y la esclavitud desapareció, aunque no la discriminación racial.

Sin embargo, la transformación no logró que los Estados Unidos de América dejaran de ser una Federación para convertirse en Estado unitario, puesto que los estados no fueron absorbidos, sino que mantuvieron sus prerrogativas:

⁴⁶ Mouskheli Op. Cit. p. 132.

⁴⁷ Mouskheli, Op. Cit. pp. 191-193.

⁴⁸ Woodrow Wilson, *El Estado*, Editorial Americana, Buenos Aires, 1943 pp. 436-438.

"En lugar de mirar al gobierno de los Estados Unidos, y al de un estado, como dos gobiernos, ... lo consideramos como dos partes de un mismo gobierno, dos partes complementarias de un mismo sistema."

Es decir, las dos partes del gobierno de los Estados Unidos de América, eran distintas mas no estaban separadas, los gobiernos de los estados y el Estado federal estaban complementados de tal forma que no podían funcionar, cada uno, en su esfera exclusiva, sino que debían adaptarse armónicamente cuando sus atribuciones convergieran.

Wilson afirmó que los Estados de la Unión no constituían divisiones administrativas, sino que:

"Son los miembros que constituyen la Unión, coordinándose en sus poderes con los de la Unión misma, a la cual no están sometidos en lo que toca a su propia esfera."

Para Wilson la Unión, no los Estados miembros, es la única que detenta la soberanía, ya que de admitir que un Estado fuese soberano habría que reconocerle su derecho de secesión y, al parecer de su contemporáneo Bernard Schwartz:

"La noción de los Estados como soberanos... contiene el germen de la disolución de la Unión."⁴⁹

c) Laband y Jellinek

Mouskheli explica conjuntamente las teorías de estos autores dado que coinciden en dos aspectos:⁵⁰

1. Ambos aseguran que el Estado federal es el único soberano, y
2. Ambos afirman que las colectividades miembros son asimismo Estados, lo que los distingue de las demás colectividades de derecho público.

Para Laband, mientras que las confederaciones de Estados se encuentran reguladas por el Derecho Internacional y el poder soberano lo detenta cada Estado, el Estado Federal está constitucionalmente organizado y en éste es la autoridad central quien es soberana.

⁴⁹ Bernard Schwartz, *Los Poderes del Gobierno*, UNAM, México, 1966, p. 50.

⁵⁰ Mouskheli, Op. Cit. p. 212.

Para Jellinek:⁵¹

"El federal es un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estatista de los Estados-miembros."

Asimismo, Laband y Jellinek coinciden en su idea de que la soberanía no constituye un elemento esencial del Estado y, por lo tanto, existen Estados no soberanos. Este último tipo de Estados son los que conforman un Estado federal y están subordinados al mismo.

La subordinación de los estados miembros al Estado federal de la que habla Jellinek, se manifiesta de tres maneras:

1. Como partes constitutivas o distritos geográficos en los que se manifiesta el poder directa e inmediatamente.
2. Como poder central, dictando reglas de derecho en vigor en todos los Estados miembros, y
3. Conservando, aun sin ser soberanos, un ámbito de autonomía.

Así, Jellinek le da a los miembros del Estado federal la categoría de estados no soberanos, a quienes, sin embargo, la Constitución federal atribuye una participación mayor o menor en la soberanía, es decir, en su ejercicio, así como participación en la manera de modificarla.

Jellinek agrega que los Estados-miembros conservan su carácter de Estados en aquello que no es de la competencia de la federación. Si los Estados-miembros, antes de unirse habían permanecido sin sostener relaciones políticas entre sí, su formación podría deberse a un contrato, pero cuando un Estado unitario se transforma en un Estado federal, tal organización sólo pudo deberse al consentimiento de los Estados-miembros plasmado en la Constitución federal.

Es decir, para Jellinek existen dos posibilidades en cuanto a la creación del Estado Federal: o bien los miembros del Estado federal existían con anterioridad al momento de su fundación, o lo fueron al formar parte de un Estado federal ya constituido.

En el primer caso, la integración tuvo lugar por medio de un contrato de sometimiento. En el segundo, el Estado federal concedió el poder que le compete sobre un territorio que le pertenece, en la esfera que abarca el poder de los Estados-miembros creando "las condiciones para su organización estatista

⁵¹ Jellinek, Op. Cit. p. 597-636.

independiente de ese territorio, que hasta aquel momento fue una provincia o país", caso en que el pacto contractual fue innecesario. Según Jellinek, es así como un Estado unitario se convierte en federal.

Al ser el Estado federal el único que detenta la soberanía, éste no tiene límite alguno respecto de su competencia frente a los Estados-miembros, es decir, tal soberanía puede llegar al grado de suprimir el carácter de Estado particular, y por tanto llegar a transformar el Estado federal en unitario.

No obstante lo anterior, existe la garantía que supone la participación de los Estados-miembros en cualquier modificación a la Constitución federal.

Para ello, explica Jellinek que en la organización del Estado federal existe un senado, es decir, una cámara de estados conformada por el mismo número de representantes de cada uno de los Estados-miembros, de esta manera participan en la soberanía de la federación o, mejor dicho, en la formación de la voluntad del Estado federal.

d) Luis Le Fur

Según Luis Le Fur el nacimiento de un Estado federal puede darse de dos maneras distintas:⁵²

1. Con independencia de todo tratado, lo cual se da bajo dos supuestos:

"... cuando el Estado unitario al principio se transforma en un Estado federal, otorgando a sus antiguas provincias cierta autonomía y sobre todo la participación en la creación de la voluntad del Estado, y cuando el nacimiento del Estado federal no es resultado de la voluntad de los estados particulares preexistentes, sino la consecuencia de un movimiento nacional, pacífico o no, ... (que) se efectúa fuera de la acción de los estados particulares y algunas veces contra su misma voluntad."

2. Con base en los tratados celebrados entre los estados particulares. Dicha formación contractual tiene varias etapas:

En la primera, los Estados acuerdan la creación, por encima de ellos, de un Estado del que serán miembros y bajo cuya dependencia se encontrarán, para lo cual preparan un proyecto de Constitución federal.

En la segunda etapa, los Estados aprueban dicho proyecto, de cuyas bases dependerán las disposiciones de la Constitución de cada Estado,

⁵² Luis Le Fur, *Estado Federal y Confederación de Estados*, citado en Mouskheli, Op. Cit. p. 138-142.

Finalmente, entran en función los órganos federales creados en el proyecto y promulgan la Constitución federal.

Así, según analiza Mouskheli,

"... la Constitución federal no es pues un tratado, sino la consecuencia de un tratado."

Le Fur parte de la concepción de la soberanía como elemento esencial de un Estado en su carácter de Estado federal y, por lo tanto, para este autor, a diferencia de Jellinek, los miembros del estado federal no son estados puesto que no cuentan con dicho elemento constitutivo, sino que son

"... colectividades no soberanas ... llamadas a participar en la formación de la voluntad del Estado, con lo cual participan en la sustancia misma de la soberanía federal."

Para Le Fur, los llamados Estados miembros, que en realidad no son Estados, no poseen soberanía, sino autonomía, que aunada a su intervención en la voluntad estatal, caracteriza al Estado federal y lo distingue del unitario. El autor expresa:

"... la reunión de estos dos caracteres de provincia autónoma y de elector de una especie particular es precisamente lo que constituye el rango distintivo de los miembros del estado federal, al mismo tiempo que distingue esta forma de estado del estado unitario."

En resumidas cuentas, el Estado federal se distingue del unitario en que sus miembros participan en el ejercicio del poder supremo. Sin embargo, esto no basta para caracterizar al Estado federal ya que tal hipótesis puede darse en algunos estados unitarios. Además, es preciso que participen en su calidad de miembros del Estado federal "en lo que constituye la substancia misma de la soberanía, es decir, en la formación de la voluntad del Estado federal todo entero,"⁵³ no sólo en el ejercicio de la soberanía referente a su territorio.

Tal participación en la voluntad del Estado federal, se manifiesta en la pluralidad de representantes y órganos de soberanía, como consecuencia del doble carácter de dicho Estado.

Es decir, mientras que los Estados particulares deben poseer una representación particular, constituida por los senadores, electos por las legislaturas de los Estados, también el pueblo debe tener una representación, es decir lo que constituye la Cámara de diputados, integrada por representantes elegidos directamente por el pueblo, independientemente de los estados particulares.

⁵³ Marquet Guerrero, Op. Cit. p. 241.

De esta manera, para Le Fur:

"... la existencia de dos cámaras puede considerarse no sólo como natural, sino como necesaria dentro del Estado federal."

3. Tercer grupo. La teoría de la descentralización

a) M. Mouskheli

Mouskheli en su "Teoría jurídica del Estado federal", define al Estado federal señalando que es:

"... un estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores."⁵⁴

Para M. Mouskheli,⁵⁵ el Estado federal posee un doble rostro; se presenta con el carácter de unitario pero con un gobierno doble. Es decir, en ocasiones se presenta como un estado unitario y en ocasiones como:

"... una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el más alto grado y que toman parte en la formación de la voluntad de Estado."

Mouskheli explica que las dos facetas que tiene el Estado Federal derivan de la necesidad de :

"... conciliar en un todo armonioso dos tendencias incompatibles hasta cierto punto: el deseo de constituir un Estado poderoso, desde el punto de vista internacional, ... garantizando a las colectividades-miembros la conservación de sus particularidades nacionales."

Para Mouskheli existen varias semejanzas entre el Estado federal y el unitario. El Estado federal presenta rasgos de unitario cuando se trata de relaciones entre el Estado central y los miembros, en las que el federal aparece con jerarquía superior a la de los miembros, que gozan de autonomía constitucional.

Dicha superioridad jurídica del Estado federal es una de las coincidencias con el Estado unitario y se concreta en varios aspectos que Mouskheli enumera:

1. La amplitud de las atribuciones del Estado federal.

⁵⁴ Mouskheli, Op. Cit. p. 319.

⁵⁵ Mouskheli, Op.Cit. p. 149.

La competencia del Estado federal comprende muchas más materias que el de los Estados-miembros.

2. Las relaciones del Derecho del Estado federal con el Derecho de cada Estado particular.

El derecho federal aventaja al derecho particular en virtud de la superioridad jurídica del Estado central.

3. En la solución de los conflictos entre el Estado federal y los Estados-miembros y entre éstos últimos.

Las partes en conflicto no pueden recurrir al arbitraje, deben someterse a una autoridad federal, que suele ser un Tribunal Supremo.

4. Por la facultad del Estado federal de intervenir en las organizaciones constitucionales y hasta legislativas de los estados particulares.

Concretamente, la exigencia de que el Estado particular adopte la forma de gobierno republicana.

5. En que el Estado federal se reserva cierto derecho de vigilancia e inspección sobre los Estados-miembros

Sobre todo cuando en la ejecución de la ley federal la llevan a cabo, total o parcialmente los funcionarios de los Estados-miembros. En el Derecho Positivo mexicano, la fracción I del Artículo 89 constitucional obliga al Presidente de la República a velar por la exacta observancia de las leyes federales en la esfera administrativa.

6. El Estado federal fija su propia competencia.

Si bien ello requiere modificaciones constitucionales que deben someterse a las condiciones especiales previstas.

Mouskheli encuentra otras similitudes entre el Estado federal y el unitario en la nacionalidad única de sus nativos, así como en la unidad territorial. Sobre ésta última establece que el Estado federal:

"Hállase... dividido entre diversos Estados, pero ésta subdivisión no afecta en modo alguno a la unidad de territorio, de la misma manera que la subdivisión territorial de un Estado unitario no supone mengua de su unidad."

Otra semejanza recae en la organización al interior del Estado federal. Éste se presenta como un Estado completo, con poderes ejecutivo, legislativo y judicial,

siendo característico del poder legislativo de los Estados federales la estructura bicameral. Asimismo, el Estado federal posee tribunales propios; por lo general un Tribunal Supremo que, como mencionamos anteriormente, es el encargado de conocer y dirimir las controversias entre la federación y los miembros o de éstos entre sí. Además, generalmente los estados federales poseen tribunales inferiores que conocen de asuntos de carácter federal.

Finalmente, el federal se asemeja al Estado unitario en lo que respecta a sus atribuciones internacionales, en principio ejercidas en su totalidad por el Estado federal, ya que los Estados-miembros no mantienen relaciones diplomáticas con los estados extranjeros.

Para Mouskheli, la diferencia principal entre el Estado federal y el unitario se basa en que el federalismo es una forma de descentralización compleja, que llega a un grado que no se da en el estado unitario. Es decir, el Estado federal posee una descentralización política más elevada.⁵⁶

El federalismo, como forma de descentralización, se caracteriza por dos rasgos, mismos que de acuerdo con Mouskheli, "se presentan en todos los Estados federales, y no existiría Estado federal si faltase uno de ellos."

Dichos rasgos son:

1. La autonomía constitucional y
2. La participación de los Estados-miembros en la creación de la voluntad federal.

Cabe mencionar que aun cuando sin uno de dichos elementos no habría Estado federal, Mouskheli da preeminencia al segundo, es decir, la formación de la voluntad federal, que a su parecer es:

"... el elemento fundamental, el más importante; no basta él sólo para caracterizar al Estado federal, pero combinado con la autonomía constitucional se transforma en verdadero *signum specificum* de esta forma estatal."

Detallaremos ambos rasgos más adelante, cuando exponamos los principios más relevantes que rigen al Estado Federal.

Por lo pronto, sólo mencionaremos que la autonomía constitucional consiste, para Mouskheli, en el derecho que tiene una comunidad jurídica para darse una constitución y en el derecho de modificarla. De esta manera, en el Estado federal los Estados-miembros poseen una constitución propia, libremente promulgada por ellos mismos.

⁵⁶ Mouskheli, Op. Cit. p. 271-278.

Sobre la participación de los Estados-miembros en la formación de la voluntad estatal, Mouskheli afirma que ésta se da de dos formas: indirectamente, es decir por la existencia de una cámara integrada por representantes de los Estados-miembros, o bien, directamente, es decir, a través de su intervención en la revisión constitucional.

b) Hans Kelsen

Kelsen⁵⁷ resuelve el problema de la ejecución federal imaginando la existencia de tres órdenes diferentes dentro del Estado federal, o bien tres colectividades jurídicas:

1. El orden jurídico de la Unión "*Bund*". Conformado por las normas de derecho que rigen en la competencia de la Unión, misma que deriva directamente de la Constitución.
2. El orden jurídico del Estado-miembro, formado por su propia Constitución local, que debe apegarse a la Constitución total.
3. El orden jurídico de la Constitución total, que abarca a la vez la Constitución de la Unión y los principios fundamentales de todas y cada una de las Constituciones locales.

Los órdenes que comprenden el de la Unión y el de la colectividad-miembro son jurídicamente iguales puesto que ambos están de la misma manera subordinados a un orden superior, el de la Constitución total.

Kelsen basa su teoría en la idea de la descentralización, distinguiendo dos especies de la misma, dependiendo de el ámbito territorial de la validez de las normas jurídicas: descentralización total y descentralización parcial.

La descentralización total se refiere a que las normas centrales, creadas por el órgano legislativo federal, son válidas para toda la extensión territorial, mientras que en la descentralización parcial, las normas creadas por el órgano legislativo local son válidas sólo en ciertos territorios, los de los estados-miembros y dichas normas "constituyen órdenes jurídicos parciales que están subordinados al orden jurídico total."

De esta manera, son órdenes jurídicos parciales el de la Unión y el de la colectividad-miembro, mientras que el de la Constitución total constituye un orden jurídico total.

Según Kelsen:

⁵⁷ Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del estado*, UNAM, México, 1943, pp. 330-334.

"El estado federal, o comunidad jurídica total está pues constituido por la federación, que es la comunidad jurídica central, y los estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. La teoría tradicional identifica erróneamente a la federación con el Estado federal total."

Es decir, la visión tripartita de Kelsen consiste en que la federación es una comunidad central y, por tanto, parcial; las comunidades locales son un segundo orden parcial y ambos órdenes conforman un tercero, el Estado federal, que constituye el único orden total.

Tratando el tema de la soberanía, en virtud de que los órdenes parciales, es decir, tanto la federación como los Estados-miembros están supeditados al orden total, o Estado federal, Kelsen afirma:

"... ni el Estado-central ni los Estados-miembros son soberanos; y si la soberanía puede corresponder efectivamente a un orden, será con toda seguridad al de la comunidad total, que se halla constituida por la Constitución total."

El ilustre catedrático Marquet resume la teoría de Hans Kelsen en los siguientes términos:

"... el Estado federal es un Estado con una gran descentralización y ésta es la que lo distingue de un Estado unitario. El Estado federal es un orden jurídico total... del cual se desprenden mediante descentralización dos órdenes jurídicos parciales: la federación, que como tal constituye una comunidad jurídica parcial, y las entidades federativas, que constituyen por su parte, comunidades jurídicas parciales, las cuales no constituyen, aun considerando a todas juntas, el Estado federal, sino que para ello es necesaria la concurrencia de la federación."⁵⁸

c) Carl Schmitt

Schmitt en su libro "Teoría de la Constitución,"⁵⁹ realiza un estudio de lo que llama la Teoría Constitucional de la Federación.

Su teoría se divide en dos partes: la primera dedicada a los conceptos fundamentales de una teoría constitucional de la federación y la segunda a las consecuencias de tales conceptos.

Schmitt define a la federación como:

⁵⁸ Marquet, Op. Cit. p. 248.

⁵⁹ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, pp. 250-256.

"... una unión permanente, basada en libre convención, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual cambia el total *status* político de cada uno de los miembros en atención al fin común."

Es decir, la federación comprende al Estado en su totalidad como unidad política, en la cual el pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente.

Asimismo, la federación reconoce como su finalidad el mantenimiento de la existencia política de todos sus miembros en el marco de la federación, por lo cual, según Schmitt, la Constitución federal "garantiza la existencia de cada uno de los miembros frente a todos y de todos frente a cada uno y frente a todos juntos."

En el ámbito internacional, la federación debe protección a todos sus miembros contra la guerra y contra todo ataque exterior, y en el ámbito interno, la federación implica una pacificación permanente. Schmitt señala respecto de éste último ámbito:

"... no hay federación sin injerencia... en los asuntos de los estados-miembros... necesita tener un derecho de inspección, poder decidir y, en caso necesario, intervenir acerca de los medios para el mantenimiento, garantía y seguridad de la Federación."

Para Schmitt, la federación contempla tres antinomias o contradicciones jurídicas y políticas, salvadas únicamente por el principio de "homogeneidad".

Primera: La federación tiene como objetivo conservar la independencia política de los miembros, mas el hecho en sí de pertenecer a la federación supondría una disminución de esta independencia, pues implicaría que los Estados-miembros renuncien al "jus belli", su medio principal de autoconservación.

Esta antinomia se salva con la exigencia de la homogeneidad de los miembros, es decir, la renuncia al jus belli se da sólo frente a aquellos estados ajenos a la propia federación ya que el enemigo de un Estado-miembro lo es de la federación entera, así como la federación no puede tener un enemigo que no lo sea a la vez de cada Estado-miembro.

Segunda. Por una parte, el Estado miembro desea mantener su independencia política y autodeterminación por medio de la federación, sin embargo, toda federación supone intervenciones, teniendo por ejemplo claro el de la ejecución federal, que merma la autodeterminación absoluta del Estado a que afecta.

Esta antinomia se resuelve por que la federación se basa en una homogeneidad sustancial de sus miembros, es decir, la voluntad de autodeterminación sólo

puede ser negada o cuestionada, en tanto que la injerencia de la federación en los asuntos de sus miembros no son una injerencia extraña.

Tercera. En el Estado federal coexisten la federación y los Estados miembros, sin que uno pueda suprimir al otro, y ninguno esté subordinado al otro; la federación consiste en la vinculación existencial y en el equilibrio entre federación y Estados miembros. Sin embargo, en torno al derecho de secesión el concepto de una unión permanente, formada por los miembros y que, a pesar de sus fundamentos contractuales, no puede ser abandonada, resulta en una gran contradicción.

Sin embargo, dada la homogeneidad sustancial de sus miembros, se excluye la posibilidad de un conflicto existencial, puesto que los elementos federales de la constitución no se refieren a la cuestión de la existencia política independiente de los estados, sino que son elementos de organización de la autonomía legislativa y administrativa que subsiste.

Tras resolver tales antinomias, Schmitt deduce de los conceptos fundamentales de su teoría constitucional de la federación las siguientes consecuencias:

1. Toda federación tiene una existencia política como un *jus belli* independiente. En cambio, no tiene un poder constituyente propio, se apoya en un pacto.
2. Toda federación es sujeto tanto de derecho internacional como de derecho político, lo cual quiere decir que los Estados miembros renuncian a sus *jus belli* en favor de la federación. Además, la federación es sujeto de derecho político en tanto que es titular frente a los miembros de facultades jurídico-políticas propias, y las reacciones entre la federación y los Estados-miembros son de derecho político.
3. Toda federación tiene un territorio federal compuesto de los territorios de los Estados-miembros.
4. Por cuanto respecta a la representación, instituciones y competencia federales, la representación de la federación recae en la asamblea federal como asamblea de representantes de las unidades políticas integrantes de la federación, de tal manera que la voluntad del Estado federal es la voluntad de cada uno de los estados miembros. Resulta indiferente si existe o no un poder de mando de la federación por sobre los Estados miembros. En cuanto a la competencia, la federación tiene un *jus belli* hacia el exterior, y una inspección federal hacia el interior, lo cual supone intervención federal.
5. Las empresas de alta traición contra la Federación merecen el trato de alta traición en cada uno de los Estados-miembros.

6. En cuanto a la relación entre la democracia y el federalismo, ambos conceptos descansan sobre el supuesto de la homogeneidad. Para la formación de una federación de estados democráticos es necesario que se combinen la homogeneidad democrática y la homogeneidad federal, ya que en el Estado federal sin fundamentos federales hay un solo pueblo, en cambio, en la verdadera federación existen junto a la misma una diversidad de unidades políticas.

d. Jean Dabin

Dabin⁶⁰ contempla al Estado federal como una hipótesis de descentralización con base territorial.

Este autor considera la descentralización como una cuestión de separación, acompañada de colaboración y jerarquía, y que trata siempre de la estructuración del poder político. Generalmente la descentralización se efectúa con base en un criterio territorial, sin embargo, han surgido otras formas.

Dabin distingue centralización y descentralización del poder político diciendo:

"El poder político está centralizado cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza, junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública."

En cambio, el poder está descentralizado cuando:

"... en variable medida, se admite que ciertos grupos más o menos naturales existentes en el seno del Estado -comunidades, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos- posean en propiedad determinadas atribuciones de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado."

Dabin diferencia acertadamente la descentralización administrativa de la descentralización política, afirmando que la primera concierne sólo a la organización de los servicios públicos del Estado, mientras que la segunda involucra al poder público en su actividad

Descentralización y Estado son ideas que no concuerdan, a consideración de Dabin; quien sostiene que, tanto histórica como filosóficamente, Estado y centralización son conceptos paralelos.

⁶⁰ Jean Dabin, *Doctrina general del Estado*, Editorial Jus, México, 1946, pp. 314-332.

De hecho, asegura que el Estado moderno nació como un movimiento centralizante, en el cual diversos grupos interiores y exteriores se disputaban su supremacía. Sin embargo, cuando el Estado se halla saturado de funciones, descentraliza algunas y restituye a los poderes primarios, locales o especiales, parte de los derechos que les fueron anteriormente despojados, o cual no implica que el Estado renuncie a su autoridad, puesto que solamente concede a los antiguos poderes, derechos derivados.

Por lo tanto, para Dabin "sería preferible hablar de sistema de gobierno federal" en lugar de "Estado federal", ya que la forma federal atañe más al poder que al propio Estado.

Sin embargo, Dabin considera que el único detentador de la soberanía es el Estado federal, o mejor dicho, el pueblo del Estado federal, no así los estados particulares por más autónomos que sean. Los Estados miembros gozan, además de la autonomía constitucional, de una intervención en la formación de la voluntad federal, indirectamente a través del Senado, y directamente a través de la ratificación a toda modificación de la Constitución federal.

El único soberano es el pueblo del Estado federal, ya que la soberanía no se puede dividir entre las diversas entidades federativas, y por esto mismo es que no constituyen Estados; Sin embargo, gozan de:

1. Un régimen de descentralización política.
2. Autonomía constitucional, ciertamente limitada por la obligación de no ir en contra de los principios fundamentales de la Constitución federal.
3. El derecho a participar de la voluntad federal a través de su intervención en el Senado y su ratificación a toda modificación de la Constitución del Estado federal.

Para Dabin, el aspecto positivo del sistema federal de gobierno consiste en que éste:

"... permite una adaptación del régimen estatal a las particularidades de toda especie de población y regímenes, sin sacrificar el beneficio de cierta unidad."

Sin embargo, como desventaja del sistema de gobierno federal Dabin señala la diversidad de legislaciones y el peligro de fricciones entre la autoridad federal y los Estados miembros.

Aun así, considera Dabin que el balance entre los pros y contras del sistema federal resulta favorable al federalismo.

Marquet,⁶¹ del análisis que realiza de esta teoría concluye que el Estado federal es realmente un solo Estado con un gobierno doble: el de la federación y el de cada una de las entidades federativas. Marquet señala:

"Además, consideramos que en los Estados en que el federalismo ha sido adoptado como principio fundamental constituye una garantía para la libertad y un factor favorable al desarrollo social y económico de todo el país, atendiendo a las particulares circunstancias y necesidades de cada una de las entidades miembros, las cuales, por una parte, como colectividades más pequeñas que el Estado en conjunto, pueden aspirara a lograr y conservar una auténtica democracia."

III. FEDERALISMO EN MÉXICO, EVOLUCIÓN HISTÓRICA. SITUACIÓN ACTUAL

"El federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible que la nación mexicana ahora y siempre ha sido centralista."⁶²

Para rebatir la tajante afirmación de J. Lloyd Mecham, que como muchos otros autores niegan la existencia y aún la génesis del federalismo en nuestro país, habremos de realizar un breve análisis de cómo a través de la historia de México, esta forma de gobierno se desarrolló hasta consagrarse en nuestra Constitución como el sistema que rige la organización nacional.

Así, examinando las circunstancias políticas, económicas y sociales que motivaron la aparición del federalismo y su desarrollo en México, podremos afirmar como Porfirio Marquet que al menos este examen:

"... nos permitirá determinar si el federalismo es artificial al Estado mexicano, o si por el contrario es el resultado natural y necesario de las condiciones mismas de nuestra República, o si por lo menos lo fue en otra época y en la actualidad las circunstancias obligan a un nuevo planteamiento del problema."⁶³

⁶¹ Marquet, Op. Cit. pp. 260-261.

⁶² J. Lloyd Mecham, *The Origins of Federalism in Mexico*. citado en Tena Ramírez, Op. Cit., p. 112.

⁶³ Marquet, Op. Cit. p. 291.

A. Evolución Histórica

Para efectos de nuestro estudio tomaremos como punto de partida el documento base en cada etapa del desarrollo del sistema federal, de esta forma dividiremos la evolución histórica del federalismo en México en las siguientes etapas:

1. Antecedentes. La diputación provincial. Constitución de Cádiz (1812)
2. Adopción formal del federalismo. Constitución de 1824
3. Centralismo (1835-1836 y 1843). Las Siete Leyes
4. Constitución de 1917

1. Antecedentes. La Diputación Provincial. Constitución de Cádiz, 1812

Como observamos en el análisis de las teorías sobre la naturaleza jurídica del Estado federal, fue en Estados Unidos de América donde cronológica e ideológicamente nace la idea moderna del sistema federal. Las trece colonias inglesas establecidas en ese territorio gozaban de independencia entre sí, pero se encontraban subordinadas al soberano inglés, por lo que se vieron en la necesidad de unirse y fortalecer su unión para hacer un frente común cuyo objetivo era desligarse de Inglaterra.

Es por eso que el modelo norteamericano ha constituido el parámetro para evaluar el federalismo adoptado por otros países, dependiendo del grado de aproximación que los modelos de éstos presenten en relación al sistema estadounidense.

Sin embargo, señala Marquet que:

"... si bien debe reconocerse que los federalistas mexicanos tuvieron presente la Constitución de los Estados Unidos de América fue porque su estructura federal ofrecía en principio una solución a la situación real por la que el país atravesaba, pero los orígenes fueron diferentes y ya la aplicación del federalismo fue distinta también; hubo cierta influencia de la Constitución de los Estados Unidos en nuestro federalismo, pero nunca al grado de afirmar que nuestra solución federal sea una simple imitación extralógica de la norteamericana."⁶⁴

Tena opina que si bien en los Estado Unidos de América el sistema federal fue producto natural y espontáneo de la experiencia de ese pueblo, es susceptible de

⁶⁴ Marquet, Op. Cit. p. 307.

ser adoptado por otros pueblos aún cuando no tengan el mismo desarrollo histórico, así establece:

"... si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unificados, como México."⁶⁵

Lo anterior nos queda claro si recordamos que tras consumarse nuestra independencia de España, surgió un Estado unitario que era el antiguo virreinato.

Concretamente, el sistema de división territorial que prevaleció durante el movimiento de Independencia fue el de las intendencias y las provincias internas, y representa el antecedente inmediato de la división territorial del México independiente.⁶⁶

La Nueva España se dividía en:

1. Reinos: el de México con las provincias de México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca y Michoacán; de la Nueva Galicia, con las provincias de Jalisco, Zacatecas y Colima;
2. Gobernaciones: la de Nueva Vizcaya con las provincias de Durango y Chihuahua; la de Yucatán con las provincias de Yucatán, Tabasco y Campeche;
3. El Nuevo Reino de León,
4. La Colonia del Nuevo Santander;
5. Las Provincias de: Los Tejas, Coahuila, Sinaloa, Sonora -que junto con Sinaloa conformaban la de Nueva Navarra-, Nayarit, de la Vieja California, de la Nueva California y la de Nuevo México de Santa Fe (las provincias de Chiapas y Soconusco pertenecían a la Audiencia de Guatemala).

Según Nettie Lee Benson:

"... el origen del federalismo se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Ramos Arizpe, además de ser considerado padre del federalismo, puede también atribuirse la paternidad de la diputación provincial."⁶⁷

⁶⁵ Tena, Op.Cit. p 108.

⁶⁶ Edmundo O'Gorman, *Breve historia de las divisiones territoriales*, Editorial Polis, México, 1937, pp. 32-35.

⁶⁷ Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, FCE, México, 1955, p. 20.

La Constitución de Cádiz de 1812 señalaba que en cada provincia (distribuidas en las regiones de Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente y Guatemala) existiría una diputación provincial, a manera de gobierno interno de las mismas, es decir, la reconocía como institución política que otorgaba autonomía a las provincias, y según Ignacio Burgoa, "constituye el germen del federalismo en México."⁶⁸

A través de la diputación provincial las provincias gozaron de cierta autonomía gubernativa. En este sistema de gobierno no había virrey, los diputados provinciales eran los que ejercían la autoridad constriñéndose exclusivamente a su jurisdicción, es decir, cada provincia era independiente respecto a las otras.

De hecho, para el gran jurista Justo Sierra:

"... la creación de las diputaciones provinciales posee una gran importancia para la comprensión de los orígenes del federalismo mexicano, pues, por una parte, el virrey del la Nueva España cesó como gobierno universal de las provincias y, por otra parte, las provincias principiaron a acostumbrarse a la práctica de un gobierno propio y a sus indudables ventajas en beneficio de la libertad."⁶⁹

Tras consumarse la Independencia, en 1821, se instala el primer Congreso Constituyente en 1822 que el propio Agustín de Iturbide disuelve ante las pugnas entre los diversos grupos que lo conformaban, haciendo estallar la rebelión de Casa Mata, encabezada por Antonio López de Santa Anna.

Santa Anna e Iturbide celebran el Plan de Casa Mata. Las provincias exigieron que se implantara el sistema federal, o de lo contrario se segregarian.

Las diputaciones provinciales de Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, se adhirieron voluntariamente al plan. De no haber sido así, dichas provincias hubiesen podido erigirse en Estados independientes ya que el plan las vinculaba en una nación unitaria, pero no central.

Ignacio Burgoa explica que, concretamente, el Plan de Casa Mata, celebrado entre Iturbide y Santa Anna con el fin de reinstalar el Congreso Constituyente disuelto por el primero, dio la oportunidad para que surgiera el federalismo en nuestro país.

Señala el maestro Burgoa que:

⁶⁸ Ignacio Burgoa, *Evolución de la idea federalista*, en: *México, 50 años de Revolución*, México 1961, p. 154.

⁶⁹ Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano*, Tomo XII, UNAM, México, 1948, p. 184.

"Así apareció en nuestra historia un fenómeno inherente al federalismo, consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo, conservando su personalidad política dentro de éste."⁷⁰

El Congreso fue finalmente restaurado ante la presión de las provincias el 12 de junio de 1823. Los diputados Francisco García, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Antonio J. Valdés, José Ma. Covarrubias y Prisciliano Sánchez, presentaron un voto en el cual se manifestaban a favor del régimen republicano federal.

No hubo una declaración formal del voto en virtud de que había resuelto convocar a un nuevo Congreso Constituyente para que expidiera la Constitución.

El jurista Mario de la Cueva, respecto de dicho voto explica:

"... el federalismo era una realidad que estaba viviendo México. Aquél Voto es la aceptación de un hecho consumado, concurriendo la circunstancia de que las provincias ya no se conformaban con el simple Voto, sino que exigían la convocación de un segundo Congreso Constituyente, que fuera una representación auténtica de la nación, desligado de los problemas de la monarquía y apto para reorganizar el país dentro de un sistema federal."⁷¹

Así, se convocó a elecciones para el segundo Congreso Constituyente, enumerando veintitrés provincias, mismas que elegirían a sus representantes ante el nuevo Congreso.

En conclusión, sobre el nacimiento del federalismo en nuestro país y para rebatir la afirmación de Mecham de que éste jamás ha existido siquiera, citemos a Burgoa:

"... no puede sostenerse que el sistema federal en nuestro país haya sido creado artificialmente, ni que los estados de la Federación mexicana no hubiesen surgido de las antiguas entidades provinciales con anterioridad a su implantación."⁷²

Por su parte Jesús Reyes Heróles comenta:

⁷⁰ Burgoa, Op. Cit. p. 162.

⁷¹ Mario de la Cueva, *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, en: *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, UNAM, México, 1957, pp.1239 y 1240.

⁷² Burgoa, Op. Cit., pp. 161-164.

"... la conjugación de la idea federal, sostenida por lo clásicos europeos, con el modelo norteamericano y las realidades nacionales, producen el federalismo mexicano."⁷³

2. Adopción formal. Constitución de 1824.

El segundo Congreso Constituyente fue instalado el 5 de noviembre de 1823. El 31 de enero de 1824 se expidió un acta constitutiva que en su artículo 5o. establecía la forma federal de gobierno y en el 7o. enumeraba a los Estados de la federación.

Dice Tena:

"En lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados. Pero de allí en adelante, cuantas veces se ha restablecido la forma federal, son los Estados nacidos en el Acta Constitutiva los que la han adoptado."⁷⁴

Si bien el federalismo era el modelo ideológico imperante en la época, existían opiniones en contra, como el famoso discurso de fray Servando Teresa de Mier pronunciado el 11 de diciembre, al discutir el artículo 5o. del proyecto de acta constitutiva.

Teresa de Mier señalaba que -ante la comparación con Estados Unidos de América-, en ese país se trataba de estados independientes que se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra, pero que en el caso de México, los Estados se encontraban unidos y el hecho de federarse implicaría dividirse y atraer las rivalidades que las provincias inglesas procuraron evitar.

En resumidas cuentas, consideraba la federalismo una simple imitación del sistema americano que desuniría lo unido. Asimismo, sostenía que al ser la soberanía exclusiva de la nación, no podía ser dividida entre cada una de las provincias que la conforman y que, en tal caso, debía imitarse correctamente el modelo americano suprimiendo la categoría de "Estado soberano" de la Constitución.

El tema de la naturaleza indivisible de la soberanía fue ampliamente debatido y a pesar de que la mayoría de los congresistas consideraba incorrecto denominar a los Estados de la federación como "soberanos", como lo hemos analizado anteriormente dentro de este capítulo, así se hizo debido al deseo de los federalistas de dejar clara la potestad de las provincias para gobernarse como más les conviniera, previniendo así intromisiones del gobierno central.

⁷³ Jesús Reyes Heróles. *Rousseau y el liberalismo mexicano*, en: *Presencia de Rousseau*, UNAM, México, 1962, p. 410.

⁷⁴ Tena Ramírez, Op. Cit. p. 110.

Reyes Heróles, en oposición a dicho discurso afirma que no existía una unión como la planteaba Teresa de Mier puesto que el país carecía de medios de comunicación y contaba con una gran diversidad de razas y lenguajes, diversidad que aún persiste en gran parte del país, por eso comenta irónicamente que:

"... el discurso de fray Servando reiteradamente ha sido calificado de profético, y más profético lo habría sido si se sigue y no se implanta el federalismo."⁷⁵

En la Constitución, los artículos 5o. y 6o. quedaron como en el proyecto, y el 7o. que se ocupaba de las partes integrantes de la federación, señalaba:

"Los Estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto por las provincias de Coahuila, Nuevo- León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto por las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima... serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella."⁷⁶

A partir de este momento, las provincias perdieron tal nombre a nivel constitucional. Los, ahora, "Estados soberanos" quedaron automáticamente facultados para expedir su propia Constitución.

Sin embargo, los Estados-miembros debían apegarse a la Constitución de 1824 que mantenía el régimen federal del Acta Constitutiva, pero en sus artículos 145 y 165 establecía reglas generales a que debían sujetarse todos los Estados y territorios de la federación respecto a la administración de justicia, además de las prevenciones generales que dictaba el. Además, el artículo 171 establecía la irreformabilidad de lo que consideraron "principios fundamentales" de la propia Constitución, incluyéndose entre ellos la forma de gobierno.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824 se expiden varios documentos que tienen por objeto resolver situaciones particulares de algunos Estados, tal como el de 24 de noviembre de 1824 que considera a Tlaxcala como territorio federal; el del 13 de octubre de 1830 por el cual se separan Sonora y Sinaloa, desapareciendo el Estado Interno de Occidente; y la Ley del 23 de mayo de 1835, en virtud de la cual la ciudad de Aguascalientes y los pueblos de su jurisdicción se separan de Zacatecas.

⁷⁵ Reyes Heróles, Op. Cit. p. 409.

⁷⁶ Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, S.A., México, 1967, p. 154 y 155.

Para Burgoa,⁷⁷ el régimen federal establecido en la Constitución de 1824 cumplía las características que la doctrina señala a la naturaleza jurídica del Estado federal, a saber: la autonomía constitucional y la participación de los miembros en la formación de la voluntad federal, indirectamente a través de su representación en la cámara de senadores con igualdad de representantes para todos (dos cada uno); directamente por su participación en el procedimiento de reformas a la Constitución federal, podían hacer observaciones sobre determinados artículos de la Constitución federal.

3. Centralismo

Resultaría extraño, considerando los beneficios que representaba el federalismo para el naciente Estado mexicano, que éste haya sucumbido ante el centralismo - primero de 1835 a 1836 y más tarde en 1843- de no tomar en cuenta la grave crisis de anarquía por la que pasó el país tras la adopción formal del sistema de gobierno federal.

Fueron múltiples los problemas que la unión generó en la práctica. Tena⁷⁸ señala algunos como la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, que orillaban a la bancarrota de la economía nacional. Políticamente hablando, el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que "hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales."

Así, dice Tena:

"... se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados."

Para Jesús Reyes Heróles, la pugna de intereses sociales hacía que las clases liberales fuesen federalistas y que las fuerzas coloniales que aún conservaban su poder fuesen centralistas. La lucha de clases se polarizó en torno a federalismo-centralismo. El maestro señala:

"Federalismo y centralismo no fueron solamente los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría el rumbo de la sociedad mexicana: O se conservaban las fuerzas coloniales - centralizadas por sí - o predominaban las fuerzas liberales, descentralizadas y federalistas por su propia esencia."⁷⁹

⁷⁷ Burgoa, Op. Cit. p. 170.

⁷⁸ Tena Ramírez, Op. Cit. p. 111.

⁷⁹ Reyes Heróles, Op. Cit. p. 31.

Dice Tena al respecto:

"El federalismo, que había sido actitud política en su origen, siguió siéndolo al convertirse en bandera de partido cuando los liberales lo defendieron como forma indeclinable de libertad...fue dentro del programa liberal la tesis más combatida por los conservadores y la más discutida en los intentos de transacción de los moderados."⁸⁰

Ocurrió que bajo el gobierno de Santa Anna, el Congreso, con base en una ley dictada el 9 de septiembre de 1835 se declaró, "con falta absoluta de legalidad" al parecer de Justo Sierra,⁸¹ investido de amplias facultades, incluso para variar la forma de gobierno y constituirlo nuevamente, lo cual violentaba el texto de la Constitución de 1824 que, como ya mencionamos, preveía dicha forma de gobierno como irreformable.

Con una nueva ley, el 22 de septiembre de 1835, el Congreso suspendió los artículos del Acta Constitutiva de dicha Constitución; el 3 de octubre del mismo año dictó medidas para suprimir los principios federales y establecer un régimen centralista, subordinando a los gobiernos al poder central y suprimiendo las legislaturas locales.

Finalmente, tras la ruptura de Texas con el gobierno de México en 1836 - aduciendo el rompimiento del pacto federal- el régimen centralista se establece definitivamente con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre del año citado, año en el cual el gobierno español reconoció la independencia de México.

De las siete leyes que, en conjunto, implantaban un sistema centralista de gobierno en el país, la sexta se ocupaba de la "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos" y es la que contenía las disposiciones que de manera más directa afectaron al federalismo.

El cambio más radical consistía en que la República se dividía ahora en departamentos, divididos éstos en distritos, que a su vez se dividían en partidos. Además el gobierno interior lo dejaba en manos de los gobernadores, quienes estarían sujetos al poder central, mismo que los nombraba.

Concretamente, se implementaron varias modificaciones a la división territorial: Los Estados fueron llamados "Departamentos"; desapareció el Distrito Federal, incorporándose al departamento de México; los territorios de Aguascalientes y Nuevo México fueron erigidos en departamentos; Tlaxcala se agregó al departamento de México; Colima se agregó al de Michoacán; se separaron los departamentos de Coahuila y Texas (pero ya no se ejercía control sobre éste) y las Californias, alta y baja, se erigieron en un solo departamento.

⁸⁰ Tena Ramírez, Op. Cit.p. 110.

⁸¹ Sierra, Op. Cit.p. 208-216.

No fue ésta una etapa de tranquilidad, la separación de Texas y la invasión norteamericana del territorio nacional crearon un ambiente sumamente difícil para el país. Al parecer de Justo Sierra, "lo que domina en todo el periodo del centralismo es el temor de una guerra con los Estados Unidos."

Rumbo a la reimplantación del federalismo, el general Mariano Salas se pronunció en la Ciudadela y derrotó al entonces presidente Paredes, para después convocar a un nuevo congreso constituyente conforme a la legislación electoral de 1824 y llamar a Santa Anna a gobernar nuevamente. Así, mediante decreto del 22 de agosto de 1846, se declara vigente, mientras se publicara otra, la Constitución federalista de 1824.

Sin embargo, durante los años posteriores, los enfrentamientos entre liberales y conservadores no cesaron y la desorganización en el país fue completa. De hecho, Santa Anna, quien había dejado la presidencia ante el avance norteamericano y la asumió nuevamente en 1853, integró a su gabinete elementos puramente conservadores, cultivando así una política de tendencias antiliberalistas francamente retrógrada.

Lucas Alamán, miembro del gabinete de Santa Anna, fue quien elaboró las "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", promulgadas el 23 de abril de 1853, las cuales suspendían las legislaturas de los Estados y, en general, volvían a derogar los principios del federalismo.

En 1854, Florencio Villarreal se pronuncia en Ayutla, proclamando un plan cuyo fin inmediato era desconocer a Santa Anna, además de que contenía disposiciones de tendencias federalistas; Marquet dice al respecto:

"Puede decirse que a partir del Plan de Ayutla se gestó en forma definitiva la implantación del federalismo en México y que, por tanto, él fue quien dio muerte definitiva al centralismo. Mario de la Cueva dice que debe considerarse al Plan de Ayutla 'como el primer estandarte de la revolución que dio a México su estructura y fisonomía definitivas'.⁸²

4. Adopción definitiva. Constitución de 1857

Aun cuando haya propiciado su gestación, no fue suficiente la mera proclamación del Plan de Ayutla para implantar de nuevo el federalismo, sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857, elaborada por una comisión cuyos miembros apoyaban al sistema federal de gobierno.

⁸² Marquet, Op. Cit. p. 337.

Básicamente, el espíritu federalista de la Constitución de 1857 se basaba en su artículo 40, el cual, al parecer de Mario de la Cueva,⁸³ era una aplicación de la doctrina de Tocqueville y cuyo texto señalaba:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Además, el texto constitucional contenía otras disposiciones de carácter eminentemente federalista como el artículo 127 que concedía a las entidades federativas participación en el procedimiento de reforma a la Constitución federal y el 58 que restituía al Senado.

Durante la vigencia de esta ley fundamental, ocurrieron los siguientes cambios en la división territorial: Se erigió en Estado de la federación al distrito de Campeche; se crearon tres distritos en el Estado de México que más tarde se convirtieron en Estados independientes -Hidalgo, Morelos, Estado de México-; se declaró la separación de Coahuila y Nuevo León y se crearon los territorios de Tepic y Quintana Roo.

Sin embargo, aun cuando formalmente el federalismo estaba ya reimplantado, se dice que, en la práctica, el gobierno de Porfirio Díaz violentó la autonomía de los Estados a tal grado que, palabras textuales de Ignacio Burgoa, "Bajo el porfiriato, México fue, de hecho, un Estado central."⁸⁴

Marquet explica:

"Si bien la Constitución de 1857 consagró definitivamente al federalismo y desde el punto de vista teórico-constitucional no volvió a aparecer nunca más el centralismo, en la realidad, durante el periodo del presidente Díaz, el federalismo fue seriamente afectado, pues aunque se decía que la autonomía de las entidades era respetada y que el pueblo de cada una de ellas era quien libremente elegía a sus gobernantes, en realidad estos eran impuestos a voluntad por el presidente de la República..."⁸⁵

En nuestra opinión, es curioso observar que la situación que expone Marquet no es un mero hecho histórico, sino que podríamos afirmar que hoy en día sigue siendo el mayor problema del federalismo en nuestro país.

⁸³ De la Cueva, Op. Cit. p. 1319-1322.

⁸⁴ Burgoa, Op. Cit. p. 180.

⁸⁵ Marquet, Op. Cit. p. 343.

Básicamente, el espíritu federalista de la Constitución de 1857 se basaba en su artículo 40, el cual, al parecer de Mario de la Cueva,⁸³ era una aplicación de la doctrina de Tocqueville y cuyo texto señalaba:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Además, el texto constitucional contenía otras disposiciones de carácter eminentemente federalista como el artículo 127 que concedía a las entidades federativas participación en el procedimiento de reforma a la Constitución federal y el 58 que restituía al Senado.

Durante la vigencia de esta ley fundamental, ocurrieron los siguientes cambios en la división territorial: Se erigió en Estado de la federación al distrito de Campeche; se crearon tres distritos en el Estado de México que más tarde se convirtieron en Estados independientes -Hidalgo, Morelos, Estado de México-; se declaró la separación de Coahuila y Nuevo León y se crearon los territorios de Tepic y Quintana Roo.

Sin embargo, aun cuando formalmente el federalismo estaba ya reimplantado, se dice que, en la práctica, el gobierno de Porfirio Díaz violentó la autonomía de los Estados a tal grado que, palabras textuales de Ignacio Burgoa, "Bajo el porfiriato, México fue, de hecho, un Estado central."⁸⁴

Marquet explica:

"Si bien la Constitución de 1857 consagró definitivamente al federalismo y desde el punto de vista teórico-constitucional no volvió a aparecer nunca más el centralismo, en la realidad, durante el periodo del presidente Díaz, el federalismo fue seriamente afectado, pues aunque se decía que la autonomía de las entidades era respetada y que el pueblo de cada una de ellas era quien libremente elegía a sus gobernantes, en realidad estos eran impuestos a voluntad por el presidente de la República..."⁸⁵

En nuestra opinión, es curioso observar que la situación que expone Marquet no es un mero hecho histórico, sino que podríamos afirmar que hoy en día sigue siendo el mayor problema del federalismo en nuestro país.

⁸³ De la Cueva, Op. Cit. p. 1319-1322.

⁸⁴ Burgoa, Op. Cit. p. 180.

⁸⁵ Marquet, Op. Cit. p. 343.

5. Situación Actual. Constitución de 1917

Tras finalizar el movimiento revolucionario de 1910 que acabó con gobierno de Porfirio Díaz, Venustiano Carranza convocó un nuevo Congreso Constituyente el cual, aunque en principio sólo pretendía reformar la Constitución de 1857, expidió el 5 de febrero de 1917 la primera ley fundamental en la historia que consignó en su texto una declaración de derechos sociales y actualmente nos rige.

En la formulación de la Constitución de 1917, base de la organización política del Estado mexicano, no se puso en duda la adopción del federalismo, sino que se ratificó como forma de gobierno el republicano, democrático y federal; sin embargo la disputa entre federalistas y centralistas no cesó.

Los principios fundamentales relativos al federalismo que consagra nuestra Constitución se establecen a partir del Título Segundo. El Capítulo I se denomina "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno."

Por lo que respecta a la soberanía, el artículo 39 señala que ésta, la soberanía nacional, reside esencial y originalmente en el pueblo, del cual dimana todo poder público y quien tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En cuanto a la forma de gobierno, el artículo 40 dice a la letra:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

En este artículo se conjugan varios conceptos importantes. Republicano, dice Tena⁸⁶ "es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular." El ilustre jurista también nos aclara que el artículo hace alusión a la forma pura de la democracia, es decir "cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad", y en esto la disposición se entrelaza con el artículo 39 al afirmar que todo poder emana del pueblo y se instituye en beneficio del mismo.

Conceptos que merecen toda nuestra atención para efectos de este estudio son los de "federal", "Estados libres y soberanos" y "Federación".

Podemos afirmar que federal es, en cuanto a estructura del Estado, la forma opuesta al central y en cuanto a organización, un sistema complejo de descentralización de funciones, que en conjunto se caracteriza por conceder

⁸⁶ Tena, Op. Cit. p. 87.

autonomía constitucional a cada uno de sus miembros y hacerlos partícipes de la formación de la voluntad del Estado como un todo.

En nuestra opinión, como ya lo establecimos al hablar de la distinción entre soberanía y autonomía, creemos que debe hablarse de autonomía de los estados y no de soberanía, ya que esta es única e indivisible, y reside esencial y originariamente en el pueblo, considerado éste en su totalidad, por tanto, los principios fundamentales que éste soberanamente adopte en su Carta Magna deben respetarse.

Por lo que hace al término "federación" contenido en el artículo 40, Tena afirma que la Constitución lo emplea frecuentemente de manera incorrecta, y dice:⁸⁷

"Así sucede cuando en la fracción II del artículo 27 habla de 'los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones'. Aquí se quiso dar a 'federación' la acepción de gobierno central, en oposición al regional o estatal; pero lo cierto es que la federación... representa ante todo una forma de gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con su nombre el perímetro central y los locales."

Continuando con el análisis del Título II, el artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía:

"... por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal."

Anteriormente, al hablar de los principios doctrinales que rigen a la soberanía, señalamos que es un error atribuir su ejercicio a los órganos de la Unión y de las entidades federativas, ya que en realidad esa soberanía se ejerció al reunirse el Congreso Constituyente que expidió la ley fundamental. Además, no puede haber dos órganos que ejerzan la soberanía, en virtud de que ésta es única y unitaria.

Asimismo, el hecho de que en el artículo 41 se establezca la obligación para los Estados de apegarse a la Constitución Federal en la formulación de las propias, concuerda con nuestra idea de que no se trata de Estados soberanos, como pretende el artículo 40, ya que para hablar de soberanía es requisito sine qua non la no subordinación.

⁸⁷ Tena, Op. Cit. p. 124.

En el Capítulo Segundo del Título en comento, "De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional" se conserva, en general, la misma división territorial que la de 1857. Concretamente, el artículo 43 enlista a las Entidades federativas, conformadas por 31 Estados -Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas- y un Distrito Federal.

El Título Quinto de nuestra Carta Magna se denomina "De los Estados de la Federación"; El artículo 115 conteniendo en el mismo, obliga a los Estados a adoptar, en concordancia con el artículo 40, "la forma de gobierno republicano, representativo, popular", además de que establece al municipio libre como "base de su organización territorial y de su organización política y administrativa".

El artículo 116 señala que, al igual que la Federación, "el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial", es decir, también contempla la división tripartita de poderes, mejor dicho funciones, de John Locke.

Ahora bien la primera y fundamental distribución de competencias se opera entre los Estados y la federación; la segunda, entre los tres Poderes de la federación y es la primera a la se refiere el artículo 124, contenido en el Título Séptimo "Previsiones generales".

En principio, establece el artículo 124:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Es decir, cuando la Constitución otorga expresamente una facultad a la Federación, está limitando la actuación de los Estados en tal sentido; si no lo hace así, la actuación de los Estados en la materia omitida como facultad expresa es ilimitada.

Tena explica:

"Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124."⁸⁸

⁸⁸ Tena, Op. Cit. p. 113-122.

Para Felipe Tena, existen excepciones al artículo 124 como lo son, distintas de las expresas, las facultades implícitas, las facultades concurrentes y las facultades coincidentes.

Implícitas les llama a las facultades "que el Poder legislativo puede concederse sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades expresas".

Para que el otorgamiento de una facultad implícita esté justificado, deben coincidir tres circunstancias:

1. Que exista una facultad explícita,
2. Que haya una relación medio-fin necesaria entre la facultad implícita y el ejercicio de la explícita y
3. Que sea el Congreso de la Unión quien otorgue la facultad implícita.

Las facultades concurrentes, tienen dos vertientes: para el derecho norteamericano son las que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la federación; en el derecho mexicano, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por Estados, por eso Tena afirma que en nuestro país debieran llamarse más bien coincidentes.

Tena, al referirse a las facultades concurrentes que existen en el sistema federal, basado en el principio de que la atribución expresa de una facultad a la federación implica la prohibición de su ejercicio para los Estados miembros; afirma que:

"... sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano)."

Existen otras facultades que parecieran coincidentes puesto que corresponde tanto a la federación como a los Estados legislar simultáneamente sobre ciertas materias, por ejemplo la educativa; pero lo cierto es que no lo son ya que dentro de la misma materia existen zonas delimitadas, tanto para la federación como para los Estados. Este reparto de facultades lo realiza el Congreso de la Unión a través de una ley ordinaria.

Finalizaremos este capítulo sosteniendo que ante el desarrollo histórico tan extenso del federalismo en nuestro país, no podemos negar su existencia y aún más su importancia en la estructura y organización del Estado mexicano.

Sin embargo, en nuestra opinión, consideramos que si bien es cierto que el sistema federal de gobierno ha sido teóricamente respetado desde la promulgación de la Constitución de 1917, en la realidad, la autonomía de los Estados, esencial para el federalismo, se ha visto violentada por razones políticas, principalmente la concentración del poder por parte del titular del Ejecutivo.

El mismo Tena Ramírez, expositor genial de la Teoría del Estado Federal y defensor acérrimo del federalismo en México, comenta:

"El contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México."

Por último, acerca de lo expuesto sobre el devenir histórico del federalismo en México, podemos decir que el Estado mexicano, desde la promulgación de la Constitución de 1857, consagró al sistema federal de gobierno de manera que las colectividades miembros contaran con autonomía y participaran en la formación de la voluntad federal.

Es decir, formalmente hablando se cumplió con los principios fundamentales que caracterizan a un estado federal, se dotó a las entidades federativas de autonomía constitucional entendida ésta como el derecho de toda comunidad jurídica de darse una constitución y de modificarla. Asimismo, los estados miembros tienen la posibilidad de participar en la formación de la voluntad federal tanto de manera indirecta, mediante la cámara integrada por representantes de cada uno, como de manera directa, a través de su intervención en la revisión constitucional.

A pesar de lo anterior, se duda de la existencia del federalismo en nuestro país. En nuestra opinión, el federalismo existe, formalmente hablando, como la adopción constitucional del sistema de gobierno federal. Ahora bien, como ya opinamos anteriormente, la autonomía de los estados, principio básico de la teoría del sistema federal, se ha visto mermada ante la intervención del estado en cuestiones fundamentales como el destino de sus ingresos, como lo veremos al estudiar los convenios administrativos que los estados han suscrito con el Ejecutivo federal.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO UNA ACTIVIDAD DEL ESTADO FEDERAL

I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Una vez mencionado los conceptos elementales de la estructura y organización del Estado Federal, expondremos los principios que rigen a la administración pública como actividad del mismo, sin que esto signifique que es una actividad exclusiva del sistema federal de gobierno, sino de todo Estado cualquiera que sea la forma que adopte.

Para Gabino Fraga, la actividad del Estado, en general, está constituida por el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas, que conforme a la legislación positiva éste debe ejecutar para la realización de sus fines.⁸⁹

¿Cuáles son los principios que regulan esta actividad tan importante para cualquier Estado?, es el derecho administrativo el que nos da la respuesta, ya que como mencionamos en el capítulo anterior, el Estado debe realizar actividades para llevar a cabo sus fines y el Derecho constituye uno de los medios para hacerlo.

Comenzaremos por exponer las nociones elementales de derecho administrativo para después analizar a la administración pública, su objeto de estudio.

El maestro Alfonso Nava Negrete⁹⁰ señala que por tradición, el Derecho se ha dividido en dos grandes ramas: el derecho público y el derecho privado y que esta tradición ha sido aceptada por el sistema jurídico vigente en nuestro país. Por tal motivo, no ahondaremos en las consideraciones doctrinales que sobre dicha división se han formulado; nos limitaremos a mencionarla a fin de ubicar al derecho administrativo en una de ellas, el derecho público.

A. Ciencia y Norma

En nuestra opinión, comúnmente se confunde entre la ciencia del derecho administrativo y el conjunto de ordenamientos de carácter administrativo que regulan a la administración pública. Para distinguir entre ambos conceptos, tomaremos en cuenta lo que acertadamente expone Nava Negrete respecto a la doble naturaleza del derecho administrativo, de ciencia y de norma. Nava explica:

⁸⁹ Fraga, Op. Cit. p. 13.

⁹⁰ Alfonso Nava Negrete, *Derecho Administrativo*, UNAM, México, 1991, pp. 13-18.

"Como ciencia, el derecho administrativo es un conjunto de principios, teorías, de conceptos fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas... Como norma, el derecho administrativo es regulador, es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados."⁹¹

Nos percataremos al enunciar diversas definiciones de esta disciplina, que algunos autores como Eduardo García Maynez definen al derecho administrativo en cuanto ciencia y otros, entre ellos Gabino Fraga, en cuanto a su naturaleza de norma.

B. Definiciones

García Maynez alude al derecho administrativo como ciencia, en tanto que posee un objeto de estudio propio:

"El derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública."⁹²

Por su parte, para el maestro Fraga el derecho administrativo, rama del derecho público tiene un carácter normativo ya que es regulador de la actividad administrativa del Estado:

"...el derecho administrativo...regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa."⁹³

También para Ernesto Gutiérrez y González el derecho administrativo posee una naturaleza de norma, ya que lo conceptúa como un conjunto de ordenamientos que regulan la administración pública como actividad del Estado, al definirlo como:

"El conjunto de normas jurídicas que determinan las conductas del Estado para el desempeño de actividades catalogadas como función administrativa, ya en forma directa, ya indirecta."⁹⁴

Sin embargo, Alfonso Nava Negrete establece que el derecho administrativo no sólo determina, sino que regula las conductas del Estado. Asimismo, explica que, si bien históricamente el derecho administrativo se había concebido como el derecho que se ocupaba exclusivamente de la administración pública, hoy en día no puede ignorarse que la administración pública no se da aisladamente, sino frente a los particulares, quienes cotidianamente están en relación con aquélla.

⁹¹ Nava Negrete, Op. Cit. p. 14.

⁹² García Maynez, Op. Cit. p. 139.

⁹³ Fraga, Op. Cit., p. 13.

⁹⁴ Gutiérrez y González, Op. Cit. p. 1.

De esta manera, el maestro conceptúa al derecho administrativo como:

"... una rama del derecho público, cuyo objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares."⁹⁵

La definición de Nava Negrete es en nuestra opinión la más completa ya que concibe al derecho administrativo tanto por su naturaleza de ciencia, es decir que posee un objeto específico de estudio científico, como de norma, al regular la conducta humana.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. Concepto

El Estado debe organizarse, como ya sabemos en relación a sus fines, para lograr sus objetivos. De esta manera, la administración pública, no es sino la organización especial que adopta el Estado para satisfacer los intereses de la colectividad.

Fraga⁹⁶ en su libro "Derecho administrativo" contempla dicha forma de organización desde dos puntos de vista: formal y material. Así, explica que desde el punto de vista formal, debemos entender a la administración pública como:

"... el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales."

Añade el maestro que, desde el punto de vista material, la administración pública es:

"... la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión."

García Maynez nos proporciona la definición de Santi Romano, definición elaborada desde un punto de vista material:

⁹⁵ Nava Negrete, Op. Cit. p. 13.

⁹⁶ Fraga, Op. Cit. p. 119.

"La administración pública puede ser definida como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos."⁹⁷

Para Nava Negrete,⁹⁸ antes que nada, la administración pública es administración y las formas que ésta adopta, es decir pública o privada, parten ambas de lo que, en principio, debemos entender por administración. Afirma Nava:

"Por administración entendemos la custodia, el cuidado o la conservación de bienes o intereses ajenos, que se hacen conforme a principios, métodos o técnicas modernas o prácticas que procuren tales fines."

No obstante, son dos las diferencias esenciales que apunta Nava entre administración pública y administración privada: Los intereses administrados, es decir el objeto de la administración, y los fines de la misma.

"La administración en la administración pública busca el cuidado, conservación, atención de los bienes públicos y de los intereses colectivos, en cambio, en la administración privada lo que se cuida son intereses privados... en la administración pública se administra sin propósitos de lucro, en cambio en la administración privada existe el móvil permanente de alcanzar un lucro que satisfaga el interés individualista del administrador privado."

La administración pública constituye un instrumento cuyo único fin o razón de ser es la realización de los fines políticos del Estado. Gobernar implica fijar metas, propósitos o políticas y administrar es poner los medios para la realización concreta de dichos objetivos, nos explica el maestro, quien define a la administración pública como:

"... un conjunto de medios de tipo jurídico, económico, social y material con vista a la realización de los fines políticos del gobierno."

B. Elementos

La administración pública es en principio una forma de organización que adopta el Estado para lograr sus fines, pero ella misma posee una estructura y una organización propias. Es decir, también contiene elementos tanto estructurales como orgánicos. Además, al parecer de Nava Negrete:

"... la administración pública es estructura u organización, pero también es otras cosas que constituyen su cuerpo total como son los

⁹⁷ García Maynez, Op. Cit. p. 139.

⁹⁸ Nava Negrete, Op. Cit. p. 16-18.

recursos burocráticos, los procedimientos administrativos, los recursos de carácter presupuestal, financiero, patrimonial o simplemente materiales."

La administración pública posee cuatro elementos esenciales:

1. Estructural u orgánico.

Conformado por las secretarías y departamentos de Estado y los organismos descentralizados que forman la estructura y organización fundamental de la administración.

2. Personal.

Se refiere a los recursos humanos burocráticos.

3. Procedimental.

Consiste en los llamados procedimientos administrativos que no son más que las vías o caminos legales que debe seguir la administración pública para realizar sus actos -se les suele confundir con los procesos administrativos, que son los procedimientos que deben seguirse ante los tribunales para la resolución jurisdiccional de controversias administrativas-.

4. Material.

Comprende todos los recursos o medios de carácter fiscal o financiero además de los bienes patrimoniales de que hace uso el Estado para lograr sus fines.

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Una vez analizados los conceptos de la administración pública como concepto genérico, detallaremos en qué consiste la administración pública federal en nuestro país.

Para el derecho positivo mexicano, la definición de administración pública federal, se encuentra en el primer párrafo del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el ordenamiento a que se refiere la Constitución, y que en su artículo 1o. reitera la división de la administración pública federal que rige en nuestro país: administración pública federal centralizada y administración pública federal paraestatal.

A. Administración Pública Federal Centralizada

La administración pública federal centralizada se encuentra integrada por:

1. La Presidencia de la República,
2. Las Secretarías de Estado,
3. Los Departamentos Administrativos y
4. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
5. La Procuraduría General de la República

Es común denominar a todo organismo que conforma la administración pública federal centralizada "dependencia", sin embargo, el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona claramente que existen, "... en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión..." las siguientes dependencias, mismas que, de conformidad con el artículo 10, tienen igual rango y por tanto no hay entre ellas preeminencia alguna:

1. Secretarías de Estado
2. Departamentos Administrativos y
3. Consejería Jurídica

Por consiguiente, en nuestra opinión, no es propio denominar así a cualquier otra institución gubernamental.

De conformidad con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación
2. Secretaría de Relaciones Exteriores
3. Secretaría de la Defensa Nacional
4. Secretaría de Marina
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
6. Secretaría de Desarrollo Social
7. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
8. Secretaría de Energía
9. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
10. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
11. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
12. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

- 13. Secretaría de Educación Pública
- 14. Secretaría de Salud
- 15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 16. Secretaría de la Reforma Agraria
- 17. Secretaría de Turismo
- 18. Departamento del Distrito Federal
- 19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Cabe aquí apuntar una opinión personal en el sentido de que el crecimiento de la administración pública centralizada se demuestra una vez más con la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, a nuestro parecer con el consiguiente costo administrativo y financiero que ello implica, y coincidimos con Nava Negrete cuando cataloga este fenómeno como un desorbitado crecimiento de la administración:

"Inevitable crecer orgánico, pero también presupuestal, patrimonial, administrativo y legislativo. Imposible ahora particularizar los incrementos presupuestales, las nuevas y múltiples adquisiciones de bienes muebles o inmuebles, los numerosos arrendamientos, la nueva prole burocrática y sobre todo la plétora de ordenamientos legales administrativos... por todos lados, ha aumentados su corpulencia la administración."⁹⁹

Dentro de la centralización de la administración pública federal surgió una forma de organización que tuvo como fin principal atender necesidades sociales abarcando la mayor extensión posible del territorio nacional, es la denominada desconcentración administrativa, que como veremos más adelante, si bien tiene su origen en la centralización, se ha hecho extensiva a la paraestatalidad.

B. Desconcentración Administrativa

Esta figura del derecho administrativo, en principio relativa a la forma centralizada de la administración pública, se encuentra contemplada en nuestra legislación por el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

⁹⁹ Nava Negrete, *Derecho administrativo mexicano*, FCE, México, 1995, p. 101.

El maestro Nava en el Diccionario Jurídico Mexicano nos da una definición doctrinal de la desconcentración:

"Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país."

Nava Negrete señala que existen dos tipos de organismos desconcentrados:¹⁰⁰

1. Los que ejercen su acción en todo el territorio nacional y
2. Los que ejercen su acción en una zona del territorio.

Acerca de los primeros, Nava señala que su creación se da por ley o decreto del Ejecutivo Federal y si bien poseen un grado muy avanzado de autonomía técnica, al estar en posibilidad de dictar resoluciones que afectan los intereses de los particulares, su dependencia presupuestal y jerárquica a una secretaría los hace organismos plenamente centralizados. Tal es el caso del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, pertenecientes a la estructura orgánica de la Secretaría de Educación Pública.

A propósito del segundo tipo de organismos desconcentrados, Nava Negrete explica que el fenómeno de la desconcentración administrativa en ese tenor surgió en virtud del enorme crecimiento de la organización interna del Estado, de manera que:

"La idea de emplazar o crear órganos en lugares distintos del territorio nacional, para que prestasen servicios, los mismos que se prestaban en la ciudad de México por las diversas dependencias y entidades de la administración... se convirtió en directa y principal acción gubernamental a partir de la presidencia del licenciado Luis Echeverría Álvarez, en 1970."¹⁰¹

Es decir, se trata de organismos que prestan servicios básicos en diversas áreas del territorio, servicios que salen del centro, el Distrito Federal, sede de los organismos titulares. Sin embargo estos organismos no se trasladan propiamente, sino que son creados en la periferia misma, concepto por completo distinto a la descentralización territorial, que, según nos instruye el maestro Nava, consiste en el traslado físico de organismos con sede en el Distrito Federal a diversas partes del territorio para evitar el congesionamiento.¹⁰²

¹⁰⁰ Nava Negrete, Op. Cit., p. 160.

¹⁰¹ Nava Negrete, *Derecho administrativo*, UNAM, México, 1991, p. 35.

¹⁰² Nava Negrete, *Derecho administrativo mexicano*, FCE, México, 1995, p. 163.

El maestro Ernesto Gutiérrez y González¹⁰³ expone las características jurídicas de lo que él denomina un "subórgano desconcentrado", de acuerdo con la doctrina y la legislación mexicana:

1. La desconcentración sólo se da dentro de la organización administrativa centralizada, por ello:
2. Un subórgano desconcentrado se da solamente en el ámbito de una Secretaría de Estado un Departamento administrativo.

En nuestra opinión, esta característica de entrada resulta un tanto obvia respecto de la primera, y como observaremos adelante, no es siempre necesaria.

3. Jerárquicamente, el desconcentrado depende directamente del Secretario de Estado, sin que entre ambos exista algún funcionario intermedio.

4. El subórgano desconcentrado, no tiene personalidad propia, se trata de un grupo de funcionarios a los que se les encomienda una función específica.

5. En virtud de que el desconcentrado no posee personalidad, tampoco tiene patrimonio propio. Los fondos económicos que requiere para el desempeño sus funciones provienen de los que en el "Presupuesto de Egresos de la Federación" se le asigna a la Secretaría de Estado de la cual depende.

6. Por consecuencia de lo anterior, el desconcentrado carece de autonomía orgánica, pues siempre está sujeto a la decisión del secretario del ramo que lo haya creado, o para el que se haya creado. "La autonomía orgánica se identifica de hecho con la personalidad."

7. En cambio, el desconcentrado posee autonomía técnica, necesaria para resolver el problema específico que constituye su finalidad.

8. Su creación puede efectuarla:

- a. El Presidente de la República,
- b. El Congreso de la Unión mediante ley, o
- c. El Secretario del ramo.

Al respecto, Nava comenta que, en ocasiones, el fenómeno desconcentrador opta por la ley del Congreso de la Unión; sin embargo, el decreto y el acuerdo general son también fórmulas empleadas para su creación.

¹⁰³ Gutiérrez y González, Op. Cit. p. 300-301.

Lo fundamental, según Gutiérrez y González, es que quienes desempeñan un cargo en el desconcentrado, no son funcionarios de elección popular, sino de designación personal y unilateral de un superior. Nava,¹⁰⁴ al hablar sobre dichos servidores públicos afirma que el "Desconfiar en el manejo autónomo de los recursos económicos por los funcionarios desconcentrados... obligaba a mantener una amplia gama de acciones de vigilancia o supervisión, por lo cual:

"Desconcentrar no es una simple acción de buena administración, es también en el fondo una grave decisión política."

Sobre el hecho de que la desconcentración sea exclusiva de la forma centralizada de la administración pública, lo cierto es que el proceso desconcentrador se hizo extensivo a la administración pública paraestatal, ya que, en palabras de Nava Negrete:

"... los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal produjeron sus propios organismos desconcentrados que buscaron el sitio en el territorio nacional donde se requería su presencia. Las denominaciones que adoptaron son variadísimas, pero todos son dependientes del organismo o empresa que les sirvió de fuente."

Por lo tanto, no necesariamente la desconcentración se da sólo en el ámbito de una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo; si bien en principio resulta de ese modo, ya que el citado artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sólo prevé la desconcentración de secretarías y departamentos

Nava nos hace ver los resultados de la desconcentración en nuestro país de la siguiente manera:

"Más de tres lustros de desconcentración administrativa han probado su efectiva utilidad social... Acercar el servicio estatal a los pobladores más lejanos de la geografía nacional, redujo considerablemente su antiguo costo económico y satisfizo más pronto las necesidades colectivas que cubren esos servicios."

Sin embargo, el fenómeno desconcentrador ha resultado insuficiente ante el crecimiento que ha tenido la administración pública en México, e inclusive ha contribuido a su desarrollo, lo cual Nava expresa de la siguiente manera:

"... el balance positivo ... de la desconcentración administrativa no ha podido impedir u ocultar un efecto colateral: la pulverización de la administración que agiganta su tamaño horizontalmente. Son ahora así, cientos y tal vez miles de órganos que integran la organización

¹⁰⁴ Nava Negrete, *Derecho administrativo*, UNAM, México, 1991, p. 36-38.

interna, centralizada y desconcertada, de la administración pública federal en sus dos ámbitos: centralizada y paraestatal."

C. Administración Pública Federal Paraestatal

Según el artículo 3o. de la ley que regula a la administración pública en México, la administración pública paraestatal está compuesta por:

1. Los organismos descentralizados,
2. Las empresas de participación estatal,
3. Las instituciones nacionales de crédito,
4. Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito,
5. Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y
6. Los fideicomisos.

El artículo 3o. de la ley denomina a tales organismos "entidades de la administración pública paraestatal", y los agrupa por su propia naturaleza: los organismos descentralizados, en la fracción I; las empresas de participación estatal, instituciones y organizaciones auxiliares de crédito e instituciones aseguradoras y afianzadoras, en la fracción II; los fideicomisos, en la fracción III.

El ordenamiento legal específico que regula la organización, funcionamiento y control de dichas entidades es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin embargo no lo hace así respecto de todas ellas, las instituciones de crédito, así como las aseguradoras y afianzadoras tienen su propia legislación.

1. Organismos descentralizados

El concepto de organismo descentralizado tiene su origen en Francia, ante la necesidad de la administración centralizada de prestar ciertos servicios públicos que le era imposible satisfacer por sí misma. Así surgen entes dotados de personalidad jurídica y de recursos técnicos y financieros que asegurarían la prestación oportuna y eficaz del servicio público.

Nos adelantaremos a mencionar que los organismos descentralizados corresponden a la llamada descentralización por servicio,¹⁰⁵ que analizaremos más a detalle, y como señala Nava Negrete:

"Consiste en crear organismos públicos por parte del legislador, dándoles personalidad jurídica y patrimonio propios y haciéndolos responsables de prestar servicios públicos u otros similares."

¹⁰⁵ Nava Negrete, *Derecho administrativo mexicano*, FCE, México, 1995, p. 164-181.

El artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que los organismos descentralizados son las personas jurídicas creadas conforme a lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone. Éste último ordenamiento declara en su artículo 45 que dichos organismos poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, independientemente de la estructura legal que adopten, y menciona las formas de su creación:

- a. Por ley del Congreso de la Unión,
- b. Por decreto del Congreso de la Unión, o
- c. Por decreto del Ejecutivo Federal.

Por lo anterior, consideramos que a la definición del maestro Nava Negrete faltaría agregar que la creación de dichos organismos puede ocurrir no sólo por parte del legislador, sino también por parte del Ejecutivo Federal, como acabamos de observar.

Volviendo a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, además de que la creación de un organismo debe apegarse a la Ley Orgánica, éstos deben tener por objeto:

La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

En cuanto a las áreas estratégicas, la propia ley determina en el artículo 6o. que, para sus efectos, lo son:

- a. Las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional y
- b. Las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión

Por el hecho de que la ley considere como áreas estratégicas, además de las actividades a que se refiere el artículo 28 constitucional a las que señalen las leyes del Congreso, como bien apunta el maestro Nava basta que en el momento de expedir la ley por la cual se crea el organismo descentralizado se exprese que la actividad que desarrollará es estratégica para que así lo sea.

Asimismo, considera áreas prioritarias:

- a. Las que se establezcan en lo términos de los artículos 25, 26, y 28 de la Constitución, particularmente los tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares.
- b. La prestación de un servicio público o social, o
- c. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En este sentido, Nava señala que es muy vaga la connotación de un área prioritaria y que, por lo tanto, lo es como objeto propio del organismo.

Como resumen, apuntaremos la síntesis que hace el maestro Nava Negrete de los requisitos tanto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que en conjunto forman el concepto legal de un organismo descentralizado:

1. Que se creen por ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Poder Ejecutivo Federal;
2. Que posean personalidad jurídica propia;
3. Que cuenten con un patrimonio propio;
4. Que realicen actividades correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias;
5. Que presten un servicio público o social, y
6. Que obtengan o apliquen recursos para fines de asistencia o seguridad social.

2. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

En general, una empresa de participación estatal es aquella en que el Estado conjunta sus recursos con los de los particulares asociándose económicamente, ya sea con una participación mayoritaria o minoritaria del primero.

El artículo 28 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en su artículo 46 señala que son:

1. Las sociedades nacionales de crédito legalmente constituidas.
2. Las sociedades de cualquier otra naturaleza que satisfagan por lo menos uno de los siguientes requisitos:
 - a. Que el gobierno federal, o alguna o varias entidades paraestatales conjuntamente o por separado posean más del 50% del capital social.
 - b. Que en la constitución de su capital social, figuren títulos representativos del mismo de serie especial que sólo el Gobierno Federal pueda suscribir.
 - c. Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general.

Cabe apuntar que si bien en su momento las empresas estatales tuvieron un gran auge, a partir de esta década han venido desapareciendo, a nuestro parecer acertadamente ya que el Estado mexicano no demostró gran efectividad como empresario.

3. Fideicomisos

El fideicomiso no es sino un contrato de naturaleza mercantil y de carácter esencialmente privado; sin embargo es también una figura utilizada por la autoridad para atender necesidades colectivas.

Nava Negrete¹⁰⁶ nos da una definición muy acertada del fideicomiso en el derecho administrativo:

"En este nuevo fideicomiso, el fideicomitente siempre es el gobierno federal, él aporta los bienes o recursos. El fiduciario siempre será un banco propiedad del gobierno, y el fideicomisario es la sociedad, la colectividad, o un fin público. Luego el fideicomiso es público por el origen o naturaleza pública de los bienes o recursos aportados y por su objetivo, que es para beneficio de la sociedad."

Acerca de la existencia de fideicomisos como parte de la administración pública federal paraestatal, Nava comenta que debido a la versatilidad de los fines del fideicomiso el gobierno se decidió a utilizarlo y si bien su carácter contractual no cambia al ser utilizado por el gobierno:

"... la reiteración de uso por la autoridad para atender necesidades públicas, fines públicos o colectivos dio paso en la práctica a modalidades tales que empezó a diseñarse lo que más tarde será fideicomiso público."

Y es que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no se refiere a los fideicomisos de cualquier naturaleza, sino a los fideicomisos públicos del Estado - aunque cabría mencionar que a este respecto hay varias discusiones sobre la existencia de fideicomisos privados estatales-; que según el artículo 47 deben reunir los siguientes requisitos:

1. Que los constituya el gobierno federal o alguna entidad paraestatal,

Aquí haremos un señalamiento que el maestro Nava Negrete expone, y aunque él lo hace en relación al artículo 46, inciso a) que ya analizamos, creemos que se trata del mismo caso.

¹⁰⁶ Nava Negrete, Op. Cit. pp. 181-182.

Es decir, el maestro Nava declara equivocada la separación entre gobierno federal y entidades paraestatales, puesto que como bien afirma, desde que se reformó el artículo 90 de la Constitución, está admitido que las entidades paraestatales son parte de la administración federal y que es obvio que ésta es parte del gobierno federal.

2. Que dicha constitución se haga con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo,
3. Que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades,
4. Que tengan comités técnicos y
5. Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funja como fideicomitente único.

El artículo 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no hace más que reiterar lo que la Ley Orgánica establece.

Para finalizar la exposición del fideicomiso en la administración pública, citaremos a Nava Negrete:

"Paradójicamente, los fideicomisos públicos no tienen personalidad jurídica propia; quien la tiene es la institución fiduciaria. Es el comité técnico el órgano de gobierno del fideicomiso, cuya organización y poderes se previenen en el contrato. Corresponde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ser el fideicomitente único de la administración centralizada."¹⁰⁷

D. Descentralización Administrativa

Como el término lo sugiere, descentralizar es sacar del centro, y es el término que en realidad debió utilizar nuestra legislación para referirse a la forma de organización que la Administración Pública adopta, en oposición a la centralizada, en lugar de denominarle "paraestatal". En ese tenor Gutiérrez y González señala:

"... si se habló antes de la organización "centralizada" del Estado, con relación a subórganos de éste, ahora la organización "descentralizada" debe entenderse que es la que no está centralizada, sino que está fuera del propio Estado y que se encarga de alguna de las actividades que le corresponden a éste."¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 182.

¹⁰⁸ Gutiérrez y González, *Op. Cit.* p. 408.

Adelantándonos un poco, cabe aclarar que la descentralización administrativa es un concepto mucho más amplio que lo que entendemos como el fenómeno descentralizador propia de la administración pública paraestatal, ya que éste se concreta a la creación de organismos descentralizados. Esto es, como ya asentamos, entre los integrantes de la administración pública paraestatal se encuentran los organismos descentralizados, mismos que corresponden a sólo una de las formas de la descentralización administrativa que a continuación señalaremos, la descentralización por servicio, pero esto no significa que la descentralización administrativa se constriña a los organismos descentralizados, sino que según la doctrina adopta más formas.

Gutiérrez y González señala tres tipos de descentralización como organización del Estado en sí, es decir propiamente de la descentralización administrativa: por región, por servicio y por colaboración.

Para el maestro Nava, en cambio, sólo dos formas de descentralización administrativa se reconocen en la doctrina y la legislación tanto nacional como extranjera: por servicio y por región.

Consideramos conveniente analizar las tres formas para no descartar alguna:

1. Por región o territorio

El Municipio libre constituye el máximo exponente de este tipo de descentralización pero, en palabras de Gutiérrez y González:

"... es básico entender que el municipio no nace, ni tiene por meta fundamental, la atención de aspectos administrativos de una colectividad humana, sino que el municipio nace y se desarrolla con bases de índole política, y sólo de una manera secundaria se ocupa de problemas o cuestiones administrativas."¹⁰⁹

Nava se expresa de la siguiente forma acerca de la descentralización por región:

"Esta... de índole local, que entre nosotros se ejemplifica con el municipio, se refiere a organismos que atienden necesidades públicas de un área, zona o región del país, dotados para ello de personalidad jurídica y patrimonio propios."¹¹⁰

¹⁰⁹ *Ibidem.*, p. 410.

¹¹⁰ Nava Negrete, *Op. Cit.* p. 163.

En nuestra opinión la definición del municipio de Nava Negrete está libre de toda connotación política y se refleja estrictamente a lo que en el derecho administrativo se debe entender por municipio.

2. Por colaboración

Se debe entender como la colaboración que una persona física o moral ajena al Estado presta a éste, en virtud de una imposición o bien una autorización del propio Estado, en el ejercicio de una actividad administrativa, que en principio debe ser prestada por el Estado.

Por lo general, los organismos descentralizados por colaboración son personas morales cuyos miembros están especializados en una determinada rama del comercio, de la industria o de otra actividad similar, y que en tal virtud:

"... en un momento en que el Estado requiere un informe, o una opinión o un consejo sobre la materia de que se ocupa el descentralizado por colaboración, debe darle su opinión especializada al Estado, el cual así se evita tener que contratar un experto en la materia, o tenerlo permanentemente a su servicio, cuando en verdad sólo se le requeriría de vez en vez y no de manera permanente."¹¹¹

De esta forma, al contar con una persona que colabore con él, dándole ese tipo de informaciones y opiniones, sin costo alguno, el Estado evita tener expertos que poco le servirían, ya que los problemas que resuelve el descentralizado son eventuales y no continuos, lo que resulta en un ahorro presupuestal importante.

Ejemplos de este tipo de organismos descentralizados lo constituyen las cámaras de comercio y las de industria, que obligatoriamente deben formar los particulares comerciantes e industriales.

3. Por servicio

Es a la descentralización por servicio a la que alude nuestra legislación cuando se refiere a los organismos descentralizados que forman parte de la administración pública paraestatal, ya que en nuestro sistema jurídico, descentralización equivale al fenómeno que se da en la administración pública paraestatal, concretamente con la creación de organismos descentralizados, diferente a la desconcentración que, como señalamos, en principio es una forma de organización propia de la administración pública centralizada.

Como el maestro Nava señala:

¹¹¹ Gutiérrez y González, Op. Cit. p. 416.

"Descentralización por servicio es primero una forma jurídica en que se organiza la administración, distinta a la centralización y la desconcentración. Consiste en crear organismos públicos por parte del legislador, dándoles personalidad jurídica y patrimonio propios y haciéndolos responsables de prestar servicios públicos u otros similares."¹¹²

Este tipo de descentralización debiera denominarse "servicio descentralizado" dado que hay ciertos servicios que debiera prestar personalmente el Estado a sus gobernados, pero éste decide que sea otra persona, ajena al propio Estado, la que se encargue de prestarlos, "por lo cual sus servicios los aleja de la administración centralizada, o sea que los descentraliza."¹¹³

Gutiérrez y González nos proporciona las características de un organismo descentralizado por servicio:¹¹⁴

a. Poseen personalidad jurídica propia.

Se les considera personas morales, "esto es, que son ficticias y tienen personalidad propia." Agrega Gutiérrez y González:

"... en vista de esta característica, que es la más importante, el organismo tiene personalidad propia, y es diferente del Estado, si bien tiene nexos muy fuertes con éste, y ello se sobrentiende."

b. Cuentan con un patrimonio propio.

Aun cuando ese patrimonio de manera normal lo constituyen bienes que inicialmente pertenecieron al Estado, éste se los transmite para que puedan dar cumplimiento al servicio en principio correspondía al Estado prestar.

c. Tienen un nombre o denominación.

Dicho nombre o denominación les fue impuesto al momento de su creación y por lo general busca denotar cuál es el servicio que prestará el organismo.

¹¹² Nava Negrete, Op. Cit., p. 164.

¹¹³ Gutiérrez y González, Op. Cit. p. 416-417

¹¹⁴ Ibidem. p. 421-422.

d. Se les dota de un estatuto.

En dicho estatuto, como si se tratara de la escritura donde se le da forma a un contrato de sociedad, se precisa cuál es su objeto, la forma en que se va a gobernar, si tendrá un director general o un administrador o gerente, etc.

e. Su objeto es satisfacer un servicio público con implicaciones técnicas.

Originalmente, dicho servicio debiera prestarlo el Estado. Para cumplirlo, se le dota de autonomía técnica respecto del Estado, -característica muy importante aunque no la mencionamos por separado-.

f. Por la característica antes mencionada, los servidores públicos que participan deben poseer una adecuada preparación técnica en la materia objeto del organismo y en la dirección del o los servicios que presta.

g. Existe un régimen de "responsabilidad personal y efectiva" entre los servidores públicos y los empleados del organismo.

A diferencia de los organismos descentralizados por servicio, los descentralizados por colaboración no se encuentran integrados a la administración pública paraestatal, por lo que de las tres formas de descentralización, sólo la descentralización por servicio se refiere a la creación de personas que se integran en el sector paraestatal.

Ahora bien, ¿por qué consideramos tan importante a la descentralización por servicio para efectos de nuestra tesis?, porque se trata de órganos a los que se les ha concedido cierto grado de autonomía en virtud de la cual adquieren el derecho de iniciativa sobre las materias que les han sido atribuidas, del que no pueden ser privadas.

Lo mismo sucede en el caso de la Federación, existen determinadas competencias que se substraen a los órganos centrales para atribuirlos a las colectividades públicas inferiores, es el principio de descentralización sobre el cual están basados los convenios que suscriben la Federación y los Estados y que más adelante analizaremos.

E. Sectorización Administrativa

La sectorización es un fenómeno de la administración pública que si bien la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla en su Título III "De la Administración Pública Paraestatal", requiere de la intervención de la administración pública centralizada, como podremos observar.

Los artículos 48 y 49 del ordenamiento legal citado establecen textualmente:

"A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

"La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

..."

Del análisis de estas disposiciones nos apoyamos para sostener que la sectorización involucra tanto a la forma centralizada de la administración pública como a la paraestatal. Quien agrupa es la dependencia, conocida como "cabeza de sector" y las entidades son quienes propiamente conforman al sector determinado. Además no se trata de una mera agrupación, sino que la coordinación implica actividades de programación, presupuestación, operación, evaluación y dirección, en pocas palabras, de administración.

Gutiérrez y González explica al fenómeno en los siguientes términos:

"... para poder controlar a estos organismos, los categorizaron y los sujetaron a un "jefe de sector", que es en todo caso el secretario de Estado que tiene funciones en las que pudiera colocar el servicio que preste cada descentralizado, y a esta labor lógica de categorización se le llamó 'sectorización'."

1. Subsectorización

El último párrafo del artículo 49 dispone:

..."

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en

subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades."

Cabe mencionar que la sectorización administrativa se lleva a cabo formalmente por medio de acuerdos de sectorización y subsectorización.

Asimismo para finalizar nuestra breve exposición de los principios básicos de la administración pública en México, citemos a Nava Negrete:

"Es incontestable, la administración pública es una herramienta o instrumento que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de la sociedad."¹¹⁵

Como conclusión general de lo que hasta aquí hemos expuesto, podemos afirmar que el federalismo debe atender a la necesidad de un estado de, a través de la administración pública, contar con servicios públicos diferenciados, como consecuencia de la diversidad cultural, geográfica, climática, grados de desarrollo y modos de producción, dentro del país. Para ello, el derecho administrativo ofrece vías de división de funciones como la descentralización y la desconcentración, si lo que se pretende es redistribuir competencias entre la federación y los estados miembros bajo el principio elemental del bien común.

De este modo, en nuestra opinión, debe realizarse una verdadera federalización de la administración pública que provoque un desarrollo regional equilibrado y para ello, la descentralización administrativa es la mejor opción para dividir el poder, la responsabilidad y otorgar independencia decisoria para mejorar la atención a la población.

¹¹⁵ Nava Negrete. *Derecho administrativo*, UNAM, México, 1991, p. 18.

CAPÍTULO TERCERO

LA PLANEACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

I. LA PLANEACIÓN

A. Concepto

Consideramos importante hacer un breve análisis de los principios que rigen la planeación a fin de ubicar claramente a los convenios administrativos como instrumentos de la misma.

Como observamos en el capítulo anterior, la administración pública como conjunto de medios para lograr los fines del gobierno es una actividad primordial de todo Estado para satisfacer las necesidades colectivas. Ahora bien, dentro de ese conjunto de medios existe uno muy importante: la planeación.

La planeación en términos muy amplios es una de las actividades del Estado y, en general, de toda organización que pretende establecer prioridades conforme a una jerarquización de valores en la que se determine qué se pretende, cómo se logrará y los medios a utilizar para lograr los objetivos a alcanzar, a corto, mediano y largo plazo.

En términos institucionales, la planeación se define como:

"El proceso racional organizado mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas económicas, sociales y políticas, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales, lo que permite establecer un marco de referencia necesario para concertar planes y acciones específicas a realizar en el tiempo y en el espacio."¹¹⁸

B. Antecedentes

En México, hace más de cincuenta años que la planeación se concibió como una necesidad para orientar y promover el desarrollo del país de acuerdo con las condiciones económicas y sociales de cada momento.

Para los diferentes gobiernos fue preciso crear o adecuar los ordenamientos jurídicos y los sistemas de administración para organizar al sector público. De esta forma, el 12 de julio de 1930 se expide la primera Ley de Planeación, a fin de

¹¹⁸ Glosario para el proceso de planeación. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1985, p. 93 y 94.

inventariar los recursos naturales con que contaba el país y reorganizar su actividad económica y social.

"... en la medida que se precisaba la participación del Estado en la vida económica del país, se desarrollaron las técnicas necesarias para programar la inversión pública y hacerla más eficiente en su papel de generadora de una infraestructura para el desarrollo nacional y de controladora de ciertos sectores económicos estratégicos."¹¹⁷

Fraga, quien escribió su tratado sobre el derecho administrativo alrededor de la década de los treinta, cuando la planeación aún era un concepto incipiente y novedoso, no se ocupó específicamente de la actividad de planeación del Estado. Antonio Carrillo Flores explica:

"En 1934 había habido intentos para someter la acción del Estado a un Plan. Una Ley de 1930 nunca aceptada y en 1933 el entonces Partido Nacional Revolucionario aprobó un llamado "Plan Sexenal" para el periodo 1930/1940; pero fue un empeño puramente político, y el documento formulado por el partido no era en realidad un plan sino una lista de objetivos que muy poco influyó en la realidad de la vida pública mexicana durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas. Baste decir que la más trascendental de las decisiones de este Ilustre Mandatario, la expropiación del petróleo, no figuraba en el plan. Natural es entonces, que don Gabino Fraga, que además fue siempre un jurista y no un político, no pretendiera anticiparse a las tendencias de la marcha del Estado mexicano y no se ocupase de la planeación hasta que el concepto fue recogido en la legislación."¹¹⁸

Posteriormente existieron diversos ordenamientos en materia de planeación. El Programa Nacional de Inversiones Públicas de 1953-1958 estableció la creación de Cuentas Nacionales para fijar metas de crecimiento. El Plan de Acción inmediata (1962-1964) y el Plan de Desarrollo Económico y Social (1966 -1970) establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado.

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, junto con varios decretos presidenciales posteriores, introdujeron el esquema de planeación que en ese entonces prevalecía. Se hablaba de un conjunto de actividades entendidas como un proceso. Este proceso estaba conformado por etapas de planeación, programación, presupuestación y evaluación. Es decir, el esquema concebía la planeación como una etapa diferente puesto que la separaba de las demás, reduciéndola a la mera formulación de planes, dejando al margen las actividades que seguirían en el proceso.

¹¹⁷ Sistema Nacional de Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984, p. 3

¹¹⁸ Fraga, Op. Cit., p. 477.

"... esto provocó... conflicto entre planeadores, programadores, presupuestadores y evaluadores... Será necesario insistir en que programar, presupuestar, controlar y evaluar son parte de un proceso mismo, que es el de planeación."¹¹⁹

Con la reforma administrativa de 1976, se estableció una planeación estructurada delimitando tres ámbitos de acción: global, sectorial y estatal.

En esas fechas se elaboraron diversos planes y programas nacionales que se abocaban a sectores específicos de la población (agropecuario, pesquero, industrial, etc.) que se agruparon en un marco estratégico general: el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Simultáneamente, en los Estados se realizaron esfuerzos para empatar sus propios planes estatales con dicho conjunto de planes y programas. Fue con el Plan Global de Desarrollo que se concibió la posibilidad de ordenar un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo es el marco orientador de todos los demás instrumentos normativos de la planeación. Es el instrumento de mayor cobertura de todo el Sistema y considera, con una perspectiva nacional, a todos los sectores y regiones del país, y su propósito es orientar las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como la planeación estatal y municipal.

En su formulación, intervienen las dependencias y entidades de la administración pública federal, los grupos sociales interesados, por medio de Foros de consulta popular, y las entidades federativas y municipales.

II. LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO

Al conjunto de actividades que el Estado lleva a cabo a fin de regir el desarrollo nacional, formular el Plan Nacional de Desarrollo, y establecer el Sistema Nacional de Planeación, se denomina planeación nacional del desarrollo

El marco normativo de la planeación en México, es decir el fundamento para que el Estado lleve a cabo dicha planeación, se conforma por las reformas del 3 de febrero de 1983 a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales y la Ley de Planeación "... que le dan al Ejecutivo Federal facultades expresas para que proceda a dirigir la planeación integral, atribución que hasta entonces ejercía fundado en que se actividad en la materia estaba tácitamente incluida en su obligación de prever en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las

¹¹⁹ Sistema Nacional de Planeación Democrática, SPP, México, 1984, p. 4.

leyes...¹²⁰, obligación que, como sabemos, establece el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, la planeación democrática se instituye constitucionalmente.

Analizaremos concretamente el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que establece los principios básicos que requerimos para nuestro estudio sobre la planeación en nuestro país:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

De la disposición anterior podemos deducir, en términos muy generales, las siguientes formas de planeación:

1. Inducida

La inducción se refiere a la utilización de instrumentos y acciones de carácter económicos, sociales, normativos y administrativos por parte del Gobierno Federal

¹²⁰ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales*, UNAM, México, 1992, p. 149.

a fin de inducir o propiciar determinados comportamientos de los sectores social y privado.

2. Contractual o concertada

La concertación es la que llevan a cabo, mediante contratos o convenios, el Ejecutivo Federal, por sí mismo o por medio de sus dependencias o entidades, y las representaciones de grupos sociales o los particulares interesados, dando lugar a la llamada economía mixta.

3. Obligatoria

El artículo 26 claramente establece la obligatoriedad de los programas de la administración pública federal de ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo. Ejemplo claro de esta vertiente lo constituyen los presupuestos de egresos, las leyes de ingresos y demás instrumentos de observancia forzosa para las dependencias y entidades de la administración pública federal.

4. Coordinada

La coordinación se refiere a la planeación que se lleva a cabo entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, mediante actos de carácter consensual que representan el propósito de descentralización de la vida nacional, a fin de impulsar la participación de los gobiernos estatales en la planeación nacional.

Nos adelantaremos a señalar que es en esta vertiente de la planeación donde se encuentra ubicado el género de los convenios administrativos.

B. Ley de Planeación

El ordenamiento legal vigente que rige la planeación en nuestro país fue publicado en el Diario Oficial de la federación el 5 de enero de 1983, derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. Su justificación se encuentra en la necesidad de:

“... coordinar las actividades de planeación del Ejecutivo Federal con las entidades federativas, de fijar los objetivos, las estrategias y la antelación con que las distintas necesidades serán atendidas para su resolución, de establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales en el futuro se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo...”¹²¹

De contenido heterogéneo, este ordenamiento legal tiene por objetivo establecer:

¹²¹ Chapoy Bonifaz, Op. Cit., p. 150.

1. La Planeación Nacional del Desarrollo, y en función de la misma, las actividades de la administración pública federal.
2. La integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
3. La coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.
4. La participación democrática de la sociedad, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas.
5. Las acciones de los particulares, dirigidas a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y sus programas.

1. Definición

El artículo 2o. define a la planeación en los siguientes términos:

"La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

Ahora bien, aparte de la noción genérica de planeación, la Planeación Nacional del Desarrollo es, según el artículo 3o.:

"... la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen..."

2. Principios

A continuación, señalaremos los principios que, según el citado artículo 3o. rigen a la planeación en nuestro país:

1. Soberanía, independencia y autodeterminación.
2. Régimen democrático, republicano, federal y representativo.
3. Igualdad de derechos.

4. Garantías individuales.
5. Pacto federal y municipio libre.
6. Equilibrio de los factores de la producción.

Cabe aquí apuntar una opinión personal en el sentido de que el quinto de los principios que según la legislación deben regir la planeación, a nuestro parecer está implícito en el segundo. La única manera en que nos podemos explicar una aparente repetición es que si bien el régimen federal del país tiene su fundamento en un pacto federal y en el municipio libre, son estos dos últimos conceptos tomados como lo que más adelante señalaremos como el federalismo político, mientras que al hablar del régimen federal, el legislador hace referencia al federalismo jurídico.

3. Acciones

El propio artículo, en su segundo párrafo, establece las acciones concretas a llevar a cabo:

1. Fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades.
2. Asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución.
3. Coordinar acciones.
4. Evaluar resultados.

El responsable de realizar dichas acciones es, de conformidad con el artículo 4o., el Ejecutivo Federal quien debe "... conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales..."

4. Programas

El documento que consagra los principios rectores de la planeación nacional es el Plan Nacional de Desarrollo, contemplado en el capítulo cuarto de la Ley: "Plan y programas".

El artículo 22 señala que el plan contiene varias especies de programas que explicaremos brevemente según el propio ordenamiento legal en comento:

1. Programas sectoriales. (Art. 23)
Rigen la actuación de un sector administrativo en particular, estimando recursos, determinando instrumentos y deslindando responsabilidades.
2. Programas institucionales (Art. 24)

Elaborados por las entidades de la administración pública paraestatal con sujeción a lo dispuesto por el Plan y el programa sectorial respectivo.

3. Programas regionales. (Art. 25)

Dirigidos a las áreas consideradas estratégicas o prioritarias cuya extensión rebase el ámbito territorial de una entidad federativa.

4. Programas especiales. (Art. 26)

Relacionan las actividades de planeación de dos o más dependencias coordinadoras de sector, o bien se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país.

Los programas guardan una relación jerárquica, puesto que de conformidad con el artículo 29, tanto el Plan como los programas regionales y especiales deben ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y, en su caso, aprobación del titular del Ejecutivo federal.

En el caso de los programas sectoriales, éstos deben ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector respectivo, previo dictamen de la Secretaría citada; mientras que los programas institucionales son sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad de que se trate, a aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector en que se ubiquen.

5. Coordinación

La coordinación a la que alude la ley está contemplada en el Capítulo Quinto, de los artículos 33 al 36. Según el artículo 33, la coordinación consiste en que:

"El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios."

Puede ser materia de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Estados, según dispone el artículo 34:

1. La participación estatal en la planeación nacional.

2. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo en las entidades federativas y los municipios.

3. Los lineamientos metodológicos para llevar a cabo las actividades de planeación.
4. La elaboración de los programas regionales.
5. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competan tanto a la federación como al Estado, considerando la participación de los municipios y sectores sociales interesados.

La coordinación tiene su expresión material y específica en los denominados genéricamente "Convenios de Coordinación", que como veremos más adelante constituyen un instrumento básico en la descentralización de las funciones del Estado.

Al respecto, el artículo 35 establece:

"En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo federal definirá la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades."

Por último, el artículo 36 señala que el Ejecutivo Federal:

"... ordenará la publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas."

6. Concertación e Inducción

El Capítulo sexto se denomina "Concertación e Inducción", el artículo 37 establece lo que se entiende por concertación:

"El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o de los particulares interesados."

Es decir, la concertación misma se lleva a cabo por medio de contratos y convenios, considerados de derecho público según el artículo 39 de la Ley de Planeación.

Por otro lado, la inducción no implica la celebración de acto consensual alguno, sino que es una acción propia de las dependencias de la Administración Pública federal, puesto que como señala el artículo 40, de la citada Ley:

"...los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad ... deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta ley..."

Podemos afirmar que en términos de la legislación actual, la planeación ha parte del principio de la descentralización de la vida nacional, y no del concepto del federalismo, como ahora se pretende manejar.

III. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

A. Concepto

El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye:

"...el conjunto de principios que con base en la Ley de Planeación, en el Plan Nacional del Desarrollo y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal relaciona a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal entre sí, las enlaza con las autoridades locales, y asocia ambas jurisdicciones con los sectores social y privado para llevar a cabo la planeación nacional, abarcando todos los aspectos de la actividad del país; económicos, administrativos, sociales, culturales y políticos."¹²²

En el sistema se distinguen cuatro etapas; en cada una, la actividad genera distintos documentos de planeación que se distinguen por su jerarquía, su cobertura espacial y temporal, y por su función a cumplir dentro del sistema.

"Todos estos documentos, al ser ejecutados para el logro de ciertos fines, se consideran revisables en función de necesidades cambiantes, razón por la que pueden ser modificados y actualizados. Dicha situación permite sostener que la planeación es más importante que los planes o programas mismos, y que lo fundamental para el éxito de la planeación no sólo es la generación de documentos sino su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones."¹²³

¹²² Chapoy, Op. Cit. p. 154

¹²³ Sistema Nacional de Planeación Democrática, SPP, México, 1984, . p. 15.

B. Estructura

La estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene su fundamento jurídico en la Ley de Planeación, concretamente en el mencionado artículo 12, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se precisan las áreas de responsabilidad y de coordinación entre las dependencias y entidades para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo.

La estructura del Sistema está conformada en primera instancia por las dependencias y entidades de la administración pública federal; pero además existen organismos de coordinación entre la federación, los Estados y los municipios y diversas las representaciones de grupos sociales que participan en las actividades de planeación. Los integrantes se encuentran vinculados por unidades de planeación en cada dependencia o entidad que son responsables de las actividades de planeación; gabinetes especializados que funcionan como órganos asesores del Sistema; comisiones intersecretariales establecidas para coordinar y operar ciertas áreas; responsables de las actividades en los Estados y municipios ubicados dentro de los órganos de coordinación ya existentes, o bien a través de convenios celebrados entre la federación y las entidades federativas; mecanismos de participación social y demás instancias de comunicación y diálogo.

Aquí podemos observar qué tan importantes resultan dentro del proceso de planeación los convenios administrativos, en tanto éstos establezcan de manera clara los mecanismos de coordinación y fomenten verdaderamente la participación social, se haría más eficiente la planeación en general.

C. Niveles

El sistema está estructurado en tres niveles:

1. Global

Comprendido por las dependencias cuyas actividades se refieren a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales. Es importante recordar que la Ley de Planeación utiliza la palabra "regional" al hacer alusión a dos o más entidades federativas.

Los artículos 14 y 15 del ordenamiento legal invocado dividen las atribuciones de la hoy desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual hoy funciona como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación, sus responsabilidades se encuentran enlistadas en dichos artículos.

A su vez, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

2. Sectorial

Corresponde a la división actual de la administración pública federal. En cada dependencia, la planeación es en principio responsabilidad de su titular, quien se apoya primordialmente en una unidad de planeación, además de la estructura administrativa y ejecutiva con que cuenta.

La unidad de planeación tiene como atribuciones fundamentales integrar los programas, presupuestos y otros instrumentos de política de plazos corto y mediano, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los Estados, así como la relación que puedan tener con otros programas regionales o especiales.

3. Institucional

Conformado por las entidades paraestatales de la administración pública federal. El nivel institucional se vincula a la planeación global a través de programas sectoriales, los que constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos de la entidad, asegurando con ello que lo establecido en el Plan está siendo ejecutado.

La Ley de Planeación señala que las entidades de la administración pública federal elaborarán programas institucionales de mediano plazo cuando así lo determine expresamente el Presidente de la República, es decir, no todas las entidades formularán un programa institucional, sino sólo aquéllas que posean capacidad técnica y administrativa y en la razón de su importancia dentro de la economía nacional.

D. Etapas

Para su operación, el proceso se divide en las etapas de:

1. Formulación

Es el conjunto de actividades tendientes a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

Entre otras actividades de esta etapa se encuentran la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes, así como la determinación de metas de plazos mediano y corto, así como la revisión de los recursos a utilizar.

2. Instrumentación

Es el conjunto de actividades encaminadas a transformar los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo en objetivos y metas de corto plazo.

Con tal propósito se elaboran programas anuales que vinculan el corto con el mediano plazo, y constituyen la referencia básica de las vertientes de instrumentación y de sus instrumentos.

Las actividades fundamentales de esta etapa son entre otras precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; asignar recursos; determinar a los responsables de la ejecución, y precisar los tiempos de ejecución del plan o programas.

La instrumentación en el programa anual tiene cuatro vertientes, dependiendo de la temporalidad y ubicación espacial de las acciones específicas: la obligación, la coordinación, la concertación y la inducción.

Entre los instrumentos más representativos de la vertiente de la obligación se encuentran los programas de presupuesto de cada dependencia o entidad, el Presupuesto Federal y la Ley de Ingresos de la Federación.

En la vertiente de la coordinación, los instrumentos usados son los convenios celebrados por el Ejecutivo federal y los Gobiernos Estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados.

La figura de la concertación se aplica a través de acuerdos escritos, que la Ley de Planeación denomina contratos o convenios. Según el artículo 38 del ordenamiento legal citado, serán obligatorios para las partes que los celebren, y en ellos "... se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma".

Dentro de la vertiente de la inducción se ubican, entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria.

3. Control

Es el conjunto de actividades destinadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas.

El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el

curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública.

Pueden distinguirse dos grandes tipos de control:

1. El control normativo-administrativo: Destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones. Esta normatividad abarca múltiples aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y también las normas en materia de planeación.

Este control debe promover la eficiencia, la transparencia y la racionalidad de las acciones de la dependencias y entidades procurando el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en sus programas. Se ejerce tanto por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. El control económico-social: está destinado a vigilar, por un lado, que exista congruencia entre el Plan y los programas que se generen en el sistema, y por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

En esta parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe realizar acciones de seguimiento y vigilancia de los programas estratégicos anuales y de los programas-presupuesto de las dependencias y entidades de la administración pública.

El ejercicio de este control corresponde, a nivel global, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a nivel sectorial, a las dependencias coordinadoras de Sector; y a nivel institucional, a las respectivas unidades de planeación.

Además, cabe mencionar que el Congreso de la Unión ejerce un control externo al sistema, por medio de su facultad de aprobar tanto el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

4. Evaluación

Es el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del sistema mismo.

El lapso regular para llevar a cabo una evaluación es de un año, tras la aplicación de cada programa anual. A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo podrán evaluarse en lapsos amplios, para decidir si es preciso ajustarlos o revisarlos.

Las actividades propias de esta etapa son entre otras, cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados obtenidos y revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

La evaluación representa una herramienta indispensable de síntesis e integración para valorar el impacto del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

De acuerdo con el principio de sectorización que prevalece en la Ley de Planeación, las unidades de planeación son las encargadas de llevar a cabo evaluaciones periódicas.

Esta evaluación inicial que dichas unidades realizan, se controla a nivel superior por las dependencias coordinadoras de sector. A éstas, de conformidad con el Art. 16 de la Ley de Planeación, les corresponde:

"VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades para estatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas..."

En un segundo nivel de evaluación, se lleva a cabo la revisión de lo realizado por cada entidad coordinadora, además de la evaluación del sector en su conjunto. De ahí se pasa al nivel más general de evaluación dentro del Sistema, el cual forma parte de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quien, según señala el artículo 14 de la Ley en comento, le corresponde:

"VII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, e su caso, el plan y los programas respectivos."

A su vez, el titular del Ejecutivo Federal somete los resultados de esa evaluación a dos tipos de instancias:

1. El Congreso de la Unión, a través del Informe de Gobierno, que de acuerdo al art. 6o. de la Ley de Planeación:

... Hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas...

2. La Comisión Permanente del propio Congreso de la Unión. La Ley obliga al Ejecutivo a remitirle, en el mes de marzo de cada año, el Informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas.

Finalmente, se prevé la participación de la población en la evaluación de los resultados, ello en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

La evaluación de las actividades de planeación que lleven a cabo los grupos sociales quedan definidas por sus formas de organización y su propia decisión. Sólo cuando dichos grupos lleven a cabo acuerdos o convenios de concertación, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, deberá verse la creación de mecanismos y formas de evaluación de las actividades o programas concertados.

E. Instrumentos

El Sistema Nacional de Planeación Democrática cuenta, para su funcionamiento, con diversos instrumentos cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenación temporal y espacial, de acuerdo con la función que desempeñan en cada una de ellas y con la relación que existe entre ellos mismos.

Estos instrumentos tienen su expresión material a través de documentos, ya sea planes, programas, leyes, informes de control o evaluación, etc. que, en general, contienen objetivos, metas, estrategias, políticas operativas, que serán aplicadas para la atención de las prioridades de la planeación nacional, y además, consideran el resultado de la participación de los grupos sociales y de las entidades federativas.

1. Clasificación

I. Normativos, de mediano plazo:

- A) Plan Nacional de Desarrollo
- B) Programas de mediano plazo:
 - 1. Sectoriales
 - 2. Estratégicos
 - a) regionales
 - b) especiales
 - 3. Institucionales

II. Operativos, de corto plazo

- A) Programas Anuales
 - 1. Programa Operativo Anual Macro
 - 2. Programa Operativo Anual Preliminar

3. Programa Anual Definitivo

- B) Ley de Ingresos
- C) Presupuesto de Egresos
- D) Convenios de Desarrollo Social
- E) Contratos y Convenios de Concertación
- F) Instrumentos Administrativos

III. De Control

- A) Informes trimestrales de la situación económica y trimestral
- B) Informes de Gabinetes especializados
- C) Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento
- D) Informes de Auditorías Gubernamentales

IV. De Evaluación.

- A) Informes de Gobierno
- B) Informe de la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo
- C) Cuenta Pública
- D) Informes de los Foros de Consulta Popular
- E) Informes Sectoriales e Institucionales
- F) Informes sobre áreas y necesidades específicas
- G) Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental

Los instrumentos de la planeación se diferencian entre sí por la función que desempeñan en el proceso de planeación y el tipo de actividades que realizan los responsables de su integración

A continuación expondremos brevemente en qué consisten la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los convenios de desarrollo social y los contratos y convenios de concertación que, desde el punto de vista de la planeación, son todos instrumentos operativos pero de distinta naturaleza jurídica.

a. Ley de Ingresos de la Federación

Hablar de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación es hablar concretamente del régimen financiero del Estado. Para que el Estado opere y se organice debe efectuar gastos a fin de que se allegue de los recursos necesarios. Dice Fraga al respecto:¹²⁴

"...indudablemente la actividad financiera del Estado está íntimamente vinculada con el desarrollo de las funciones públicas..."

¹²⁴ Fraga, Op. Cit. pp. 315-319.

El fundamento jurídico de la Ley de Ingresos se encuentra en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consigna, entre otras obligaciones de los mexicanos:

"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

La vigencia de la Ley de Ingresos es de un año, lo que permite replantear el uso de determinado instrumento o política, en función de los resultados obtenidos durante un ejercicio fiscal.

Dentro de la jerarquización de los instrumentos de planeación, la Ley de Ingresos ocupa un importante lugar por las políticas que establece, por lo que su congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Programa Anual Global es indispensable. Este ordenamiento legal atiende a los lineamientos que en materia de política de financiamiento desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo, asegurando la congruencia con los recursos financieros disponibles y las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión y gasto corriente, entre otros.

En términos generales, la Ley de Ingresos contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, financiero, monetario, crediticio y de deuda pública, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación.

Fraga, al analizar la Ley de Ingresos, ya resaltaba su importancia como instrumento de planeación, al afirmar que:

"Para la expedición de la ley de ingresos se requiere de un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos."

El artículo 74 constitucional establece que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre en caso de iniciar el encargo presidencial, debiendo comparecer el Secretario encargado de su formulación a dar cuenta de los mismos.

b. Presupuesto de Egresos de la Federación

De conformidad con la legislación aplicable, que en este caso es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación constituye la base del gasto público federal y se formula con apoyo

en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de dicho gasto.

Se elabora para cada año calendario y se funda en costos. El documento que lo contiene es el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal a fin de expensar, durante el año de su vigencia iniciando el 1o. de enero, las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de la "entidad" que en el Presupuesto se establezcan.

Cabe aquí aclarar que este ordenamiento legal, como expresa su artículo 2o., último párrafo, denomina "entidad" a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos que ejecutan el gasto público federal, es decir incluyendo tanto a los integrantes de la administración pública federal centralizada como a la paraestatal; no así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las cuales llaman entidades exclusivamente a los integrantes de la segunda.

Antes de analizar el contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación, de manera somera señalaremos los principios fundamentales, tomados de Gabino Fraga,¹²⁵ que rigen la estructura del presupuesto.

1. Universalidad.

Consiste en que toda erogación que realicen las entidades debe estar contemplada en el Presupuesto; el fundamento es el artículo 126 constitucional, ubicado en el Título Séptimo, "Prevenciones generales," que a la letra establece:

"No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior."

2. Unidad.

Implica la existencia de un solo presupuesto "siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas."

Fraga sostiene que este principio no es absoluto ya que el propio artículo 126 constitucional permite contemplar un gasto en una "ley posterior".

3. Especialidad.

Es decir, la autorización del presupuesto debe hacerse especificando para cada objeto el monto de crédito permitido, no en forma global, de manera que el Poder legislativo ejerza un control eficaz de las erogaciones.

¹²⁵ Fraga, Op. Cit. p. 330-335.

Fraga asegura: "Puede ser muy variable el grado de especialidad que se adopte en los presupuestos, por más que la tendencia es llevarlo hasta donde sea realmente factible."

4. Anualidad.

Fijada en el artículo 74 constitucional, específicamente en la fracción IV, que señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

"Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación..."

De conformidad con el artículo 19 de la Ley que regula el gasto público federal, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se integra con documentos que contengan:

1. Descripción detallada de los programas en que se basa el proyecto, con objetivos, metas unidades responsables de ejecución, y la valuación estimada por programa.
2. Explicación de los principales programas, especialmente aquéllos que comprendan dos o más ejercicios fiscales.
3. Estimación de ingresos y propuesta de gasto del ejercicio fiscal que se propone, incluyendo consideraciones sobre los empleos que se generen.
4. Ingresos y egresos, así como situación de la deuda pública y la tesorería, del último ejercicio fiscal;
5. Estimación de ingresos y gastos del ejercicio en curso, así como de la deuda pública y la tesorería, incluyendo el ejercicio inmediato siguiente.
6. Análisis sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, y
7. En general, la información específica, sectorial e institucional requerida para integrar el proyecto.

Sobre la creación del Presupuesto de Egresos, Fraga sostiene que:

"... es evidente que formalmente constituye un acto legislativo, por tener su origen en uno de los órganos del Poder encargado de dictar las leyes, y que ese carácter lo conserva aun admitiendo que es un acto en el cual existe una colaboración forzosa de parte del Ejecutivo, pues en tal hipótesis, el acto de aprobación, que es el que le da fuerza legal, es exclusivo de la Cámara de Diputados."

Cabe mencionar que la ejecución, tanto de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos es competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Tesorería de la Federación.

c. Convenios de Desarrollo Social

El régimen de convenios entre la federación y los estados se ha desarrollado en México sobre todo en el ámbito fiscal; sin embargo, en materia de desarrollo social también constituyen instrumentos fundamentales.

Para comprender mejor de dónde provienen los actuales Convenios de Desarrollo Social, expondré brevemente su evolución.¹²⁶

Con fecha 6 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se facultaba al Ejecutivo federal para celebrar Convenios Únicos de Coordinación con los ejecutivos estatales, de manera concurrente, con el objeto de impulsar la planeación en todas las regiones del país.

De esta forma, se establecieron las bases para la coparticipación de los tres niveles de gobierno en la planeación y los principios para la coordinación intergubernamental y la conformación del Sistema Nacional de Planeación. Los Convenios Únicos de Coordinación firmados a partir de 1977 fueron el sustento de dicho Sistema

En 1983 se celebran los Convenios Únicos de Desarrollo, por medio de los cuales la colaboración de los dos niveles de gobierno se concretó en la ejecución de programas de desarrollo socioeconómico conformados:

"... por una parte de las acciones derivadas del ejercicio de las atribuciones del sector público federal, y por la otra, los actos emanados de facultades del ejecutivo local, que en uno y otro caso requerían de coordinación para su realización por implicar materias concurrentes o de interés común."¹²⁷

A partir de entonces, los Convenios Únicos de Desarrollo se convirtieron en el modelo normativo que contenía las características y compromisos del proceso de integración nacional, y abarcaba, como su antecesor tanto la armonización de acciones en materias concurrentes como de interés común para la Federación y los Estados.

Derivados de los Convenios Únicos de Desarrollo surgen los Programas de Desarrollo Estatal, por lo que hace a las facultades de los ejecutivos locales, mientras que las atribuciones federales se materializaban en los Programas

¹²⁶ Chapoy Bonifaz, Op. Cit. pp. 138-140.

¹²⁷ Chapoy, Bonifaz, Op. Cit. p. 139.

Estatales de Inversión , Programas Integrales de Desarrollo Rural, Programas de Inversión Federal y Programas Sectoriales Concertados.

Hoy, los instrumentos operativos para la realización de las acciones conjuntas entre la Federación y los Estados; son los Convenios de Desarrollo Social, cuyo propósito básico sigue siendo impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

El Convenio de Desarrollo Social, como género, se define, al igual que sus antecesores, como:

"... el documento jurídico administrativo, programático y financiero, que se ha consolidado como instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones, el cual se fortalecerá y adecuará gradualmente a las necesidades particulares de cada entidad federativa, elaborándose documentos específicos para cada una de ellas, que permitan atender las estrategias de financiamiento y las prioridades definidas en los Comités de Planeación para el Desarrollo."¹²⁸

En dichos documentos, se incorporan compromisos concretos para los gobiernos de las entidades para promover la creación de sistemas estatales de planeación democrática, y fortalecer los, anteriormente Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, hoy Consejos de Desarrollo Municipal, como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Los Convenios de Desarrollo Social son objeto de revisión anual, a fin de modificarlos de común acuerdo, adecuándolos a las condiciones objetivas existentes o las que surjan durante la ejecución de los programas.

d. Contratos y Convenios de Concertación.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete establecer los criterios generales conforme a los cuales las dependencias y entidades de la administración pública federal realizan la concertación de acciones, que se llevarán a cabo entre el Gobierno Federal y los sectores social o privado, es decir, los particulares.

El artículo 26 constitucional alude a estos documentos consensuales cuando, en la parte final de su párrafo tercero, señala que el Ejecutivo Federal podrá concertar con los particulares, con base en los preceptos legales respectivos, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de la planeación.

¹²⁸ Aspectos jurídicos de la planeación en México, SPP, Porrúa, S.A., México, 1981, p. 140.

Por su parte, el artículo 37 de la Ley de Planeación, mismo que ya hemos analizado, señala que la concertación de la realización de acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven, se hará con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Deben contener cláusulas relativas a las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento. De igual forma se señalará la obligación de las partes de presentar periódicamente un reporte sobre los avances cuantitativos y cualitativos registrados. Estos contratos o convenios se canalizan a través de Comités de Concertación.

De todo lo expuesto acerca de la planeación en nuestro país, opinamos que si bien las bases están asentadas desde hace más de 50 años, es necesario evaluar la efectividad de sus instrumentos, como los convenios de desarrollo social, ya que de lo contrario resultan meros documentos elaborados por el Ejecutivo federal sin tomar en consideración las diferencias regionales y las capacidades financieras y administrativas de las entidades.

En nuestra opinión, el problema fundamental de la vertiente de la coordinación en México, de la cual surgen los convenios de desarrollo social, radica en las facultades discrecionales del gobierno federal y la carencia de reglas precisas, de tal manera que se depende de la facultad de negociación política de los gobiernos locales y sus relaciones con el gobierno central.

Es decir, una manera de eficientar la planeación en México es diseñando instrumentos que verdaderamente representen los propósitos de descentralización del estado, por medio de convenios que se suscriban tomando en consideración las capacidades y necesidades de las entidades federativas.

CAPÍTULO CUARTO

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS

I. CONVENIOS ADMINISTRATIVOS

Para realizar una exposición lo más completa posible de los convenios administrativos y su vínculo con el federalismo, debemos comenzar por mencionar los principios generales que rigen este tipo de instrumentos de la planeación por lo que hace a su naturaleza de actos consensuales que tienen por objeto producir consecuencias de derecho.

Lo que se ha dado en denominar Teoría General de los Contratos quizá debiera llamarse Teoría General de los Convenios, en tanto que éstos últimos representan el género dentro del cual se encuentran los contratos. Sin embargo, debemos recurrir a ella para aclarar nuestra concepción sobre los convenios administrativos.

A. Nociones sobre la Teoría General de los Contratos.

1. Distinción entre contrato y convenio

Cabría aquí señalar que la distinción entre convenios y contratos está en desuso dado que en la mayoría de las legislaciones modernas se aplican las mismas reglas para ambos, considerados simplemente como actos jurídicos. No obstante, nuestra legislación recoge dicha distinción y en ese tenor realizaremos nuestro análisis.

Todo vínculo entre sujetos de derecho que tiene como finalidad crear consecuencias de igual carácter precisa cuando menos de dos sujetos unidos entre sí por una obligación, o "relación jurídica entre dos personas en virtud de la cual una de ellas, llamada deudor queda sujeta para con la otra, llamada acreedor a una prestación o a una abstención... que el acreedor puede exigir al deudor."¹²⁹

Ahora bien, las obligaciones en tanto relaciones jurídicas pueden surgir ya sea de fuentes contractuales o de fuentes extracontractuales; éstas últimas, en el derecho mexicano son: la declaración unilateral de la voluntad, la gestión de negocios, el riesgo profesional, los hechos ilícitos, la responsabilidad objetiva y el enriquecimiento ilegítimo.

¹²⁹ Manuel Borja Soriano, *Teoría general de las obligaciones*, 8a. edición, Porrúa, S.A., México, 1982, p. 71.

La fuente contractual es, como su nombre lo indica, el contrato. Por su relevancia económica y su uso generalizado constituye la fuente de las obligaciones más numerosa e importante.

En el Derecho Romano se distinguió al convenio del contrato, diferenciación que tomó el Código Napoleónico el cual consideraba, de manera implícita, que el convenio como ya lo mencionamos, constituye el género y el contrato la especie, sin embargo les otorga el mismo tratamiento.

El derecho mexicano adoptó tal distinción, por primera vez, en el artículo 1274 del Código Civil de 1884. El artículo 1792 del Código Civil promulgado en 1928 y vigente desde 1932, considera al contrato como una especie de convenio, al definir a éste último como el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones; mientras que el artículo 1793 establece que los convenios que crean o transmiten obligaciones y derechos, se llaman contratos.

Sin embargo, señala el artículo 1859 del ordenamiento citado que "Las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos en lo que no se opongan a la naturaleza de éste o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos", afirmación en que nos basamos para sostener que no existe en la práctica diferencia alguna entre convenio y contrato.

2. Elementos del contrato

La teoría más difundida sobre los elementos que debe tener todo contrato, es decir, aquellos requisitos para que verdaderamente lo sea, es que éstos se dividen en: elementos de existencia y elementos de validez.

Los elementos de existencia son: el consentimiento, el objeto y, cuando el contrato es solemne, la forma. Los elementos de validez que el Código Civil reconoce son: la capacidad, la ausencia de vicios del consentimiento, la licitud del objeto, motivo o fin y las formalidades prescritas por la ley.¹³⁰

B. Necesidad del Estado de Contratar.

Como ya hemos apuntado, el Poder Ejecutivo tiene a su cargo la realización de determinadas atribuciones, las que cumple a través de la función ejecutiva o administrativa. El Poder Ejecutivo carece de personalidad jurídica y, por tanto, actúa no a nombre propio, sino como parte del Estado, comprometiendo al Gobierno Federal en su conjunto y no sólo al Poder Ejecutivo.

1. El contrato como acto administrativo

¹³⁰ Ramón Sánchez Medal, *De los contratos civiles*, 4a. edición, Porrúa, S.A., México, 1978, p.56.

Esta función ejecutiva, distinta de las funciones correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial, incide directamente en la consecución del bien común o en la defensa de un interés público. La administración pública, como un instrumento para la realización de tales fines políticos del Estado, es el medio por el cual éste realiza una serie de actos tanto materiales como jurídicos; siendo los primeros los que no producen consecuencias de derecho y los segundos los que sí las engendran, tanto particulares como generales; sin embargo, hay un acto que caracteriza su actividad, es el acto jurídico denominado acto administrativo.

Fraga,¹³¹ si bien no define explícitamente al acto administrativo, nos proporciona diversas clasificaciones del mismo, de las cuales, la más relevante para nuestro estudio la constituye la clasificación que atiende a las voluntades que intervienen en la formación del acto, según la cual:

"... pueden dividirse los actos administrativos en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades."

De esta forma existen los siguientes tipos de actos administrativos:

1. Acto colegial

Aquél que emana de un solo órgano de la administración conformado por varios miembros, por ejemplo los que surgen de las Comisiones, donde existen varias voluntades físicas pero una sola voluntad administrativa.

2. Acto complejo o colectivo.

Aquél que se forma por la concurrencia de varias voluntades de varios órganos de la Administración, por ejemplo los que requieren la intervención de diversas Secretarías de Estado para crear un sólo acto.

3. Acto unión.

Aquél en que intervienen varias voluntades pero ni la dirección ni el propósito de las mismas coinciden, sino hasta que son aprobados por otro órgano diferente mediante otro acto especial, por ejemplo el nombramiento de un servidor público.

4. Contrato.

Aquél en que concurren varias voluntades para dar nacimiento a una situación jurídica individual; sin embargo, explica Fraga:

"... los caracteres del contrato... impiden que sea considerado como un acto administrativo tal y como a éste lo hemos definido y ni mucho menos como un acto propio de la función administrativa, pero en vista de la posibilidad de que existan contratos administrativos, debe

¹³¹ Fraga, Op. Cit. p. 230-231.

concluirse que si no es un acto administrativo, sí puede ser un acto de derecho administrativo."

Fraga sostiene lo anterior basado, a nuestro criterio, en la premisa de que el acto administrativo, al igual que los actos judiciales y legislativos, emana de una autoridad. En consecuencia, el acto administrativo es un acto de imperio y como tal, no permite la participación de otra voluntad distinta de quién lo emite, caso que efectivamente se da en la celebración de un contrato.

2. Autoridad y contratación.

El Poder Ejecutivo puede, como autoridad que es, imponer a los gobernados de manera unilateral, aunque no arbitraria, sus decisiones, característica del acto administrativo. Sin embargo, no siempre actúa de tal manera; el Poder Ejecutivo puede negociar y convenir con otras autoridades o con otras entidades públicas sin comprometer por ello su autoridad. Hay que tomar en consideración que el poder no es un fin en sí mismo, sino un recurso de la autoridad para salvaguardar el orden público y alcanzar el bien común.

Por lo tanto, dado que no se ve afectada su posición, la autoridad puede convenir con los particulares sobre cualquier materia que le permita la ley. A falta de un régimen administrativo especial, los contratos que celebra la administración pública se rigen por el derecho privado. Claro que hay que reconocer que el derecho público tiene primacía sobre el privado; en consecuencia, sí existe un régimen administrativo aplicable que tiene como supletorio al privado. Lo anterior lo sostenemos considerando la naturaleza de las partes y los intereses que están en juego, es decir prevalece el interés colectivo sobre el particular, pero el régimen del derecho privado puede aplicarse en todo lo que no contravenga al público.

Es importante recordar que quien interviene en la celebración de los contratos a que hacemos mención no es un simple particular, sino que se trata del Estado, y éste tiene como meta contribuir de manera directa a la consecución del bien común.

Por lo tanto, la forma en que el Estado se obliga siempre es distinta de la forma en que se obligan los particulares.

C. Naturaleza Jurídica de los Convenios Administrativos

1. Problemática.

La discusión doctrinal en torno a los contratos administrativos ha girado, primero, sobre su independencia frente a los contratos de naturaleza civil y mercantil, para determinar si constituyen una figura jurídica independiente de éstos; y segundo, en relación con el criterio que permite diferenciarlos de otros contratos.

Actualmente, la mayoría de los tratadistas aceptan que el Estado puede celebrar contratos. Creemos que resultaría incongruente sostener lo contrario, puesto que la administración pública recurre constantemente a ellos para hacerse de bienes o servicios, o bien para llevar a cabo sus fines políticos. A pesar de esto, la opinión no es generalizada y ha dado lugar a la existencia de teorías que niegan la existencia de los contratos administrativos.

Se afirma que, en las relaciones entre la administración pública y los particulares, ésta se encuentra en un plano de supraordinación y, por lo tanto, se desvirtúa la relación de igualdad que, para muchos autores debe existir para poder hablar de un contrato. Sin embargo, si hubiera igualdad entre la administración pública y los particulares, simplemente se trataría de un contrato privado y no podríamos justificar la existencia de un contrato administrativo.

Por otro lado, hay quienes consideran como elemento esencial de los contratos que éstos sean el resultado de un libre concurso de voluntades, es decir, debe respetarse el llamado "principio de la libertad contractual", uno de los postulados fundamentales del principio más general de la autonomía de la voluntad.

Sin embargo, a nuestro criterio en las relaciones que se establecen entre los particulares y el Estado no se vulnera la autonomía de la voluntad, ya que éste solamente puede actuar en la medida en que las leyes se lo permiten, de conformidad con el principio de legalidad, y los particulares, por su parte, se encuentran en la posibilidad de aceptar o rechazar las cláusulas o los términos en que pacta la administración pública, aun cuando no haya discusión real entre ellos.

En contraposición a las teorías que no aceptan la existencia de los contratos administrativos, la gran mayoría de los tratadistas sí lo hacen y adoptan esta postura, entre otras causas, por el hecho evidente de que la celebración de contratos por parte de la administración pública responde a una necesidad indiscutible. Son estas teorías las que actualmente predominan en el derecho administrativo y parecen haber resuelto, en forma definitiva, la controversia relativa a si existen o no los contratos administrativos.

Dice Héctor Escola:

"En primer término es preciso dejar claro que si el contrato administrativo existe como tal y tiene características propias es porque no puede ser asimilado a la figura clásica y bien conocida del contrato de Derecho privado, esta afirmación, aparentemente simple, tiene sin embargo su importancia, puesto que frecuentemente se suele pretender llegar a la noción del contrato administrativo buscando una nueva correlación o un simple parangón entre éste y el contrato de Derecho privado, y es así como cierta parte de la doctrina llega a la conclusión de que el contrato administrativo no es

en realidad un contrato, por el hecho de que no puede ser identificado con la idea del contrato tal como ésta se concibe en el ámbito del Derecho Civil."¹³²

2. Criterios de distinción de los contratos administrativos

A continuación expondremos los criterios que en algún momento se han considerado definitivos para la distinción de los contratos administrativos, con lo cual queda establecida su autonomía respecto de otros contratos.

a. Criterio objetivo o intrínseco

Como ya hemos apuntado, uno de los elementos del contrato es el objeto, el cual puede ser directo o indirecto. El directo es la obligación de dar, hacer o no hacer; el indirecto es lo que se da, lo que se hace, o lo que no se hace; pues bien, este criterio atiende al objeto indirecto del contrato; es decir, atiende a lo que se da, a lo que se hace y a lo que no se hace.

Si el objeto indirecto del contrato se encuentra muy vinculado con la administración pública o si éste es necesario para satisfacer el interés público, será entonces un contrato administrativo.

No obstante su aparente simplicidad, este criterio presenta problemas que dificultan su aplicación. El primero es determinar qué objeto está muy vinculado con la actividad de la administración pública. Tanto la administración pública como los particulares pueden realizar actividades relevantes para el interés público, tales como obras de asistencia social, educación, salubridad; entonces no resulta fácil determinar en qué punto principia lo que le corresponde al particular.

El segundo problema es que el criterio no resuelve la cuestión, sino que la traslada a otro nivel: en última instancia, lo que determinará si un contrato es o no administrativo, no será el objeto, sino el criterio que permita determinar qué debe realizar la administración pública y qué es aquello que le corresponde al particular. En consecuencia, opinamos que a la luz de este criterio por sí solo no se llega a la respuesta que buscamos, consistente en el criterio definitivo que diferencie a los contratos administrativos.

Adicionalmente, creemos que el criterio objetivo nos remitirá al criterio de la finalidad del contrato, puesto que se encuentra muy vinculado el objeto indirecto de un contrato con el fin que persigue, aun cuando no sean lo mismo. Por ejemplo, si una persona se dedica a realizar varias compraventas para obtener un determinado lucro, se tratarán de actos de comercio, puesto que el fin es el lucro que se obtenga con dichas operaciones; se diferenciarán de los actos civiles puesto que el fin inmediato de éstos no es lucrar.

¹³² Héctor Escola, *Tratado integral de los contratos administrativos*, 1a. edición, De Palma, Buenos Aires, 1977, p. 99.

Como puede observarse no se distingue al acto, en este caso el contrato, por su objeto, sino por el fin que se persigue al realizarlo, sin que por esto se entienda que afirmamos que es el fin lo que determina exclusivamente la naturaleza jurídica de cualesquiera actos y contratos.

b. Criterio subjetivo

Este criterio distingue a los contratos administrativos de otros contratos, basándose en que los primeros siempre tienen como parte a la administración pública, mientras que en los demás ésta no interviene. En otras palabras, todo contrato que celebra la administración pública es un contrato administrativo.

Este criterio ha sido duramente atacado, tachándose de simplista y superficial, y muchos autores lo descartan de antemano, sin analizarlo siquiera. No obstante, en nuestra opinión, el criterio subjetivo es parcialmente aceptable para distinguir a los contratos de derecho privado de los contratos administrativos.

Es un criterio cierto, aun cuando no sea determinante toda vez que se puede afirmar que la intervención de la administración pública en los contratos es una condición necesaria, mas no suficiente para clasificarlos como administrativos.

Existe un argumento a favor de la posición subjetiva, éste es que nunca un contrato entre particulares tendrá el carácter de administrativo. Por lo tanto, para que exista un contrato administrativo debe intervenir como parte la administración pública.

Sin embargo, aceptar este criterio implica una extensión excesiva del concepto de contrato administrativo; por un lado, existe una opinión generalizada en el sentido de que la administración pública celebra contratos de derecho privado.

Se dice que para poder distinguir ambos tipos de contratos, debe atenderse a la forma en que contrató la administración pública; si contrata dentro del campo del derecho privado o si lo hace fuera de dicho campo, como poder público. Pero de esta manera no hacemos sino darle vueltas al mismo problema sin solucionarlo, ya que no existe un criterio definido para distinguirlos. El problema quedaría reducido a cuándo la administración pública contrata como particular y cuándo como poder público. De antemano, y como veremos más adelante, podemos decir que el Estado nunca contrata como particular y, por lo tanto, en nuestra opinión este criterio resulta insuficiente.

c. Criterio jurisdiccional

De acuerdo con este criterio, se consideran contratos administrativos aquéllos que son sometidos para su conocimiento, en caso de conflicto, a la jurisdicción de los tribunales administrativos. Se diferencian de los contratos de derecho privado en que éstos últimos están sujetos a la jurisdicción de los tribunales del fuero federal

y local de derecho privado. La premisa de este criterio es la siguiente: si una controversia debe ventilarse ante un tribunal administrativo, el contrato será administrativo.

Este criterio proviene de la legislación francesa, puesto que fue en Francia donde se dio gran impulso a los tribunales administrativos, dándole fuerza a la adopción de esta postura.¹³³

Fernández de Velasco, entre otros autores, critican esta postura, indicando en forma muy acertada que la jurisdicción no puede afectar ni alterar la esencia de los contratos, y mucho menos es suficiente para modificarla, toda vez que se trata de una derivación de su propia naturaleza.¹³⁴

Si un contrato es sometido al conocimiento de tribunales administrativos, es claro comprender que se trata de un contrato administrativo, pero queda sin responderse la cuestionante de que es así por que se trata de un contrato administrativo; y en última instancia, volvemos a la pregunta de por qué lo es. En consecuencia, el criterio jurisdiccional resulta insuficiente para responder a nuestra pregunta.

d. Criterio formal

El contrato administrativo suele estar sujeto a una serie de formalidades, distintas a las del derecho civil. Esto ha originado que se pretenda distinguir a ambos tipos de contratos por los procedimientos que se requieren para formalizarlos.

Los procedimientos que suelen utilizarse en la formalización de los contratos administrativos son, por ejemplo, la licitación, los concursos, el pliego de condiciones, pero no son utilizados exclusivamente por la administración pública.

En resumidas cuentas, a nuestro parecer, el criterio formal no es válido toda vez que es un criterio contingente e indiferenciable cuando lo usa tanto la administración pública como los particulares.

e. Criterio de las cláusulas exorbitantes

Conforme a este criterio, los contratos administrativos son aquéllos en que la administración pública tiene una serie de derechos que no es concebible, conforme al derecho privado, que posea una persona, dado que rompen con el principio de igualdad de las partes.

¹³³ Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, 4a. edición Porrúa, S.A., México, 1981, p. 497.

¹³⁴ Recaredo Fernández de Velasco, *Los contratos administrativos*, Madrid, 1927, p. 15 y 55

Se mencionan como ejemplos de estas cláusulas la modificación sin indemnización, la de rescisión unilateral y las que facultan a diversos órganos de la administración a intervenir.

Con este mismo criterio se llega a concebir a los contratos administrativos como contratos de adhesión, ya que la administración pública establece unilateralmente las cláusulas sin que exista discusión alguna con la parte contratante sobre su contenido.

Lo que diferenciaría al contrato administrativo de adhesión de otros contratos de adhesión de carácter privado, es el hecho de que en los primeros los particulares están realizando una función de interés público. Es conveniente recordar que los contratos de adhesión sí son contratos aún cuando limiten la libertad de una de las partes de establecer de manera conjunta y libre las cláusulas. Por otro lado, no todos los contratos de adhesión son administrativos, ni viceversa.

Según este criterio de las cláusulas exorbitantes del Derecho privado para clasificar a los contratos administrativos, se argumenta que éstos surten efectos también ante terceros ajenos al contrato y no sólo entre las partes. Es característica de esta clase de contratos administrativos extender sus efectos a personas que no intervinieron en su formación.¹³⁵

De una u otra manera, las cláusulas exorbitantes tienden a favorecer a la administración pública, preservando su posición como potestad administrativa. Pero aquí se encuentra la principal objeción a este criterio: por qué la administración pública, en estos contratos tiene prerrogativas especiales contenidas en cláusulas exorbitantes de derecho privado que no utiliza dicho derecho. De esto concluimos que no se trata de un criterio válido, puesto que aparece como consecuencia y no como causa de dicha distinción.

f. Criterio del régimen jurídico aplicable

Este criterio atiende al régimen jurídico que se aplica a determinado contrato; es decir, si es de derecho privado o de derecho público.

De esta manera, se pretende diferenciar a los contratos administrativos de los contratos civiles o mercantiles. Por ejemplo, la venta de un inmueble del dominio privado de la Federación se realiza mediante un contrato de compraventa, ante notario público; también son de derecho privado los contratos de arrendamiento en los que la Federación es arrendataria de un inmueble que utilizará para prestar un servicio público.

Por otro lado, tenemos a los contratos que tradicionalmente se han regido por el Derecho público, caso concreto de los contratos de obras públicas.

¹³⁵ Acosta Romero, Op. Cit. p. 499.

Como podemos observar, este criterio es exclusivamente formal y no nos ayuda a llegar al fondo del problema, que consiste en determinar por qué a algunos contratos se les debe aplicar el derecho público y a otros el privado. En otras palabras, en nuestra opinión este criterio no nos permite tener una distinción clara, por partir de lo que pretende demostrar.

g. Criterio de la subordinación

Partiendo de la división tradicional del derecho en público y privado, que se basa en el tipo de relaciones a los que cada uno da lugar, se afirma que los contratos privados son aquéllos que se dan en un plano de igualdad, o de coordinación; mientras que los administrativos son aquéllos en los que se presenta la subordinación de una parte en relación a la otra.

En este punto hay que recordar que se ha planteado como criterio de distinción entre el derecho público y el derecho privado que en el segundo existen relaciones de coordinación, es decir, de igualdad. Por lo tanto, se ha pretendido aplicar esta noción para distinguir a los contratos de derecho administrativo de los contratos de derecho civil.

Aun cuando podemos encontrar algunos casos en los que se pone de manifiesto la subordinación de una parte hacia la otra, en los actos de derecho público no es posible aceptarlo como criterio absoluto para diferenciar a ambas ramas del Derecho.

Consideramos que tanto en las relaciones de derecho privado como en las de derecho público, pueden darse relaciones de coordinación y de supra-subordinación. Es decir, aún en el derecho privado una parte puede tener preeminencia sobre la otra derivada de situaciones de hecho o de derecho .

Como ejemplo, tenemos a los innumerables contratos de adhesión que existen al amparo de la rama privada. También numerosas relaciones se dan a un nivel de coordinación en el derecho público; por ejemplo, los tratados en el plano internacional y, en el plano nacional, los convenios administrativos objeto de análisis en nuestro capítulo como instrumentos de la planeación nacional. En consecuencia, no podemos aceptar estos postulados en forma definitiva.

Sin embargo, hay que reconocer que no todo lo afirmado en la teoría de la subordinación es falso, es posible reconocer en algunos contratos la preponderancia o supraordinación de la administración pública en relación con la otra parte contratante.

En nuestra opinión, un elemento característico fundamental del contrato administrativo es: el establecimiento de una relación jurídica de subordinación con respecto a la administración pública, mediante un acto de propia voluntad de quien se obliga con ella. Sin embargo, la subordinación no es de hecho, sino de derecho.

No obstante, de acuerdo con la crítica hecha anteriormente a esta postura, vemos que no en todos los actos de derecho público hay subordinación, por lo cual no resulta aplicable esta distinción a una rama de dicho derecho, es decir el derecho administrativo. En última instancia esta postura no resuelve el problema de por qué el contrato administrativo implica la subordinación de una de las partes. En consecuencia, la respuesta queda remitida al criterio de por qué se presenta dicha subordinación.

h. Criterio del interés o servicio público o de la finalidad

Entre las diversas proposiciones para distinguir a los contratos administrativos, una ocupa un lugar de especial importancia, ésta es el fin que persigue.

Considerando que la actividad administrativa se dirige de manera directa a la consecución de un interés público, generalmente a través de la satisfacción de una necesidad colectiva, o la prestación de un servicio público, se dice que en los contratos administrativos se tiende directamente a obtener ese fin mediante la forma contractual.

Como anteriormente hemos notado, la administración pública, a diferencia de los poderes legislativo y judicial, trata de satisfacer inmediatamente al interés o a la necesidad colectiva.

La noción de servicio público ha entrado en crisis aun en Francia, donde tuvo su origen. No obstante, si se complementa la noción de servicio público con la del ejercicio de las facultades o funciones administrativas, adquiere una mayor importancia como criterio de distinción.

De lo anterior, Escola concluye que para caracterizar a los contratos administrativos se debe tomar en cuenta que éstos

"... tienen por objeto directo el servicio público, en sentido general y amplio, o sea, la satisfacción del interés público, de las necesidades colectivas."¹³⁶

Este objeto directo o finalidad de los contratos administrativos, en nuestra opinión, por sí solo no es suficiente para caracterizarlos. Sin embargo, como más adelante veremos, es complementaria de la serie de características que los conforman.

Los criterios que hemos expuesto, en mayor o menor medida han sido acogidos por distintos tratadistas del derecho administrativo. En algunos casos son simplemente criterios accidentales, como el de las formalidades y el de la jurisdicción, que pretenden tomar a las consecuencias como causas. Otros

¹³⁶ Escola, Op. Cit. p. 115

critérios, aun cuando son más profundos e intentan llegar al fondo del problema, en determinadas ocasiones resultan inaplicables o insuficientes para establecer una adecuada distinción.

A continuación expondremos los ideas más relevantes de algunos destacados tratadistas que han pretendido establecer criterios definitivos entre los contratos civiles y los de carácter administrativo.

3. Teorías de destacados tratadistas del derecho administrativo en México

a. Miguel Acosta Romero.¹³⁷

Para Acosta Romero, es una necesidad que la administración pública celebre convenios y contratos. Es una necesidad porque debido a la ampliación de sus atribuciones, el Estado debe intervenir de una manera más eficiente en la actividad económica. De esta manera, es el Estado quien realiza grandes operaciones financieras, comerciales e industriales, y trata con los particulares de muy distintas formas.

Este autor indica que el Estado debe allegarse ciertos recursos y elementos para prestar sus servicios y realizar sus funciones de la mejor forma. Esto generalmente se efectúa mediante la imposición de tributos, de acuerdo con lo contemplado por el artículo 31, fracción IV de nuestra Constitución.

No obstante, el Estado no siempre actúa por vía imperativa, sino que:

"... solicita a los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas colectivas, que en forma consciente y voluntaria concurren a la realización de determinadas obras, a la producción de bienes o a la prestación de servicios públicos, mediante el instrumento jurídico que constituyen los convenios y contratos, es decir, la administración pública y los particulares en forma consciente y voluntaria, mediante acuerdos contractuales ayudan a la satisfacción de necesidades colectivas, al mismo tiempo que estimulan los intereses de la iniciativa privada a través de beneficios mutuos que armonizan el interés colectivo con el interés de los particulares."

Acosta Romero posee un concepto unitario del contrato, aplicándolo tanto al derecho privado como al derecho público y relacionándolo directamente con el artículo 1792 del Código Civil que define, como ya hemos dicho, al convenio como el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

¹³⁷ Acosta Romero, Op. Cit. p. 489-512.

En este contexto, Acosta señala que la definición del Código Civil de contrato explicará los actos contractuales de la administración pública, mismos que podrán distinguirse por ésta, unos sujetos al derecho privado y otros al derecho público, comprendiendo tanto a los contratos administrativos como a diferentes clases de convenios.

Este autor indica que los elementos del contrato administrativo se diferencian de los que existen en el derecho civil. Los elementos del contrato administrativo son los sujetos, la manifestación externa de la voluntad, el objeto y la forma, y cualesquiera otros requisitos o modalidades del contrato no constituyen propiamente elementos de éste.

Acosta señala que existe una problemática en el derecho mexicano para determinar cuándo un contrato de la administración se deberá regir por el derecho público, y en especial el derecho administrativo, y cuándo se deberá regir por el derecho privado. Esta falta de definición por parte de la ley complica notablemente el criterio que el mismo autor expuso anteriormente para distinguir los tipos de contratos que celebra la administración.

Acosta considera que es aceptable desde un punto de vista teórico y práctico el que la administración celebre contratos de derecho privado, explicando la intervención del Estado como una autolimitación a su soberanía y a su poder de mando, en vista de los objetivos que pretende obtener mediante la celebración del contrato, y que son el cumplimiento mismo de sus fines.

Los contratos de derecho privado de la administración, afirma Acosta, han sido objetados porque se dice que no hay autonomía de la voluntad de las partes, en especial de los particulares. Sin embargo, sí existe dicha autonomía, ya que el Estado no está en posibilidad de obligar al particular a contratar con él. Ahora bien, aun cuando se aplica el derecho civil del Estado, se le aplicarán algunas reglas del derecho administrativo para que el Estado contrate en los términos y con las facultades que le han sido conferidas.

Se entiende que no existe una absoluta igualdad entre las partes que contratan, ya que a la administración no pueden aplicársele los procedimientos de ejecución y apremio que proceden entre los particulares. Sin embargo, esto tiene una justificación en razón de los intereses que persigue el Estado.

Acosta establece una subdivisión de los contratos de derecho administrativo, señalando que unos son contratos administrativos en sentido estricto, y otros son "contratos o convenios que celebra la administración pública en el desarrollo de su actividad general." Los contratos que considera administrativos en sentido estricto son el de obras públicas, el de suministro y el de abastecimiento.

El autor justifica la existencia de los contratos administrativos ya que el Estado no puede imponer a los particulares más cargas y obligaciones que las que se encuentran en la Constitución y en las leyes.

En suma, Acosta Romero acepta la existencia de los contratos administrativos, aunque los limita a los anteriormente señalados. Analiza algunos criterios que han servido para definirlos, mas no se adhiere a alguno. Sin embargo, podemos obtener de este autor las siguientes conclusiones respecto de estos criterios:

1. Por lo que se refiere al régimen aplicable a los contratos administrativos, manifiesta que entre los tratadistas hay discordancias para clasificarlos, toda vez que en algunos casos se aplica el régimen del derecho privado y en otros el del derecho público. No obstante, lo ideal, concluye Acosta, es que cada ley específica que regule la actuación del Estado determine si se trata de un contrato de derecho público. Por lo tanto, establece un criterio formalista.
2. En relación con el criterio de las cláusulas exorbitantes, se indica que la administración pública tiene una serie de privilegios que rompen con la tradicional igualdad de las partes que existe en el derecho civil. Independientemente de sus privilegios, la administración, en cualquier caso, debe contratar, ya que no le está imponiendo al particular una obligación de hacer; por lo tanto, encontramos que se respeta el principio de libertad de contratar. Dentro de este contexto, Acosta da por sentado que estos contratos también se distinguen por extender sus efectos a personas que no intervinieron en su formación.

Al justificar la situación ventajosa de la administración pública en relación con el particular, se ha dicho que por las necesidades colectivas, ésta tiene la facultad de modificar, dentro de ciertos límites, el contrato. A estas facultades del Estado, la doctrina los llama "hechos del príncipe" (faits du prince).

3. Por último, Acosta parece inclinarse por la siguiente definición de contratos administrativos:

"Son aquéllos celebrados por la administración pública con un fin público o que en su ejecución puedan afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de Derecho público, exorbitantes del Derecho privado, que colocan al contratante de la administración pública en una situación de subordinación jurídica."

b. Gabino Fraga.¹³⁸

Para este distinguido autor mexicano, es un hecho indiscutible que el Estado, en el desarrollo de su actividad, obtiene de los particulares prestaciones voluntarias.

¹³⁸ Fraga, Op. Cit. p. 395-405.

Afirma que el Estado no tiene forzosamente que imponer su voluntad a los particulares, por lo que en ocasiones llega a un arreglo consensual con éstos, hecho que justifica dado que en muchos casos, el interés del Estado es igual al de los particulares, por lo que no es necesaria la utilización del poder público. Cuando no colaboran los particulares, entonces impone su voluntad.

Fraga trata el problema de la naturaleza del contrato administrativo afirmado que ésta depende del régimen jurídico que debe aplicársele. Para Fraga, si no se le aplica un régimen distinto al del derecho civil, no se justifica que haya una categoría especial de contratos.

Fraga plantea algunas teorías que se han expuesto para justificar la existencia de un régimen distinto al del derecho civil.

Primeramente, una teoría señala que la administración pública celebra dos clases de contratos: administrativos y civiles; en los primeros, ésta obra como poder público; en los segundos obra como simple persona jurídica. En consecuencia, el contrato administrativo supone desigualdad jurídica de las partes contratantes y el contrato civil presupone igualdad.

Estamos de acuerdo con Fraga en que esta teoría no puede aceptarse porque, en primer lugar, supone la existencia de una doble personalidad del Estado, tesis que Fraga rechaza por innecesaria. Por otro lado, tampoco puede aceptarse porque no siempre están en desigualdad jurídica las partes que celebran un contrato administrativo; y no son pocas las ocasiones en que los particulares que intervienen como partes en un contrato civil están en una situación de desigualdad.

Una segunda teoría, entre ellas la del francés Gastón Jezé, estima que lo que diferencia a los contratos administrativos de los civiles, es el objeto. El objeto sería una obra o servicio público, en los que está de por medio un interés social. En cambio, en los contratos civiles encontramos un objeto de interés particular.

Se objeta esta postura puesto que, en primer lugar, la utilización del concepto de servicio público limita mucho al objeto de los contratos. En segundo término, porque se trata de un criterio incierto, ya que la prestación de servicios públicos no siempre es una facultad exclusiva del Estado, quien puede concesionarios.

Por último, Fraga propone un criterio que considera válido para distinguir a los contratos administrativos. Distinguirá a un contrato la finalidad que persigue, es decir, si es de utilidad pública o social, o si es de interés privado. En consecuencia, los contratos administrativos son aquéllos que celebra el Estado con fines especiales, distintos de los que persiguen los particulares en relaciones civiles o mercantiles, por lo que requieren un régimen jurídico especial.

De acuerdo con este autor, el Estado tiene encomendadas las atribuciones indispensables para satisfacer, por medios que no disponen los particulares, necesidades colectivas inaplazables, y

"... cuando el objeto o finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se entrará en el dominio del contrato administrativo."

Pero, dada la variedad de formas para satisfacer las necesidades colectivas, no es posible fijar y enumerar los contratos que el Estado celebra sujetos a un régimen de Derecho Civil y los que están sujetos a uno exorbitante.

Las reglas especiales de competencia, requisitos y solemnidades que rigen a los contratos en que el Estado interviene, dice Fraga, no llegan a afectar la naturaleza del vínculo contractual, por lo que puede seguir siendo civil. En cambio, las reglas de ejecución, interpretación y terminación del contrato, si afectan su carácter.

Fraga considera válidas para su exposición, las siguientes reglas especiales de ejecución de obligaciones derivadas de contratos administrativos que Jézé señaló. Primeramente, tenemos los principios de justicia y equidad, aplicables a todos los contratos. Pero las leyes de Derecho privado traducen los principios de manera distinta a las leyes administrativas, ya que se aplican diferentes fórmulas. La justicia y la equidad tienen consecuencias distintas en los contratos administrativos que en los civiles porque el Derecho privado no toma en cuenta una circunstancia esencial: la necesidad del funcionamiento regular y continuo del servicio público.

En segundo lugar, Jézé afirma que los códigos de Derecho privado establecen reglas técnicas para los distintos contratos. Estas reglas se aplican a los contratos celebrados por la administración pública, pero no se deben aplicar por analogía a contratos administrativos que se parecen a contratos de Derecho privado, que en realidad son distintos.

Por ejemplo, es un error querer, a causa de la analogía aparente, aplicar reglas de Derecho privado establecidas por el contrato de compraventa, al contrato de suministro.

Fraga concluye que, toda vez que en el contrato administrativo existe un íntimo enlace entre las prestaciones que impone y el cumplimiento de las atribuciones del Estado, es indispensable que la ejecución de las obligaciones contractuales quede subordinada a normas que pongan a salvo dichas atribuciones; aún con el sacrificio en la situación creada por el contrato, del interés privado del contratante de la administración pública.

La regla fundamental de interpretación en los contratos administrativos, debe ser la de que, en caso de duda, sus cláusulas deben entenderse en el sentido que sea más favorable al correcto desempeño del Estado, por la naturaleza de la atribución comprometida.

Se puede pensar que las facultades de la administración pública en el contrato administrativo son incompatibles con la naturaleza del contrato, pues la fijación de las prestaciones y su cumplimiento quedan al arbitrio de una de las partes, la administración, quien impondrá su voluntad unilateralmente.

Sin embargo, el particular, desde el principio, sabe que el contrato administrativo no tiene la misma rigidez que las obligaciones contractuales civiles, además las condiciones pactadas van en función del eficaz cumplimiento de las atribuciones del Estado, y éstas se irán ajustando conforme cambien las circunstancias.

En este orden de ideas, las facultades de modificación y terminación no deben quedar completamente sujetas a la discrecionalidad de la administración pública. Debe ser evidente que tales facultades y modificaciones son necesarias para cumplir las atribuciones del Estado. Además, el particular contratante deberá ser indemnizado cuando se vea afectado por el ejercicio de tales facultades, por el principio de igualdad de los individuos frente a las cargas públicas.

No obstante, en el contrato administrativo son válidas las estipulaciones que en el contrato civil serían contrarias al orden público. Como ejemplo, tenemos que una parte, el Estado, tiene el derecho de imponer a la contraparte la ejecución forzada de sus obligaciones, las sanciones contractuales o su extinción.

Sin embargo, en los contratos administrativos, dichas estipulaciones son consideradas adecuadas y regulares, ya que de no ser así el Estado carecería de medios rápidos y efectivos para satisfacer necesidades colectivas. Por lo tanto, el Estado no puede prescindir del poder público, ni siquiera en sus relaciones contractuales, ya que "si no impone como Poder el contrato, impone al que quiere contratar con él condiciones que dejan a salvo ese Poder."

d. Alfonso Nava Negrete.¹³⁹

Para este ilustre maestro, la administración pública se somete tanto al Derecho público como al Derecho privado, y al hacerlo, lo hace siempre como Estado; nunca, ni siquiera al contratar en el plano del Derecho Común, se transforma en particular.

Por lo tanto, al igual que Fraga, desecha la existencia de la doble personalidad del Estado, diciendo:

¹³⁹ Nava Negrete, *Derecho administrativo mexicano*, FCE, México, 1995, pp. 43-48.

"En la realidad, desde hace más de cuatro décadas el Estado se viene sometiendo al derecho privado con toda naturalidad. Pero que quede bien puntualizado: *sin dejar de ser Estado*, o sea, que de ninguna manera -para someterse o poder utilizar las instituciones de derecho privado- ha tenido la necesidad de una metamorfosis, tal como sostiene la tesis de la doble personalidad. Para nosotros el Estado sigue siéndolo; sea bajo el régimen de derecho público o privado, y por lo mismo desechamos totalmente esa tesis porque está fuera de toda realidad jurídica actual."

Añade Nava:

"Admitirla sería tanto como aceptar que cuando los particulares se someten al derecho público y con la misma fuerza de razón anterior, momentáneamente se convierten en Estado, fenómeno éste totalmente inadmisible."

El hecho de que la administración pública celebre un contrato no basta para concluir que se trata de un contrato de Derecho público. Luego, dice Nava:

"...no se puede afirmar en la hora actual que al Estado necesariamente corresponde el régimen del derecho público ni tampoco que a los particulares pertenece exclusivamente el derecho privado. Ni el derecho público recluye toda la actividad de la administración pública ni se la excluye totalmente del privado; se llegan a formar inclusive regímenes jurídicos híbridos."

De acuerdo con Nava, el régimen jurídico del contrato se encuentra dado en virtud de la naturaleza pública o privada de dicho contrato; de esta manera, es el contrato el que determina al régimen jurídico, no al contrario.

En la práctica, en ocasiones la administración pública denomina de determinada forma al un contrato, aun cuando no se trate propiamente de dicho contrato, otras veces ni siquiera lo denomina de algún modo y habrá que leer el clausulado para saber de qué clase de contrato se trata.

Nava Negrete enumera varios criterios de distinción de los contratos:

1. Según la voluntad de las partes.

El contrato será público o privado según lo decidan las partes.

Este criterio ha sido muy criticado por Gabino Fraga, puesto que en un contrato que celebra la administración pública no se puede dejar a la voluntad de las partes la naturaleza de dicho contrato. Se caería en el

absurdo de afirmar que una misma relación contractual fuese en algunas ocasiones de Derecho público y en otras de Derecho privado.

2. Según el régimen jurídico aplicable.

De acuerdo con este criterio, el contrato celebrado por la administración pública será de naturaleza pública cuando se le aplique el régimen de Derecho público, y será privado cuando se le aplique el régimen de Derecho privado.

Nava critica este punto de vista, asegurando que el régimen jurídico al que se somete un contrato es consecuencia de su naturaleza, y por tanto el régimen jurídico nunca determina la naturaleza de un contrato.

3. Según la ley lo expresa.

Siguiendo este criterio, el contrato será público o privado según lo disponga un ordenamiento legal.

Sin embargo, en México no existe una ley de contratos administrativos o públicos como tal, únicamente existe la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la cual considera que son contratos de derecho público todos los contratos relativos a las obras públicas.

Este criterio sólo sería válido en aquellos países que tipifiquen en una ley a los contratos públicos.

4. Según el servicio público.

De acuerdo con este criterio, un contrato es público si su objeto es la atención de un servicio público, y es privado cuando carece de tal objeto.

5. Según la cláusula exorbitante del Derecho Común.

Cuando el Gobierno celebra contratos que contienen cláusulas que disponen la prohibición de la aplicación del Derecho Común o Civil, el contrato celebrado será público.

Nava señala como ejemplos de éstas cláusulas al pacto de retroventa, la rescisión unilateral y el hecho del príncipe, cláusula que define como aquella que consigna que el Estado puede modificar el contrato cuando así lo estime conveniente, sin contar con la voluntad de la contraparte.

Para Nava Negrete, ningún criterio resuelve por sí solo y en forma absoluta cuál es la naturaleza jurídica de los contratos que celebra la administración pública.

Sin embargo, afirma que siguiendo los criterios relativos al servicio público y a la cláusula exorbitante del Derecho Común, se puede llegar a una aproximación sobre la naturaleza público o privada de un contrato, sin perder de vista los demás criterios.

c. Andrés Serra Rojas.¹⁴⁰

Debido a la complejidad de los fines del Estado, éste debe celebrar distintos actos jurídicos tanto de Derecho público como de Derecho privado, para una mejor satisfacción de dichos fines. A estos actos que celebra el Estado se les llama actividad o acción administrativa, y pueden ser tanto unilaterales como contractuales. Éstos últimos han tenido su origen directo en las obligaciones de Derecho privado y se han desarrollado hasta alcanzar en mayor o menor grado una autonomía respecto de sus orígenes.

El Estado cuando actúa unilateralmente impone su voluntad para obtener los medios necesarios para alcanzar sus fines. Sin embargo, no es ésta la única manera en que el Estado puede obtener aquellos recursos o servicios que necesita. En tal virtud, el Estado, a través de la administración pública, debe realizar actos jurídicos contractuales a los que llegó mediante un acuerdo de voluntades con los particulares.

De una manera preliminar, Serra define al contrato administrativo como:

"Una obligación bilateral, sinalagmática, en la que una de las partes es la administración pública con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica, y la otra un particular o una entidad pública, destinada a realizar determinados fines o relaciones, sometidos a ciertas reglas particulares exorbitantes, entre ellas la forma que deben revestir y la de no estar sometidos, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa."

Resulta evidente la diferencia que existe entre los contratos civiles y los administrativos, ya que en los primeros la voluntad de las partes es la ley suprema y en los segundos la voluntad de las partes está subordinada totalmente a la ley aplicable, por tratarse de una relación de Derecho público creada para normar estas situaciones de tal manera que se proteja y alcance un interés colectivo.

Serra considera que aun cuando en el Derecho Civil los convenios y los contratos están sujetos a un mismo régimen jurídico, en el Derecho Administrativo se presenta un caso distinto, toda vez que los convenios de Derecho Administrativo son muy variados y comprenden las más diversas áreas.

¹⁴⁰ Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, 10a. edición, Porrúa, S.A. México, 1981, p. 485-511

De esta manera, aun cuando el convenio es el género cuya especie es el contrato, y se regula conforme a las reglas de éste último, en el Derecho Administrativo existen diversos convenios que no están sujetos a las mismas normas que los contratos administrativos; esto es una diferencia evidente en relación con los convenios y contratos civiles.

Entre los convenios administrativos que Serra señala están los convenios en materia de expropiación, fiscal, electoral, salubridad, educación pública, vial, entre otros.

En la exposición que Serra realiza de los contratos administrativos, los define como un acuerdo de voluntades que celebran, por una parte, la administración pública, y por la otra, personas privadas o públicas con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general o particular, relacionada con los servicios públicos que unen a las partes en una relación de estricto Derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado.

Añade Serra que "por el contrato administrativo se aseguran el régimen de los servicios públicos o la realización de los fines del Estado. El interés general o la utilidad pública son elementos básicos de este contrato.

Finalmente, Serra expone la teoría dominante relativa a los contratos que celebra la administración. A este respecto, manifiesta que existen contratos civiles realizados por la administración pública, que están sujetos al Derecho privado. En este punto, Serra discrepa de tal opinión, ya que considera que, interviniendo la administración pública, debe aplicarse el Derecho público; y que en este caso es el interés general la suprema ley de los contratos administrativos. Por lo tanto, este mismo principio debe aplicarse a los contratos civiles que efectúa la administración pública.

Por otro lado, acepta la existencia de los contratos administrativos, concluyendo que en ellos debe intervenir necesariamente la administración pública, gestionando un servicio público y bajo un régimen de Derecho público determinado por la ley, a fin de asegurar el interés general en forma preferente, a cuyo efecto se establecen cláusulas exorbitantes de Derecho privado. Este tratadista hace la salvedad de que no toda actividad del Estado se realiza a través de servicios públicos, por lo que otras actividades estatales pueden dar origen a contratos administrativos, con lo que se amplía el criterio establecido anteriormente.

II. LOS CONVENIOS ADMINISTRATIVOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

A continuación analizaremos dos ejemplares de convenios administrativos en materia fiscal: los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los convenios de colaboración administrativa, ambos contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Primeramente, expondremos a grandes rasgos en qué consiste el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para tener una idea del surgimiento del ordenamiento legal que lo sustenta.

A. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Las actividades en la federación se dividen entre varios órdenes de gobierno. En materia fiscal, cada nivel ejecuta sus propias decisiones en materia de gasto público y establece su propio sistema tributario, o bien un sistema de coordinación fiscal.

Por supuesto, una armonía entre los niveles es sumamente difícil de lograr ya que surgen los problemas en las llamadas relaciones fiscales intergubernamentales, tales como la falta de correlación entre gastos y fuentes de recursos, la desigualdad de las fuentes de recursos, la doble o triple tributación, la caprichosa política fiscal, la necesidad de subsidios y estímulos, la evasión y la elusión fiscales, entre otros.

En realidad, en México no existe en materia tributaria una delimitación competencial entre la federación, estados y municipios, con algunas excepciones que se han ido incluyendo en la Constitución y que en nuestra opinión sólo han sido a favor de la federación.

Sin embargo los esfuerzos por tratar de delimitar competencias exclusivas para cada uno de los niveles de gobierno se iniciaron hace más de 50 años.

En 1925 se realizó la Primer Convención Nacional Fiscal, la cual principalmente acordó desterrar las prácticas alcalabatorias, a través de una distribución de impuestos, entre la federación, estados y municipios. Este acuerdo jamás se llevó a cabo, por lo que se siguió con las mismas prácticas fiscales.

El 1933 se convocó a una Segunda Convención Nacional Fiscal, en la cual se intentó realizar de nuevo una delimitación de competencias de los tres niveles de gobierno, acordando establecer bases de unificación de los sistemas estatales y municipales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal, aunque estos acuerdos tampoco llegaron a concretarse.

En 1947 se celebró la tercera y última Convención Nacional Fiscal, en la cual se trató de encontrar una solución en el ámbito de una coordinación fiscal, recomendando entonces el establecimiento de un sistema que permitiera el

aprovechamiento coordinado entre la federación y los estados de las principales fuentes de gravamen. Como resultado se expidió en 1947 la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, y en 1953, la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

"... los objetivos de las tres reuniones fueron: delimitar competencias fiscales de estados, municipios y federación y establecer un sistema nacional de coordinación de gasto e ingresos públicos. De estas reuniones surgió el primer sistema de coordinación fiscal, pero aún bajo la figura de adhesión voluntaria."¹⁴¹

En 1978 se promulga una nueva Ley de Coordinación Fiscal, la cual entró en vigor el 1o. de enero de 1980.

B. Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal y los convenios que de ella derivan son la manera en que el gobierno federal "regula" las relaciones entre la federación, los estados y los municipios en materia tributaria, aunque en nuestra opinión, más que regular dichas relaciones las impone unilateralmente.

Entre otros aspectos, este ordenamiento legal implica la suspensión de gravámenes locales y la participación en ingresos federales. La distribución de participaciones en ingresos federales consiste someramente en que las entidades y municipios "participan" de los ingresos totales anuales que obtiene la federación por concepto de todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería.

Las participaciones se pagan a través de los dos principales fondos que se constituyen conforme a la misma Ley: el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal y se distribuyen también según fórmulas contenidas en la Ley.

Pero, volviendo al tema que nos ocupa, diremos que fundamentados en dicho ordenamiento legal, los gobiernos federal y estatales celebran convenios administrativos en materia fiscal, mediante los cuales se delegan algunas facultades, de carácter meramente administrativo, a los estados, quienes a cambio reciben recursos del rendimiento de los impuestos conveniados.

Los convenios que prevé la Ley de Coordinación Fiscal son de dos tipos:

a) Convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

¹⁴¹ Raúl Martínez Almazán, *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México*, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1980, p. 77.

b) Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

"Es en esta Ley donde se constituye el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), lo que trae como consecuencia la adhesión de los estados a ésta, la homologación de los sistemas fiscales locales; es decir, se propuso la adhesión y unidad de los gobiernos estatales y municipales en participaciones del ingreso federal, que financiara adecuadamente las economías públicas de los dos niveles; que incrementara su capacidad de crédito."¹⁴²

Formalmente hablando, los principales aspectos de esta Ley son los siguientes:

Define y precisa la integración de los fondos de participaciones y de las reservas de garantía, determina las reglas y procedimientos para el cálculo y distribución de participaciones, establece que los estados y el DF participarán en el total de los impuestos federales y de otros ingresos que señale la Ley, establece las participaciones al municipio a través de Fondo de Fomento Municipal, así como los criterios para su distribución entre las entidades, determina los criterios y procedimientos (convenios) para los estados que quieran adherirse al Sistema, señala las condiciones a que deberán sujetarse aquellas entidades que deseen coordinarse en materia de derechos, y lo relativo a los casos y condiciones de aquellas entidades que no deseen adherirse al Sistema.

Asimismo, la Ley establece la posibilidad de que los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebren convenios de coordinación para la administración de ingresos federales y establece que las entidades y municipios se considerarán autoridades fiscales federales cuando ejerciten las facultades señaladas en los convenios.

Sin embargo, en nuestro personal punto de vista, las intenciones de la Ley de Coordinación Fiscal no van más allá, puesto que el gobierno federal se apodera de facultades y funciones, e impone estrategias a los gobiernos locales, además de crear modalidades de coordinación siempre de acuerdo con sus propias metas.

También opinamos que la Ley en comento provoca la limitación de los recursos financieros de los estados y municipios, por medio de la cual se les restan facultades recaudatorias, además de limitar los recursos provenientes de las participaciones federales por medio de un sistema de reparto inequitativo.

¿Por qué afirmamos lo anterior?, lo explicaremos brevemente de esta manera:

La Recaudación Federal Participable se integra por el total de ingresos tributarios menos el impuesto general de exportación de hidrocarburos, el impuesto de exportación, y derechos adicionales o extraordinarios sobre hidrocarburos; de

¹⁴² Enrique González Tiburcio, *El municipio mexicano en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, CEDA, México, 1997, p. 6.

ésta, el 20 por ciento del Fondo General Participable es asignable de acuerdo con una fórmula de reparto.

La composición de la fórmula para distribuir las participaciones federales está basada en la fórmula de reparto del 20 por ciento de la recaudación federal participable, más el 0.25 por fondo de contingencia, se distribuye de acuerdo con los criterios: poblacional (45.17%), recaudatorio, determinado con base en los impuestos asignables (45.17%) y compensatorio (9.66%), lo cual obedece más a una política de equilibrio redistributivo que a una política de desarrollo económico y fiscal. Este esquema beneficia a estados con bajas recaudaciones a manera de subsidio por parte de los estados con mayor recaudación, en especial por el factor poblacional.

1. Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal en vigor establece como mecanismos para adherirse al Sistema, la concertación de convenios que deben ser autorizados por las legislaturas locales y publicados tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el Periódico Oficial del Estado.

Estos convenios son los que celebran el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas, para coordinarse en materia de impuestos. El convenio es uniforme para todos los estados, sin embargo, por motivo de adaptaciones necesarias en la administración tributaria, es que le han ido incorporando una serie de anexos para situaciones específicas. (Ver Anexo 1)

Estos convenios señalan que la adhesión al sistema debe llevarse a cabo integralmente y no sólo con relación a algunos de los ingresos de la federación, lo cual parte de la idea de uniformar en la legislación ciertos impuestos sobre todo a la producción, al comercio y a la industria, manteniendo en vigor solamente el impuesto federal, a cambio de lo cual los estados y municipio participan en el total de la recaudación de los impuestos federales.

¿Se cumple con ello la idea primordial de las convenciones nacionales fiscales de armonizar la legislación tributaria en el país? En nuestra opinión, no es que exista propiamente una armonía, simplemente se trata de una abstención legislativa de las entidades federativas que vulnera su autonomía enormemente.

Se dice que el poder de los estados para legislar en materia fiscal se manifiesta cuando se ejerce o cuando el Congreso local decide aprobar la adhesión de la entidad al Sistema, dejando en suspenso o derogando la aplicación de sus propias leyes fiscales o no dictándolas, a cambio de recibir participaciones sobre toda la recaudación federal.

En nuestra opinión, no existe nada más alejado de la realidad toda vez que, como todo convenio de adhesión, los del Sistema están formulados íntegramente por el gobierno federal, es decir, nunca hay una negociación entre las partes y que la autonomía de los estados se manifieste al suscribirlos no es más que una "voluntaria" obligación de las entidades si es que quieren recibir sus participaciones.

Además, la adhesión otorga derecho a recibir participaciones sobre el total de la recaudación federal, pero a cambio de ceder facultades recaudatorias propias de las entidades federativas a la federación. Por otro lado, el sistema es excluyente desde el punto de vista de que sólo se pueden coordinar aquellos estados que se incorporen totalmente al sistema.

Consideramos que la adhesión a estos convenios obliga a los estados y municipios a renunciar a varias fuentes importantes de ingreso público a cambio de recibir una parte del Fondo General de Participaciones y mecanismos auxiliares de reparto como el Fondo de Desarrollo Municipal.

Los anexos a los convenios de adhesión tienen como objetivo establecer procedimientos para incrementar el Fondo General de Participaciones con la recaudación o el rendimiento de los impuestos que fueron dejados en suspenso o derogados por los estados a fin de adherirse al Sistema, sin hacer el señalamiento de la parte de la legislación fiscal de cada estado que se ve afectada por el sistema ya que sólo se indica el nombre del impuesto y el tipo de suspensión o derogación, ya sea total o parcial, que se aplica sobre cada uno de los rubros.

2. Convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal

Originalmente, al establecerse el 1980 el Impuesto al Valor Agregado que sustituyó al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, los estados mantenían sus facultades recaudatorias y retenían el 30 por ciento de la recaudación por dicho impuesto.

Sin embargo, el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal de 1990 se modificó para suprimir tales facultades e incorporar el criterio poblacional para el reparto del Fondo General de Participaciones, con cual se afectó gravemente la autonomía financiera de los estados y municipios y el sistema fiscal federal adquirió las características que mantiene hoy en día, como son la concentración de ingresos tributarios, facultades, atribuciones e información en el gobierno central, así como un elevado costo financiero para los estados debido a la diferenciación temporal en el pago de las participaciones.

¿Cuál es la colaboración administrativa que propone el gobierno federal?, el Sistema establece principios para la delegación de funciones de administración en

ingresos federales a los estados y municipios que se concretan en la suscripción de convenios de colaboración administrativa.

También es uniforme para todos los estados y consiste en establecer que el estado asumirá las funciones de administración de los ingresos federales, que el propio convenio o sus anexos indiquen.

Concretamente hablando, veamos cuáles son esas funciones administrativas que se delegan a los estados por medio de los convenios de colaboración. En los considerandos de uno de ellos (Ver Anexo 2), se dice que las entidades y municipios no son meros receptores de las participaciones, sino que son parte actuante de la administración tributaria nacional.

El vínculo de este tipo de instrumentos administrativos con la planeación nacional, de la cual nos ocupamos en el capítulo anterior, se observa también en los considerandos, en los que se afirma, entre otros aspectos, que la firma de estos convenios "obedece a la necesidad de instrumentar y darle aplicación al contenido del Plan Nacional del Desarrollo 1995-2000, en el que se establece que debe mejorar la colaboración administrativa entre la federación y los gobiernos locales en materia fiscal."

Asimismo, los considerandos dan una visión global de lo que el gobierno federal y el estatal están "pactando", como las facultades y responsabilidades correspondientes a la comprobación en materia de Impuesto al Valor Agregado, bajo un programa coordinado llamado "fiscalización concurrente". También se dice que el estado podrá realizar actos de comprobación del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Activo, y que le son delegadas facultades en materia del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

Como consecuencia de tal delegación, dicen los considerandos, el estado llevará a cabo todos los actos de determinación del impuesto omitido y sus accesorios, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, la exigencia de la garantía del interés fiscal, así como la resolución de los recursos administrativos contra resoluciones dictadas por el estado.

Por otro lado, el estado debe cumplir las metas en cuanto a verificación del padrón de contribuyentes, de lo contrario, se hará acreedor a "los descuentos correspondientes", o sea cantidades que les serán restadas a sus participaciones o incentivos y serán distribuidas al resto de las entidades que sí cumplieron.

Lo anterior no suena tan mal, sin embargo lo que el considerando no dice, es que del importe que se descuenta al estado sólo el 50 por ciento se distribuirá entre las demás entidades, porque el 50 por ciento restante será únicamente para la federación, como se especifica en la cláusula décima cuarta, fracción VII del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Aguascalientes el 25 de octubre de 1996.

Otra obligación que contrae el estado es la de continuar con la integración y actualización del registro estatal vehicular, con independencia de que el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos sea de orden federal o estatal. En nuestra opinión esto es un asunto muy grave ¿Por qué ha de hacerse cargo el estado de tal registro si el impuesto sobre tenencia es federal?, veamos la respuesta del gobierno federal inserta en el considerando mismo: porque este instrumento de control "protege, por una parte, la integración de la industria automotriz nacional y, por otra, facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales en esta materia y constituye fuente de información, tanto en el ámbito tributario como en otras instancias gubernamentales."

Ahora veamos cuáles son los denominados "incentivos económicos" que el estado recibirá a cambio de suscribir este convenio: "además de los conceptos por los que hasta la fecha ha percibido, se incluyen expresamente los correspondientes a los Impuestos Sobre la Renta y al Activo; en el Impuesto al Valor Agregado: 100% de las multas impuestas por la falta del dictamen fiscal; 100% de las multas impuestas por la omisión de obligaciones del contribuyente; en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y sus correspondientes accesorios."

Además, el gobierno federal promete el incremento del 21 al 50 por ciento por las actividades de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales y del 65 al 80 por ciento tratándose de gastos de ejecución en tal materia.

Asimismo, el estado percibirá en materia de verificación de vehículos de procedencia extranjera, excepto autos de lujo, el 100 por ciento de los vehículos embargados precautoriamente, una vez que hayan sido adjudicados al fisco federal.

Ahora bien, los estados y sus municipios son quienes administrarán los ingresos federales, pero quien realizará la programación, normatividad y evaluación de tal tarea es exclusivamente el gobierno federal, quien justifica tal monopolio afirmando que "ello garantiza la uniformidad de todos los sistemas del país, respecto del sentido y alcance de las normas tributarias para que los contribuyentes reciban igual trato por parte de las autoridades fiscales y para que se establezcan las bases de operación con la necesaria uniformidad y, asimismo, se evalúe la eficiencia en el manejo de los ingresos federales operados por el estado."

Reiteraremos una opinión personal ya asentada en el sentido de que los convenios administrativos suscritos al amparo del Sistema están formulados íntegramente por el gobierno federal, es decir, nunca hay una negociación entre las partes y la firma de estos convenios obliga a los estados y municipios a renunciar a varias fuentes importantes de ingreso público a cambio de recibir del gobierno federal participaciones o incentivos que no se comparan con las cargas que se imponen a los gobiernos locales y municipales.

Aunado a ello, no existe claridad en la aplicación de las políticas fiscales, toda vez que son discrecionales y obedecen más a la necesidad de gasto gubernamental que a los intereses del país.

De lo que hemos expuesto hasta este punto, opinamos que la centralización administrativa y tributaria se ha agudizado en los últimos años; el costo de la administración de los recursos públicos sigue siendo muy alto ante la ineficiencia administrativa y la permanencia de excesivos niveles de decisión. Los propósitos de descentralización se han quedado en eso y se ha restado presencia económica a las instancias locales de gobierno.

Por otro lado, consideramos que existen demasiadas dificultades jurídicas para que los gobiernos locales participen en las decisiones, iniciativas, y adiciones a las leyes fiscales federales, además de las limitadas facultades legislativas de los congresos estatales en materia fiscal. Para los estados en general, el federalismo fiscal implica un gasto elevadísimo dada su poca capacidad financiera y a veces administrativa, lo que les impide solventar los problemas derivados de la descentralización.

Proponemos, en materia de federalismo fiscal, otorgar más libertad a los estados y a los municipios que conforman la federación para que determinen los niveles de carga fiscal y de los gravámenes que impongan, a fin de que cada uno elija la manera en que va a financiar su gasto. No es posible lograr la tan escuchada "renovación del federalismo", de la cual nos ocuparemos en el siguiente capítulo, sin impulsar los medios necesarios que contribuyan al desarrollo regional. Sin embargo, cada región tiene sus particularidades y necesidades, de ahí la dificultad para homogeneizar en la mayoría de los casos los programas de infraestructura y productividad en todo el país.

Asimismo, en nuestra opinión, sería necesario establecer nuevos criterios para la distribución de participaciones, dejando de lado el actual criterio poblacional, quizá una distribución basada en las características asociadas al territorio y la población que lo habita. El punto a destacar es que la actual distribución del gasto no logra proporcionar la misma calidad y cantidad de bienes y servicios públicas en todas las entidades federativas, es decir, se acepta que pueden variar los costos y necesidades por región o entidad.¹⁴³

Consideramos que no se trata de mantener facultades exclusivas para cada nivel de gobierno, ya que esto sería un exceso de regulación, sino de buscar una adecuada mezcla de derechos y obligaciones de los diversos gobiernos que

¹⁴³ Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, *La descentralización fiscal en México: algunas propuestas, en México, hacia un nuevo federalismo fiscal*, FCE, México, 1996, p. 58.

permita un mejor funcionamiento. Si el federalismo fiscal se restringe al paternalismo del gobierno y a la manipulación política, no será posible establecer un verdadero sistema federal de competencias.

Una vez analizados los convenios administrativos en materia fiscal analizaremos en el capítulo que sigue otra especie de convenios administrativos: los convenios de desarrollo social.

Los convenios de desarrollo social son anteriores a los convenios de adhesión y de colaboración administrativa, ya que éstos se iniciaron en 1972 y se institucionalizaron y generalizaron a partir de 1977 con los Convenios Únicos de Coordinación, primero, y los Convenios Únicos de Desarrollo, después. Sin embargo, los hemos dejado al final de esta tesis por parecernos los instrumentos de la planeación que más se vinculan con el "nuevo federalismo".

CAPÍTULO QUINTO

EL NUEVO FEDERALISMO Y LOS CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL

I. EL "NUEVO FEDERALISMO"

A. Distinción entre Federalismo Jurídico y Político

Para entender el porqué del federalismo como postulado de la administración pública moderna, debemos diferenciar los conceptos de federalismo jurídico y de federalismo político, como lo hace José Gamas Torruco,¹⁴⁴ para quien el federalismo, desde el punto de vista puramente jurídico, es una forma en la cual sin que se pierda la unidad, existen dos centros de creación y aplicación de las normas jurídicas: el federal y el de las entidades federativas.

En el capítulo primero expusimos los principios elementales del Sistema Federal como forma de gobierno adoptada en nuestro país; ahora analizaremos lo que, como estrategia política, se entiende por federalismo y el tratamiento que se le da en los instrumentos de la planeación, concretamente en los Convenios de Desarrollo Social.

Antes, explicaremos que existen modelos de federalismo político; Gamas Torruco señala tres, propuestos por Geoffrey Sawyer:

El federalismo coordinado, en el cual la Federación y los Estados actúan bajo una estricta separación de sus esferas de competencia; el federalismo cooperativo, bajo el cual tanto el Gobierno Federal como los gobiernos locales deben colaborar reuniendo facultades y recursos para la realización de ciertos fines, y el federalismo orgánico, el cual implica que el Gobierno Federal está investido de amplios poderes que lo ponen por encima de los Estados, por lo cual corresponde al primero llevar a cabo la mayoría de las obras públicas y los servicios, al tiempo que acumula casi la totalidad de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acentuado.

Sobre el federalismo coordinado dice Gamas Torruco:

"... es difícil de materializar en el mundo de las realidades políticas en virtud de que la preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas es inevitable."

En México, el federalismo orgánico es el modelo que impera, de hecho el fenómeno de la centralización no es privativo de nuestro país, dice el citado autor:

¹⁴⁴ José Gamas Torruco, *Los Grandes Problemas Jurídicos recomendaciones y propuestas*, Estudios Jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu, Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 79-85.

"Ha habido, universalmente un proceso de centralización en estados federales tradicionalmente apegados a la defensa de la autonomía provincial. Hay, en efecto, una necesidad apremiante de los Estados nacionales de fortalecer su unidad, lo que ha propiciado una tendencia mundial a la centralización o predominio nacional; es decir, a un desequilibrio marcado en favor de las fuerzas centripetas."

Para Gamas Torruco, el federalismo cooperativo es el justo medio entre la tajante separación entre entidades federativas y Federación y la absoluta preeminencia de la segunda sobre las primeras, ya que:

"El federalismo cooperativo, hacia el cual hay una definida búsqueda por parte de los Estados federados contemporáneos, parece ofrecer la solución teórico-política y las fórmulas prácticas para mantener un gobierno que consolide y unifique una pluralidad de unidades que no sólo mantengan su autonomía y funciones tradicionales sino que además participen activamente en el proceso político total."

Pero, volviendo al modelo de nuestro país, México "...parte de la tradición colonial de una organización política celosamente centralista" y la adopción del federalismo fue un desahogo frente a "un gobierno central secularmente poderoso". Respecto del centralismo que en la práctica prevalece, Gamas Torruco dice que si bien el Estado Federal:

"... es una de las metas de la Constitución. Sin embargo, para lograr su plena operancia hubo que realizar previamente un proceso de centralización de funciones federales, generándose un federalismo orgánico, que, pese a todos los esfuerzos, particularmente los de los últimos años, está aún vigente."

De aquí que comprendamos la razón de una estrategia política basada en el impulso a la descentralización, en oposición a la tendencia centralista que impera: Continúa Gamas Torruco:

"Por ello, es la lucha por el federalismo en México una constante y hoy se busca afanosamente darle mayor vigor y operatividad de los que ha tenido y tiene frente a la muy fuerte inercia centralizadora."

En nuestra opinión, no basta con crear estrategias meramente políticas para fomentar la descentralización para acabar con el centralismo que aún impera en nuestro país.

B. La Reforma del Estado

Roberto Ortega Lomelín, en su libro "Federalismo y Municipio" habla sobre el denominado "Nuevo Federalismo". Para entender al federalismo, según Ortega:

"... se precisa... ubicarlo dentro del propósito de modernización del país y de reforma de Estado... El federalismo, como institución política y forma de organización del Estado no puede sustraerse a la forma y racionalidad que se ha imprimido al cambio, a su direccionalidad y orientación y a la extensión que está alcanzando dentro de la sociedad. Tampoco... es ajeno a las reformas sustantivas del Estado que supone un nuevo papel de éste en el cambio, nuevas formas en el ejercicio de la autoridad y, sobre todo, una nueva relación con la sociedad."¹⁴⁵

Para Ortega, el federalismo se refiere a la organización del Estado, y por lo tanto, "la reforma de éste conlleva transformaciones en aquél."

Cabría aclarar a qué se está haciendo alusión con el término "reforma del Estado", porque la aseveración anterior, en nuestra opinión, solamente sería válida si dicha reforma incidiera en la forma de gobierno que ha adoptado el Estado mexicano, lo cual evidentemente no es así.

Ortega explica que la "reforma del Estado", como fue planteada en la administración de Salinas de Gortari:

"... parte de la perspectiva de que éste debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de nuestra soberanía, y en lo interno ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad hacia sus objetivos fundamentales."

El propio Salinas de Gortari explicó las razones internas y externas de la reforma, así como el tipo de Estado renovado que se pretendía lograr.

Ortega señala que las razones internas obedecieron a circunstancias reales que vivió el país en la década pasada, concretamente:

"La transformación misma de la sociedad, con una nueva cultura política y una perspectiva más crítica ...el intenso proceso de urbanización, la acelerada dinámica demográfica y la consecuente recomposición de las fuerzas sociales, al lado de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica... El Estado crecientemente propietario, burocratizado y regulador se volvió rápidamente incapaz para responder a las demandas de la población. Debilitó el cumplimiento de sus responsabilidades fundamentales señaladas en el campo, las comunidades indígenas, las colonias populares de las grandes urbes e incluso para con las

¹⁴⁵ Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994, pp. 37-44.

clases medias... Cada vez fue menos capaz para atender sus responsabilidades constitucionales y para promover justicia y desarrollo."

Las razones externas tuvieron su fundamento:

"... en la globalización de la economía; en la revolución de la ciencia y la tecnología; en la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos que alteran los centros de decisión, los términos de convivencia e imponen una competencia más intensa por los mercados."

Así, supuestamente la reforma del Estado tenía como objetivo principal:

"... que el Estado debe cambiar para estar mejor dotado en la defensa de la soberanía. Soberanía que puede vulnerarse con nuevas formas ante estas nuevas circunstancias en el mundo, más allá de la tradicional afectación de la integridad territorial."

C. Federalismo político

En términos más concretos, aunque no por ello menos genéricos a nuestro parecer, Ortega afirma que la reforma del Estado implica:

1. Nuevas prácticas públicas,
2. La adecuación de instituciones políticas y
3. Nuevas relaciones entre los poderes y del Estado con la sociedad

Las "nuevas prácticas públicas" significan, según Ortega:

"... ejercicio democrático de la autoridad, aliento a la participación y a la organización popular en los programas sociales, desregulación y simplificación para ampliar los espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y de los ciudadanos, privatización de empresas públicas no estratégicas para liberar recursos atados y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia, y transparencia en las relaciones del Estado con todos los actores sociales y con los ciudadanos."

Las "nuevas relaciones":

"... se sustentan en los principios de corresponsabilidad y de solidaridad. Es un Estado que... da nuevo impulso a la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado para la conducción del desarrollo."

En nuestra opinión, ni las prácticas públicas ni las relaciones supuestamente novedosas se basaban en principios que anteriormente no hubiesen sido utilizados.

La desregulación y la simplificación fueron conceptos muy recurridos en la administración de Miguel de la Madrid; la participación social, la concertación y la conducción están reguladas en capítulos expresos en la Ley de Planeación desde su entrada en vigor en 1983. Ni hablar del ejercicio democrático de la autoridad, que resulta tan antiguo como la idea misma de la democracia. Quizás lo único realmente nuevo era la privatización de empresas públicas, práctica que nos consta fue básica en la administración de Salinas de Gortari.

La administración de Salinas tenía un "propósito descentralizador", como estrategia para reformar y modernizar al Estado. Continúa Ortega:

"En el propósito descentralizador se concibe un federalismo renovado y cooperativo que tiene manifestaciones concretas como fórmula para ampliar la vida democrática, transformar el ordenamiento territorial de la población, equilibrar el desarrollo de las regiones, lograr mayor eficacia y calidad en la prestación de servicios públicos... impulsar la capacidad del municipio para propiciar su propio desarrollo."

Admitiendo que ya se había hecho uso de estrategias similares, Ortega afirma que la de Salinas, diseñada para impulsar el federalismo, se caracterizaba por:

"... la vinculación que existe entre el impulso a una mayor distribución regional del poder que se propone con las nuevas formas de ejercer ese poder y con las nuevas relaciones del poder con la sociedad que la reforma del Estado implica. Es tanto una descentralización entre los poderes públicos regionales como entre esos poderes y la sociedad, bajo una nueva forma de ejercicio de la autoridad y de relación con la sociedad."

Las consecuencias y expresiones concretas de dicha vinculación serían, al parecer de autor:

1. Ejercicio democrático de la autoridad.

"Que significa un mayor estímulo y respeto a las autonomías de los poderes locales y una mayor participación de éstos en la definición del desarrollo nacional."

2. Mayor participación social

"... tanto en las decisiones como en la gestión de los asuntos públicos."

3. Recursos liberados por la privatización de empresas públicas no estratégicas

Mismos que "... tendrían una aplicación para el equilibrio de las regiones."

4. Desincorporación de entidades paraestatales y desregulación federal.

Que "... afectan el equilibrio en el reparto de competencias entre los ámbitos de gobierno y entre el Estado y la sociedad."

5. Aliento a la participación y a la organización popular en los programas sociales.

Que, supuestamente "... impacta en el desarrollo local y específicamente en el ámbito municipal, ya que éste ámbito de gobierno es el más cercano a la comunidad."

6. Mayor eficiencia y una administración más simplificada.

Que "... se traduce en mayor calidad en la prestación de servicios y en una mayor cercanía con la población de cada entidad; una mayor desregulación de las actividades amplía los espacios de participación de la sociedad.

7. Nuevas bases de crecimiento económico.

Que "...implicarán y posibilitarán la desconcentración de las actividades económicas y el reordenamiento territorial de la población."

¿Cuáles fueron los resultados de la reforma salinista del Estado? -desde el punto de vista del autor, claro está:-

"Con la reforma del estado se ha incidido en el reparto constitucional de competencias, señaladamente en materia de educación y de protección a los derechos humanos, a través de reformas y adiciones constitucionales con propósitos descentralizadores en el primer caso, y, en el segundo, adoptando de origen una distribución específica de competencias entre federación y estados para la creación de organismos competentes para resguardar, procurar y defender la integridad de los derechos individuales.

Asimismo...ha impulsado el desarrollo regional a través del federalismo cooperativo, es decir, en forma descentralizada. Ello ha tenido expresión concreta en el sistema de coordinación fiscal, en los convenios de desarrollo, en la canalización de recursos y en los programas de Solidaridad."

En resumidas cuentas, así es como se concibe al federalismo "novedoso":

"Se trata de un federalismo cooperativo, basado en principios de corresponsabilidad, solidaridad y equidad, que no sólo incide en la relación entre los poderes federales y locales para reforzar la estructura política de la Unión, sino impacta en las bases materiales

y sociales del progreso territorial, en las prácticas del Estado y en sus relaciones con la sociedad."

Tomando en cuenta las anteriores, no nos extraña de sobremanera la afirmación siguiente:

"El federalismo, al igual que la democracia renueva cotidianamente la vigencia de su ejercicio a través del respeto a la soberanía estatal."

Sin embargo, en nuestra opinión consideramos que ante tantos estudios doctrinales que existen sobre la soberanía y la aceptación prácticamente universal de que ésta pertenece al pueblo y de que los miembros de un Estado Federal no son soberanos sino autónomos, dicha afirmación resulta francamente obsoleta, si no es que ofensiva.

Acerca del federalismo renovado, opinamos que si bien ha sido toda una estrategia de los gobiernos actuales para tratar, bajo un punto de vista meramente político y hasta demagógico, temas tan delicados como la democracia, la participación social, la equidad, etc., tiene su verdadero sustento en una figura propia del derecho administrativo que es la descentralización, como ya lo estudiamos, y consideramos que no era necesario elaborar toda una tesis política para eficientar la distribución de competencias en el país, sobre todo confundiendo conceptos como la soberanía y sobre todo el federalismo jurídico y el político.

A continuación, observaremos cómo la tesis del "Nuevo Federalismo" se ha institucionalizado incluyéndola en los convenios administrativos como los Convenios de Desarrollo Social.

II. CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL Y FEDERALISMO

Analizaremos detalladamente como ejemplo de convenio administrativo, a los Convenios de Desarrollo Social. Primeramente expondremos algunas consideraciones generales sobre esta especie de instrumentos para luego basarnos en el del Estado de Aguascalientes, con el objeto de precisar lo expuesto en los capítulos precedentes acerca del federalismo, la administración pública, la planeación, etc.

A. Generalidades sobre los Convenios de Desarrollo Social

Como ya apuntamos, los convenios administrativos constituyen otra especie de instrumentos de la planeación,

"Para fortalecer la modernización del sistema federal e impulsar la planeación para la evolución armónica de todas las regiones del país, entre la Federación y los estados han venido celebrándose Convenios Únicos de Coordinación primero y después Convenios Únicos de Desarrollo Social, con el fin de conjuntar y articular los esfuerzos de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal y de las distintas autoridades estatales, hasta entonces dispersos en gran número de acuerdos diferentes celebrados en épocas diversas respecto a numerosas cuestiones."¹⁴⁶

A la afirmación de Dolores Chapoy Bonifaz podemos agregar que hoy dichos convenios se denominan Convenios de Desarrollo Social, como ya apuntamos al exponer el desarrollo de estos instrumentos; sin embargo, nos sirve para expresar que la planeación y el federalismo político se vinculan para llevar a cabo los fines del Estado.

De conformidad con lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-200, el numeral 9. "Gasto Social" de la Alianza para la Recuperación Económica y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, los Convenios de Desarrollo Social para 1996, en general presentan las siguientes características:

1. Se incluyen capítulos relativos a la descentralización de programas de desarrollo social, al financiamiento de los mismos y al desarrollo institucional municipal, respectivamente.
2. Se establece la descentralización de programas de desarrollo social financiados con recursos presupuestales del ramo 00026 "Superación de la Pobreza", a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal, que se complementa con dos fondos adicionales: el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción de la Educación y el Empleo. En este sentido, los convenios prevén la fórmula y metodología de la asignación presupuestal para los estados.
3. La intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la ejecución de acciones que derivan del convenio consiste en dictaminar conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social sobre la transferencia de recursos, en los términos del Presupuesto de Egresos.
4. Entre los principales programas objeto de la regulación de los convenios, sobresalen los relativos a vivienda, educación primaria y secundaria, agua potable, drenaje y letrinas, salud (atención primaria), electrificación, caminos, apoyos alimentarios y nutricionales, fomento a la producción, preservación de los recursos naturales, abasto, empleo emergente, apoyos

¹⁴⁶ Chapoy Bonifaz, Op. Cit. p. 139.

a la superficie agrícola de alta siniestralidad y/o baja productividad, capacitación y asistencia técnica a los municipios y grupos sociales, etc.

Se dispone la instrumentación de dos programas:

- El programa para el desarrollo social municipal, que tiene como propósito el desarrollo de las actividades de las administraciones municipales, y que es elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social y el ejecutivo estatal.
- El programa de apoyo técnico y de capacitación a los servidores públicos de los municipios y a los miembros del Consejo de Desarrollo Municipal en materia de seguimiento y evaluación de los programas que se descentralicen.

6. Se determina la consolidación de los Consejos de Desarrollo Municipal como instancias de programación, operación, control, seguimiento y evaluación de los programas financiados con recursos del ramo 00026, en especial de los del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

7. Se prevé la actualización del marco jurídico de la política de desarrollo social, a fin de que, entre otros aspectos, se regule el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Municipal.

8. Se dispone la creación de los siguientes sistemas:

- Sistema de Información para la Planeación, a fin de que los Consejos de Desarrollo Municipal dispongan de instrumentos que mejoren los procesos de planeación y programación de sus acciones para la ejecución de la política de desarrollo social.
- Sistema Estatal Computarizado de Registro y Control de la Información, que permita la disponibilidad oportuna de los datos y registros necesarios para el seguimiento y evaluación de los programas.

9. Se destaca que los convenios hacen referencia a anexos que forman parte de los mismos y que se refieren a la fórmula para distribuir los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal entre los municipios, a las asignaciones que corresponden dentro de dicho Fondo a cada uno de los municipios, a los recursos federales para operar el Fondo, así como al calendario de ministraciones.

B. El Convenio de Desarrollo Social 1996 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.

A continuación, expondremos algunas opiniones personales acerca del Convenio de Desarrollo Social 1996 del Estado de Aguascalientes, (ver Anexo 3) mismo que se puede consultar directamente en el anexo 1 de este trabajo, tomado como un ejemplo de un instrumento de la planeación que basa sus propósitos en el denominado nuevo federalismo, a fin de tener una idea concreta sobre lo que se entiende por dicho postulado de la administración pública moderna.

El convenio se suscribió el 8 de mayo de 1996 y consta de antecedentes, fundamentación, y cincuenta y tres cláusulas distribuidas en nueve capítulos denominados como sigue:

- Capítulo I. Del objeto del convenio
- Capítulo II. De la planeación estatal para el desarrollo
- Capítulo III. De la descentralización de programas de desarrollo social
- Capítulo IV. Del financiamiento de los programas de desarrollo social
- Capítulo V. De la participación social en la política de desarrollo social
- Capítulo VI. Del desarrollo institucional municipal
- Capítulo VII. De la evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social en el estado
- Capítulo VIII. Del sistema estatal de control, evaluación y desarrollo administrativo
- Capítulo IX. Estipulaciones finales

Para ser más precisos, expondremos nuestras opiniones según las partes que integran el documento.

Antecedentes.

Hacen alusión a varios conceptos que ya hemos estudiado. Comienzan por mencionar que la forma de gobierno de la nación es la de una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos y que la base de la división territorial y de la organización política de los mismos es el municipio.

A este respecto, podemos opinar que resulta obsoleta y errónea la afirmación hecha en el convenio sobre la soberanía estatal. Lo anterior lo sostenemos por que hemos analizado en el capítulo 1 de nuestra investigación la concepción de los estados integrantes de la federación como estados soberanos, es decir que en realidad no lo son, sino que se trata de entidades con autonomía.

Posteriormente, se menciona al artículo 26 constitucional, del cual de hecho se transcribe el primer párrafo. En seguida se alude a la Ley de Planeación como el sustento legal para que el Ejecutivo Federal instrumente el Sistema Nacional de Planeación Democrática así como para coordinarse por medio de convenios con las entidades federativas a fin de llevar a cabo las acciones que requiere el sistema y se menciona una breve reseña histórica de lo que han sido los convenios suscritos en ese tenor por los estados y el gobierno federal.

En primer lugar se hace referencia a los Convenios Únicos de Coordinación de 1977, luego a los Convenios Únicos de Desarrollo de 1983 y por último a los Convenios de Desarrollo Social de 1992. Según el instrumento, todos han tenido como fin principal el fortalecimiento del sistema federal de gobierno.

Así, se afirma que existe la necesidad de renovar al federalismo y se dice textualmente que "... un Federalismo renovado es la forma de organización política más viable para consolidar la democracia, reforzar la unidad nacional y construir una Nación de progreso, de justicia, de bienestar y de equidad."

En nuestra opinión, no es cierto que el "Nuevo Federalismo" sea una forma organización política, sino que se trata de una herramienta de los gobiernos actuales que en muchas ocasiones confunden al sistema federal de gobierno con instrumentos administrativos como la descentralización.

Por último, se menciona que por medio del convenio se pacta la participación social, de modo que se estaría haciendo uso de la vía de la concertación, como estudiamos en el capítulo referente a la planeación. Aunque en realidad, en nuestra opinión de hecho no existe pacto alguno puesto que en la formulación de este tipo de convenios nunca participa la sociedad activamente.

Capítulo I. Del objeto del convenio

Según la cláusula primera, el objeto del convenio suscrito entre los Ejecutivos Federal y del Estado de Aguascalientes es:

coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la política para la superación de la pobreza en la entidad e impulsar el desarrollo regional y social

¿Qué propósitos persigue dicho objetivo? Según la misma cláusula, el de alcanzar la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar y de calidad de vida de la población y de manera prioritaria, disminuir la pobreza.

De la redacción de dicha cláusula se desprende que existe otro objetivo, el de fortalecer la participación social en las acciones de gobierno y otorgar dinamismo al sistema federal mediante la descentralización de programas de desarrollo social financiados con recursos del ramo 00026 "Superación de la Pobreza".

Éste último objeto, en realidad no nos parece propio del convenio, sino que se desprende de un instrumento de mayor alcance, el Plan Nacional de Desarrollo, puesto que en el convenio que estudiamos sólo debiera hacerse alusión a las actividades concretas en que los dos órdenes de gobierno se coordinarán para llevar a cabo los propósitos del Plan.

Capítulo II. De la planeación nacional del desarrollo

La cláusula quinta establece la integración de un mecanismo de coordinación interinstitucional, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADEA).

Por otro lado, el convenio promete continuar fomentando la participación social, esta vez con la constitución de los Consejos de Desarrollo Municipal, como ya apuntamos en las características generales, que tiene el objeto de intervenir en la planeación, programación, operación, control, evaluación y seguimiento de los programas que en base al ramo 00026 se desarrollen y en particular los del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

Asimismo, la cláusula séptima del convenio instituye la creación del Sistema de Información para la Planeación y no limita el alcance del mismo al nivel estatal sino que lo pretende instrumentar en cada municipio.

La cláusula novena prevé una etapa importante en el proceso de planeación: la evaluación, sosteniendo que ambos niveles de gobierno deben evaluar anualmente el cumplimiento de las metas acordadas para así mejorar la programación de los ejercicios subsecuentes.

Capítulo III. De la descentralización de programas de desarrollo social.

En este capítulo se establecen los fondos integrados por los recursos federales del ramo 00026 a que hicimos referencia: el Fondo de Desarrollo Social Municipal, el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, éstos dos últimos vinculados con el primero en una sola estrategia que tiene por objeto alcanzar las metas de la Política de Superación de la Pobreza.

En nuestra opinión, el Fondo de Prioridades Estatales es una mera denominación para ocultar una ineficiente planeación, ya que teóricamente no debería haber nada pendiente que no se hubiese previsto desde la instrumentación de los convenios anteriores. Sin embargo, este fondo está planeado para "atender a las obras pendientes de concluir en el ejercicio fiscal de 1995", a las cuales se les pone el título de "prioritarias por única vez".

Para efectos de nuestra investigación, resulta interesante lo estipulado en la cláusula décima, la cual afirma que con el objeto de dar cumplimiento a los postulados del Nuevo Federalismo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, descentralizará programas y recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal previsto en el ramo 00026 del Presupuesto de Egresos de 1996, en favor del Estado y, por conducto de éste, a los municipios.

Es decir, lo que se está supeditando al denominado Nuevo Federalismo es la descentralización. Ésta se plantea como una forma de dar cumplimiento al postulado del federalismo renovado. En nuestra opinión, sucede todo lo contrario, el Nuevo Federalismo es una mera herramienta política, mientras que la descentralización es la verdadera delimitación de competencias sustraídas de órganos centrales para atribuir las a colectividades públicas inferiores.

Podemos observar en la cláusula décima séptima la vinculación de que hablamos en el capítulo 3 entre los instrumentos de la planeación ya que en ella se menciona al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y se alude a la disminución de la pobreza como uno de los objetivos centrales del mismo. En nuestra opinión el texto de esta cláusula debiera pertenecer a los antecedentes, ya que de hecho el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento en base al cual los dos niveles de gobierno se están coordinando.

Capítulo IV. Del financiamiento de los programas de desarrollo social

Este capítulo establece que la descentralización en que se basa el proceso de coordinación es en términos del convenio una "ejecución descentralizada de los programas del ramo 00026", para la cual el Ejecutivo Federal transfiera al Estado recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

Por lo visto, el convenio en realidad está limitado a la descentralización a una transferencia de recursos presupuestales, siendo que en realidad el concepto de descentralización, como mencionamos en el capítulo respectivo es en definitiva mucho más amplio.

Capítulo V. De la participación social en la política de desarrollo social

Si, como señala el convenio, la participación social a la que se alude es aquella basada en estrategias que los ejecutivos federal y estatal "se comprometen en definir, promover e instrumentar", esta es una muestra más de que no se trata de la elección de una vía de concertación, como lo afirma el propio convenio en sus antecedentes, sino en una simple coordinación de acciones entre ambos niveles de gobierno.

Sin embargo, el convenio parece salvar la concertación que supuestamente afirmando, por ejemplo en la cláusula vigésima novena, que ambos ejecutivos promoverán ante las autoridades municipales, que los programas incluidos en el Fondo de Desarrollo Social Municipal se ejecuten "preferentemente" con la participación de la sociedad organizada, con el apoyo y asesoría de los municipios o bien con los colegios de profesionistas y universitarios. Cabría preguntarnos si la verdadera concertación admite tal "preferencia" en la participación social. En nuestra opinión y en términos de lo estudiado acerca de las vertientes de la planeación, no es así.

Capítulo VI. Del desarrollo institucional municipal

Este capítulo habla de la creación de un programa que desarrolle la capacidad administrativa de los municipios a fin de ayudarles en el manejo de los recursos que les sean descentralizados.

Sin embargo, en nuestra opinión, prevalece la idea de que el municipio es un ente incapaz de administrar su hacienda; de hecho, la cláusula trigésima tercera prevé la intervención del Congreso Local en el manejo de los programas y recursos que se descentralicen a los municipios.

Capítulo VII. De la evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social en el Estado

En este apartado, ambos ejecutivos se comprometen a llevar a cabo tareas de evaluación, control y seguimiento de los programas y recursos derivados del ramo 00026.

Sin embargo, aun cuando ambos gobiernos asumen la "...responsabilidad de realizar periódicamente, la evaluación de los resultados...", en ninguna cláusula de este capítulo se especifica dicha periodicidad ni se establecen plazos concretos para el seguimiento que se pretende dar a los programas. En nuestra opinión, se maneja de manera sumamente ambigua una parte tan importante en la eficacia de todo convenio: el plazo en el cumplimiento de las obligaciones de las partes contratantes.

Capítulo VIII. Del sistema estatal de control, evaluación y desarrollo administrativo

Similar al anterior, este capítulo prevé la intervención del Ejecutivo Federal en el manejo de los recursos por parte del Estado. Es decir, así como, en nuestra opinión, se duda de la capacidad administrativa del municipio, se desconfia de la capacidad misma del Estado para administrar los recursos que se le transfieren y de hecho se habla de "asegurar la aplicación transparente, honesta y eficaz" de los mismos.

Asimismo, aun cuando se habla de mecanismos de evaluación y seguimiento, se establecen plazos precisos para tal propósito, el cual incluye la promoción de la participación comunitaria en el proceso de control y vigilancia de las acciones y obras financiadas con recursos provenientes del ramo 00026.

Capítulo IX. Estipulaciones finales

El último capítulo en su cláusula cuadragésima novena habla de condiciones económicas extraordinarias o imprevisibles o de casos fortuitos o de fuerza mayor que redundaran en incumplimiento de alguna de las partes, caso en que la otra estaría relevada de su obligación correlativa.

Se estipula que, de ser el estado quien incumpla, el Ejecutivo federal suspendería las ministraciones de los recursos federales para el financiamiento de los programas, olvidándose que en todo caso se afectaría directamente a los municipios que estén recibiendo parte de dichos recursos y que no tuvieran responsabilidad en dicho incumplimiento, ya que de hecho la cláusula quincuagésima primera habla de la Secretaría de Desarrollo Social podría incluso exigir el reintegro de los recursos.

Sin embargo, si el Ejecutivo federal es quien falta a sus obligaciones, el Ejecutivo local debe "dar parte a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo", la cual por supuesto forma parte del mismo poder central, y el Ejecutivo estatal quedaría relevado de cumplir sus obligaciones.

Para concluir, sólo mencionaremos que forma parte del convenio un anexo dedicado al Fondo de Desarrollo Social Municipal y la distribución municipal del Fondo en el Estado. Dicho anexo contiene las fórmulas bajo las cuales debe hacerse la distribución a los municipios de los recursos provenientes del citado Fondo, basándose en los indicadores de población y marginación, básicamente, y de los cuales ya hemos hecho algunas consideraciones en el capítulo anterior.

Además, reiteramos nuestro punto de vista en el sentido de que no era necesario elaborar toda una estrategia política en torno a una institución surgida de la Teoría del Estado y menos aún con bases tan endeble como lo que hoy se denomina "Nuevo federalismo"; sobretodo cuando el derecho administrativo ofrece figuras tan interesantes como desconcentración y la descentralización que serían suficientes para resolver muchos de los problemas de la administración del país si se aplicaran debidamente.

De hecho, opinamos que sería más apropiado denominar al "Nuevo Federalismo" simplemente descentralización. De este modo a nuestro parecer sería más correcto que al referirnos, por ejemplo, al federalismo fiscal, le denomináramos descentralización fiscal, que es el principio en que en realidad se basa dicho postulado.

Para no ser tan radicales proponemos como solución considerar por separado al federalismo como el sistema de gobierno que impera en nuestro país, con todo y sus deficiencias, y al federalismo como una herramienta política, aunque a nuestro parecer, éste último no se ha salvado de ser inoperante, como pudimos observar al analizar su aplicación en los Convenios de Desarrollo Social.

Insistimos en que la centralización administrativa se ha agudizado en los últimos años y los propósitos de descentralización se han quedado en eso, vulnerando la autonomía de las entidades federativas.

CONCLUSIONES

1. La Constitución de nuestro país ha adoptado como forma de organización del Estado mexicano al federalismo, entendido como el sistema de gobierno que se caracteriza por conceder autonomía constitucional a cada uno de sus miembros y hacerlos partícipes de la formación de la voluntad del Estado como un todo. No obstante tal adopción formal, la realidad es que nuestro país vive un marcado centralismo que afecta gravemente el desarrollo de las entidades federativas.
2. La autonomía constitucional de las entidades federativas consiste en el derecho que tienen de darse una constitución y en el derecho de modificarla. En el Estado mexicano los estados-miembros poseen una constitución propia, libremente promulgada por ellos mismos, con lo cual se cumple con uno de los principios de la teoría del Estado federal.
3. Sobre la participación de los estados-miembros en la formación de la voluntad del Estado federal, el segundo principio fundamental de todo sistema federal además de la autonomía constitucional, en México, los estados tienen la capacidad de intervenir tanto directamente, a través de la revisión constitucional, como indirectamente por medio de la cámara integrada por representantes de cada uno de ellos. Es decir, en México, se cumplen con los principios teóricos básicos de todo sistema federal de gobierno.
4. La administración pública es en principio una forma de organización que adopta el Estado para lograr sus fines. Asimismo, es una actividad a través de la cual el Estado satisface los intereses de la colectividad. Dentro del derecho administrativo, como rama del derecho público que estudia y regula a la administración pública y sus relaciones con los particulares, se encuentran conceptos como la desconcentración y la descentralización, que en general tienden a hacer eficaz y eficiente el desempeño de la actividad administrativa.
5. La planeación es una de las actividades, dentro de la actividad genérica de la administración pública, más importantes de todo Estado. Se define como la ordenación sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad del país y debe atender a la consecución de los fines y objetivos contenidos en la Constitución federal. En México, la Planeación Nacional del Desarrollo se instituyó hace más de 50 años como una ordenación racional y sistemática de acciones que realiza el ejecutivo federal a fin de promover la actividad económica, social, política y cultural del país.

6. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé cuatro formas de planeación, conocidas como "vertientes": la planeación inducida, bajo la cual el gobierno federal propicia determinados comportamientos de los diversos sectores; la planeación concertada, es decir la que el ejecutivo federal acuerda con las representaciones de grupos sociales dando lugar a la economía mixta; la planeación obligatoria, que se refiere a la adecuación de la administración pública federal a diversos instrumentos de observancia forzosa y la planeación coordinada, que es la que se lleva a cabo entre los gobiernos federal y locales, mediante actos de carácter consensual y tiene como objeto impulsar la participación de las entidades en la Planeación Nacional.
7. Una de las herramientas de la planeación, la constituyen los convenios administrativos en sus diversas materias. Como ejemplo se encuentran los dos tipos de convenios que se suscriben bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: los convenios de adhesión a dicho sistema y los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal. Sin embargo, la firma de estos convenios obliga a los estados y municipios a renunciar a varias fuentes importantes de ingresos públicos a cambio de recibir del gobierno federal participaciones o incentivos que no se comparan con las cargas que se imponen a los gobiernos locales y municipales, lo cual va en contra tanto de los objetivos de la planeación como de los principios del federalismo al vulnerar su autonomía.
8. Por otro lado, los convenios de desarrollo social en tanto convenios administrativos, son instrumentos de la planeación, en su vertiente de coordinación, donde se alude constantemente al "Nuevo Federalismo", estrategia política basada en la descentralización ideada en el gobierno anterior y que atendía a propósitos de modernización y reforma del Estado, mismos que se han quedado en mera demagogia ante la unilateralidad con que son elaborados los convenios, es decir, sin tomar en consideración las particularidades y necesidades de cada entidad, lo que por supuesto constituye un grave obstáculo al desarrollo regional, supuesto fin principal de este tipo de convenios.
9. El federalismo como sistema de gobierno es distinto de aquel a que se quiere hacer mención con el término "Nuevo Federalismo", un sistema de gobierno adoptado constitucionalmente no puede renovarse. Además, la centralización se ha agudizado aun con la creación de una estrategia política basada en propósitos descentralizadores, lo que afecta a las entidades federativas.

10. Esto es, en México el federalismo como sistema de gobierno está jurídicamente implantado dado que los principios fundamentales del sistema federal tienen bases constitucionales. Sin embargo, la tendencia centralista de nuestro país provoca que la realidad que viven las entidades federativas sea distinta al tener que acatar las directrices que unilateralmente el gobierno federal impone por medio de, entre otros aspectos, los convenios administrativos.
11. El federalismo político es una nueva acepción del término federalismo y se divide en tres modelos: el coordinado, en el cual la federación y los estados actúan bajo una estricta separación de sus competencias; el cooperativo, en el que tanto el gobierno federal como los gobiernos locales deben conjuntar recursos y facultades para realizar determinados fines y el federalismo orgánico, bajo el cual el gobierno federal, investido de amplios poderes que le dan preeminencia sobre los gobiernos locales, lleva a cabo la mayoría de las acciones. Este último modelo es el que impera en nuestro país y es consecuencia de toda una tradición colonial y una organización centralista.
12. El federalismo, visto como meta política del gobierno actual, no como la forma de gobierno que es el federalismo jurídico, ha resultado inoperante ante las dificultades jurídicas para que los gobiernos locales participen en las decisiones, iniciativas, y adiciones a las leyes fiscales federales, además de las limitadas facultades legislativas de los congresos estatales en materia fiscal. Para los estados en general, el federalismo implica un gasto elevadísimo dada su poca capacidad financiera y a veces administrativa, lo que les impide solventar los problemas derivados de la descentralización.
13. Para darle a las entidades federativas la autonomía que en teoría todo sistema federal debe otorgarles, sería preciso adecuar los instrumentos de la planeación nacional, como los convenios de desarrollo social, de modo que se logre una adecuada mezcla de derechos y obligaciones de los diversos gobiernos que redunde en un mejor funcionamiento de dichos instrumentos, sin permitir que el federalismo político se restrinja al paternalismo y la manipulación del gobierno central.
14. El valor del federalismo político debe radicar en el incremento y facilidad de la participación de los gobiernos locales en el proceso de planeación en su totalidad, desde la definición de los problemas de la comunidad y la toma de decisiones hasta el aumento en la oportunidad de vigilar la administración pública y evaluar los resultados de su gestión.

ANEXO I

CONVENIO de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Aguascalientes (1)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CONVENIO de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Aguascalientes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en lo sucesivo se le denominará la "Secretaría", representada por su titular, el C. Licenciado David Ibarra Muñoz, y el Gobierno del Estado de Aguascalientes, representado por su titular, el C. Gobernador del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, al que en lo sucesivo se le denominará el "Estado", representado por los C.C. Professor V. Refugio Espinosa Reyes, Licenciado Antonio Javier Aguilar García y Licenciado Daniel Quintanar Hernández, en su carácter de Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Tesoro General del Estado, respectivamente, con fundamento en los siguientes artículos de la legislación federal: 31, Fracción XV, de la Constitución de la Administración Pública Federal, en relación con los artículos 2, 10, 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal; y en la legislación estatal: artículos 40, Fracción VII, inciso a), y 49 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; 14 y 15, Fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de propio Estado; y

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que el pacto federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere una mejor distribución de recursos fiscales entre Federación, Estados y Municipios; pues sólo fortaleciendo las haciendas públicas de los diversos niveles de gobierno se puede apparar e sustentar en realidades de soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa de los Municipios.

SEGUNDO.- Que el sistema fiscal nacional debe ser armónico, evitando en lo posible la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, cuyo conjunto puede producir cargas fiscales excesivas en los contribuyentes, además de múltiples intervenciones de vigilancia por parte de las diversas autoridades en esta materia.

TERCERO.- Que los convenios únicos de coordinación celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados, en los años de 1977 y 1978, contemplaron el establecimiento de un pacto de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados, la expedición de una Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que regulará las relaciones fiscales entre ambos sistemas de gobierno y fortalecerá las haciendas públicas federales y que el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de dicho compromiso pendiente al H. Congreso de la Unión, en noviembre de 1978 la iniciativa de referenda, la cual fue aprobada.

CUARTO.- Que las participaciones en impuestos federales a favor de Estados y Municipios se han venido estableciendo sólo sobre algunos de los impuestos de la Federación en proporciones y condiciones de procedimiento de distribución que varían en cada una de la leyes que las otorgan y que, en su conjunto dichas participaciones, si bien han venido en aumento, el incremento de las mismas representa una proporción cada vez menor de los recursos fiscales totales de la Federación.

QUINTO.- Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que se pueden adhirir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades receptoras por cuenta propia de todos los impuestos federales, lo que representará participaciones y condiciones de procedimiento de distribución que varían en proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones contenidas en la Ley de Presupuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales, que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política.

SEXTO.- Que detar de mayores recursos a los Estados storga a éstos la base económica para que hagan lo mismo con sus municipios, ya que el fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático.

SEPTIMO.- Que en preciso establecer en los convenios que se celebren no sólo el monto de recursos destinados a las entidades federativas sino también las formas conforme a las cuales participará cada una entidad y precisar los procedimientos que

deban seguirse para identificar el origen por entidad federativa de diversos impuestos de la Federación, facilitando así la aplicación de dichas fórmulas.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado acuerdan celebrar el presente Convenio, en los términos de las siguientes

CLAUSULAS:

PRIMERA. El Estado conviene con la Secretaría en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal de este Convenio y de sus anexos, que se consideran formando parte integrante del mismo.

La Ley de Coordinación Fiscal citada en este documento, es la publicada en el "Diario Oficial" de la Federación de 27 de diciembre de 1978.

SEGUNDA. Para los fines de los artículos 10. de la Ley de Coordinación Fiscal y Quinto Transitorio del mismo ordenamiento, se entenderá por "ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos", las cantidades percibidas durante el año de calendario de que se trate, excluyendo los impuestos adicionales a que se refiere el párrafo final del artículo 20. citado y el monto de las deducciones y compensaciones efectuadas durante el mismo período.

Los estímulos fiscales que otorgue la Federación en relación con ingresos federales, serán tomados en cuenta para los efectos del párrafo anterior, con impuestos realmente cobrados. Las devoluciones de impuestos pagados previamente no se considerarán, para los efectos de esta cláusula, como estímulo fiscal.

Respecto de los recargos por impuestos federales, se conviene que el monto de los percibidos en cada año de calendario, se apliquen los mismos por cientos utilizados para el cálculo del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y que las cantidades resultantes se atribuyan, por la Federación, al Fondo respectivo. El monto de los recargos no se sumará a los impuestos cuyo origen por entidad federativa sea plenamente identificable, a que se refieren las cláusulas siguientes.

TERCERA. Para los efectos del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, se consideran impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable, los siguientes:

- I.- Al valor agregado.
- II.- Sobre producción y consumo de cerveza.
- III.- Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas.
- IV.- Sobre compraventa de primera mano de aguas y envasadas y refrescos.
- V.- Sobre tabacos labrados.
- VI.- Sobre venta de gasolina.
- VII.- Sobre enajenación de vehículos nuevos.
- VIII.- Sobre tenencia o uso de vehículos.
- IX.- Al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y caza en materia del citado impuesto sobre la renta.

CUARTA. Para identificar el origen del impuesto al valor agregado por entidad federativa, se procederá como sigue:

I.- Cuando el contribuyente sólo tenga uno o varios establecimientos en una entidad federativa será asignable para ésta:

- a).- El impuesto del ejercicio que resulte a cargo del contribuyente.

b).- El impuesto al valor agregado pagado en aduana con motivo de la importación de bienes tangibles durante el ejercicio.

c).- Las diferencias por impuesto al valor agregado correspondientes a ejercicios anteriores, que hubieran sido pagadas por el contribuyente en el ejercicio de que se trate.

Si el resultado de estas operaciones fuere negativo, no procederá asignación.

II.- Cuando el contribuyente tenga establecimientos en dos o más entidades federativas, el impuesto asignable a que se refiere la fracción I, se prorrateará entre las entidades donde el contribuyente tenga establecimientos.

El prorrateo se hará dividiendo la cantidad que resulte de aplicar las tasas del impuesto al valor agregado que corresponda a la enajenación, otorgamiento del uso y goce temporal de bienes y prestación de servicios efectuados por el conjunto de establecimientos que el contribuyente tenga en cada entidad, entre la cantidad que se obtenga de realizar la misma operación para todos los establecimientos del contribuyente. Los cocientes así obtenidos se multiplicarán por el impuesto asignable y los resultados serán las cantidades que correspondan a cada entidad federativa.

El impuesto al valor agregado se asignará en el año de calendario en que termine el ejercicio. Las diferencias de ejercicios anteriores se asignarán en el año en que se paguen. No se considerará identificable el origen de este impuesto, cuando se trate de contribuyentes que no estén obligados a presentar declaración del ejercicio.

Para efectos de esta cláusula se entenderá por impuesto del ejercicio y por establecimiento, los que señale el Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

CUNTA.- Se identificará el origen de los impuestos a que se refieren las fracciones II a VII de la Cláusula Tercera de este Convenio, por entidad federativa, conforme a las siguientes reglas:

I.- El impuesto asignable será:

a).- El impuesto del ejercicio.

b).- Las diferencias de impuesto pagadas por los contribuyentes correspondientes a ejercicios anteriores.

Si el resultado de estas operaciones fuera negativo, no procederá asignación.

Para los efectos de esta cláusula se entenderá como impuesto del ejercicio, el causado durante el ejercicio del impuesto al valor agregado del contribuyente.

II.- El impuesto asignable se distribuirá entre las entidades federativas, de acuerdo a los por cientos siguientes:

Impuesto	Entidades Productoras	Entidades Consumidoras
Producción y Consumo de Cerveza.....	64	341
Envasamiento de Bebidas Alcohólicas.....		1004
Compraventa de Primera Mano de Aguas Envasada y Petrescos.....	404	604
Tabacos Labrados.....	104	804
Venta de Gasolina.....		1004
Enajenación de Vehículos Nuevos.....		1004

Cuando los contribuyentes tengan fábricas en dos o más entidades federativas, el impuesto correspondiente a las entidades productoras se asignará entre ellas en

proporción al impuesto causado por la producción en cada entidad durante el ejercicio de que se trate.

El impuesto correspondiente a las entidades consumidoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado correspondiente a los productos distribuidos para su venta en cada entidad, en el ejercicio de que se trate.

Tratándose de contribuyentes del impuesto sobre tabacos labrados, cuyo capital sea menor de \$10,000.00, el monto total del impuesto asignable corresponderá a la entidad donde se elaboren los productos.

Los impuestos a que se refiere esta cláusula se asignarán en el año de calendario en que termine el ejercicio del impuesto al valor agregado. No se considerará identificable el origen de dichos impuestos, cuando se causen por contribuyentes no obligados a presentar la declaración del ejercicio del impuesto al valor agregado.

SIXTA.- La identificación del origen del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, por entidad federativa, se efectuará asignando el monto total del impuesto pagado por los contribuyentes, a la entidad federativa donde la paguen, en el mismo año en que se realice dicho pago.

SEPTIMA.- Tratándose de causantes menores del impuesto sobre la renta y de causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y cazañas, se identificará el origen por entidad federativa de los siguientes impuestos: al ingreso global de las empresas sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por prestación de servicios personales subordinados que deba tenerse y al valor agregado pagado mediante el sistema de retentiva. La asignación se hará conforme a las siguientes reglas:

I.- El impuesto asignable será el monto que resulte de sumar el impuesto pagado por los contribuyentes, correspondiente a impuestos causados o retenidos en el ejercicio de que se trate y las diferencias de impuesto pagadas durante el mismo periodo, correspondientes a ejercicios anteriores.

II.- El monto determinado conforme a la fracción anterior será asignado a la entidad federativa donde se pague el impuesto, en el año de calendario en que se efectúe dicho pago.

OCTAVA.- PARA los efectos del artículo 79 de la Ley de Coordinación Fiscal, se conviene que los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones, que recibirá el Estado a partir de enero de 1980, se calcularán aplicando el por ciento que le corresponda al dicho Fondo a la cantidad que la Federación afecte al mismo en el mes de que se trate. Mientras no se determine el cambio actual que proceda en el por ciento mencionado, éste se continuará utilizando para el cálculo de los anticipos mensuales al Estado.

La afectación mensual al Fondo General de Participaciones se llevará a cabo tomando como base los ingresos totales que hubiera percibido la Federación, en el mes inmediato anterior por concepto de impuestos, especificados en la Cláusula Segunda, adicionados con el monto de los recargos correspondientes, tal como unos y otros los concierne al día 1 de cada mes, en que deba efectuarse la afectación. En enero de 1980 cada se calculará sobre la recaudación de impuestos totales y recargos obtenidos en el mes de diciembre de 1979.

NOVENA.- Para los efectos de distribuir entre las entidades federativas el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se estará a lo siguiente:

I.- El 50% del Fondo se distribuirá entre todas las entidades federativas por partes iguales.

II.- El otro 50% del Fondo se distribuirá entre las mismas entidades, conforme a las siguientes reglas:

a).- La suma de las erogaciones en cada entidad federativa por concepto de participaciones en impuestos federales y de gasto corriente federal en educación primaria y secundaria, se dividirá entre la cantidad de habitantes de la entidad, obteniéndose así lo que en los cálculos siguientes se denominará "erogación por habitante".

b).- Se dividirá la unidad o número 1 entre la "erogación por habitante" y al

resultado se le denomina "factor".

c).- Se determinará un primer por ciento que será el que el "factor" de cada entidad federativa represente en la suma de los "factores" de todas las entidades.

d).- Adicionalmente se calculará un "segundo por ciento", en la siguiente forma:

1.- El "factor" de cada entidad se multiplicará por la cantidad de sus habitantes.

2.- Se determinará el por ciento que el producto obtenido en cada entidad, conforme al subíndice que antecede, represente en el total de los mismos productos de todas las entidades federativas.

e).- El promedio aritmético del "primer por ciento" y el "segundo por ciento" será el tanto por ciento en que cada entidad federativa participará en esta parte del Fondo.

DECIMA.- Los anticipos mensuales que corresponden al Estado, del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y las afectaciones al mismo que también mensualmente debe efectuar la Federación, se calcularán conforme a los mismos reglas y bases señaladas en la cláusula Octava.

DECIMA PRIMERA.- En el supuesto de que parte de la información necesaria para la determinación de los coeficientes o porcientos de participaciones no se obtenga oportunamente, la información no obtenida se estimará con base en los procedimientos que al efecto apruebe la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

DECIMA SEGUNDA.- El Distrito Federal, en su carácter de entidad federativa, incorporado por la Ley al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, será tomado en cuenta en todos los cálculos y distribución de participaciones, de acuerdo con las mismas reglas aplicables al Estado y a las demás entidades federativas.

México, D. F., a 10 de noviembre de 1978.- Por el Estado: El Gobernador Constitucional, José Refugio Esparza Reyes.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Javier Aguilera García.- Rúbrica.- El Gobernador General del Estado, Daniel Galindo Hernández.- Rúbrica.- Por la Secretaría: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra.- Rúbrica.- El Subsecretario de Ingresos, Guillermo Prieto Fortun.- Rúbrica.

ANEXO NUM. 1 AL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL QUE CIERRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

La Secretaría y el Estado de Aguascalientes convienen en tomar como base el año de 1979, sustitutivamente al año de 1978, para los efectos de las fracciones I y II del artículo 50, Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal que entrará en vigor el 10 de enero de 1980.

Los impuestos estatales y municipales que a partir de la fecha en que entre en vigor este Convenio y la recaudación estimada por el Estado para el año de 1979 de los impuestos estatales y municipales que quedan en suspenso, se señalan a continuación. Al conocerse las cifras reales de recaudación se harán los ajustes que procedan.

Impuestos Estatales que quedarán en suspenso a partir del 10 de enero de 1980	Recaudación estimada en 1979
Impuesto sobre Producción y Destilación de Alcoholes y Aguardientes, Mostos y Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente	\$ 45,000,000.00
Impuesto sobre Enaeración de Alcohol, Vinos, Mostos, Licores, Aguardientes y demás Bebidas Alcohólicas. Se suspende totalmente	3,025,000.00
Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas al Copo. Se suspende totalmente...	3,020,000.00
Impuesto sobre Adquisición de Primer Mano de Gasolina y	

derivados del Petróleo. Se suspende totalmente.....	3,833,000.00
Impuesto sobre Erogaciones por Concepto de Publicidad o Propaganda. Se suspende totalmente.....	2,450,000.00
Impuesto sobre Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales. Se suspende parcialmente.....	5,707,000.00
Impuesto sobre Diversiones Públicas Se suspende parcialmente.....	3,200,000.00
Impuesto sobre Sacrificio de Ganado fuera de Resacas Municipales. Se suspende totalmente.....	4,225,000.00
Impuesto a la Industria y al Comercio. Se suspende parcialmente.	10,200,000.00
Total:	\$ 80,660,000.00

Impuestos municipales que quedarán en
suspense a partir del 1o. de enero
de 1980.

Juegos Permitidos. Se suspende parcialmente.....	\$ 1,000,000.00
Diversiones y Espectáculos Públicos Se suspende parcialmente.....	3,679,000.00
Anuncios y Propaganda. Se suspende parcialmente.....	161,000.00
Total:	\$ 4,840,000.00

La Federación y el Estado convienen en que el monto de los Gastos de Administración
Impuestos Federales percibidos o que percibe el Estado, correspondiente al año de
1979, se les dará el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales que
quedan en suspense.

Gastos de Administración que percibe el Estado en 1979 por los impuestos federales que administra.....	\$ 8,676,747.00
Total:	\$ 8,676,747.00

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 4o. Transitorio de la Ley de
Coordinación Fiscal, los impuestos estatales y municipales que quedan en suspense, son
los que se encontraban en vigor en el año de 1978 y su recaudación estimada se calculó
de acuerdo con las tasas, cuotas o tarifas que estaban vigentes en dicho año.

México, D. F., a lo de noviembre de 1979.- El Secretario de Hacienda y Crédito
Público, David Ibarra.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado, J. Refugio
España Reyes.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Antonio J. Aguilera
García.- Rúbrica.- El Tesorero General del Estado, Daniel Villalpando Hernández.-
Rúbrica.

CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN EL
GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL
GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

Anexo No. 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado por el Estado de Aguascalientes publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1979 (1)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ANEXO No. 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado por el Estado de Aguascalientes publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1979.

El Estado de Aguascalientes y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebraron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1979.

Como parte del programa de la Reforma Administrativa, la Secretaría de Relaciones Exteriores inició la descentralización del Servicio de Expedición de Pasaportes. La propia Secretaría de Relaciones Exteriores en colaboración con las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, ha venido tratando con el Gobierno del Estado, la conveniencia de establecer el procedimiento para continuar la descentralización mencionada en beneficio de los usuarios de este servicio.

La Secretaría de Relaciones Exteriores desea utilizar la descentralización del servicio de expedición de pasaportes, a través de la propia Secretaría, de sus Delegaciones que establezca en diversos puntos del territorio nacional y de los Consulados Mexicanos de poblaciones fronterizas, teniendo en cuenta que la expedición de pasaportes es competencia federal específica del titular de Poder Ejecutivo de la Unión ejercida a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme lo disponen los artículos 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este mismo orden de ideas, el proceso de descentralización de la expedición de pasaportes que se menciona, deberá ajustarse a los términos del Reglamento para la expedición y visa de pasaportes.

La excesiva centralización a nivel nacional, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en lo relativo a la expedición y refrendo de pasaportes ordinarios, así como la práctica establecida de expedir pasaportes provisionales por parte de los Gobernadores de los Estados, ocasiona diversos problemas a las personas que solicitan y no tienen este servicio.

Atento a lo anterior y con objeto de que se preste un servicio nacional, eficiente y uniforme a los residentes de las diferentes entidades federativas, y en auxilio a esta política de descentralización, el Gobierno del Estado ha manifestado su disposición de prestar su colaboración administrativa a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que por conducto de dicha Entidad Federativa se tramiten y entreguen pasaportes.

En vista de lo expuesto, el Estado de Aguascalientes por una parte y el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, por la otra, convienen en adherirse al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con las siguientes

CAUSULAS:

1a.- El Estado de Aguascalientes y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convienen en que el Estado, a partir de la fecha del presente documento dejará de expedir pasaportes provisionales y que, al ingreso que por este concepto tuvo el Estado en el año de 1979 no le dé el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales que dicha Entidad Federativa dejó en su poder al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal según los datos proporcionados por la Entidad Federativa, la misma percibió en el año de 1979, por concepto de derechos estatales por expedición de pasaportes provisionales, la cantidad de \$442,900.00 (CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS NOSENTA Y DOS M. N.).

Esta cantidad se sumará, para los efectos del artículo CUINTO TRANSITORIO de la Ley de Coordinación Fiscal, a los recursos que por concepto de recaudación por derechos estatales o municipales el Estado no mantendrá en vigor al iniciarse la vigencia de dicha Ley. Al conocerse las cifras reales de recaudación, se harán los ajustes que procedan.

2a.- A cambio del incremento de participaciones a que se refiere la Cláusula anterior, el Estado conviene con la Secretaría de Relaciones Exteriores en proporcionar su

colaboración administrativa para el trámite eficiente de la expedición de pasaportes por la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, sus Delegaciones y Consulados Mexicanos de Poblaciones Fronterizas con sujeción a los lineamientos técnicos que contengan los instructivos, las circulares y las resoluciones de carácter general que emita la Secretaría de Relaciones Exteriores y dejar en consecuencia de expedir pasaportes provisionales.

TRANSITORIOS:

ARTICULO UNICO.- El Estado continuará expidiendo pasaportes provisionales, sin el cobro de derechos estatales, durante tres meses contados a partir de la fecha en que se suscriba este convenio, a partir de la cual continuará prestando la colaboración administrativa, en los términos de la Cláusula 2a. del presente documento.

México, D. F., a 14 de noviembre de 1980.- Por el Estado de Aguascalientes: El Gobernador Constitucional, José Refugio Esparza Reyes.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Javier Aguilera García.- Rúbrica.- El Tesorero General del Estado, Daniel Villalpando Hernández.- Rúbrica.- Por el Ejecutivo Federal: El Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra.- Rúbrica.- El Subsecretario de Ingresos, Guillermo Prieto Fortún.- Rúbrica.

Anexo Número 3 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Aguascalientes, a los que se aludirá en este Documento como "La Secretaría" y "El Estado", respectivamente (1)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Anexo Número 3 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Aguascalientes, a los que se aludirá en este Documento como: "La Secretaría" y "El Estado", respectivamente.

La Secretaría y el Gobierno del Estado celebraron el 10 de noviembre de 1979 el "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", que fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 28 de diciembre del mismo año.

El Gobierno Federal ha puesto en marcha el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el cual se señala que la alimentación de la población es una de las prioridades nacionales que ha dado lugar al diseño del Sistema Alimentario Mexicano como un programa focalizador y un instrumento de planificación integral en materia alimentaria que plantea metas y acciones de política agropecuaria, comercial, industrial y de consumo de alimentos básicos. El Sistema requiere la aplicación de una estrategia alimentaria y nutricional a través de la acción simultánea y coordinada de diversos sectores, tanto en el nivel federal, como regional y estatal, en cumplimiento al objetivo global de distribución del ingreso y a la protección al consumo popular.

El Gobierno del Estado ha decidido participar activamente en la implementación del Sistema Alimentario Mexicano para lo cual, entre otras acciones, ha tomado la determinación de dejar en suspenso la aplicación de las leyes tributarias estatales y municipales que gravan la producción o enajenación de animales y vegetales y diversos alimentos que integran la canasta básica recomendable. Con el mismo propósito el Estado se abstendrá de gravar artículos que han dado lugar al pago del impuesto al valor agregado y a los que se les ha concedido exención en este impuesto en los términos del Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 28 de agosto de 1980.

A fin de que las haciendas públicas del Estado y de los Municipios no se vean afectadas por las suspensiones de gravámenes a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conviene en resarcir a la Ciudad Entidad Federativa el monto de los mismos, de acuerdo a lo establecido en el presente documento.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado han acordado adicionar al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que tiene celebrado, conforme a las siguientes:

CLAUSULAS

PRIMERA: El Estado conviene con la Secretaría en dejar en suspenso y en no establecer gravámenes estatales o municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de:

I.- Animales y vegetales.

II.- Los siguientes productos alimenticios:

1.- Carne en estado natural.

2.- Tortillas, masa, harina y pan, sean de maíz o trigo.

3.- Leche natural y nuevo, cualquiera que sea su presentación.

4.- Azúcar, mascabado y piloncillo.

5.- Sal.

6.- Agua no gaseosa ni compuesta.

III.- Productos alimenticios a que se refiere el Decreto del Ejecutivo Federal de fecha 28 de agosto de 1980, que son:

1.- Aceite vegetal comestible, excepto de oliva.

- 2.- Café molido.
- 3.- Café molido con azúcar.
- 4.- Café soluble.
- 5.- Café tostado.
- 6.- Chiles jalapeños envasados.
- 7.- Chiles serranos envasados.
- 8.- Chiles chipotles envasados.
- 9.- Chiles habaneros envasados.
- 10.- Otros chiles envasados.
- 1.- Jamón cocido.
- 12.- Longaniza.
- 13.- Queso de puerco.
- 14.- Chorizo.
- 15.- salchichas.
- 16.- Pulpa de pescado congelado y empanizada.
- 17.- Atún en conserva.
- 18.- Sardina anchoveta en conserva.
- 19.- Pastas alimenticias para sopa (menuditas, fideos y huecas).
- 20.- Crema derivada de leche.
- 21.- Mantequilla derivada de la leche.
- 22.- Queso fresco de leche.
- 23.- Puré de tomate en conserva.
- 24.- Manteca de origen animal.
- 25.- Manteca vegetal.
- 26.- Margarina.
- 27.- Frutas en conserva en mermelada, en ate o en jalea.
- 28.- Margarina.
- 29.- Granos de elote o de maíz en conserva.

No se considera incluido en lo dispuesto en esta Cláusula el impuesto predial rústico, incluso sobre propiedad ejidal o Bienes comunales aun cuando se determine o limite en función de producción anual. Sólo en el caso en que el Estado controle el pago del impuesto predial por caseta fiscal, el importe de la recaudación obtenida en 1979 se tendrá en cuenta para los efectos de la Cláusula Segunda del presente documento. La recaudación a partir de noviembre de 1980, del citado impuesto que logren obtener del Estado y sus Municipios, en su caso, por otros medios de control diversos de la "caseta fiscal", será en su beneficio y no afectará el coeficiente de participación del Estado.

SEGUNDA.- La Secretaría de hacienda y Crédito Público conviene en resarcir al Estado el monto de la recaudación a que se refieren las fracciones I y II de la Cláusula que antecede, tanto por lo que toca a gravámenes estatales como municipales, conforme al siguiente procedimiento.

I.- La Federación incrementará los porcentajes señalados en la fracción I, del artículo 2o., de la Ley de Coordinación Fiscal, en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en los Anexos a los mismos, celebrados con las Entidades Federativas, con el por ciento que represente con la recaudación federal total del año de 1979, el monto de los gravámenes que en el mismo año de 1979 hubieron recaudado los Estados y Municipios por los conceptos señalados en las fracciones I y II de la Cláusula que antecede y que queden en suspenso.

II.- A partir de noviembre de 1980, el Fondo General de Participaciones se calculará así el por ciento que resulte de las operaciones señaladas en las fracción precedente. —

III.- Para el cálculo definitivo del Fondo General de Participaciones por el año de 1980, se aplicará a la recaudación federal total, obtenida del 1o. de enero al 31 de diciembre del mismo año, el por ciento a que se refiere la fracción I de esta Cláusula; y se considerarán como pagos a cuenta de dicho Fondo, además de las cantidades que por participaciones del Fondo General hubiera recibido o reciba el Estado, las que la propia Entidad y sus Municipios hubieran recaudado a partir del 1o. de enero del año en curso, hasta el 31 de octubre de 1980, por los conceptos señalados en las fracciones I y II de la Cláusula Primera de este Anexo y, en su caso, por impuesto predial ejidal.

IV.- Para determinar la cantidad que corresponde al Estado en el Fondo General de Participaciones por el año de 1980, se seguirá el procedimiento señalado en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Anexos; pero el monto de las recaudaciones obtenida en la Entidad por concepto de gravámenes estatales o municipales que no debieron mantenerse en vigor al iniciarse la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, se sumará a la recaudación estatal y municipal obtenida durante el año de 1979, por los conceptos señalados en las fracciones I y II de la Cláusula Primera del Presente Anexo.

Por recaudación federal rescabible se considera, para los efectos de esta Cláusula, la efectivamente ingresada a caja, no sujeta a reducción posterior, subsidio o devolución.

TERCERA.- El Estado se obliga a retirar, a más tardar, al 31 de diciembre de 1980, las designadas de Coordinación Fiscal, establecidas en sus caminos, vías generales de comunicación o en cualquiera otra utilización.

CUARTA.- Las cifras de recaudación estatal y municipal correspondientes a 1979, que figuran en documento anexo al presente, se proporcionan por el Estado y quedan sujetas a ratificación o rectificación, con base en la revisión que al efecto realicen la Secretaría y las autoridades del Estado.

QUINTA.- El Presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y sus anexos, por lo que le son aplicables las definiciones y reglas de la Ley de Coordinación Fiscal y de dicho Convenio y sus anexos.

SEXTA.- Lo dispuesto en este documento entrará en vigor el 1o. de noviembre de 1980, debe ser aprobado por la Legislatura del Estado y publicarse tanto en el Periódico Oficial de la Entidad, como en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, a 31 de octubre de 1980.- Por el Estado, El Gobernador Constitucional, J. Refugio Esparragoza Reyes.- Rúbrica. El Secretario General de Gobierno, Antonio Javier Aguilera G.- Rúbrica. El Tesorero General del Estado, Daniel Villalpando H.- Rúbrica. Por lo Secretario, El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra.- Rúbrica. El Subsecretario de Ingresos, Guillermo Prieto Ferrón.- Rúbrica.

ANEXO número 4 al convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en lo sucesivo La Secretaría) y el Gobierno del Estado de Aguascalientes (en lo sucesivo El Estado).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.-Que la Secretaría y el Estado celebraron el 10. de noviembre de 1979 el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 28 de diciembre del mismo año.

SEGUNDO.-Que el H. Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 1980 aprobó la modificación y adición de varios preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal, a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a diversas disposiciones fiscales federales.

TERCERO.-Que los Tesoreros de las Entidades Federativas, que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en sesión celebrada el 13 de marzo de 1981 por dicha Comisión, manifestaron a la misma por sí y en nombre de las Entidades Federativas que cada uno representa, su consentimiento unánime para establecer una nueva forma de distribución del Fondo Financiero Complementario de participaciones.

CUARTO.-Que entre las nuevas disposiciones aprobadas por el Congreso se reformaron diversos preceptos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de los que resulta que varios de los gravámenes locales y municipales deben quedar derogados o en suspenso, mediante el correspondiente resarcimiento por parte de la Federación.

Que se estableció también un impuesto especial sobre producción de bienes y servicios, que comprende conceptos de gravamen, algunos de los cuales están mencionados como "impuestos asignables" en el Convenio de Adhesión citado, siendo necesario actualizar la terminología relativa a dichos gravámenes.

Que también se amplió objeto del Impuesto sobre Uso o Tenencia de Automóviles para incluir a otros vehículos.

Finalmente, es necesario precisar los períodos en los que deben computarse los "impuestos asignables", para la determinación de los coeficientes de participación que corresponden a cada Entidad a partir del ejercicio de 1981.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado convienen:

1o. En reformar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en relación con las Cláusulas Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima y Novena que quedarán en los términos siguientes:

"Cláusula Tercera.-Para los efectos del artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal, se consideran impuestos federales, cuyo origen por Entidad Federativa es plenamente identificable, los siguientes:

I.-Al valor agregado.

II.-Sobre producción y Servicios.

III.-Sobre enajenación de automóviles nuevos.

IV.-Sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.

.-Sobre la renta y al valor agregado, que hubieran determinado presuntivamente las autoridades fiscales a contribuyentes menores, sobre la renta que se cubra conforme a base especiales establecidas por la Secretaría mediante reglas generales, aplicables a personas físicas que se dediquen a la agricultura, ganadería y pesca; así como retenciones del impuesto sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados a que estén obligados los contribuyentes menores y las personas físicas sujetas a las mencionadas bases especiales y el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, a que estén obligados los contribuyentes menores y las personas físicas antes citadas".

"Cláusula Cuarta.-Se identificará el origen de los impuestos a que se refieren las fracciones I, II y III de la Cláusula Tercera y por tanto serán asignables:

I.-Los impuestos correspondientes al año de calendario, cuando el ejercicio del contribuyente coincida con él. De lo contrario, serán los impuestos determinados en los pagos provisionales de enero a diciembre del año de calendario inmediato anterior a la terminación de su ejercicio. En ambos casos, los pagos a que se refiere esta fracción se considerarán después de efectuados, cuando así corresponda, los acreditamientos respectivos.

II.-Los impuestos mencionados en el primer párrafo de esta Cláusula, pagados en Aduanas con motivo de la importación de bienes tangibles durante el año de calendario.

III.-Las diferencias de impuestos citadas al inicio de esta Cláusula pagadas en el año de calendario, correspondientes a años anteriores, que no hayan sido declaradas, ni consideradas en declaraciones complementarias por el contribuyente.

Si el resultado de estas operaciones fuere negativo no procederá asignación".

"Cláusula Quinta.-Para asignar los impuestos a que se refieren las fracciones I, II y III de la Cláusula Tercera por Entidad Federativa se procederá como sigue:

I.-Tratándose del impuesto al valor agregado:

a) Cuando el contribuyente tenga uno o varios establecimientos en una sola Entidad Federativa, el impuesto asignable será el que resulte conforme a las reglas de la Cláusula Cuarta.

b) Cuando el contribuyente tenga establecimiento en dos o más Entidades Federativas, el impuesto al valor agregado asignable, se prorrateará entre las Entidades donde el contribuyente tenga establecimientos.

El prorrateo se hará dividiendo la cantidad que resulte de aplicar las tasas del impuesto al valor agregado que correspondan a la enajenación, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y prestación de servicios efectuados por el conjunto de establecimientos que el contribuyente tenga en cada Entidad, entre la cantidad que se obtenga de realizar la misma operación para todos los establecimientos del contribuyente. Los cocientes así obtenidos se multiplicarán por el impuesto asignable y los resultados serán las cantidades que correspondan a cada Entidad Federativa.

No se hará asignación de este impuesto, tratándose de los pagos efectuados por contribuyentes que no estén obligados a presentar declaración del ejercicio.

II.-Tratándose del impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación o la importación señalados en dicha ley, el impuesto asignable corresponderá a las Entidades Productoras y Consumidoras, conforme a lo siguiente:

	Entidades	Entidades
Bienes	Prod.	Consum.

	Entidades	Entidades
Bienes	Prod.	Consum.

Aguas envasadas y refrescos, en envases cerrados. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos. Concentrado, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores destinados al consumidor final, que al diluirse permitan obtener refrescos.....	40%	60%
Cerveza.....	6%	94%
Bebidas Alcohólicas, excepto Cerveza.....	--	100%
Tabacos Labrados	10%	90%
Gasolina.....	--	100%

Quando los contribuyentes tengan fábricas en dos o más Entidades Federativas, el impuesto correspondiente a las Entidades Productoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado por la producción en cada Entidad durante el año de calendario de que se trate.

El Impuesto correspondiente a las Entidades consumidoras asignará entre ellas en proporción al impuesto causado, correspondiente a los productos distribuidos para su venta en cada Entidad en el año de calendario de que se trate.

No se considera asignable el impuesto a que se refiere esta fracción cuando se cause por la prestación de servicios o por aquellos contribuyentes no obligados a presentar declaración del ejercicio. Para los efectos de esta Cláusula se entenderá por establecimiento el que señalen los reglamentos de la leyes respectivas.

III.-Tratándose de Impuesto sobre Enajenación de Automóviles Nuevos, el impuesto correspondiente a las Entidades Consumidoras se asignará entre ellas en proporción al impuesto causado, correspondiente a los automóviles distribuidos para su venta en cada Entidad, en el año de calendario de que se trata.

No se considerará asignable el impuesto a que se refiere esta fracción, cuando se cause por contribuyentes no obligados a presentar declaración del ejercicio".

"Cláusula Sexta.-La identificación del origen del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos distintos de las aeronaves, por Entidad Federativa, se efectuará asignado el monto total del impuesto pagado por los contribuyentes, a la Entidad Federativa donde la paguen, en el mismo año en que se realice dicho pago".

"Cláusula Séptima.-La identificación por Entidad Federativa del origen de los impuestos a que se refiere la fracción V de la Cláusula Tercera de este Convenio, se hará conforme a las siguientes reglas:

I.-El impuesto asignable será el monto que resulte de sumar el impuesto pagado por los contribuyentes, correspondiente a impuestos causados o retenidos en el año de calendario de que se trate y las diferencias de impuesto pagado durante el mismo periodo, correspondientes a ejercicios anteriores.

II.-El monto determinado conforme a la fracción anterior, será asignado a la Entidad Federativa donde se pague el impuesto, en el año de calendario en que se efectúe dicho pago".

"Cláusula Novena.-A partir de 1981 y para los efectos de distribuir entre las Entidades Federativas el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se efectuarán las siguientes operaciones con base en datos del año de calendario inmediato anterior a aquél para el que se efectúe el Cálculo:

I.-El 25% del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades Federativas por partes iguales.

II.-El 50% del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades, conforme a las siguientes reglas:

a) La suma recibida por la Entidad por concepto de participaciones en el Fondo General de Participaciones, más el gasto corriente federal en materia de educación y el gasto corriente de la Federación en apoyos financieros, se dividirá entre la cantidad de habitantes de la Entidad, obteniéndose así lo que en los cálculos siguientes se denominará "erogación por habitantes".

b) Se dividirá la unidad o número 1 entre la erogación por habitante y al resultado se le denomina "primer factor".

c) El tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participará en esta parte del monto total del Fondo Financiero Complementario, será el por ciento que el primer factor de cada Entidad Federativa represente en la suma de los primeros factores de todas las Entidades.

III.-El otro 25% del Fondo se distribuirá entre todas las Entidades, conforme a las siguientes reglas:

a) Se dividirá uno entre las participaciones recibidas por la Entidad en el Fondo General y al resultado se le denomina "segundo factor".

b) El tanto por ciento en que cada Entidad Federativa participará en esta parte del monto total del Fondo, será el por ciento que el segundo factor de cada Entidad Federativa represente en la suma de los segundos factores de todas las Entidades.

IV.-Por último se sumarán las cantidades que en números absolutos correspondan a la Entidad, conforme a las fracciones I, II y III de la presente Cláusula y se determinará el porcentaje que dicha suma represente en el monto total del Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el año de calendario inmediato anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo. Dicho porcentaje será cada año el definitivo para la distribución que corresponda a cada Entidad".

2o. El Estado conviene en dejar en suspenso o derogar y en no establecer gravámenes estatales o municipales sobre los conceptos adicionados al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980.

3o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conviene en resarcir al Estado el monto de la recaudación a que se refiere el punto que antecede tanto por lo que toca a gravámenes estatales como municipales, conforme al siguiente procedimiento:

a) -La Federación incrementará los por cientos señalados en la fracción I del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en los Anexos a los mismos, celebrados con las Entidades Federativas, con el por ciento que representa en la recaudación federal total del año de 1980, el monto de los gravámenes que en el mismo año hubieran recaudado los Estados

y Municipios por los conceptos que se señalan en el punto 2o. del presente Anexo y que quedan en suspenso o derogados.

b) .-A partir del 1o. de enero de 1981, el Fondo General de Participaciones, se calculará con el por ciento que resulte de las operaciones señaladas en el párrafo precedente.

c) .-Para determinar la cantidad que corresponde al Estado en el Fondo General de Participaciones por el año de 1981, se seguirá el procedimiento señalado en el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Adicionalmente a las participaciones que correspondan a cada Entidad por el año de 1980, provenientes del Fondo General, se sumarán las cantidades recaudadas por la Entidad Federativa del 1o de enero al 31 de diciembre de 1980, por los conceptos adicionados al artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, por reformas publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación el 30 de diciembre de 1980. La suma así obtenida, se dividirá entre el monto de los ingresos anuales totales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos en el mismo año, excluidos los señalados en el último párrafo del artículo 2o de la Ley de Coordinación Fiscal, obteniéndose así un "factor". Se sumarán los "factores" obtenidos como consecuencia de realizar la misma operación para todas las Entidades Federativas y se determinará el porcentaje que cada "factor" represente de la suma de "factores". Los porcentajes así obtenidos serán los que correspondan a cada Entidad en el Fondo General de Participaciones a partir del año de 1981 y sin perjuicio de efectuar los ajustes a que se refiere el artículo 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

4o. Los impuestos estatales y municipales sujetos a suspensión o derogación a partir del año de 1981 y las cifras de recaudación, materia de resarcimiento por parte de la Federación se identifican en documento por separado y quedan sujetos a ratificación o rectificación con base en la revisión que al efecto realice la Secretaría y las autoridades del Estado.

5o. El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de la Coordinación Fiscal, con cuyo clausulado y el de sus demás anexos constituyen una unidad indivisible, por lo que le son aplicables las definiciones y reglas de la Ley de Coordinación Fiscal y de dicho Convenio y sus Anexos.

6o. Este Anexo debe ser sometido a la aprobación o autorización de la Legislatura del Estado y Publicarse en el Periódico Oficial de la Entidad y en el "Diario Oficial" de la Federación.

7o. Lo dispuesto en el presente Anexo entre en vigor el 1o de enero de 1981.

México D. F., a 3 de julio de 1981.-Por el Estado: El Gobernador Constitucional, Rodolfo Landeros Gallegos.-Rúbrica.-El Secretario General de Gobierno, Joaquín Cruz Ramírez.-Rúbrica.-El Tesorero General del Estado, Alfredo Alva Olavarieta.-Rúbrica.-Por la Secretaría: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra.-Rúbrica.-El Subsecretario de Ingresos Guillermo Prieto Fortún.-Rúbrica.

05-30-95 ANEXO número 5 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de San Luis Potosí.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ANEXO NUMERO 5 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL, CELEBRADO ENTRE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI

La Secretaría y el Estado celebraron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1979.

El establecimiento de diversos gravámenes locales sobre los espectáculos públicos, específicamente tratándose de obras de teatro y funciones de circo o cine, ha frenado su crecimiento y provocado incluso el cierre de esas fuentes de ingreso y trabajo.

En esa virtud y a fin de no seguir lesionando el desarrollo de las citadas actividades y de que las Entidades Federativas continúen percibiendo ingresos por ellas, el H. Congreso de la Unión en noviembre de 1991, consideró conveniente aprobar reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para establecer a los gravámenes locales y municipales un límite de 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado han acordado adicionar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que tienen celebrado, con el presente Anexo, conforme a las siguientes

CLAUSULAS:

PRIMERA.- El Estado conviene con la Secretaría en establecer en su legislación local, ya sea estatal, municipal o ambas, impuestos a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine, que en su conjunto, incluyendo adicionales, no superen un gravamen de 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades. Consecuentemente la Federación mantendrá en suspenso la aplicación del Impuesto al Valor Agregado a los citados espectáculos en el territorio del mismo.

SEGUNDA.- El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con cuyo clausulado y el de sus demás Anexos constituyen unidad indivisible, por lo que le son aplicables las definiciones y reglas de la Ley de Coordinación Fiscal y de dicho convenio y sus anexos.

TERCERO.- Lo dispuesto en este documento entra en vigor el 1o. de abril de 1992, debe ser aprobado por la Legislatura del Estado y publicado tanto en el Periódico Oficial de la Entidad como en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 1o. de enero de 1992.- Por el Estado: el Gobernador Constitucional, Gonzalo Martínez Corbalá.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Gustavo Barrera López.- Rúbrica.- El Secretario de Finanzas, Miguel A. Cuadra Palafox.- Rúbrica.- Por la Secretaría: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe.- Rúbrica.

El suscrito Director General de Coordinación con Entidades Federativas, con fundamento en el artículo 126 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CERTIFICA: Que el presente ejemplar consta de dos fojas útiles, el cual es copia tomada de su original que se encuentra en el archivo de esta Dirección, por lo que se expide a los diecisiete días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco.- El Director General, Roberto García Benavides.- Rúbrica.- Conste.- Cotejó: Ma. Jesús de Miguel C.- Rúbrica.

04-10-95 ANEXO número 6 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ANEXO NUMERO 6 AL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL CELEBRADO ENTRE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

La Secretaría y el Estado de Aguascalientes celebraron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1979.

Con fecha 31 de octubre de 1994, se publicó en dicho Diario Oficial, el "Decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos, que causen las personas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, y que facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares", mismo que establece que la tercera parte de las obras de artes plásticas que hubieran sido aceptadas por la Secretaría como pago de los impuestos federales a cargo de los autores de las mismas, podrán ser transferidas a las entidades federativas.

Por lo expuesto, la Secretaría y el Estado han acordado adicionar al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que tiene celebrado, con el presente Anexo, conforme a las siguientes:

CLAUSULAS:

PRIMERA.- Los impuestos que sean pagados por las personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción en los términos de lo dispuesto por el "Decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos, que causen las personas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, y que facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1994, no formarán parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

La Secretaría transferirá al Estado, en los términos del artículo octavo del Decreto a que se refiere el primer párrafo de esta cláusula, las obras de arte que recaude de conformidad con lo establecido en el mismo Decreto.

SEGUNDA.- El Estado se obliga a exhibir en una pinacoteca abierta al público, en forma permanente, la totalidad de las obras de arte que le sean transferidas por la Secretaría.

La pinacoteca a que se refiere el párrafo anterior, deberá reunir los requisitos que para la seguridad, conservación y mantenimiento de las obras señale la propia Secretaría y pertenecer a alguna entidad de derecho público o privado en la que el Gobierno del Estado ejerza el control efectivo.

TERCERA.- El Estado se obliga a no transferir la propiedad de las obras de artes plásticas que reciba, excepto en aquellos casos en los cuales realice una permuta con otra entidad federativa o con la Secretaría, por otra obra de las recibidas como pago en especie.

Cuando alguna obra tenga que ser devuelta al artista en los términos del artículo sexto del Decreto a que se refiere la cláusula primera de este Anexo, el Estado se compromete

a efectuar su devolución a la unidad administrativa de la Secretaría que se lo solicite, corriendo el costo del traslado a su cargo y bajo su responsabilidad, dentro de los quince días siguientes a aquel en que le sea requerida. En estos casos, la Secretaría sustituirá la obra devuelta con otra de similares características y valor.

En el caso de que el Estado no esté conforme con las obras que la Secretaría le reponga en los términos del párrafo anterior, podrá someter su inconformidad al arbitraje de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales a que se refiere el artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal.

CUARTA.- A fin de que los autores de las obras plásticas que hubieran sido entregadas en pago de contribuciones den seguimiento al destino de sus obras, la Secretaría, a través de la Subsecretaría de Ingresos, llevará un registro de las citadas obras plásticas. Para esos efectos, el Estado se obliga a informar a dicha Subsecretaría de las permutas de obras en los términos de la cláusula tercera de este Anexo, del préstamo de obras para cualquier tipo de exposición y de los casos de robo o destrucción. Dicha información se deberá proporcionar dentro de los diez días siguientes a la realización del acto o hecho de que se trate.

QUINTA.- En el caso de que el Estado incurra en el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas contenidas en el presente Anexo, la Secretaría lo hará de su conocimiento para que en un plazo pertinente lo corrija, y en el supuesto de no modificar su actuación en los términos convenidos, se entenderá que renuncia a la participación de obras futuras, obligándose a efectuar la devolución de las ya recibidas, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la Secretaría le dé a conocer la declaratoria de incumplimiento.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, previa solicitud del Estado y considerando la gravedad de la infracción, podrá reducir o cambiar la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior.

Las obras que sean devueltas en los términos de esta cláusula, serán redistribuidas mediante sorteo a las demás entidades federativas que tengan derecho a participar de ellas, en los términos del artículo octavo del "Decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos, que causen las personas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción, y que facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares".

SEXTA.- El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con cuyo clausulado y el de sus demás Anexos, constituyen unidad indivisible por lo que le son aplicables las definiciones y reglas de la Ley de Coordinación Fiscal y de dicho Convenio y sus Anexos.

SEPTIMA.- Lo dispuesto en este Anexo entrará en vigor el 1 de enero de 1995, debiendo ser aprobado por la Legislatura del Estado y publicado tanto en el Periódico Oficial de la entidad, así como en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 22 de febrero de 1995.- Por el Estado: El Gobernador Constitucional, Otto Granados Roldán.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Efrén González Cuéllar.- Rúbrica.- El Secretario de Finanzas, Carlos E. Clemente Sánchez.- Rúbrica.- Por la Secretaría, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz.- Rúbrica.

CONVENIO de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en lo sucesivo se denominará la "Secretaría", representada por su titular el C. Dr. Guillermo Ortiz Martínez y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, al que en lo sucesivo se denominará el "Estado", representado por los CC. Lic. Otto Grandos Roldán, Lic. Jesús Orozco Castellanos y C. P. Carlos E. Clemente Sánchez, en su carácter de Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Secretario de Finanzas del Estado, respectivamente, con fundamento en los siguientes artículos de la legislación federal 25, 26 y 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 fracciones II, XI, XIV, XV y XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 60, fracción XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal, y en la legislación estatal, en los artículos 46 fracción VII, 49 y 63 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; 2, 3, 5, 6, 22, 26 y 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del propio Estado, y

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los principios normativos de la conducción del desarrollo económico y social de la Nación y establece las bases para la integración y funcionamiento de la planeación nacional, como instrumento para lograr el ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución y las leyes otorgan al Estado como rector de la vida económica, social, política y cultural de! país.

Que dentro del Sistema Nacional de Planeación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrolla una función de apoyo al proyectar y calcular los ingresos públicos, tomando en cuenta las necesidades del gasto y el equilibrio financiero del erario federal, y que un marco jurídico adecuado permitirá el cumplimiento de los objetivos y prioridades para que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los programas que contiene, se realicen de manera efectiva, reconociendo, en todo momento, que los cambios que imperan al presente, pueden obligar su modificación y actualización.

Que el Plan propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer a los Estados y los Municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional, por lo que impulsar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal, tiene el doble propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones a las entidades federativas en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

Que en el marco del pacto federal, entendido éste como una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todas las entidades, el Plan Nacional de Desarrollo identifica al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como un instrumento clave del federalismo, dinámico y perfectible, a través de una transformación y actualización permanente, basada en la realidad, mediante un proceso de examen, evaluación y modificación tanto en materia legislativa como en administración.

Que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la colaboración administrativa ha sido objeto de estrategia y redefinición de quehaceres y responsabilidades de las entidades federativas, Municipios y el Gobierno Federal, por esta razón han sido celebrados convenios y anexos que a su vez han sido substituidos por otros en los que las labores específicas a realizar son el resultado de las políticas nacionales.

Que lo anterior significa también, que las entidades y sus Municipios no son meros receptores de ingresos provenientes de participaciones, sino que son parte actuante de la administración tributaria nacional, pues de ellas depende también, en forma esencial, la mejoría en los sistemas de

administración de los conceptos denominados ingresos coordinados, siendo algunos tan importantes como el impuesto al valor agregado.

Que el esfuerzo desarrollado por las entidades federativas es congruente con las directrices de la Planeación Nacional y las enseñanzas y experiencias acumuladas en la operación de los convenios de colaboración administrativa y sus anexos, han demostrado un desenvolvimiento de la capacidad administrativa de las entidades federativas y Municipios, lo cual ha hecho posible el incremento de los recursos a los tres niveles de gobierno.

Que la firma de un Convenio en el que además de continuar con las facultades delegadas a los Estados, estas se amplíen, obedece a la necesidad de instrumentar y darle aplicación al contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el que se establece que "debe mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales".

Que por lo anteriormente expuesto, se hace necesaria la concertación de un nuevo Convenio de colaboración administrativa entre la Federación y el Estado en el que se incluyan nuevas facultades y responsabilidades como son las correspondientes a la realización de actos de comprobación en materia del impuesto al valor agregado sin la presencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo un programa coordinado, que se denominará "fiscalización concurrente".

Que igualmente el Estado, podrá realizar actos de comprobación del impuesto sobre la renta e impuesto al activo simultáneamente con la revisión al impuesto al valor agregado, con las excepciones que en el propio Convenio se establecen.

Que asimismo, son delegadas al Estado facultades en materia del impuesto especial sobre producción y servicios tratándose de contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta, en los mismos términos que se establecen para el impuesto al valor agregado.

Que como consecuencia de dicha delegación en materia de los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al activo y especial sobre producción y servicios, el Estado llevará a cabo todos los actos de determinación del impuesto omitido y sus accesorios, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, exigencia y seguimiento de la garantía del interés fiscal y asimismo, resolverá sobre los recursos administrativos, en los términos del Código Fiscal de la Federación cuando éstos se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por el Estado y que, tratándose de la intervención en juicio, el Gobierno Federal ha considerado conveniente que el Estado asuma la defensa de las resoluciones que el mismo haya emitido en el ejercicio de sus funciones, independientemente de la intervención que a la Secretaría corresponda.

Que por otra parte, el Estado se obliga a cumplir las metas fijadas en el Convenio en materia de verificación del padrón de contribuyentes y, en caso contrario, le serán aplicables los descuentos correspondientes, cuyas cantidades una vez descontadas de sus participaciones o incentivos, serán distribuidas al resto de las entidades que hayan cumplido con sus metas, de conformidad con la fórmula establecida basada en excedentes de contribuyentes verificados.

Que también es de resaltar que, en apoyo a la presencia fiscal, se ampliarán las facultades del Estado en la función recaudatoria de algunos ingresos coordinados y sus accesorios. Estos serán recibidos en las instituciones de crédito autorizadas por la entidad o en las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado; se autoliquidarán y, en su caso, reintegrarán a la Tesorería de la Federación lo correspondiente. De esta manera, se liga el esfuerzo recaudatorio con la obtención de recursos inmediatos.

Que igualmente, se incluye la obligación del Estado de continuar con la integración y actualización de un registro estatal vehicular, independientemente de que el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos sea del orden federal o estatal. Este instrumento de control protege, por una parte, la integración de la industria automotriz nacional y por otra, facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales en esta materia y constituye fuente de información, tanto en el ámbito tributario como en otras instancias gubernamentales.

Que por otra parte, las entidades federativas continuarán con las facultades delegadas en materia aduanera, sobre vehículos de procedencia extranjera de ilegal estancia o tenencia en el país.

Que en lo que respecta a incentivos económicos a recibir por el Estado y sus Municipios, además de los conceptos por los que hasta la fecha ha percibido, se incluyen expresamente los correspondientes a los impuestos sobre la renta y al activo, en el impuesto al valor agregado; 100% de las multas impuestas por la falta del dictamen fiscal; 100% de las multas impuestas por la omisión de obligaciones del contribuyente, en el impuesto especial sobre producción y servicios; 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y sus correspondientes accesorios. Asimismo, el incremento del 21% a 50% por las actividades de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales y del 65% al 80%, tratándose de gastos de ejecución en esta materia.

Que en materia de verificación de vehículos de procedencia extranjera, excepto automóviles deportivos y/o de lujo, el Estado percibirá el 100% de los vehículos embargados precautoriamente por el u otros, con un valor equivalente, una vez que hayan sido adjudicados al fisco federal. Además, para el caso de que los vehículos se encuentren inutilizados permanentemente para la circulación, la entidad podrá enajenarlos y percibirá el 95% del producto neto de dicha enajenación.

Que toda vez que la administración de los ingresos federales a que este Convenio se contrae, serán realizados por el Estado y sus Municipios, es indispensable que la programación, normatividad y evaluación de estas tareas esté en manos del Gobierno Federal, y que ello garantice la uniformidad de los sistemas en todo el país, respecto del sentido y alcance de las normas tributarias para que los contribuyentes reciban igual trato por parte de las autoridades fiscales y para que se establezcan las bases de operación con la necesaria uniformidad y, asimismo, se evalúe la eficiencia en el manejo de los ingresos federales operados por el Estado, siempre dentro de un marco de respeto a las autoridades estatales competentes en materia fiscal. Las entidades federales podrán formular propuestas sobre la determinación de sus metas y de los actos de fiscalización para la programación conjunta.

Que el sistema de compensación de fondos y rendición de la cuenta comprobada requiere un procedimiento que perfeccione al que actualmente se sigue.

Que por todo lo anterior, la Secretaría y el Estado, acuerdan celebrar el presente Convenio, en los términos de las siguientes

CLAUSULAS:

SECCION I

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- El objetivo del presente Convenio es que las funciones de administración de los ingresos federales que se señalan en la siguiente cláusula, se asuman por parte del Estado, a fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo.

SEGUNDA.- La Secretaría y el Estado convienen coordinarse en:

I. Impuesto al valor agregado, respecto de las facultades que en este Convenio se establecen expresamente, en las cláusulas séptima y octava.

II. Impuesto sobre la renta e impuesto al activo, en los términos que se establecen en las cláusulas séptima y octava.

III. Impuesto especial sobre producción y servicios, en los términos que se establecen en las cláusulas séptima y octava.

IV. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves en los términos de la cláusula novena.

V. Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico y las participables con terceros, así como las impuestas por la Secretaría y sus organismos desconcentrados, en los términos de la cláusula décima.

VI. El ejercicio de las facultades relacionadas con las siguientes actividades:

a). Las referidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, en relación con las contribuciones y en los términos que se establecen en la cláusula decimaprimerá.

b). La comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29 y 42 fracción V del Código Fiscal de la Federación, en los términos señalados en la cláusula decimasegunda.

c). Las de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera, en los términos de la cláusula decimatercera.

TERCERA.- La administración de los ingresos coordinados y el ejercicio de las facultades a que se refiere la cláusula segunda de este Convenio, se efectuarán por el Estado, en relación con las personas que tengan su domicilio fiscal dentro de su territorio y estén obligadas al cumplimiento de las disposiciones fiscales que regulen dichos ingresos y actividades. Lo anterior, con las salvedades que expresamente se establecen en este Convenio.

Por ingresos coordinados se entenderán todos aquellos en cuya administración participe el Estado ya sea integral o parcialmente en los términos de este Convenio.

CUARTA.- Las facultades de la Secretaría, que conforme a este Convenio se confieren al Estado, serán ejercidas por el gobernador de la entidad o por las autoridades que, conforme a las disposiciones legales locales, estén facultadas para administrar contribuciones federales.

A falta de las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, las citadas facultades serán ejercidas por las autoridades fiscales del propio Estado, que realicen funciones de igual naturaleza a las mencionadas en el presente Convenio, en relación con contribuciones locales.

Mediante pacto expreso con la Secretaría, el Estado, por conducto de sus Municipios, podrá ejercer parcial o totalmente las facultades que se le confieren en este Convenio.

Para el ejercicio de las facultades conferidas, la Secretaría y el Estado convienen en que éste las ejerza, en los términos de la legislación federal aplicable.

QUINTA.- El Estado informará en todos los casos a la Secretaría, a través de la administración local jurídica de ingresos territorialmente competente, sobre la presunta comisión de cualquier delito fiscal federal de que se tenga conocimiento, con motivo de sus actuaciones en materia de este Convenio, salvo los de defraudación fiscal y sus equiparables.

Tratándose de los delitos de defraudación fiscal y sus equiparables, el Estado deberá acordar los casos con la Secretaría, por conducto de la administración local de auditoría fiscal territorialmente competente.

SEXTA.- El Estado y la Secretaría se suministrarán recíprocamente la información que requieran, respecto de ingresos y actividades coordinados.

La Secretaría permitirá la conexión de los equipos de cómputo del Estado a sus sistemas de información, así como el Estado a la Secretaría, a fin de que cuenten con acceso directo para instrumentar programas de verificación y fiscalización.

SECCION II DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES

SEPTIMA.- Respecto del impuesto al valor agregado en el ejercicio de las facultades de comprobación, el Estado tendrá las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos; así como en las oficinas de la autoridad competente. Estas mismas facultades las podrá ejercer el Estado respecto del impuesto sobre la renta, impuesto al activo e impuesto especial sobre producción y servicios, simultáneamente con la revisión del impuesto al valor agregado.

Quedan excluidos del ejercicio de las facultades en materia del impuesto sobre la renta e impuesto al activo previstas en esta cláusula, los siguientes contribuyentes:

a). LCS que integran el sistema financiero a que se refiere el último párrafo de la fracción III, del artículo 7o.-B de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

b). Las sociedades mercantiles que cuenten con autorización de la Secretaría para operar como controladoras y las controladas, en los términos del capítulo IV del título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

c). Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria de la Federación, sujetas a control presupuestal.

También quedan excluidas las otras entidades y sujetos respecto de los cuales no tengan competencia las administraciones locales de la Secretaría.

Tratándose del impuesto especial sobre producción y servicios, dichas facultades sólo se ejercerán por el Estado, en relación con los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta.

La Secretaría, por conducto de la Administración General de Recaudación, proporcionará al Estado, mensualmente, información sobre las solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes.

El Estado ejercerá, además, las siguientes facultades:

I. En materia de determinación de impuestos omitidos y su actualización, sus accesorios e imposición de multas:

a). Determinar los impuestos omitidos, su actualización, así como sus accesorios a cargo de los contribuyentes fiscalizados por el propio Estado, responsables solidarios y demás obligados con base en hechos que conozca, derivado del ejercicio de sus facultades de comprobación, conforme a la legislación fiscal federal aplicable.

b). Imponer las multas que correspondan por infracciones del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, que conforme a este Convenio corresponda aplicar a las autoridades fiscales del Estado.

c). Condonar las multas que imponga en el ejercicio de sus facultades delegadas de comprobación de los impuestos.

d). Notificar las resoluciones que determinen los créditos fiscales que se generen con motivo del ejercicio de las facultades a que se refiere esta cláusula.

II. En materia de recaudación:

a). Recaudar el importe de los pagos que se obtengan como resultado de sus actuaciones, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos y sus accesorios.

b). Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos y sus accesorios que se generen con motivo de los actos a que se refiere esta fracción y la anterior de la presente cláusula.

Las cantidades que correspondan al Estado, como resultado de las acciones en materia de fiscalización de estos impuestos, serán pagadas en las instituciones de crédito que al efecto autorice el mismo, o en las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado.

III. En materia de autorizaciones, el Estado otorgará las correspondientes al pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en términos del Código Fiscal de la Federación.

IV. En materia de recursos administrativos, el Estado tramitará y resolverá los establecidos en el Código Fiscal de la Federación, en relación con actos o resoluciones del propio Estado, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere este Convenio.

V. En materia de juicios, el Estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades delegadas. De igual manera, éste asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la Secretaría. Para estos efectos, el Estado contará con la asesoría legal de la Secretaría, en la forma y términos que se le soliciten.

El Estado informará periódicamente a la Secretaría, de acuerdo con los lineamientos que al efecto señale la propia Secretaría, la situación en que se encuentren los juicios en que haya intervenido y de las resoluciones que recaigan sobre los mismos.

OCTAVA.- En materia de fiscalización del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la Renta, del impuesto al activo y del impuesto especial sobre producción y servicios, el Estado tendrá las siguientes obligaciones:

I. Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes, en una proporción anual de 20% de dicho padrón, conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.

Para los efectos de esta fracción, se considera padrón de contribuyentes, al registro sistematizado de obligados en los impuestos a que se refiere esta cláusula, así como en las demás contribuciones federales que regule la Secretaría.

II. Cumplir con el programa operativo anual que determine la Secretaría, previamente concertado con el Estado.

III. Llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones federales aplicables.

IV. Asistir a las reuniones semestrales con las administraciones regionales y locales de auditoría fiscal competentes, en las que participarán la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas y las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación y Jurídica de Ingresos. El objeto de estas reuniones será el de evaluar por parte de la Secretaría los avances y las acciones realizadas por el Estado. Asimismo, se hará un seguimiento de las acciones que en esta materia se realicen a efecto de informar los resultados en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

NOVENA.- El registro y control de vehículos, excepto aeronaves, así como las funciones operativas de administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, que se señalan en las fracciones siguientes, se ejercerán por el Estado. Para la administración del citado impuesto, el Estado ejercerá las funciones inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable.

Tratándose de vehículos de procedencia extranjera que se encuentren en el territorio del Estado las facultades de la Secretaría en materia aduanera se otorgan al mismo en forma expresa y limitativa en la cláusula decimotercera del presente Convenio.

I. En materia de registro y control vehicular, excepto aeronaves, el Estado establecerá el registro estatal vehicular relativo a los vehículos que les expida placas de circulación en su jurisdicción territorial y o mantendrá actualizado para su integración al Sistema Integral de Información Tributaria.

Para control y vigilancia del registro, el Estado ejercerá por conducto de sus autoridades fiscales, las siguientes facultades:

a). Efectuar los trámites de inscripción, bajas, cambios y rectificaciones que procedan en el registro, conforme a las reglas generales que expida la Secretaría.

b). Realizar actos de verificación y comprobación para mantener actualizado el registro del Estado, conforme a los lineamientos y normatividad correspondientes.

c). Recibir y, en su caso, requerir los avisos, manifestaciones y demás documentos que conforme a las diversas disposiciones legales aplicables deban presentarse.

d). Diseñar y emitir los formatos para control vehicular y el cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, los cuales deberán contener, como mínimo, los siguientes requisitos:

Datos generales: Entidad Federativa, año fiscal que se cubre.

Datos del propietario: Nombre o razón social, Registro Federal de Contribuyentes, domicilio; código postal.

Datos del vehículo: Marca, modelo, año modelo; número de cilindros, origen o procedencia; número de motor, número de chasis; número de placas.

e). Informar a la Secretaría de los movimientos efectuados en el registro estatal vehicular y reportar dicho registro en su totalidad, conforme a los medios magnéticos y periodicidad que establezca la Secretaría.

II. En materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

a). Recibir y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.

b). Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar el impuesto, su actualización y accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades.

c). Las establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

d). Notificar los actos administrativos y las resoluciones dictadas por el mismo, así como recaudar, en su caso, el importe correspondiente.

e). Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo el impuesto y sus accesorios que el mismo determine.

III. En materia de devoluciones, compensaciones y pago a plazos del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

a). Autorizar las solicitudes de devolución o compensación de cantidades pagadas indebidamente y, en su caso, efectuar el pago correspondiente.

b). Autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

IV. En materia de multas, en relación con el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

a). imponer las que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de este impuesto, cuando dichas infracciones hayan sido descubiertas por el mismo.

b). Condonar las multas que imponga en el ejercicio de las facultades que se señalan en esta cláusula e informar a la Secretaría sobre las infracciones de que tenga conocimiento en los demás casos.

V. En materia de recursos administrativos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el Estado tramitará y resolverá los relativos a sus propios actos o resoluciones, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere este Convenio.

VI. En materia de juicios, el Estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo de las facultades delegadas. De igual manera, éste asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la Secretaría. Para este efecto, el Estado contará con la asesoría legal de la Secretaría, en la forma y términos que se le solicite.

VII. En materia de consultas del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, el Estado resolverá las que sobre situaciones reales y concretas le hagan los interesados individualmente, conforme a la normatividad emitida al efecto por la Secretaría.

DECIMA.- Tratándose de las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, la Secretaría conviene con el Estado, en los términos del artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, en que éste efectuará a través de las autoridades fiscales municipales, cuando así lo acuerden expresamente y se publique en el órgano de difusión oficial del Estado, las siguientes facultades:

I. Notificar las multas referidas, determinar sus correspondientes accesorios y recaudar unas y otros, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, tratándose de infractores domiciliados en el Estado o, en su caso, en el Municipio de que se trate.

Sin embargo, respecto de las multas impuestas por las autoridades de tránsito federal, su importe corresponderá al Municipio en donde se efectuó el pago sin importar el domicilio del infractor o, en su caso, al Estado.

La recaudación de las multas mencionadas se efectuará por el Municipio de que se trate o, en su caso, por el Estado, a través de sus oficinas recaudadoras.

II. Efectuar la devolución de cantidades pagadas indebidamente.

III. Autorizar el pago de las multas a que se refiere esta cláusula ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

El Estado podrá ejercer directamente las facultades a que se refiere esta cláusula.

DECIMAPRIMERA.- Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, el Estado ejercerá las facultades que establece el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, para lo cual se estará a lo siguiente:

I. El Estado exigirá de los contribuyentes la presentación del documento respectivo en materia de:

a). Impuesto sobre la renta propio o retenido.

b). Impuesto al valor agregado.

c). Impuesto al activo.

d). Impuesto especial sobre producción y servicios, sólo en relación con los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta.

II. La Secretaría proporcionará al Estado los datos de los contribuyentes que no presentaron sus declaraciones en los plazos señalados por las disposiciones fiscales a efecto de que el Estado exija su cumplimiento.

III. El Estado ejercerá las siguientes facultades:

a). Emitir requerimientos a través de los cuales exija la presentación de declaraciones y, en su caso, el pago de los impuestos omitidos, su actualización y accesorios.

b). Notificar los requerimientos que se emitan y las demás resoluciones a que se refiere esta cláusula.

c). Imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar previo requerimiento, una declaración extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos.

d). Hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que hubiere determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones de que se trate, o la que resulte para dichos periodos de la determinación formulada por la autoridad, según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsecuente para el pago de contribuciones propias o retenidas.

e). Hacer efectiva al contribuyente, con carácter provisional, una cantidad igual a la que a éste corresponda determinar, cuando la omisión sea de una declaración de la que se conozca de manera fehaciente la cantidad a la que le es aplicable la tasa o cuota.

f). Embargar precautoriamente bienes o negociaciones cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda el requerimiento de la autoridad.

g). Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos y sus accesorios legales, que se generen con motivo de los actos a que se refieren los incisos c), d) y f) de esta fracción.

IV. En materia de recaudación, el Estado recibirá, por conducto de las instituciones de crédito que autorice el mismo o de las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado, las declaraciones, las contribuciones y sus accesorios; asimismo, determinará y cobrará las diferencias que provengan de errores aritméticos.

V. El Estado autorizará el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

VI. El Estado proporcionará a la Secretaría, en la forma y términos que ésta señale en la normatividad que emita al respecto, la información sobre los resultados que obtenga con motivo de su actuación.

DECIMASEGUNDA.- En relación con lo dispuesto en los artículos 29 y 42 fracción V del Código Fiscal de la Federación, la Secretaría y el Estado convienen en que éste ejerza las siguientes facultades:

I. Verificar, a través de visitas de inspección, con base en una programación compartida y coordinada por la Secretaría, el uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal en establecimientos o locales ubicados en el territorio del Estado, así como la expedición de comprobantes fiscales, de acuerdo con la normatividad emitida para tal efecto.

II. Imponer, notificar y cobrar las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, en relación con la facultad a que se refiere la fracción anterior. En su caso, el Estado las cobrará a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Las multas impuestas por el Estado se pagarán en las instituciones de crédito que al efecto autorice el mismo o en las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado.

Para el ejercicio de las facultades a que se refiere esta cláusula, la Secretaría proporcionará al Estado el padrón de los contribuyentes obligados a expedir comprobantes fiscales en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Para los efectos de evaluación, se estará a lo dispuesto en la cláusula octava, fracción IV, de este Convenio.

DECIMATERCERA.- En materia de vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves y embarcaciones, internados en el territorio del Estado, éste tendrá a su cargo, por conducto de sus autoridades fiscales, las siguientes facultades y obligaciones:

I. Dar cumplimiento a los requisitos y formalidades previstos en la Ley Aduanera y sujetarse a la normatividad, lineamientos, políticas y criterios que para el efecto emita la Secretaría.

II. Ordenar y realizar la verificación de la legal estancia en territorio nacional de los vehículos en circulación, procediendo, en su caso, al embargo precautorio de los mismos.

La Secretaría se reserva el derecho de establecer periodos en los cuales no se podrán ejercer las facultades delegadas en esta fracción.

III. Levantar el acta respectiva, en caso de embargo precautorio, y notificar al interesado el inicio del procedimiento que corresponda, el cual será tramitado y resuelto por la administración local de auditoría fiscal correspondiente, adscrita a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría.

IV. Poner a disposición de la administración local de auditoría fiscal competente los vehículos embargados, acompañando las actuaciones correspondientes, dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y ocho horas a partir del embargo. Los vehículos excepto los deportivos y de lujo, serán resguardados y custodiados por el Estado, hasta que cause ejecutoria la resolución dictada en el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Los vehículos embargados precautoriamente por el Estado, que hayan sido adjudicados a favor del fisco federal, una vez que cause ejecutoria la resolución, éstos u otros con un valor equivalente, se entregarán a aquél, excepto automóviles deportivos y de lujo, siempre que sean destinados al ejercicio de sus funciones de derecho público, al de sus Municipios o de sus organismos descentralizados. Previa aviso a la Secretaría, dichos vehículos también podrán ser intercambiados con otras entidades federativas para igual fin.

Conforme a las políticas y lineamientos que fije la Secretaría, el Estado podrá enajenar los vehículos de que se trata, siempre que éstos estén inutilizados permanentemente para la circulación.

V. Dar el aviso correspondiente a la Secretaría, en caso de siniestro de vehículos adjudicados, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que este ocurra.

VI. Vigilar la legal estancia en el país, de vehículos de origen y procedencia extranjera, que circulen en su territorio, negar el otorgamiento de tarjeta, placas de circulación o cualquier otro documento que permita la circulación vehicular, y no aceptar el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en los casos en que no se acredite la legal estancia en el país de los vehículos en régimen de importación definitiva.

VII. Asistir a las reuniones semestrales con las administraciones regionales y locales de auditoría fiscal competentes, en las que participarán la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas y las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación y Jurídica de Ingresos. El objeto de estas reuniones será el de conocer los avances y evaluar las acciones realizadas por el Estado, procurando que éstas sean celebradas en las mismas fechas y lugares que las referidas en la cláusula octava fracción IV de este Convenio. Asimismo, se hará un seguimiento de dichas acciones, a efecto de informar los resultados en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

SECCION III

DE LOS INCENTIVOS ECONOMICOS

DECIMACUARTA.- El Estado percibirá por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este Convenio, los siguientes incentivos:

I. 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.

II. 100% de las multas que el mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen, por los requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes, derivados de la realización de actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes.

III. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en materia del impuesto al valor agregado, cuando en el dictamen fiscal correspondiente se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente.

IV. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en materia del impuesto al valor agregado, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de ese impuesto y dicha omisión haya sido descubierta por el Estado.

V. 75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto sobre la renta, impuesto al activo y sus correspondientes accesorios, con base en la acción fiscalizadora del Estado en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la Federación.

VI. 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto especial sobre producción y servicios y sus accesorios, únicamente tratándose de contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.

VII. Tratándose de la verificación a la que se refiere la fracción I de la cláusula octava, se descontará de la participación correspondiente, la cantidad que resulte de multiplicar el doble del costo de cada acto de verificación al padrón de contribuyentes no realizado por el Estado. Dicho costo será equivalente a cinco salarios mínimos vigentes en la zona geográfica a la que corresponde el Distrito Federal.

Determinados los importes a que se refiere esta fracción, éstos serán descontados por la Secretaría de los incentivos o participaciones que correspondan al Estado, en el siguiente ejercicio fiscal.

El 50% de los importes descontados será distribuido entre las entidades federativas que hayan cumplido con sus metas de verificación del padrón de contribuyentes, en razón directa al número de contribuyentes excedente del programa a que se refiere la fracción I de la cláusula octava de este Convenio; la distribución se hará conforme a la siguiente fórmula:

- a). Se sumarán los contribuyentes que se hayan revisado adicionalmente a las metas de todas las entidades federativas.
- b). Se sumarán los importes de los descuentos de todas las entidades, para integrar el fondo de premiación
- c). Se dividirá el fondo de premiación entre el total de contribuyentes revisados excedentes de la meta, para obtener el valor de premiación por cada contribuyente excedente.
- d). El valor de premiación por cada contribuyente excedente, se multiplicará por el número de contribuyentes que haya revisado en exceso cada entidad. El resultado será el importe del incentivo de cada entidad.

El 50% restante corresponderá a la Federación

VIII. 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, incluyendo recargos y multas que se obtengan en su territorio por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.

IX. 98% de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales a que se refiere la cláusula décima, de cuya cantidad se destinará como incentivo un 90% a sus Municipios, siempre y cuando éstos efectúen la recaudación. El 2% restante corresponderá a la Federación.

X. Por la realización de los actos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, a que se refiere la cláusula decimaprimer de este Convenio:

- a). 50% sobre el monto de los impuestos y recargos que se recauden por el Estado, con motivo de los requerimientos formulados por el mismo. El 50% restante corresponderá a la Federación.
- b). 100% de las multas que el mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.
- c). 100% de los honorarios que se recauden por la notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales, en términos del artículo 137 último párrafo del Código Fiscal de la Federación.
- d). 80% de los gastos de ejecución que se recauden en términos del artículo 150 fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación, por la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos que se determinen conforme a lo señalado en la fracción III de la cláusula decimaprimer de este Convenio. El 20% restante corresponderá a la Federación.

XI. 100% del monto efectivamente pagado por las multas impuestas como resultado de la acción fiscalizadora del uso de las máquinas registradoras de comprobación fiscal y por la inspección de la expedición de comprobantes fiscales y el cobro coactivo de dichas multas.

XII. 100% de los vehículos embargados precautoriamente por el Estado y que hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal, u otros con un valor equivalente, excepto automóviles deportivos y de lujo.

XIII. 95% del producto neto de la enajenación de vehículos a que se refiere la fracción IV de la cláusula decimatercera de este Convenio. El 5% restante corresponderá a la Federación.

XIV. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en todos los casos a que se refiere la cláusula decimatercera de este Convenio.

XV. Cuando el Estado otorgue la documentación a que se refiere la fracción VI de la cláusula decimatercera de este Convenio, a vehículos cuya importación definitiva al país no sea acreditada, la Secretaría hará de su conocimiento la violación específica por esta descubierta, para que en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo, la propia Secretaría, en su caso, efectuará un descuento de los incentivos o participaciones que correspondan al Estado en términos de ley, sin perjuicio de las otras sanciones establecidas en la legislación aplicable.

La aplicación de los incentivos a que se refiere esta cláusula, solo procederá cuando se paguen efectivamente los créditos respectivos.

En ningún caso corresponderán al Estado dos o más de los incentivos a que se refiere esta cláusula, en relación con el mismo pago, efectuado por el contribuyente o por terceros.

Cuando los créditos determinados por el Estado hayan sido pagados mediante compensación, éste percibirá los incentivos a que tenga derecho por actos de fiscalización, siempre que aquélla sea procedente en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación y de las reglas generales correspondientes.

El Estado percibirá los incentivos que le correspondan, conforme a esta cláusula, cuando el contribuyente corrija su situación fiscal después de iniciadas las facultades de comprobación fiscal.

SECCION IV

DEL SISTEMA DE COMPENSACION DE FONDOS Y DE LA RENDICION DE CUENTA MENSUAL COMPROBADA DE INGRESOS COORDINADOS

DECIMAFUENTA .- El Estado, a más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, enterará a la Tesorería de la Federación, por conducto del Banco de México, a través de sus corresponsales, o bien de una institución bancaria que la propia Tesorería autorice, mediante abono a la cuenta que le sea comunicada, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior, una vez que se haya descontado el 100% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, incluyendo recargos y multas recaudados por el Estado, en el periodo referido así como el monto de los otros incentivos que le corresponden, en los términos de la cláusula decimacuarta de este Convenio y que sean recaudados directamente por él.

DECIMASEXTA.- El Estado rendirá a la Secretaría, por conducto de la administración regional de recaudación o, en su caso, de la administración local de recaudación respectiva, a más tardar el 10 de cada mes o día hábil siguiente, la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados. Esta incluirá los resultados de lo recibido al último día hábil de cada mes.

El Estado enviará a la administración local de recaudación respectiva, cifras preliminares dentro de los primeros 5 días de cada mes.

DECIMASEPTIMA.- Los Municipios, en su caso, rendirán al Estado, dentro de los primeros 5 días del mes siguiente a aquel en que se efectuó la recaudación, cuenta de lo recaudado en su circunscripción territorial proveniente de las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales y sus accesorios. El Estado incluirá los resultados del cobro en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados que formule a la Secretaría y enterará a la Federación el 2% de todo lo recaudado en la entidad por este concepto.

El Estado presentará a la Secretaría cada dos meses, informes y estados comparativos de cartera pendiente de cobro de las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales y el resumen anual correspondiente.

En lo aquí no previsto, el Estado se ajustará a los sistemas y procedimientos relacionados con la concentración de fondos y valores propiedad de la Federación o al cuidado de la misma, así como a los relativos en materia de rendición de la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados a

que se refiere el presente Convenio. La Secretaría intervendrá en cualquier tiempo para verificar el cumplimiento de dichas obligaciones, en los términos de las disposiciones respectivas.

DECIMOACTAVA.- La Secretaría, a través de la Tesorería de la Federación, cubrirá mensualmente al Estado los anticipos a cuenta de participaciones en los fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal, de la siguiente manera:

I. A más tardar, a no más de diez días hábiles siguientes al periodo de recaudación del impuesto al valor agregado, una cantidad que se calculará mediante la aplicación, a todas las entidades federativas, de un coeficiente determinado por la Secretaría y referido en la cláusula cuarta de las transitorias de este Convenio, aplicado a las participaciones que le correspondieron al Estado en el mes inmediato anterior al del cálculo del anticipo, en los fondos antes citados.

II. A más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, se efectuará la compensación entre las participaciones provisionales del mes y el anticipo del mes inmediato anterior a que se refiere la fracción I de esta cláusula, con la finalidad de determinar los saldos correspondientes. El entero a la Tesorería de la Federación de los saldos a cargo del Estado, se realizará de acuerdo con lo establecido en la cláusula decimaquinta.

DECIMANOVENA.- La Secretaría y el Estado convienen en compensar mensualmente los créditos y adeudos, que deriven de las cláusulas anteriores.

Para estos efectos, a más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, la Secretaría entregará al Estado la constancia de participaciones del mes corriente y este proporcionará a la Tesorería de la Federación la constancia de recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior. Si de la confrontación de ambos documentos, el Estado resulta deudor neto de la Federación, le remitirá a la Federación el original del recibo de entero por la diferencia resultante al Banco de México a través de sus corresponsales, o institución bancaria autorizada por la Tesorería de la Federación, por el abono en la cuenta establecida para tal fin en los términos de la cláusula decimaquinta.

Si la Federación resulta deudora neta del Estado, le enterará al Estado en el lapso restante del mes, la diferencia entre las participaciones que le corresponden y el importe de la constancia de recaudación.

SECCION V DE LAS FACULTADES RESERVADAS A LA SECRETARIA

VIGESIMA.- Sin perjuicio de lo dispuesto en la cláusula vigesimosegunda de este Convenio, la Secretaría se reserva las siguientes facultades:

I. Formular querrelas, declaratoria de perjuicio y solicitar el sobreseimiento en procesos penales.

II. Tramitar y resolver los recursos de revocación que presenten los contribuyentes contra las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios, excepto los casos previstos en las cláusulas séptima fracción IV y novena fracción V de este Convenio.

III. Notificar y recaudar, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, el importe de las determinaciones de los impuestos al valor agregado, especial sobre producción y servicios, sobre la renta y al activo, que hubiera formulado la propia Secretaría.

IV. Interponer el recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

V. Interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

VI. Intervenir en los juicios de amparo en los que se impugne la constitucionalidad de una ley o reglamento de naturaleza fiscal.

VIGESIMAPRIMERA.- La Secretaría ejercerá las facultades de Planeación, Programación, Normatividad y Evaluación de los ingresos coordinados. El Estado podrá formular propuestas sobre la determinación de sus metas, así como de los actos de fiscalización para la programación conjunta a través de los Comités y Subcomités de Programación.

Para los efectos de este Convenio, se entenderá por:

Planeación: Actividad orientada a precisar las prioridades y objetivos en materia de los ingresos y actividades coordinados y establecer los lineamientos de política y los mecanismos para su ejecución.

Programación: Proceso mediante el cual se determinan las metas y actos de fiscalización a realizar por el Estado.

Normatividad: Las disposiciones que se emitan a través de instructivos, circulares, manuales de procedimientos y de operación, resoluciones de carácter general y criterios que regulan las

contribuciones materia de este Convenio, así como la aplicación del mismo, entre otras, las que señalen el manejo del sistema de compensación de fondos y de rendición de cuenta comprobada.

Evaluación: Proceso mediante el cual se determinará o precisará, por parte de la Secretaría periódicamente el grado de avance en cada uno de los programas respecto de las funciones conferidas al Estado y sus Municipios, en materia de ingresos y actividades coordinadas, así como sus posibles desviaciones, modificaciones y la instrumentación de las medidas de ajuste necesarias para cumplir con ellos.

La planeación, la programación, la normatividad y las medidas que resulten de la evaluación, serán obligatorias para el Estado.

VIGESIMASEGUNDA.- La Secretaría podrá en cualquier tiempo ejercer las atribuciones a que se refiere este Convenio, aun cuando hayan sido conferidas expresamente al Estado, pudiendo hacerlo en forma separada o conjunta con este último.

SECCION VI

DEL CUMPLIMIENTO, VIGENCIA Y TERMINACION DEL CONVENIO

VIGESIMATERCERA.- La Secretaría convendrá con el Estado los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos y actividades coordinadas. El Estado informará periódicamente del cumplimiento de dichas metas.

Los acuerdos respectivos serán suscritos, tratándose de las autoridades fiscales del Estado, por el titular de las finanzas en éste y por el funcionario responsable del área que maneje la función o el ingreso coordinado sobre el que verse dicho programa y por la Secretaría, el Subsecretario de Ingresos y el Director General de Coordinación con entidades federativas, conjuntamente con el Director o Administrador General correspondiente.

Tratándose del sistema de compensación de fondos, los citados programas de trabajo o acuerdos, también deberán estar suscritos por el Tesorero de la Federación.

A falta de programas o cuando el Estado no ejerza alguna de las funciones que asume en este Convenio, la Secretaría prestará su apoyo realizando temporalmente la función de que se trate.

VIGESIMACUARTA.- La Secretaría podrá tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las atribuciones señaladas en el mismo y mediante aviso por escrito efectuado con anticipación. El Estado podrá dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso, dará aviso previo por escrito a la Secretaría.

Las decisiones a que se refiere el párrafo anterior, se publicarán tanto en el Periódico Oficial del Estado como en el Diario Oficial de la Federación a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su notificación y surtirán efectos al día siguiente de la publicación en este último.

Cualquiera de las partes puede dar por terminado este Convenio, mediante comunicación escrita a la otra parte. La declaratoria de terminación se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su notificación y surtirán efectos al día siguiente de su publicación en este último. Si la terminación se solicita por el gobierno del Estado, dicha solicitud se publicará además en el Periódico Oficial del propio Estado.

TRANSITORIAS:

PRIMERA.- Este Convenio se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor a partir del 1 de enero de 1997, fecha en que, con la excepción contenida en la cláusula siguiente, quedan sin efecto el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 1989 y los Anexos números 2, 3, 6, 8, 9 y 10 y, en su caso, sus respectivas modificaciones al propio Convenio, celebrados por la Secretaría y el Estado, mismos que han quedado integrados en el texto del presente Convenio.

SEGUNDA.- Subsiste la vigencia de los anexos 5, 13 y 14 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal citado en la cláusula que antecede, publicados en el Diario Oficial de la Federación, celebrados por la Secretaría y el Estado, mismos que se entenderán referidos a los términos de este Convenio.

TERCERA.- En relación con el impuesto sobre la renta e impuesto al activo, a que se refiere la cláusula séptima de este Convenio, tratándose de las personas morales del título II de la Ley del

Impuesto Sobre la Renta, con excepción de las personas morales a que se refiere el título II-A de dicha ley, el Estado se obliga a capacitar a sus recursos humanos. Para los efectos de la elaboración de los programas de capacitación correspondiente, el Estado podrá contar con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal (INCAF).

CUARTA.- Para efectos de lo dispuesto en la cláusula decimocuartava de este Convenio y para el logro de una igualdad similar de las entidades federativas, en relación con sus participaciones, se estableció un ajuste en los coeficientes de aplicación por medio del cual alcanzaron un nivel de 1.1.

QUINTA.- Los asuntos iniciados antes del 1 de enero de 1990 en materia de administración del impuesto al valor agregado, que a la fecha de entrada en vigor del presente Convenio se encuentren en trámite ante las autoridades fiscales del Estado, serán concluidos por éstas, en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre ese Estado y la Secretaría con fecha 3 de junio de 1988.

SEXTA.- Los asuntos iniciados hasta el día anterior al cual este Convenio entre en vigor, en materia de fiscalización conjunta del impuesto al valor agregado, que a la fecha de entrada en vigor del presente Convenio se encuentren en trámite ante las autoridades fiscales de la Secretaría y del Estado, serán concluidos por ambas, en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** de 27 de diciembre de 1989. Los incentivos derivados de estos actos de fiscalización se determinarán conforme al procedimiento vigente al día anterior al en que esté Convenio entre en vigor.

SEPTIMA.- Los asuntos en materia del impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, que a la fecha de entrada en vigor del presente Convenio se encuentren en trámite ante las autoridades fiscales del Estado, serán concluidos por éstas, en los términos del Anexo número 6 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

OCTAVA.- Los asuntos a que se refiere la cláusula decimaprimera de este Convenio, que a la fecha de su entrada en vigor se encuentren en trámite ante las autoridades fiscales del Estado, serán concluidos por éstas, en los términos del Anexo número 6 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

NOVENA.- Los asuntos a que se refiere la cláusula decimatercera de este Convenio, que a la fecha de su entrada en vigor se encuentren pendientes, serán tramitados y, en su caso, concluidos por el Estado o por la Secretaría, según corresponda, en los términos de la cláusula décima del Anexo número 8 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

DECIMA.- Para los efectos de lo dispuesto en la cláusula decimatercera de este Convenio, se consideran automóviles deportivos o de lujo los excluidos en el listado de vehículos de la convocatoria publicada el 12 de abril de 1994, en la que se comunican las bases para el otorgamiento de permisos de importación, con el objeto de realizar la internación definitiva de aquellos vehículos de procedencia extranjera modelos 1985 o anteriores, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** de 19 de abril de 1994.

México, D.F., a 25 de octubre de 1995.- Por el Estado: el Gobernador Constitucional, **Otto Granados Roldán** - Rúbrica - El Secretario General de Gobierno, **Jesús Orozco Castellanos** - Rúbrica - El Secretario de Finanzas, **Carlos E. Clemente Sánchez** - Rúbrica - Por la Secretaría: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Guillermo Ortiz** - Rúbrica

09-09-96 CONVENIO de Desarrollo Social 1996 que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes (1)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL 1996

ANTECEDENTES.

- CAPITULO I DEL OBJETO DEL CONVENIO.
- CAPITULO II DE LA PLANEACIÓN ESTATAL PARA EL DESARROLLO.
- CAPITULO III DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.
- CAPITULO IV DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.
- CAPITULO V DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL.
- CAPITULO VI DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL.
- CAPITULO VII DE LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN EL ESTADO.
- CAPITULO VIII DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL, EVALUACIÓN Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.
- CAPITULO IX ESTIPULACIONES FINALES.

CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL

1996

ANTECEDENTES

Nuestra forma de gobierno, de acuerdo a la Carta Magna, es la de una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación; los cuales tienen al Municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

El artículo 26 de la Ley Fundamental, señala la obligación del Estado de organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democracia política, social y cultural de la Nación.

Para la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Ejecutivo Federal se encuentra facultado por la Ley de Planeación, para establecer los procedimientos de participación y consulta popular, así como para coordinar mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo, derivados del mismo Sistema; en cumplimiento de esto, desde el año de 1977, el Ejecutivo Federal ha celebrado con el Gobierno del Estado, diversos convenios.

Así, en el citado año el Ejecutivo Federal celebró con el Gobierno del Estado el Convenio Único de Coordinación (CUC), que tuvo como principal propósito una mayor coordinación en las acciones de los órdenes de Gobierno Federal y Estatal, así como fortalecer conjuntamente el Sistema Federal.

Posteriormente, en el año de 1983 ambos órdenes de gobierno acordaron cambiar la denominación del Convenio Único de Coordinación por la de Convenio Único de Desarrollo (CUD), el cual se consolidó como el instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones, y con su celebración se ratificó la vigencia del Pacto Federal.

En el año de 1992, se determinó conveniente modificar la denominación de Convenio Único de Desarrollo por la de Convenio de Desarrollo Social (CDS), el cual aún conserva su característica de instrumento integral por el que se regulan las acciones derivadas de las vertientes de coordinación y concertación de la planeación nacional, entre los órdenes de gobierno federal y estatal.

El Federalismo se ha expresado institucionalmente, a lo largo de nuestro devenir histórico como la voluntad del pueblo de México hacia la conformación de la unidad nacional. En diversos foros se ha manifestado la necesidad de una concepción moderna del Federalismo, que se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y

economías regionales y se constituya como eje fundamental del desarrollo; un Federalismo renovado es la forma de organización política más viable para consolidar la democracia, reforzar la unidad nacional y construir una Nación de progreso, de justicia, de bienestar y de equidad.

En este sentido, el Gobierno Federal propugna por un Nuevo Federalismo conformado con entidades federativas más fuertes económica y políticamente, que consoliden la unidad nacional, un Federalismo con estados dotados de plena capacidad para satisfacer las demandas y el destino de su población, en una relación justa y equilibrada con el Gobierno Federal, un Federalismo fundado en regiones prósperas, estados y municipios fuertes que impulsen la unidad, combatan rezagos y miliguen contrastes.

Parte esencial del Nuevo Federalismo, es la descentralización, entendida ésta, como la transferencia de funciones y medios de las dependencias federales al Estado y municipios, por lo que para avanzar hacia la concepción moderna de nuestra forma federal de gobierno, las partes acuerdan impulsar la descentralización de recursos fiscales y programas públicos hacia el Estado y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad de los bienes y servicios que se prestan a las comunidades, fortalecer al Municipio Libre, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre el Estado y sus municipios, con el propósito de que la integración nacional se funde en ayuntamientos fuertes, base de gobiernos estatales sólidos.

Asimismo, en este instrumento se pacta la ampliación de los cauces de participación social para que las comunidades intervengan activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios, y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución, vigilancia y evaluación correspondiente en el desarrollo democrático, que permita avanzar hacia una vida política pacífica y de intensa participación ciudadana.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en los artículos 25, 29, 105, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 33, 34, 35, 37, 38, 39 y 44 de la Ley de Planeación; 16 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996; 26, 46 fracción VII inciso a) y 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes; 2, 5, 6, 10 y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; 1, 4, 5, 26, 27 y 29 de la Ley de Planeación del Estado, las partes suscriben el presente Convenio al tenor de las siguientes:

CLÁUSULAS

CAPITULO I

DEL OBJETO DEL CONVENIO

PRIMERA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes celebran el presente Convenio que tiene como objeto coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la Política para la Superación de la Pobreza en la entidad o impulsar el desarrollo regional y social, con el propósito de alcanzar la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar, y la calidad de vida de la población y de manera prioritaria, disminuir la pobreza; fortalecer la participación social en las acciones de gobierno, y otorgar un mayor dinamismo al sistema federal, mediante la descentralización de programas de desarrollo social financiados con recursos presupuestales del Ramo 00025 "Superación de la Pobreza".

SEGUNDA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal acuerdan fortalecer a los municipios en la aplicación y ejercicio de las facultades que les otorga el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto, las partes impulsarán la creciente intervención de los municipios, como eje del desarrollo social y económico, para la atención de obras y acciones prioritarias que decida el propio gobierno municipal con la participación del Consejo de Desarrollo Municipal.

Asimismo, las partes convienen en impulsar la participación corresponsable de la sociedad en la asunción y ejecución concertada, así como en el control y evaluación de programas de inversión en vivienda, educación primaria y secundaria, agua potable, drenaje y letrados, salud (atención primaria), electrificación, caminos, apoyos alimentarios y nutricionales, fomento a la producción, preservación de los recursos naturales, abasto, empleo emergente, apoyo a la superficie agrícola de alta siniestralidad y/o baja productividad, capacitación y asistencia técnica a los municipios y grupos sociales, y demás programas que mejoren el bienestar general.

TERCERA.- El presente Convenio constituye la única vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno, en materia de desarrollo social y regional, durante el presente ejercicio fiscal.

Los programas y acciones que en estas materias realice la Administración Pública Federal, en coordinación con el Estado y con la intervención que corresponda a los municipios, se incorporarán a este Convenio mediante Acuerdos de Coordinación o Anexos de Ejecución y, cuando participe la sociedad en forma organizada, a través de Convenios de Concertación.

El Ejecutivo Estatal promoverá la participación de los municipios en los rubros a que se refiere la cláusula anterior, a través de la celebración de los acuerdos correspondientes con las autoridades municipales y cuando participe la sociedad, a través de convenios de concertación.

CUARTA.- La formalización de los Acuerdos de Coordinación y Anexos de Ejecución, así como de los Convenios de Concertación que se deriven de este Convenio estará sujeta al dictamen de congruencia y a la autorización que sobre transferencia de recursos emita la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha autorización estará sujeta a la disponibilidad de recursos, en los términos del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.

CAPÍTULO II

DE LA PLANEACIÓN ESTATAL PARA EL DESARROLLO

QUINTA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a realizar acciones para el mejor funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, con el objeto de hacer más participativa y dinámica la relación Federación-Estado-Municipio, en la búsqueda y aplicación de soluciones eficaces a los problemas que enfrenta la entidad, para ello, se fortalecerá la integración y operación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADEA), como único mecanismo de coordinación interinstitucional.

SEXTA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal continuarán fortaleciendo la participación social en la planeación del desarrollo, mediante la constitución y consolidación de los Consejos de Desarrollo Municipal, y su intervención en la planeación, programación, operación, control, evaluación y seguimiento de los programas financiados con recursos del Récmo 00026 "Superación de la Pobreza", en especial los correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal.

SÉPTIMA.- Con el propósito de fortalecer la planeación democrática, los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a impulsar la creación y operación de un Sistema de Información para la Planeación; así como a promover la instrumentación y desarrollo del mencionado Sistema en cada municipio, a fin de que éste y los Consejos de Desarrollo Municipal, dispongan de instrumentos que mejoren los procesos de planeación y programación de sus acciones para la ejecución de la Política de Desarrollo Social.

Dicho Sistema será la base para identificar los principales déficit en materia de servicios básicos para la población y orientará las acciones y recursos de la Política de Desarrollo Social en la entidad.

El Sistema deberá ser dinámico y alimentarse de un inventario de obra a nivel de localidad y sus condiciones de operación, actualizables año con año tomando en cuenta el conjunto de acciones que se lleven a cabo durante el periodo, a fin de mantener el cálculo del déficit por atender, a nivel estatal, municipal y de la comunidad.

En la operación municipal del Sistema de Información para la Planeación, los Ejecutivos Federal y Estatal otorgarán la asistencia y apoyo técnico necesarios, para que los municipios sean la fuente y al mismo tiempo, receptores primarios del citado Sistema.

OCTAVA.- El Ejecutivo Estatal se compromete a elaborar y presentar a la Secretaría de Desarrollo Social, a más tardar el último día del mes de junio, un diagnóstico de la situación de los servicios básicos, identificando el déficit a nivel municipal y por rangos de tamaño de localidades, a fin de determinar metas de corto y mediano plazo, en lo que corresponde al ámbito social.

Con base en lo anterior, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Ejecutivo Estatal convienen en definir las metas de impacto relativas a 1996, así como aquellas por alcanzarse al año 2000. Dichas metas se orientarán fundamentalmente a apoyar a las zonas rurales y a las colonias populares y serán, entre otras, las relativas a la población por atender, por rango de localidad en las siguientes áreas: agua potable, drenaje y letradas; salud (atención primaria); educación primaria y secundaria; electrificación; vivienda; apoyos alimentarios y nutricionales; caminos; abasto; empleo emergente. Asimismo, se considerarán como otros indicadores: apoyos a la superficie agrícola de alta siniestralidad y/o baja productividad, capacitación y asistencia técnica a los municipios y grupos sociales.

Las referidas metas orientarán los procesos de planeación y programación de las acciones de desarrollo social, y se promoverán ante los municipios para que las apoyen en sus respectivos procesos de planeación y programación, respetando las prioridades que señalen los Consejos de Desarrollo Municipal en la integración de sus programas de inversión.

NOVENA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal evaluarán anualmente el cumplimiento de las metas acordadas, como base para derivar estrategias que coadyuven a fortalecer y hacer más eficiente la aplicación de la Política de Desarrollo Social en el Estado, y apoyar la programación de los ejercicios subsequentes.

CAPÍTULO III

DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

DÉCIMA.- Con el objeto de dar cumplimiento a los postulados del Nuevo Federalismo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social descentralizará programas y recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal previsto en el Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, en favor del Estado y, por conducto de éste, a los municipios.

Mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal se atenderán las demandas de infraestructura y servicios básicos, se apoyarán pequeños proyectos para el cultivo de las áreas agrícolas de alta sinestralidad y/o baja productividad, y se continuará el programa para disminuir la deserción escolar.

Este Fondo se dirigirá específicamente a los siguientes programas: suministro de agua potable, alcantarillado y drenaje; electrificación de colonias marginadas urbanas y comunidades rurales; urbanización de colonias populares y comunidades rurales; construcción y conservación de infraestructura educativa básica; infraestructura de salud; caminos rurales, así como apoyos a mejoramiento de vivienda, instalaciones deportivas menores, la eficiencia educativa terminal en educación primaria, alimentación y nutrición; proyectos productivos para los grupos marginados; acciones para el cultivo de áreas agrícolas de alta sinestralidad y/o baja productividad y acciones para el mejoramiento de la capacidad técnica-administrativa de los municipios, entre otros.

Asimismo, y en virtud de que existen compromisos con los beneficiarios de las acciones relativas a los apoyos económicos para el cultivo de las áreas agrícolas de alta sinestralidad y/o baja productividad, y del programa para disminuir la deserción escolar en la educación primaria, los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en garantizar la atención a dichos beneficiarios. Para ello, los recursos financieros destinados a esas acciones se considerarán por las partes como gasto irreducible dentro del techo financiero del Estado.

Complementarán las acciones y recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, los cuales se articularán con el primero en una sola estrategia para alcanzar los objetivos de la Política para la Superación de la Pobreza.

El Fondo de Prioridades Estatales atenderá a las obras pendientes de concluir en el ejercicio fiscal de 1995, así como también aquellos proyectos que tengan un alcance regional o rebasen el ámbito de un municipio, a juicio del Gobierno Estatal. Serán acciones prioritarias por única vez, las obras de otros programas del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza" que hayan quedado pendientes de concluir en el ejercicio fiscal de 1995, y que hubieren tenido asignación presupuestal en años anteriores, a través de este Convenio.

Con el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación se apoyarán las acciones para continuar el Programa Emergente de Empleo, el servicio social de los egresados de instituciones de educación media superior, la atención a jornaleros y a las empresas y fondos de cohesión del sector social.

El monto total de los Fondos se integrará con los recursos federales que, del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", corresponden al Estado, mismas que representarán un 85% del monto total de financiamiento requerido para los programas previstos en el presente Convenio. Estos recursos se complementarán con una aportación del Estado, la cual representará el 15% de dicho monto total de financiamiento.

DÉCIMA PRIMERA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a promover que la planeación, operación y control de las obras y/o acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal, se lleven a cabo por los Ayuntamientos con la intervención de los Consejos de Desarrollo Municipal. Para estos efectos el Ejecutivo Estatal se compromete a transferir a los municipios los recursos de dicho Fondo provenientes del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", así como los recursos propios a que se refiere la cláusula décima novena, y a brindarle el apoyo y asesoría técnica que requieran para la operación de dichas obras y acciones.

DÉCIMA SEGUNDA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a promover un mayor equilibrio en el desarrollo regional, inspirado en la política de un Nuevo Federalismo que genere una más amplia participación de los tres niveles de gobierno en la atención de las necesidades de la población. Con dicho propósito distribuirán en forma equitativa, racional y transparente los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, y los recursos que aporte el Estado, entre los municipios, conforme a la fórmula que fue definida por el Gobierno del Estado, misma que se contiene en el Anexo, que forma parte de este Convenio.

Las partes convienen en que la fórmula tendrá vigencia durante el presente ejercicio fiscal, misma que podrán revisar y en su caso modificar al concluir dicho ejercicio.

En atención a lo anterior y en cumplimiento a lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, el Ejecutivo Estatal publicó la distribución del Fondo de Desarrollo

Social Municipal el 11 de febrero del presente año en el Periódico Oficial del Gobierno Estado.

DÉCIMA TERCERA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal convienen que las propuestas de las obras y acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal serán formuladas por los Consejos de Desarrollo Municipal y los municipios con la participación del Estado, y de la Secretaría de Desarrollo Social.

DÉCIMA CUARTA.- Para el cumplimiento oportuno de los obras y acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal, se destinará un 3% del total de dicho Fondo, incluidos los recursos estatales, para gastos indirectos. Con el objeto de apoyar la absorción de funciones por parte del Gobierno del Estado y sobre todo, elevar la capacidad técnica, administrativa, de promoción a la organización social, entre otras, de los municipios, al efecto los Ejecutivos Federal y Estatal acordarán la distribución, entre la Secretaría de Desarrollo Social, el Estado y los municipios, del porcentaje señalado.

DÉCIMA QUINTA.- Las asignaciones para cada municipio en el Fondo de Desarrollo Social Municipal, no podrán ser modificadas durante la vigencia del presente Convenio, salvo por caso fortuito o causa de fuerza mayor, con la aprobación del Consejo de Desarrollo Municipal de los municipios en cuestión, la validación del Ejecutivo Estatal y la autorización que otorgue la Secretaría de Desarrollo Social, sujetándose en todo caso a la disponibilidad presupuestal.

DÉCIMA SEXTA.- Para el logro de los objetivos de los programas y recursos de los Fondos del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, emitirá las normas y manuales de operación correspondientes.

Las partes convienen en dar cabal observancia y verificar el cumplimiento de dichas normas y manuales, en sus respectivos ámbitos de competencia, conforme a las disposiciones específicas de cada programa.

Asimismo, el Ejecutivo Federal se compromete a regular la participación de la Secretaría de Desarrollo Social en el desarrollo de los programas del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", para que su actuación apoye los objetivos de la descentralización orientada a una más eficiente ejecución de la política social en el Estado.

En ese tenor, las funciones esenciales de la Secretaría de Desarrollo Social, en orden a los programas del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", serán las relativas a: planeación global de la política social, definición de las normas y lineamientos de operación de los programas, seguimiento y evaluación; promoción e impulso a la participación social, y asistencia técnica al Estado y municipios en las diversas materias asociadas al desarrollo de la política social.

DÉCIMA SÉPTIMA.- El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece como uno de los objetivos centrales del desarrollo social: disminuir la pobreza y la exclusión social, asimismo, incluye la promoción de un desarrollo equilibrado entre las regiones del país. Por lo anterior, el Ejecutivo Federal se compromete a impulsar acciones específicas para cada zona, apoyando las iniciativas del Ejecutivo Estatal, que hagan posible la concurrencia de la entidad y de la Federación en los programas que, por su naturaleza, tengan importancia nacional y que, a la vez, sean de interés prioritario para el Gobierno Local.

En este contexto, las partes otorgarán atención prioritaria a las zonas con mayores rezagos, y la definición de las regiones y procedimientos de coordinación se realizarán con la prioridad de acuerdo a las prioridades que establezca el Ejecutivo Estatal en el marco de la estrategia de integración social y productiva para la incorporación al desarrollo de los grupos más desprotegidos. Para la realización de dichas acciones se considerarán particularmente las características de integralidad, descentralización, participación, sustentabilidad y corresponsabilidad de la nueva Política de Desarrollo Social.

Con base en los lineamientos anteriores, los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en adoptar una regionalización común para la operación coordinada de los programas. Con ello se identificará a la población específica y procedimientos de coordinación se realizarán con la prioridad de acuerdo a las prioridades que establezca el Ejecutivo Estatal en el marco de la estrategia de integración social y productiva para la incorporación al desarrollo de los grupos más desprotegidos. Para la realización de dichas acciones se considerarán particularmente las características de integralidad, descentralización, participación, sustentabilidad y corresponsabilidad de la nueva Política de Desarrollo Social.

Con base en los lineamientos anteriores, los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en adoptar una regionalización común para la operación coordinada de los programas. Con ello se identificará a la población específica y procedimientos de coordinación se realizarán con la prioridad de acuerdo a las prioridades que establezca el Ejecutivo Estatal en el marco de la estrategia de integración social y productiva para la incorporación al desarrollo de los grupos más desprotegidos. Para la realización de dichas acciones se considerarán particularmente las características de integralidad, descentralización, participación, sustentabilidad y corresponsabilidad de la nueva Política de Desarrollo Social.

Región Norte.- Asientos; Cosío; San José de Gracia; Tepezalá y El Llano.

CAPÍTULO IV

DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

DÉCIMA OCTAVA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal consolidarán las acciones que conjunta y corresponsablemente realizan en el combate a la pobreza, y en la elevación de los niveles de vida de la población menos favorecida.

DÉCIMA NOVENA.- Para la ejecución descentralizada de los programas del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", el Ejecutivo Federal se compromete a transferir al Ejecutivo Estatal, recursos presupuestales que corresponden al Fondo de Desarrollo Social Municipal, señalado en la cláusula décima, por un monto de \$91'018,237.00 (NOVENTA Y UN MILLONES DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS 00/100 M.N.), los cuales serán complementados con las aportaciones estatales convenidas que ascienden a \$18'062,042.00 (DIECISEIS MILLONES SESENTA Y DOS MIL CUARENTA Y DOS PESOS 00/100 M.N.).

VIGÉSIMA.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Ejecutivo Estatal convendrán oportunamente el calendario de ministraciones de los recursos federales que corresponden a los municipios dentro del Fondo de Desarrollo Social Municipal, que se descentralizan en favor del Estado.

El Ejecutivo Estatal elaborará su calendario de ministraciones de los recursos estatales que aporte, de tal manera que se ajuste con el calendario correspondiente a los recursos federales.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Con el objeto de que se ejecuten en forma puntual y eficiente los programas del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a ministrar los recursos financieros que, en los montos y términos señalados en las cláusulas décima novena y vigésima de este Convenio, les corresponde aportar.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en revisar trimestralmente el calendario de ministraciones a que hace referencia la cláusula vigésima, en función de los avances de las acciones ejecutadas a efecto de hacer las correcciones pertinentes.

En caso de presentarse incompatibilidades entre los recursos ministrados y ejercidos, las partes aceptan suspender la ministración de recursos en forma temporal, hasta que se expliquen y se justifiquen ante la Secretaría de Desarrollo Social, las causas que motivaron la irregularidad, notificando oportunamente de ello a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

VIGÉSIMA TERCERA.- El Ejecutivo Estatal se compromete a suministrar a los municipios conjuntamente con los recursos federales, sus aportaciones, señaladas en la cláusula décima novena, para la realización de los programas incluidos en el Fondo de Desarrollo Social Municipal.

VIGÉSIMA CUARTA.- Para apoyar el financiamiento de los programas incluidos en los Fondos del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", el Ejecutivo Estatal se compromete a promover ante las comunidades participantes en dichos programas, realicen aportaciones para su financiamiento.

VIGÉSIMA QUINTA.- El Ejecutivo Estatal se compromete a no solicitar aportaciones a los municipios para el financiamiento de los programas que se les descentralicen, ni afectar las participaciones fiscales municipales, para complementar la aportación estatal prevista en este Convenio.

Asimismo, se compromete a destinar los recursos provenientes de los Fondos, exclusivamente a las acciones y programas derivados de los mismos, de acuerdo con la normalidad y los manuales que para tal efecto emita la Secretaría de Desarrollo Social.

CAPÍTULO V

DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

VIGÉSIMA SEXTA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a definir, promover e instrumentar estrategias que fortalezcan y eficienten la participación social en la formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los programas que se realicen en el marco de la Política de Desarrollo Social.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, se compromete a fortalecer sus áreas técnicas, responsables de la capacitación, promoción y apoyo a la organización y la participación social, cristalizándose mediante este impulso la Política de Desarrollo Social.

VIGÉSIMA OCTAVA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Desarrollo Social, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como el Ejecutivo Estatal promoverán la consolidación del funcionamiento eficiente de los Consejos de Desarrollo Municipal, para que sean la instancia de programación, operación, control, seguimiento y evaluación del Fondo de Desarrollo Social Municipal, así como de los demás programas que se descentralicen a los municipios.

Asimismo, se comprometen a proporcionar a los servidores públicos municipales, los apoyos, capacitación y asistencia técnica necesarios, para la consolidación del funcionamiento de los referidos Consejos.

VIGÉSIMA NOVENA.- Para impulsar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y acciones de la Política de Desarrollo Social, los Ejecutivos Federal y Estatal promoverán ante las autoridades municipales, que los

programas incluidos en el Fondo de Desarrollo Social Municipal, sean ejecutados preferentemente con la participación de la sociedad organizada, con el apoyo y la asesoría de los municipios o de otras dependencias, o bien de colegios de profesionistas y universidades.

Asimismo, se comprometen las partes a impulsar la participación comunitaria en la ejecución de las obras del Fondo de Prioridades Estatales y del Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación, del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", cuando la ejecución de las mismas, pueda llevarse a cabo por las organizaciones comunitarias, y cuando la población así lo determine.

TRIGÉSIMA.- El Ejecutivo Estatal se compromete de manera coordinada con la Federación, a formular e instrumentar estrategias de capacitación, asistencia técnica y apoyo en general, hacia las comunidades, con la participación de los municipios y de los Consejos de Desarrollo Municipal, a fin de mejorar las capacidades organizativas, técnicas, administrativas y de gestión, de las mismas.

TRIGÉSIMA PRIMERA.- A fin de formalizar la constitución y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Municipal, el Ejecutivo Estatal asume el compromiso de proponer las reformas que se requieran, a efecto de que se incorpore a los ordenamientos jurídicos, la figura de los Consejos de Desarrollo Municipal.

TRIGÉSIMA SEGUNDA.- Para actualizar el marco jurídico que regula, promueve y garantiza la participación de la sociedad en la instrumentación de la Política de Desarrollo Social, el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal se comprometen a promover las modificaciones necesarias para tales efectos.

CAPÍTULO VI

DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL

TRIGÉSIMA TERCERA.- El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Ejecutivo Estatal se comprometen conjuntamente a formular, instrumentar y dar seguimiento, a un programa para el desarrollo de la capacidad técnica, administrativa, de promoción a la organización social, entre otras actividades, de las administraciones municipales, a fin de apoyarlas en el manejo y operación de los programas y recursos que se les descentralicen a los municipios. Dicho programa atenderá los aspectos técnico-administrativo, de promoción y organización social; asimismo deberá contener, diagnóstico, objetivos, estrategias, metas, instrumentos, proyecciones a mediano plazo; y se dará en el prioridad a la atención de los municipios con mayores niveles de pobreza y menor desarrollo en la capacidad administrativa y técnica.

Ambos órdenes de gobierno se comprometen a que el citado programa, se formulará en los tres meses siguientes, contados a partir de la firma de este Convenio, y a iniciar en el presente ejercicio fiscal su operación.

Asimismo, las partes convienen en invitar al H. Congreso Local, a que colabore en la promoción de las acciones de capacitación al municipio para coadyuvar en el mejor manejo y operación de los programas y recursos que se le descentralicen.

TRIGÉSIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Ejecutivo Estatal apoyarán con recursos financieros del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", la ejecución de acciones de fortalecimiento institucional municipal, derivadas del programa mencionado en la cláusula anterior. Asimismo, diseñarán e instrumentarán una estrategia de coordinación interinstitucional que redunde en la adopción de esquemas y criterios compartidos, que den unidad a sus prácticas, de acuerdo con los principios de la Política de Desarrollo Social.

CAPÍTULO VII

DE LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN EL ESTADO

TRIGÉSIMA QUINTA.- Con el propósito de verificar que los programas ejecutados en el marco de la Política de Desarrollo Social favorezcan a los grupos sociales más pobres, el Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Desarrollo Social, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, y el Ejecutivo del Estado, se comprometen a llevar a cabo sus tareas de evaluación, control y seguimiento de los programas y recursos derivados del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza".

Para el logro del objetivo anterior, ambos órdenes de gobierno fortalecerán sus áreas técnicas de evaluación, control y seguimiento, y estrecharán la coordinación entre los mismos.

El Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías mencionadas y el Ejecutivo Estatal asumen la responsabilidad de realizar periódicamente, la evaluación de los resultados generados por los Fondos, programas y acciones ejecutados en la entidad con recursos del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza".

TRIGÉSIMA SEXTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, llevará a cabo la evaluación, control y seguimiento del ejercicio de los recursos del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", así como de las obras y proyectos que se emprendan con dichos recursos, utilizando para ello, de entre otros instrumentos, un sistema de cómputo que para tal efecto se establezca.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, formulará al Ejecutivo del Estado observaciones y recomendaciones que coadyuven a fortalecer o reorientar los programas y acciones para la superación de la pobreza que se ejecuten en la entidad.

Asimismo, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Ejecutivo Federal llevará a cabo un programa de seguimiento, con el propósito de verificar la correcta y oportuna observancia de las recomendaciones formuladas, en torno al desarrollo de los programas y acciones para la superación de la pobreza, financiados con recursos del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza".

TRIGÉSIMA SÉPTIMA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a establecer un Sistema Estatal Computarizado de Registro y Control de la Información que permita la disponibilidad oportuna de los datos y registros necesarios para el desarrollo de las funciones de evaluación y seguimiento de los programas del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza". Ambas partes, otorgarán apoyo técnico a los municipios en la operación de dicho Sistema.

Para el cumplimiento de lo anterior, el Ejecutivo Federal proporcionará al Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, un sistema computarizado (software) de registro y control de la información a nivel estatal, regional y municipal, asimismo, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se entregará al Estado, un programa de cómputo que se empleará en el registro de datos técnicos y financieros, así como en el control de los recursos del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza".

TRIGÉSIMA OCTAVA.- El Ejecutivo Estatal se compromete a suministrar la información necesaria para la evaluación, seguimiento y control de los programas, a la Secretaría de Desarrollo Social, con las características y periodicidad que establezca dicha dependencia, en los manuales correspondientes y de tener disponible para su revisión la documentación de carácter técnico, administrativo o contable relativa a los mismos, así como entregar un documento evaluatorio del avance de la Política de Desarrollo Social en el Estado, cuyo alcance y características serán definidas en los manuales correspondientes que ésta emita.

El Ejecutivo Estatal se compromete a apoyar, a la Secretaría de Desarrollo Social en la aplicación de instrumentos específicos de evaluación sobre los programas del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", y observar previo estudio, las recomendaciones que al respecto se emitan.

De igual forma, el Ejecutivo Estatal se compromete a promover ante los municipios la formulación de informes de seguimiento de los programas del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", sujetándose a la normatividad que emita al efecto la Secretaría de Desarrollo Social. Dichos informes les remitirán al Estado, asimismo promoverá ante los municipios, la formulación y entrega de informes periódicos de evaluación, sujetándose a la normatividad que emita dicha dependencia.

TRIGÉSIMA NOVENA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, se compromete a proporcionar al Ejecutivo Estatal, a los municipios y a los Consejos de Desarrollo Municipal, la asistencia técnica, y los apoyos metodológicos que se requieran para que lleven a cabo sus acciones de evaluación y seguimiento.

CUADRAGESIMA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Ejecutivo Estatal se comprometen a celebrar reuniones periódicas para la evaluación y seguimiento de los programas derivados del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza" y de la Política de Desarrollo Social en el Estado, a fin de perfeccionar las estrategias y acciones que coadyuven a fortalecer el desarrollo eficiente de dichos programas a partir de resultados obtenidos de la evaluación diagnóstica, de proceso, de resultados y de impacto que se hayan realizado, producto de la coordinación entre ambas instancias.

CUADRAGESIMA PRIMERA.- El Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Ejecutivo Estatal se comprometen a formular, instrumentar y dar seguimiento a un programa de apoyo técnico y de capacitación a los servidores públicos de los municipios y a los miembros del Consejo de Desarrollo Municipal, en materia de evaluación y seguimiento de los programas que se descentralicen.

CAPÍTULO VIII

DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL, EVALUACIÓN Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

CUADRAGESIMA SEGUNDA.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, se compromete a asesorar y apoyar al Ejecutivo Estatal en la realización de acciones para la instrumentación o fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación y para el desarrollo y modernización de las administraciones públicas estatal y municipales, a fin de asegurar la aplicación transparente, honesta y eficaz de los recursos objeto del presente Convenio.

Para efecto de lo anterior, las Secretarías de Desarrollo Social, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias, conjuntamente con el órgano estatal de control llevarán a cabo periódicamente el análisis de resultados de las acciones realizadas a fin de proponer en su caso las medidas pertinentes para el logro de los objetivos.

CUADRAGÉSIMA TERCERA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Ejecutivo Estatal a través de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADEA, que será coordinada por el titular del órgano interno de control del Ejecutivo Estatal, realizarán la fiscalización y evaluación periódica de los Fondos, programas y acciones ejecutados en la entidad con recursos federales, con el objeto de conocer el grado de su cumplimiento.

CUADRAGÉSIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal, conforme a la normatividad que al efecto establezca a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Ejecutivo Estatal, llevarán a cabo acciones tendientes al fortalecimiento y consolidación al Programa de Contraloría Social, en la ejecución de los programas de desarrollo social, apoyando y promoviendo la participación comunitaria organizada en el control y vigilancia de las acciones y obras financiadas parcial o totalmente con recursos provenientes del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza".

Asimismo, las partes convienen en realizar acciones de fortalecimiento y apoyo, mediante esquemas de capacitación, asesoría técnica y difusión a las funciones de los Vocales de Control y Vigilancia de los comités comunitarios constituidos para la ejecución de obras y acciones y en su oportunidad de los Vocales de los Consejos de Desarrollo Municipal, a fin de que se dé cumplimiento pleno a los propósitos del Programa de Contraloría Social.

CUADRAGÉSIMA QUINTA.- El Ejecutivo Estatal continuará promoviendo la creación y operación de mecanismos de atención a la ciudadanía, para la orientación, recepción y resolución de quejas y denuncias, a través de las instancias competentes, en relación con los servicios, obras y acciones realizadas en el marco de este Convenio, informando periódicamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre la situación de las mismas.

CUADRAGÉSIMA SEXTA.- El Ejecutivo Estatal entregará trimestralmente a las Secretarías de Desarrollo Social, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo la información programática, presupuestal y de avances físicos y financieros, en relación con la ejecución de los distintos programas previstos en el presente Convenio, acompañada de los informes de resultados de la evaluación que se lleve a cabo en el seno de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADEA, así como a solicitud de parte, la documentación de carácter técnico-administrativo o contable relativa a los mismos programas.

CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA.- El Ejecutivo Estatal continuará promoviendo la creación y operación de los órganos municipales de control y evaluación, así como los esquemas correspondientes a los Consejos de Desarrollo Municipal y comités comunitarios, a efecto de avanzar en la coordinación Federación-Estado-Municipio en esta materia; para ello, los Ejecutivos Federal y Estatal, proporcionarán a los municipios la asesoría y apoyo técnico necesarios, a fin de que se establezcan los mecanismos de supervisión y vigilancia del gasto público, particularmente el que corresponde a recursos aplicados en el marco de este Convenio.

CUADRAGÉSIMA OCTAVA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal, continuarán elaborando el Inventario Estatal de Obra Pública, registrando en el mismo, las obras terminadas y aquellas que se encuentren en proceso, enviándose a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para la planeación y ejecución de los programas de trabajo correspondientes.

CAPÍTULO IX

ESTIPULACIONES FINALES

CUADRAGÉSIMA NOVENA.- Cuando se presenten condiciones económicas extraordinarias o imprevisibles, o por casos fortuitos o de fuerza mayor, que en cualquier forma sean ajenos a la voluntad de los otorgantes, y que motiven el incumplimiento por una de las partes de alguna de las obligaciones específicas que se establecen en el presente Convenio, las partes acuerdan que la otra quedará liberada del cumplimiento de las obligaciones que le son correlativas.

QUINCUGÉSIMA.- Cuando el incumplimiento del presente Convenio y de los acuerdos que del mismo deriven, sea consecuencia del dolo, culpa o negligencia de los servidores públicos y demás autoridades a quienes compete

realizar las acciones previstas en este Instrumento, las partes convienen en que se procederá de inmediato a comunicar los hechos a las autoridades federales o locales que resulten competentes, a fin de que se determinen las responsabilidades administrativas en que se hubiere incurrido y se apliquen las sanciones que procedan conforme a la legislación aplicable.

Dichas responsabilidades administrativas serán independientes de las del orden civil o penal que puedan configurarse. Para estos efectos, las partes se comprometen a comunicar de inmediato a las autoridades competentes, los hechos de que tengan conocimiento y, en virtud de éstos, a ejercer las acciones que conforme a derecho procedan.

QUINCUAGÉSIMA PRIMERA.- El incumplimiento por parte del Ejecutivo Estatal, al presente Convenio, a los documentos que de él deriven, y a los manuales respectivos, originará la suspensión en la ministración de los recursos federales para el financiamiento de los programas, materia del presente Instrumento. Cuando en ejercicio de sus atribuciones la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo detecte tales incumplimientos, podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Social la suspensión de la radicación de dichos recursos e inclusive el reintegro de los mismos.

Si el incumplimiento es atribuible a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Estatal, dará parte a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la dependencia o entidad a cuyo cargo esté el Programa en operación, además el Ejecutivo Estatal suspenderá su participación en la operación del mismo, y se le considerará relevado del cumplimiento de su obligación.

QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA.- De las controversias que se susciten con motivo de la ejecución del presente Convenio, conocerá la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables de su Ley Reglamentaria, y 44 de la Ley de Planeación.

QUINCUAGÉSIMA TERCERA.- Este Convenio surte sus efectos para el presente ejercicio fiscal, a partir del día primero de enero de mil novecientos noventa y seis y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en los diarios de mayor circulación en la entidad, con el propósito de que la población conozca de las acciones coordinadas de la Federación con el Estado.

El presente Convenio se suscribe por los titulares de los Ejecutivos Federal y Estatal, así como por los servidores públicos federales y estatales que a continuación se señalan:

Aguascalientes, Ags., a 8 de mayo de 1996.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Fariel Cubillas.- Rúbrica. El Gobernador del Estado de Aguascalientes, Otto Granados Roldán.- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Jesús Orozco Castellanos.- Rúbrica.-

ANEXO

CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL

DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DEL FONDO

ESTADO DE AGUASCALIENTES

La distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) entre los 11 ayuntamientos de la entidad se fundamenta en los "Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990", del Consejo Nacional de Población (CONAPO); de donde se obtiene la siguiente información:

- Población total por municipio.
- Población rural por municipio.
- Índice de marginación, y
- Grado de marginación.

Con la información anterior, se elaboran los siguientes criterios de distribución, no sin antes señalar que su aplicación se apoya en un Techo Financiero (TF) que no incluye el 3% por concepto de gastos indirectos.

Primer paso.- Determinar el peso de la población municipal entre la población total del Estado, multiplicando el resultado por el 20% del TF, obteniéndose así la inversión por municipio:

$$\frac{PTI}{PTE} [(TF) (0.20)]$$

(1)

Segundo paso.- Determinar la población rural de cada municipio multiplicando la población total de cada uno por el porcentaje de población en localidades menores de 5 mil habitantes (CONAPO). El resultado de cada uno se suma a fin de obtener la población rural total de la entidad; dividiéndose cada municipio entre dicho total para determinar un peso relativo y a éste se le multiplica por el 40% del TF, asignado al Estado:

$$\frac{PRI}{PRE} [(TF) (0.40)]$$

(2)

Tercer paso.- Determinar el Índice de Marginación Municipal Transformado (IMMT) sumando a cada índice de marginación el valor absoluto del menor índice de marginación existente a nivel nacional (2.678) a fin de convertir positivamente el índice municipal. El resultado de esta conversión se multiplica por la población total de cada municipio obteniéndose así un factor para cada uno; mismos que se suman en un factor total.

El factor municipal se divide entre el factor total y el resultado se multiplica por el 40% del Techo Financiero:

$$\frac{(IMMT_i)(PTI)}{\sum [(IMMT_j)(PTI)]} [(TF) (0.40)]$$

(3)

FÓRMULA RESULTANTE:

$$AM = \frac{PTI}{PTE} [(TF)(0.20)] + \frac{PRI}{PRE} [(TF)(0.40)] + \frac{(IMMT_i)(PTI)}{\sum [(IMMT_j)(PTI)]} [(TF)(0.40)]$$

(4)

EN DONDE:

- AMI = Asignación para cada municipio.
- PTI = Población total del i-ésimo municipio.
- PTE = Población total del Estado.
- TF = Techo Financiero asignado al Estado.
- PRI = Población rural del i-ésimo municipio.
- PRE = Población rural total del Estado.
- IMMTi = Índice de marginación municipal transformado.

NOTAS FIN

1 (Emergente)

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

Tomo DXVI, No. 6, Pág. 11

México, D. F., Lunes 9 de Septiembre de 1996

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría general del Derecho Administrativo*, 4a. edición, Porrúa, S.A., México, 1981.
2. ARNAIZ AMIGO, AURORA. *¿Qué es el Estado?* UNAM, México, 1979.
3. BENSON, NETTIE LEE. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, FCE, México, 1955.
4. BORJA SORIANO, MANUEL. *Teoría general de las obligaciones*, 8a edición, Porrúa, S.A., México, 1982.
5. BURGOA, IGNACIO. *Evolución de la idea federalista*, en: *México, 50 años de Revolución*, FCE, México 1961.
6. CARPIZO, JORGE. *El Derecho en México*, UNAM, México, 1996.
7. CHAPOY BONIFAZ, DOLORES BEATRIZ. *Finanzas nacionales y finanzas estatales*, UNAM, México, 1992.
8. DABIN, JEAN. *Doctrina general del Estado*, Editorial Jus, México, 1946.
9. DE LA CUEVA, MARIO. *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, en: *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, UNAM, México, 1957.
10. DE TOCQUEVILLE, ALEXIS. *De la democracia en América*, FCE, México, 1963.
11. ESCOLA, HÉCTOR. *Tratado integral de los contratos administrativos*, 1a. edición, De Palma, Buenos Aires, 1977.
12. FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, 33a. edición., Porrúa, S.A., México, 1994.
13. GAMAS TORRUCO, JOSÉ. *Los grandes problemas jurídicos, recomendaciones y propuestas*, Porrúa, S.A., México, 1995.

14. GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. *Introducción al estudio del Derecho*, 28a. edición, Porrúa, S.A., México, 1978.
15. GARCÍA PELAYO, MANUEL. *Derecho constitucional comparado*, Manuales de la "Revista de Occidente", Madrid, 1961.
16. GONZÁLEZ URIBE, HÉCTOR. *Teoría Política*, Porrúa, S.A., México, 1977.
17. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Porrúa, S.A., México, 1993.
18. GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Alfredo. *Concepto Positivista del Orden Jurídico*, México, 1995.
19. HAMILTON, MADISON Y JAY. *El Federalista*, FCE, México, 1943.
20. JELLINEK, GEORGE. *Teoría general del Estado*, Albatros, Argentina, 1943.
21. KELSEN, HANS. *Teoría general del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1943.
22. MARQUET GUERRERO, PORFIRIO. *La estructura constitucional del Estado Mexicano*, UNAM, México, 1975.
23. MOUSKHELI, M. *Teoría jurídica del Estado federal*, Editora Nacional, México, 1981.
24. NAVA NEGRETE, ALFONSO. *Derecho Administrativo*, UNAM, México, 1991.
25. ----- *Derecho Administrativo Mexicano*, FCE, México, 1995.
26. O'GORMAN, EDMUNDO. *Breve historia de las divisiones territoriales*, Editorial Polis, México, 1937.
27. ORTEGA LOMELIN, ROBERTO. *Federalismo y Municipio*, FCE, México, 1994.
28. RECAREDO FERNÁNDEZ DE VELASCO. *Los contratos administrativos*, Madrid, 1927.

29. REYES HEROLES, JESÚS. *Rousseau y el liberalismo mexicano*, en: *Presencia de Rousseau*, UNAM, México, 1962.
30. SÁNCHEZ MEDAL, RAMÓN. *De los contratos civiles*, 4a. edición, Porrúa, S.A., México, 1978.
31. SCHMITT, CARL. *Teoría de la Constitución*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.
32. SCHWARTZ, BERNARD. *Los Poderes del Gobierno*, UNAM, México, 1966.
33. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, Porrúa, S.A., México, 1981.
34. ———. *Glosario para el proceso de planeación*, México, 1985.
35. SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho administrativo*, 10a. edición, Porrúa, S.A., México, 1981.
36. SIERRA, JUSTO. *Evolución política del pueblo mexicano*, Tomo XII, UNAM, México, 1948.
37. TAMAYO Y SALMORÁN, ROLANDO. *El Derecho en México*, UNAM, México, 1996.
38. TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, S.A., México, 1985.
39. ———. *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, S.A., México, 1967.
40. WILSON, WOODROW. *El Estado*, Editorial Americana, Buenos Aires, 1943.