

285



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

**"RETOS Y PERSPECTIVAS DEL  
FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO"**

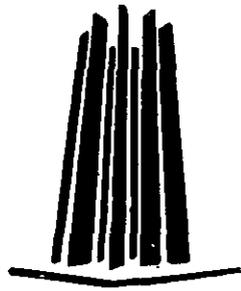
EXPOSICIÓN

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**LILIANA MARTÍNEZ TRUJILLO**

ASESOR: LIC. JORGE LUIS ABARCA MORENO

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO

2001





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.

A MIS PADRES COMO UNA MUESTRA DE MI INMENSO  
AGRADECIMIENTO POR SU APOYO Y COMPRENSION  
EN CADA MOMENTO DE MI VIDA

## INDICE

Pág.

### INTRODUCCIÓN

#### CAPÍTULO 1

##### GENERALIDADES DEL FEDERALISMO

1.1. El federalismo desde un enfoque teórico.....	5
1.1.1. Concepto y características del federalismo.....	5
1.1.2. Gobierno Federal y la confederación.....	8
1.1.3. Gobierno Federal y el Estado unitario.....	9
1.2. Formación histórica del federalismo mexicano.....	10
1.2.1. Evolución histórica, política y jurídica.....	10
1.3. Federalismo Fiscal.....	41

#### CAPÍTULO 2

##### FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

2.1. Formas de Estado.....	44
2.1.1. Simples o unitarios.....	45
2.1.2. Compuestos y complejos.....	46
2.2. Formas de Gobierno.....	48
2.2.1. Puras.....	49
2.2.2. Impuras.....	53
2.3. Otras clasificaciones.....	56
2.3.1. Oligárquicas.....	56
2.3.2. República.....	60

## CAPÍTULO 3

### EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO.

3.1. Federalismo.....	67
3.2. Estado federal.....	67
3.3. Funcionamiento en el ámbito nacional, excepto en el control de la constitucionalidad.....	69
3.4. Funcionamiento en el ámbito internacional y en materia de control de la constitucionalidad.....	73
3.5. Facultades concurrentes.....	74
3.6. Facultades Implícitas.....	75
3.7. La autonomía municipal.....	78
3.8. La invasión de esferas de competencia.....	79
3.9. Fallas en el sistema de competencias.....	80
3.10. El federalismo en el plan nacional de desarrollo 1995-2000.....	82

## CAPÍTULO 4

### RETOS Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO

4.1. Modelos establecidos de acuerdo a la distribución de competencias.....	88
4.2. Facultades de la Federación.....	89
4.3. Facultades de los Estados.....	90
4.4. Facultades de los Municipios.....	90
4.5. La doble tributación.....	92
4.6. La coordinación fiscal nacional.....	95

## CONCLUSIONES

## BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCIÓN

La concurrencia de los órdenes de gobierno en la coordinación fiscal tiene como imperativo fundamental determinar las facultades que propician el equilibrio necesario para el aprovechamiento racional de recursos y esfuerzos en la modernización del Estado Mexicano, para tal efecto, realizamos algunos planteamientos en razón de analizar el rendimiento de los factores que concurren en el federalismo fiscal.

Como objetivo principal demostraremos que una de las causas de un desarrollo inadecuado propiciado por el federalismo mexicano se ha dado en virtud de que las principales competencias tributarias están otorgadas al poder federal. Por ello existen diversos factores que impiden un verdadero federalismo fiscal en nuestro país.

Por lo que revisamos el marco constitucional para dejar en claro la Rectoría Económica del Estado y el Sistema Nacional de Planeación Democrática; para que los Estados y Municipios se consideren en las leyes de coordinación fiscal y de planeación, y para que la distribución de recursos para el desarrollo se realice con un criterio regional evitando la duplicidad de funciones.

Para esto es necesario una clara transparencia en la aplicación de recursos y asignar fondos adicionales de manera más justa y equitativa a los Estados y Municipios con menor grado de desarrollo.

Con esta investigación observamos el estado actual que guarda el federalismo fiscal; y realizamos algunas propuestas de cómo se pueden destrabar su aplicación.

Esta tesis está integrada por cuatro capítulos, de los cuales describimos a grandes rasgos su contenido:

En el capítulo primero, Generalidades del Federalismo, establecemos el marco de referencia, tratando al federalismo desde un enfoque teórico, considerando el concepto y características del mismo, así como Gobierno Federal, Confederación y Estado Unitario; también en el marco histórico tratamos su evolución histórica, política y jurídica, y las opiniones de algunos especialistas en la materia, cerrando éste capítulo con la definición de Derecho Fiscal.

En el segundo capítulo, explicamos las formas de Estado y de Gobierno que dan sustento a ésta tesis.

En el tercer capítulo, tratamos el federalismo como forma de Estado, señalando el Estado Federal, las facultades concurrentes, las facultades implícitas, la autonomía municipal, la invasión de las competencias y cómo se contempla el federalismo en el plan nacional de desarrollo 1995-2000.

En el cuarto y último capítulo, mencionamos los Retos y Perspectivas del Federalismo Fiscal en México, que es el punto toral de éste trabajo de investigación, en donde sobresalen las facultades de los tres órdenes de gobierno, la doble tributación y la coordinación fiscal.

Por último realizamos las conclusiones y las propuestas pertinentes para comprobar la hipótesis planteada.

En los cuatro capítulos se establecen diversos elementos para el estudio y

análisis del Federalismo y Federalismo Fiscal en México, partiendo del marco teórico en donde se consultan tratadistas cómo: Gama Torruco José, Faya Viesca Jacinto, Lanz Cárdenas José Trinidad, Ortega Lomelí Alberto, Carpizo MacGregor Jorge, Ignacio Burgoa Orihuela, Garrera Raya José, De la Garza Sergio, Flores Zavala Ernesto y Reyes Heroles González Garza Jesús, entre otros.

# CAPÍTULO 1

## GENERALIDADES DEL FEDERALISMO

- 1.1. El federalismo desde un enfoque teórico
  - 1.1.1. Concepto y características del federalismo
  - 1.1.2. Gobierno Federal y la confederación
  - 1.1.3. Gobierno Federal y el Estado unitario
- 1.2. Formación histórica del federalismo mexicano
  - 1.2.1. Evolución histórica, política y jurídica
- 1.3. Federalismo Fiscal

## CAPÍTULO I

### GENERALIDADES DEL FEDERALISMO

#### 1.1. EL FEDERALISMO DESDE UN ENFOQUE TEÓRICO

Uno de los temas de discusión en el ámbito de la reforma del Estado, entre los actores políticos y sociales del país, se manifiesta en la necesidad de reconstruir un nuevo federalismo que haga más justa y equitativa la relación entre el gobierno federal, los estados y los municipios.

De lo anterior señalado, es determinante realizar un análisis en relación a los principales elementos teóricos que dan sustento a un sistema federal, así como sus principales características que lo distinguen de otras formas de gobierno, como son la confederación y el gobierno unitario. De ésta forma se puede conformar el deber ser de una República Federal propia de nuestra sociedad.

##### 1.1.1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO

En relación a la etimología, la palabra “Federación” implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus foederare* que equivale, a unir o ligar . Este significado es propio de la esfera jurídica, ya que el concepto señala que es una “alianza o unión”, el derecho constitucional define al Estado Federal como una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados antes de la centralización. Reconoce la coexistencia armoniosa, y equilibrada de unidades políticas distintas en un sistema global.

Es importante mencionar que el federalismo no necesariamente está ligado con una ideología o sistema político, ya que lo mismo era Estado Federal la Unión Soviética (comunista), como lo es hoy Estados Unidos (democrática-liberal), o México (con un sistema presidencialista). La diferencia existe entre otros puntos, en el grado de centralización en relación del gobierno federal con los gobiernos locales.

En relación a éstos elementos teóricos del federalismo, se puede enunciar los principales elementos que caracterizan a una República Federal, como son:

"a). La existencia de un orden constitucional al que se supeditan los niveles de gobierno y que no podrán ser mencionados unilateralmente por ninguno de éstos. En la Constitución general se establecen atribuciones y ámbitos de competencia...

b). El orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo el territorio nacional, y las normas de carácter local son sólo válidas para una parte de ese territorio, por lo cual se deriva que las normas de carácter federal son de carácter local que, a su vez, son creadas por las legislaturas de los estados...

c). La existencia de un legislativo bicameral, donde una de sus cámaras están representadas prácticamente las unidades constitutivas de la federación. En el caso de México, es el senado de la República...

d). Los gobiernos estatales y nacionales son entes de totalidad de competencias; poseen aparatos ejecutivos, legislativos y judiciales completos. Esto implica una independencia de poderes dentro del ámbito creado por ellos...

e). Supremacía nacional en una federación. Cuando el marco normativo o las acciones de

los estados contravienen a los poderes del gobierno federal, se anteponen el interés nacional, tomando en consideración que la autoridad nacional representa de la federación como un todo...

f). La existencia de un tribunal supremo que funja como árbitro para determinar los límites y extensiones de competencia, así como para resolver disputas y controversias entre los poderes en un mismo nivel o entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso de México, esta función la asume la Suprema Corte de Justicia de la Nación..."<sup>1</sup>

Es de señalar que cuanto más diversa es la población y extenso el territorio, más diferentes son las necesidades y deseos de varios grupos y regiones. Cuanto más poderoso se desee que sea un gobierno para ejecutar sus acciones bajo consenso, es decir, para obtener las metas comunes en un territorio de menor extensión, más centralizado y uniforme deberá ser el gobierno, y mayor la población y el área geográfica bajo su control directo.

Como observamos, en el primer caso, se trata de un gobierno federal, y en el segundo de una forma unitaria de gobierno. Pero cuando más se desee que el gobierno responda rápida y adecuadamente a las necesidades de muchos grupos y localidades de diferentes elementos políticos y étnicos diversos, más descentralizado y localizado deberá ser. Para tal caso, deberá asumir una forma confederada de gobierno.

En ésta idea es necesario establecer las características del federalismo, comparándolas con las de la confederación y el gobierno unitario, y no solo distinguir los conceptos sino poder entender a cada una de estas formas de gobierno.

---

<sup>1</sup>) Montero Domínguez, Salvador. El Federalismo Teórico, en el Municipio. INAP. México, 1996.

### 1.1.2. GOBIERNO FEDERAL Y LA CONFEDERACIÓN

De acuerdo con Karl N. Devtsch, una nación federal de estados difiere de una confederación en cuatro puntos fundamentales:

- a). Un gobierno federal es relativamente fuerte en cuanto a su organización, personal, presupuesto y jurisdicción, por lo que en términos generales es más fuerte en todos éstos sentidos que el gobierno cualquiera de sus estados constituyentes. En una confederación, las instituciones comunes son débiles o casi inexistentes en algunos o todos éstos aspectos.
- b). Mientras que los gobiernos federales actúan directamente sobre los individuos en todos los asuntos que caen bajo el ámbito del gobierno nacional el gobierno de una confederación trata ordinariamente con los individuos sólo en forma indirecta, a través de los gobiernos estatales y sus administraciones. Un gobierno federal puede recaudar impuestos, reunir ejércitos e imponer sus propias decisiones, mientras que una confederación depende de éstas para cuestiones de lo que los estados quieran, o de los recursos que acepten aportar.
- c). A menudo los estados se separan de una confederación, si sus propios gobernantes o votantes lo desean, mientras que en una unión federal no se permite secesión.

Y para concluir, la esfera de la jurisdicción federal de las leyes generales prevalecen sobre las de los estados, y se espera que los gobiernos estatales las obedezcan y las hagan respetar. En cambio, en una confederación una ley o decisión de las autoridades confederadas sólo será válida en un Estado cuando el gobierno de éste la ratifique, o por lo menos, no ejercite su derecho de voto en una aplicación dentro del Estado.

Históricamente la confederación ha sido un camino hacia el Estado Federal,

como sucedió en los Estados Unidos, en 1776 iniciaron como una alianza y siete años más tarde formaron un Estado confederado. Es en 1787 cuando empieza a redactar una Constitución de carácter federal, la cual es ratificada en 1791. Otro caso es el de Suiza, que aunque aún conserva el nombre de Confederación Helvética, se declaró en 1948 Estado Federal.

### 1.1.3. GOBIERNO FEDERAL Y EL ESTADO UNITARIO

El gobierno federal y el Estado unitario coinciden en que es la Constitución la que asegura la unidad del Estado, la estructura de cada uno de ellos es lo que marca la diferenciación; en una República Federal y un Estado unitario son los siguientes señalamientos:

- a). En el Estado unitario hay una supremacía del gobierno central, existe un solo poder y un solo orden jurídico. En el Estado federal existe una pluralidad de poderes, como ya se especificó y diferentes órdenes jurídicos: el de la federación y el de los gobiernos locales miembros, que coexisten y se coordinan entre sí.
- b). En un Estado federal la división de competencias entre el poder nacional y los poderes locales es rígida, pues las funciones están determinadas formalmente. En el Estado unitario, la designación de funciones y organismos locales puede ser reiteradas o alteradas por decisiones unilaterales del poder central.
- c). En los Estados unitarios las unidades constitutivas son meras circunstancias administrativas de un Estado centralista. En los Estados federales son soberanos, autónomos y dotados de instituciones políticas que funcionan plenamente.

En esta confrontación de conceptos se puede concluir que la diferencia sustancial entre un régimen federal y los gobiernos unitarios y confederados radica en su forma de organización y la relación que se establece entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. En los sistemas unitarios las subunidades de gobierno quedan subordinadas a los gobiernos centrales y con las confederaciones, las instituciones centrales compuestas por los delegados de los gobiernos estatales constitutivos están subordinados a éstos, siendo el federalismo un punto intermedio entre las concentraciones excepcionales de poder, propias de los gobiernos unitarios, y la debilidad del gobierno nacional, que caracteriza a las confederaciones.

## 1.2. FORMACIÓN HISTÓRICA DEL FEDERALISMO MEXICANO

### 1.2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA, POLÍTICA Y JURÍDICA

Por cuanto hace al análisis del surgimiento y evolución del federalismo en México se debe a dos aspectos: el histórico-político y el jurídico.

Al describir el primero de ellos, hay que analizar los antecedentes ideológicos que han determinado la gestación del federalismo, así como las modalidades que ha tenido en nuestra vida pública; y de acuerdo con el segundo debe examinarse la naturaleza misma del sistema del régimen federal como forma estatal ya implantada sobre principios y reglas constitucionales. Uno de los temas más debatidos en torno al federalismo es el de si las circunstancias del México colonial favorecían a la federación o si, por el contrario, tenían todas rasgos de la introducción del federalismo fue un acto de mera imitación extralógica.

Lo cierto es -afirma Ignacio Burgoa- que la idea federalista nace en la breve etapa histórica de nuestro país comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824, en que

expresa y claramente se proclama. Reyes Heróles es igualmente concluyente: “Las realidades ya estaban inclinadas por el sistema federal. El federalismo del Acta Constitutiva no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo que estaba desunido”. Por su puesto, la gestación del régimen federal en México no se dio de la manera espontánea y natural que en los Estados Unidos de Norte América.

Al hacer referencia al año de 1810, y de manera precisa desde la proclamación de la Independencia Nacional, “la trayectoria política y jurídica de lo que después sería la República Mexicana se bifurca. De una parte, la insurgencia, huérfana al principio de ideario, se va elaborando paulatinamente, definiendo planes y programas que aspiran a una nueva organización de la patria”. Por otra parte, dentro del régimen virreinal ocurren acontecimientos políticos trascendentales para el surgimiento del federalismo. Así pues, “la vida política del país trató de impulsarle por dos corrientes simultáneas aunque irreconciliables en aspectos fundamentales, la tomada del ideario insurgente y la proveniente de las innovaciones políticas ya introducidas por España y que se consagraron en la Constitución de Cádiz de 1812. Ahora bien, en esas dos corrientes, y principalmente en la segunda, se reconoce y afirma una institución política, como fue la diputación provincial, que puede perpetuarse como el germen del Federalismo en México”.

Nattie Lee Benson en su relevante obra: “La Diputación Providencial y el Federalismo Mexicano”, afirma que el origen de nuestro federalismo “se puede retomar a la forma de gobierno establecido por la Constitución de 1812 para España y sus colonias”.

En efecto, en la Constitución de Cádiz puede encontrarse el germen del Federalismo Mexicano, en particular en su capítulo llamado “Del gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Providenciales”. Su artículo 335 enunciaba las facultades de dichas diputaciones:

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubiere cabida a la provincia.

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.

Cuarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de antiguas, proponer al gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las cortes.

En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los árbitros, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las cortes. Para la recaudación de los árbitros la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirá al

gobierno para que las haga reconocer y glosar y finalmente, las pase a las cortes para su aprobación.

Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

Séptimo: Formar el censo y la estadística de las provincias.

Octavo: Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observen.

Noveno: Dar parte a las cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

Décimo: Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en éste ramo, para que eviten los abusos; todo lo que las diputaciones podrán en noticias del Gobierno.

## EL PENSAMIENTO DE RAMOS ARIZPE

Sabemos que el reconocimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812, se debió en gran parte a los esfuerzos desplegados por los diputados de Nueva España que concurrieron a las cortes constituyentes de Cádiz, encabezadas por Miguel Ramos Arizpe considerado con justicia como “el padre del federalismo en México”, dirigió un extenso memorial al congreso español, describiendo minuciosamente las condiciones geográficas, históricas, políticas y económicas de las provincias de la citada colonia, llamadas “Internas de Oriente”, presentando propuestas para resolver sus variados problemas.

Para Reyes Heróles “la lectura cuidadosa de la Memoria de Ramos Arizpe da la impresión de que se está en presencia de un alegato contra la centralización.”

De ésta manera Ramos Arizpe cuestiona todo aquello que significa centralización gubernamental y del punto 18 al 26 de su memoria, se enuncia los defectos o consecuencias de ella. Pero además señala Reyes Heróles, Ramos Arizpe dentro del panorama general de centralización describe, cuando existen, los embriones de la centralización que probablemente hicieron posible su propia argumentación.

Sostiene Ramos Arizpe que los defectos del sistema de gobierno, tres siglos, la monarquía ha tenido como fin exclusivo el lujo, el esplendor y engrandecimiento de sus gobernadores. Esta circunstancia propicia el choque de intereses entre gobernantes y gobernados.

Y venciendo el periodo, vinieron a tierra los más sagrados derechos del hombre, adoptándose desde luego sistemas adecuados para asegurar en el trono y sus cercanías al despotismo, a la arbitrariedad, y a la estupidez, y mil veces al vicio mismo. A este fin se hecho mano de las demás tinieblas de la ignorancia, llegando a prohibirse el estudio del derecho natural y de gentes: se prefirieron muchas veces para los empleos en toda la monarquía, no a los ciudadanos ilustrados, y beneméritos de la patria, sino a los extranjeros, o aquellos que por su carácter condescendiente y dócil, por sus enlaces con ciertas personas o por ciertos servicios reales y personales, se creían más a propósito para sostener aquel sistema general de opresión hacia el pueblo. Por lo anterior es indispensable “variar método y sistemas”.

## LA CENTRALIZACION DESEMBOCA EN DESPOTISMO Y ARBITRARIEDAD:

“Yo apenas veo a los españoles en América cuando ya se me presenta luego un adelanto, un Gobernador y un Capitán General, que revistiéndose luego con los dictados del Virrey, y proclamando por el Rey un Alter Ego, resulta particular, transformando en un Rey transeúnte, dueño no por el tiempo de la ley, sino por el de nuestra voluntad, de la espada y del bastón, de la paz y de la guerra, del premio y del castigo, del honor y propiedades de los ciudadanos, con el poder en todos los casos, cosas y negocios que se ofrecieron, para hacer lo que le perteneciere, y proveer todo aquello que el mismo soberano proveería de cualquier calidad y condición que sea, obligando a todos los cuerpos y personas de América a obedecer sus órdenes, sin excusas, ni interpelación y sin consulta a S.M. como si fuera firmada de su Real mano, y prometiendo por su Real palabra, que todo cuanto hiciera, ordenare y mandare en su nombre, poder y facultad, lo tendría por firma, estable y valedero por siempre jamás, y yo seguro que está cumpliendo esta palabra”

Sin embargo, junto a la centralización excesiva se presentan durante la Colonia ciertas instancias descentralizadas que constituyen antecedentes del futuro federalismo:

“Los señores Reyes y muchos ministros en quienes, aún supuesto este sistema de gobierno, no faltaron buenas intenciones, creyendo contemplar de varios modos ese poderío excomunal. Mandaron firmar en todas las poblaciones, cabildos y municipalidades, y establecen audiencias, universidades, colegios, juntas y sociedades, para que ilustrándose las gentes de las capitales, y provincias inmediatas, se proporcionasen ciudadanos capaces de defender sus derechos, y los de sus compatriotas, contrapesando con sus luces, y representación de aquellos cuerpos, el poderío de los que reunían todo genero de mando. Igual efecto han producido los establecimientos de consulados y minería, y aún los de comunidades eclesiásticas, que tanto influyen en la ilustración y cuanto más tienen en si de

ilustración y poder, tanto más tiemplan y moderan el reconcentrado en solo un jefe militar”.

De esa manera, Ramos Arizpe no se limita a señalar los males de la centralización, propone respuestas concretas para el mejor gobierno de las provincias internas de oriente. Considera indispensable la descentralización, tanto en materia política, administrativa, como en lo judicial. El Autogobierno ha de sustentarse en los principios democráticos y liberales de la Constitución de Cádiz:

“Si según ellos está proclamada la dignidad del hombre constituido en sociedad, si están reconocidos sus derechos de libertad, seguridad personal, y de sus propiedades, e igualdad en presencia de la ley: Si no ha de reinar sobre los españoles el despotismo y la arbitrariedad; si no que todos han de pender de sólo a ley, y de una ley, a cuya formación hayan cooperado con su voluntad: si el gobierno, y la justicia han de caminar de acuerdo a formar la prosperidad de los ciudadanos, soy de sentir, y pido a V.M. en nombre de doscientos mil, que habitan aquellas provincias; se sirva establecer en ellas un cuerpo gubernativo, y otro que en grado de apelación ejerza el poder judicial: el primero con el nombre de Junta Superior Gubernamental de las cuatro provincias internas de oriente en América Septentrional compuesta de siete individuos vecinos de las mismas provincias, y nombrados por la Coahuila dos, por lo del Nuevo Reino de León dos, por lo del Nuevo Santander dos, y uno por la de las Texas, atendida la corta población de ésta y el segundo bajo el nombre de Tribunal Superior de apelaciones en dichas cuatro provincias, compuesto de tres ministros y un fiscal, todos letrados y nombrados por el Soberano a Consulta del Consejero de Estado, en donde se tendrán presentes los informes de la Junta Superior Gubernativa”.

En lo que se refiere a la parte política administrativa se complementarían con la junta o diputaciones de provincias y las municipalidades:

“Para curar, según ha prometido V.M. unos males tan generales como graves es necesario establecer en cada provincia una junta gubernativa o llámese diputación de provincias, a cuyo cargo esté la parte gubernativa de toda ella y en cada población un cuerpo municipal o cabildo, que responda de todo el gobierno de aquel territorio. En todos éstos establecimientos no hará V.M. otra cosa, que dar testimonios a la nación de ser consiguiente a los principios, que tener proclamados sobre la dignidad, libertad y demás derechos del hombre”.

La idea de Ramos Arizpe, tiene de derechos, a la constitución de un régimen federado dentro de su país; busca la descentralización gubernamental como solución a los problemas que presencia y, como afirma Reyes Heróles “de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto lo agujoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades”. La integración de las diputaciones provinciales a nuestro país no estuvo exenta de tropiezos; una y otra vez se tuvo que luchar por darles realidad. Por otra parte, cabe observar que las tendencias políticas de la insurgencia, en su última etapa al menos, no buscaban la implantación de dicho sistema o forma de Estado. Esto resulta evidente en los documentos y suceso políticos que se expidieron y desarrollaron inmediatamente antes de la consumación de nuestra independencia el 27 de septiembre de 1821 y con anterioridad al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824. Durante éste periodo, las diputaciones provinciales buscaron afanosamente el gobierno nacional, de tipo centralista, reconociéndose su existencia y autonomía, propugnando que nuestro país “vete el vínculo de dependencia que lo unía con España, adoptase el sistema federal”.

## EL ACTA DE INDEPENDENCIA DEL IMPERIO MEXICANO

Es de destacar que al proclamarse el 28 de septiembre, el acta de independencia del imperio mexicano, el gobierno de México quedó confiado a la primera junta provisional gubernativa, cuya finalidad primordial consistió en la convocación a un congreso constituyente. Fue lanzada la convocatoria en los términos prescritos por la Constitución española de 1812 y el congreso debía quedar instalado el 24 de febrero de 1822. Los diputados que lo integraron se dividieron en tres grupos, cada uno representante de las corrientes ideológicas dominantes a la sazón que la sostenía el plan de Iguala y los tratados de Córdoba; la que pretendía el desconocimiento de estos documentos políticos para proclamar emperador a Iturbide; y la que, expresando el ideario insurgente, buscaba establecer un régimen republicano y democrático.

La historia lo dice, en mayo de 1822, Iturbide es proclamado “Emperador de México”, mediante una maniobra parlamentaria avalada por los militares. Casi de inmediato ocurren fricciones entre el congreso de Iturbide, hasta que finalmente el “emperador” disuelve el congreso el 31 de octubre de 1822, designando en su lugar a una “junta instituyente”, que aprobó el 18 de diciembre del propio año el reglamento provisional político del Imperio Mexicano.

Ahora bien la creación de la junta y del reglamento citados fueron las causas determinadas de la sublevación de Santa Anna en Veracruz, que desconoció a Iturbide como emperador y proclamó la República. Las tropas destinadas a reprimir ese levantamiento, expidieron el llamado “plan de casa mata” en el que promulgaron la reinstalación del congreso disuelto por Iturbide, a quien no le quedó más remedio que acceder a esta “petición coactiva”, colocado entre dos fuegos -los pronunciados en el plan de casa mata y el congreso- Iturbide abdicó el 19 de marzo de 1823.

## EL PLAN DE CASA MATA

La influencia del Plan de Casa Mata abrió la puerta al federalismo. Al proclamarse, varias provincias -entre ellas Oaxaca, Puebla, Guerrero, Guanajuato y Michoacán- se adhirieron a él, a través de sus respectivas diputaciones previas deliberaciones sobre la conveniencia de su adopción. “Esta circunstancia, señala Ignacio Burgoa, revela la conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal”. Por su parte Nattie Lee Benson, afirma que “con la adopción del plan de casa mata, en menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o Estados Independientes. Al tiempo que cada una de ellas presentaba su adhesión al plan, asumía el dominio absoluto sobre los asuntos provinciales y se declaraba a sí misma independiente del aún existente gobierno de Iturbide...ya que las provincias habían tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras...y el jefe político se había convertido en el ejecutivo provisional y la diputación provincial o alguna junta había asumido las funciones legislativas...”

En efecto, al reinstalarse el congreso se discutió si debía tener el carácter de convocante a nuevas elecciones para diputados o de constituyente que diera forma jurídica y política al país. Algunas provincias, entre ellas la de Guanajuato, se pronunciaron por el régimen federal, “proclamando su plena autonomía en lo que a su régimen interior se refiere”. Así la provincia de Guadalajara adoptó el nombre de “Estado libre de Jalisco” en un plan gubernativo provisional del 16 de junio de 1823; a continuación transcribimos las disposiciones de dicho plan por la importancia que tiene en el establecimiento de régimen federal.

a). La provincia conocida como Guadalajara, será llamada como el Estado Libre de Jalisco;

- b). Al presente, su territorio esta formado por veintiocho distritos que forman la intendencia: Guadalajara, Acaponeta, Autlán, Ahuacatlán, La Barca, Colima, Cuquío, Compostela, Colotlán, junto con el de Nayarit y el corregimiento de Bolaños, Etzatlán, Hostotipaquillo, Lagos, Mascota, Real de San Sebastián, San Blas, Santa María del Oro, Sayula, Sentispac, Tomatlán, Tala, Tepatitlán, Tepic, Tlajomulco, Tequila, Tonatlán, Tuxcacuesco, Zapotitlán el Grande y Zapopan;
- c). El Estado de Jalisco el libre, independiente y soberano, dentro de sí mismo, y no reconocerá relación con los otros Estados, distinta de la hermandad y confederación;
- d). Su religión es y seguirá siendo la católica apostólica romana sin tolerancia de ninguna otra;
- e). Su gobierno será popular y representativo;
- f). Por tanto, el Estado tiene el derecho de adoptar su propia Constitución y de preparar, junto con los demás Estados, las relaciones generales entre todos ellos;
- g). Todos los habitantes del Estado tienen el derecho de votar en las decisiones para representantes que constituirán el congreso constituyente provincial;
- h). Todos los habitantes del Estado gozarán de los derechos inalienables de libertad, seguridad, igualdad y propiedad y el Estado está obligado a garantizarlos;
- i). A su vez, los habitantes del Estado están obligados a respetar y obedecer a las autoridades establecidas, y a contribuir al bienestar del Estado en la época y forma que éste ordene;

- j). Los tres poderes -legislativo, ejecutivo y judicial- nunca podrán coincidir en la misma persona, no dos poderes podrán estar combinados;
- k). Mientras no se establezca el congreso provincial constituyente, el poder legislativo estará depositado en la diputación provincial;
- l). Sus funciones se restringirán a la preparación de la convocatoria de un congreso provincial constituyente y a dictar aquellos reglamentos providenciales que puedan requerir la observancia de las leyes;
- m). El poder ejecutivo del Estado residirá en el jefe político actuante, quien en lo futuro se llamará gobernador del Estado de Jalisco;
- n). El poder ejecutivo conservará el orden interno y externo en el Estado y tendrá el mando del ejército;
- ñ). El poder ejecutivo, de acuerdo a la diputación provincial corresponde el nombramiento de empleados del Estado de que se habla el artículo 7 de la orden oficial del 5 de junio, la cual será observada en todas sus partes;
- o). El poder judicial en el Estado será ejercido por las autoridades actualmente establecidas, y la audiencia será la corte de más alta apelación;
- p). Los ayuntamientos y otros cuerpos y autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas, continuarán en el ejercicio de las funciones que les están delegadas;
- q). El Estado será gobernado por la constitución española cuando no contradiga este plan;

r). Se comunicará éste plan de gobierno provisional a todas las autoridades y corporaciones del Estado para que se proceda a su circulación y observancia;

s). Cualquier dignatario o persona de cualquier rango que se niegue a observar éste plan, antes de tres días contados desde su expedición, deberá solicitar su pasaporte para dejar el Estado en el tiempo que el gobierno señale;

## EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA

Asimismo, otras provincias seguirían el ejemplo de la de Guadalajara, entre ellas Oaxaca, Yucatán y Querétaro, y se declararon Estados, con lo que puede afirmarse sin lugar a dudas que su personalidad política se definió antes de la expedición del “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”, el 30 de enero de 1824. Por ello es insostenible la tesis que considera artificial la creación del sistema federal en nuestro país.

No obstante la tendencia casi unánime en pro del régimen federal la expedición del acta constitutiva no fue un trámite fácil; no faltaron voces que se pronunciaron en contra del federalismo, de manera destacada la del diputado por Veracruz José María Becerra. Es necesario aludir a las ideas antifederalistas de Becerra, porque finalmente tomaron cuerpo en las constituciones de 1836 y 1843. Becerra se apoya teóricamente en William Paley, Bentham, Blanco Wuite y sobre todo en Rousseau para cuestionar el federalismo; he aquí algunas de sus principales argumentaciones:

“Cuatro son las proposiciones que se encierran en el principio referido (el que establecía que era voluntad general en la nación constituirse en una república federal): II. Que la manera en que ésta voluntad está manifestada es la suficiente para conocerla sin equívoco; III. Que hay precisión de seguirla y conformarse con ella, y la IV. y última: Que

la ley es la expresión de la voluntad general, que es el principio corriente. Todas estas proposiciones son absolutamente falsas o cuando menos muy dudosas, para que se pueda levantar sobre ellas un edificio sólido, teniendo una verdad sobre que construirlo, que es la que en materia de gobierno todo debe dirigirse al mayor bien y felicidad de la nación. Entramos al examen de estas proposiciones y antes de ello suplico a vuestra soberanía, que aunque tenga por paradojas mis asertos, use la indulgencia conmigo de prestarme benigno su atención”.

“Hay voluntad general en la nación para constituirse en la república federal. ¿Y qué, es esto cierto? ¿Estamos todos en ello convencidos? ¿No hay centralistas, iturbidistas, borbonistas? ¿No se ha dicho por uno de los órganos del gobierno que había tenido éste que luchar con cien partidos?. Para conocer mejor la falsedad de esta proposición será conveniente que la comparemos con las señales que para venir en conocimiento de la voluntad general nos dejó el mismo Rousseau, que fue el primero que habló de ella y dio el nombre de ley a su expresión. Dice, pues en el capítulo 3o. del libro II del Contrato Social, que se logrará el enunciado de voluntad general, cuando el pueblo, suficientemente informado, delibere cuando los ciudadanos no tengan entre sí alguna comunicación, cuando cada uno opine por sí mismo y cuando no hay ninguna sociedad parcial en el Estado. Agrega: que cuando hay diversos partidos no hay voluntad general, y que sólo lo será la de cada uno, con respecto a sus miembros, quedando en particular con relación al Estado; añadiendo que aún cuando algún partido supere a los demás, no hay por eso voluntad general, porque el voto que prevalece en este acto no es más que un voto particular. Permite vuestra soberanía que refieran sus mismas palabras para mayor claridad: ‘Si cuando el pueblo, suficientemente informado, delibera, y no tienen los ciudadanos entre sí alguna comunicación, del gran número de pequeñas diferencias resultará siempre la voluntad general, y la deliberación será siempre buena; más cuando se forman facciones y juntas parciales a expensas de la grande, la voluntad de cada una de estas asociadas viene a ser

general por relación a los miembros, y particular con respeto al Estado: no se puede decir entonces que hay tantos votantes como hombres, sino tantos cuantas asociaciones: las diferencias vienen a ser menos numerosas y dan un resultado menos general. En fin, cuando una de estas cosas juntas es tan grande que supera todas las otras, entonces no hay por resultado una suma de pequeñas diferencias, sino una diferencia única ni hay tampoco la voluntad general, porque el voto que prevalece no es mas que un voto particular’.

Para lograr el enunciado de la voluntad general, es menester que no haya sociedad parcial en el Estado y que cada ciudadano opine por sí...

“Parece que basta la simple lectura de éste párrafo para convencer de que en la que se llama voluntad general de nuestra nación para constituirse en república federal, no se encuentran señaladas que debiera clasificarla de esa suerte, y que por lo mismo es enteramente falsa su existencia...

“La república federal, señor, en la manera que se propone en un proyecto con estados libres, soberanos e independientes, es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna facilidad a la nación. No es una máquina sencilla y de una sola rueda que nada tiene en que tropezar, ni que le impida seguir su movimiento: es una máquina complicada y que se compone de otras tantas ruedas, cuantos son los congresos provinciales, de las que bastará que se pare una o tome dirección contraria para estorbar su movimiento y aún causar la destrucción...”

“Con la federación se crearán rivalidades y se aumentarán las que están creadas. Algunos estados quedarían resentidos y nuestros enemigos atizarían los celos y procuraría fomentar la división...Ni se nos arguya con el ejemplo de los Estados Unidos, porque además de que son notorias sus dimensiones domésticas y de que sus progresos no

dependen de su federación sino de otras sabias leyes que tienen cabida en los gobiernos centrales y aún en las monarquías, se hallaban ciertamente en circunstancias muy diversas. Estaban reconocidos por todas las naciones europeas que ocupadas con sus continuas luchas no ha habido lugar ni se ha ofrecido un motivo por que vinieran a las manos con alguna potencia de su mismo rango, pero que fuera central; porque al haberse ofrecido hubiera sido sin duda vencidos, por la razón de ser más débiles a causa de su federación, como lo es una vara respecto de lo que era antes de dividirse, aún cuando se haya reunido sus pedazos”.

#### LA OPINION DE FRAY SERVANDO TERESA DE MIER

Otro luchador incansable del federalismo fue Fray Servando Teresa de Mier, sostiene que: “La prosperidad de esta República vecina (los Estados Unidos de Norteamérica), ha sido, y está siendo, el disparador de nuestras Américas, porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estados unidos, es dividimos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación”.

La hipótesis de Fray Servando, con adeptos aun en nuestros días, es equívoca. Su visión del federalismo en México como método de desunir lo unido es meramente retórica. Para empezar, nuestro país no estaba unido; como lo aclaraba, la disgregación estaba a la vista, y a punto estuvimos de caer en ella, como sucedió en Centroamérica.

#### OPINION DE JESUS REYES HEROLES, SOBRE EL SISTEMA FEDERAL

Debido a que la realidad empujó a México hacia el federalismo. Falta examinar

cuál fue “el mecanismo intelectual, y el camino teórico que llevó a la mayoría de los liberales mexicanos al federalismo”. En su lucido análisis sobre el tema, Reyes Heróles afirma que “...la idea federal y la conveniencia de implementarla para lograr que imperasen los principios de libertad, si esta en los libros europeos y son estos, junto con la Constitución Norteamericana, los que citan los partidarios del federalismo. Esta misma idea federal, las mismas fuentes, y sobre todo Montesquieu, orientan a los clásicos del federalismo norteamericano. Es interesante ver como la conjugación de la idea federal, sostenida por los clásicos europeos, con el modelo norteamericano y las realidades nacionales, produce el federalismo mexicano”.

#### LAS IDEAS FEDERALISTAS DE MONTESQUIEU

Desde su óptica, Montesquieu presenta en particular en el capítulo primero del libro IX del *Espíritu de las Leyes*, las ideas federalistas ejercieron una influencia notable entre los liberales mexicanos. En el texto citado Montesquieu sostiene que si una república es pequeña será destruida por una potencia extranjera y si es grande, será socavada por sus vicios interiores. Parecería entonces, que no queda a los hombres más alternativa que la tiranía, “si no hubiesen imaginado una manera de constitución que tiene todas las ventajas interiores del gobierno republicano, y la fuerza exterior de la monarquía. Yo hablo de la República Federativa”. Y enseguida nos da su definición de gobierno federal:”

Esta forma de gobierno es una convención, por la cual varios cuerpos políticos consienten en devenir ciudadanos de un Estado más grande que ellos quieren formar. Es una sociedad, que forman una nueva, que puede engrandecerse por nuevos asociados que se hayan unido.

Subraya Montesquieu, que el federalismo fue realizado por los griegos. Los

romanos, por su parte, se federaron para extender su dominio. Es el federalismo lo que hace que Holanda, Alemania y las ligas Suizas sean vistas en Europa “como repúblicas eternas”.

El maestro Reyes Heróles se pregunta: “¿Puede acaso desestimarse la influencia que éste pensamiento de Montesquieu tuvo en la identificación que el proceso mexicano realiza entre el liberalismo y el federalismo? El federalismo es el medio de lograr que haya liberalismo en un país extenso como el nuestro. Para impedir la dictadura y la arbitrariedad es preciso organizar el país en régimen federal, esto es, como una sociedad de sociedades”.

Por lo que, la inspiración europea del federalismo no reduce la significación de la influencia norteamericana; como afirma Reyes Heróles: “...el modelo federal para la magnitud o extensión territorial dada, no podría ser otro que el norteamericano, que aparte cualquier ventaja teórica, constituida para nuestros legisladores una experiencia que demostraba como era posible lograr un sistema democrático y liberal en un gran espacio. La idea federal, reelaborada por un clásico, Montesquieu, necesitó de un modelo para convertirse en sistema. A nuestros legisladores la inspiración federal les venía con el liberalismo y el esquema jurídico, claro, preciso y casi geométrico, lo contrario en los Estados Unidos”.

#### LA IDEA FEDERAL DE LA CONSTITUCION DE 1824 Y LA IDEA CENTRALISTA DE LA CONSTITUCION DE 1836

Ciertamente que la Constitución de 1824 hizo inmodificable la “forma de gobierno”, es decir, de que pretendió asentar sobre las bases incommovibles el régimen federal por ella establecido (artículo 171), en 1836 se substituyó éste por el régimen central.

La Constitución solo era reformable o “adicionable” en lo que atañese a la

“libertad e independencia de la nación mexicana”, a la religión católica, apostólica y romana, y a la libertad de imprenta, a la división de poderes de la federación y de los estados y a la forma de gobierno federal. Por tanto, dice Ignacio Burgoa: “únicamente una revolución podía sustituir esta forma por el régimen central. Sin embargo, los acontecimientos políticos, desarrollándose contra la constitución, operaron la mencionada sustitución”.

Debemos apuntar que el Congreso, convocado en 1835, era un órgano constituido, más no constituyente. Su integración y poderes emanaban de la Constitución de 1824. La presión de los grupos conservadores violenta la legalidad, al extremo que en octubre de 1835 el Congreso expidió un documento conocido con el nombre de Base para la nueva Constitución, y posteriormente, en diciembre del mismo año, las Siete Leyes Constitucionales, mejor conocidas como Constitución de 1836.

#### OPINION DE IGNACIO BURGOA SOBRE LA CONSTITUCION DE 1836

Por lo que toca a la Constitución de 1836 es, en opinión de Burgoa: “hijo espurio de un Congreso que, no obstante haber emanado de la Constitución de 1824, se erigió en Constituyente, violando con todo descargo el ordenamiento que le dio vida jurídica”. Sólo para salvar las formas, la asamblea limitó sus funciones, respetando únicamente uno de los preceptos de la Constitución de 1824. (El ya citado artículo 171). Sin embargo, esta salvedad fue rebasada y el sexto Congreso finalmente se declaró en verdadero constituyente, “con amplias facultades para variar la forma de gobierno y constituir la nación de nuevo”.

De esa menear la asamblea destruyó el principio que sustentaba su propia legalidad, dando un “golpe de estado parlamentario” del que surgieron las llamadas Siete

Leyes, “que fueron la primera Constitución Centralista del país, y que, del año de 1836 al de 1841, había de ser el estatuto fundamental de nuestra organización política”.

Ahora bien, la Constitución de 1836 y las “bases” que la precedieron no utilizaron el concepto de “República Central”; el cambio de la “forma de gobierno” se presenta implícitamente en su articulado, en particular los artículos que convierten los “Estados libres, soberanos e independientes en departamentos”. (Artículos 3 y 8 de la base y 1 de la ley sexta de la Constitución). Algunos autores consideran que esta supresión del régimen federal en los dos documentos mencionados significaron una transformación radical en forma de Estado en nuestro país. Para otros, como Burgoa, se ha exagerado el antagonismo entre el federalismo y el centralismo: “puede afirmarse con validez que uno y otro presentan en nuestro derecho constitucional, diferencias del grado más que esencial, pues haciendo abstracción de la terminología usual que los exhibe como antinomias y de las pasiones políticas que respectivamente los determinaron, el centralismo fue un federalismo restringido”. Esto puede apreciarse comparando la situación jurídico-político de los Estados y de los departamentos en la Constitución de 1824 y de 1836. Los Estados gozaban de autonomía en lo que concernía a su régimen interior, estando sin embargo, limitadas las funciones de sus autoridades por una serie de principios, obligaciones y prohibiciones establecidas en el ordenamiento federal. El poder judicial estaba subordinado a reglas que ni las constituciones ni las leyes estatales podían transgredir (Artículos 145 a 156), el poder administrativo, ejercido en los estados por los gobernadores se confiaban a estos por un determinado tiempo (Artículo 159), y por lo que se refiere al poder legislativo, los Congresos locales debían acatar las disposiciones de la Constitución Federal y las leyes federales o, al menos, no contravenirlas. Desde este punto de vista político, los estados tenían el derecho de elegir a su gobernador y a los diputados que compusiesen su legislatura, así como nombrar a sus jueces, concurriendo a el gobierno nacional a través de dos senadores que eran designados por cada uno de ellos.

A los departamentos se les reconoció, en la Constitución de 1836, “clara autonomía” en aspectos básicos. Podían elegir un diputado, cuando su población no llegase a ochenta mil habitantes (Artículo 2 de la ley tercera); las juntas departamentales, elegibles popularmente por cada departamento, tenían la facultad de iniciar leyes ante la Cámara de diputados que junto con la de senadores integraba el congreso general de la nación (Artículo 26 fracción III de la tercera ley). En lo que respecta a los tribunales departamentales, los departamentos gozaban del derecho de poner ante la Corte Suprema de Justicia los individuos que debían formarlos (Artículo 12 fracción XVII de la quinta ley), y si bien el gobernador de la entidad departamental dependía del gobierno general y era nombrado por éste, la designación respectiva debía necesariamente recaer en la persona que estuviese incluida en una terna elaborada por las juntas mencionadas (Artículos 4 y 5 de la ley sexta). De lo anterior es posible inferir, afirma Burgoa, que “México dentro de las constituciones federales o centrales que ha tenido y en un terreno puramente jurídico, jamás estuvo organizado dentro de un gobierno absolutamente centralizado”.

Con el nombre de “Estados” o de “Departamentos” las provincias integrantes de su territorio siempre gozaron de una especie de autarquía y participaron en la función gubernativa nacional. De esta manera, el centralismo y el federalismo sólo eran, fuera del derecho constitucional, banderas políticas de los grupos antagónicos que se disputaban el poder, pues el análisis comparativo de las constituciones que unos y otros auspiciaron en el decurso de nuestra historia, hechos con seriedad y sin prejuicio, nos proporciona un lado tan interesante cuanto inobjetable: en ambos sistemas alentaba el propósito o la tendencia de respetar la personalidad de las partes en la organización del Estado y en funcionamiento del todo estatal”.

## EL PLAN DE TACUBAYA

El primero de diciembre de 1841, Santa Anna lanzó la convocatoria prevista en el plan de Tacubaya para un Congreso Constituyente, el cual debería quedar instalado el primero de junio de 1842. Del interior de éste Congreso se nombró una comisión integrada por siete miembros responsables de la elaboración de un proyecto constitucional.

Tal comisión, a su vez, se dividió en dos grupos, quedando el minoritario integrado por Mariano Otero, Espinoza de los Monteros y Muñoz Ledo, quienes elaboraron un proyecto federalista, a diferencia del que realizó la mayoría, el cual tendía a reiterar el régimen central de la Constitución de 1836. No obstante, el Congreso Constituyente no pudo discutir esos proyectos, en virtud del decreto expedido el 9 de diciembre de 1842 por Nicolás Bravo, entonces Presidente de la República, se nombró una junta de notables “compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo”, encargados de formar las bases para organizar la nación.

## LA JUNTA DE NOBLES NOMBRADA POR EL PRESIDENTE NICOLAS BRAVO

Al hacer referencia a la exposición que antecede a su proyecto de la Constitución la comisión especial presentaba consideraciones de carácter jurídico-político que constituye una crítica del federalismo. Para empezar, rechaza el empleo de la palabra “federal”, pues en opinión de la mayoría su adición era “impropia y peligrosa”.

La utilización de la palabra era impropia ya que “desde su etimología hasta su última y más solemne aplicación, la federación no ha significado ni es otra cosa que la alianza entre naciones soberanas, libres e independientes, que solo se unen para proveer a su seguridad común”. Por ello, el principio federativo permite muchas y variadas

combinaciones con tal que éstas impliquen alianzas y es que en éste sentido, añade la comisión, que la federación se puede definir como Montesquieu. Al respecto precisa: “La federación no pide ni rehusa formas de gobierno, porque su único designio y objeto es la alianza y mutuo socorro. Así es que desde el principio de las sociedades nos presenta la historia, federaciones de monarquías y de repúblicas reunidas bajo un pacto común, presentando las primeras el ideal de convertirse en repúblicas por la federación, por cuyo motivo se ha dado a su unión el nombre de república federativa, sin embargo, éste sistema conserva siempre un tipo muy distintivo y característico, cual es, que los individuos que forman la federación, son soberanos que conservan la plenitud de derechos inherentes a aquella palabra”. Señala que de todas las federaciones conocidas la norteamericana es la que más ha estrechado su pacto de alianza. Y agrega en relación a los Estados Unidos.

“De su Constitución copiamos imperfectamente la nuestra, y como aquella se encontraba la palabra federal, la copiamos también sin meternos a investigar si tenía una significación castiza que no fuera un anacronismo en nuestra historia: el equívoco nos ha costado caro, porque las palabras han sido frecuentemente el azote de las naciones y el ángel exterminador de los pueblos”.

Al referirse a los orígenes de la federación norteamericana precisa que las colonias existieron “sobre un pie de independencia y soberanía”, “absoluta”, concibiéndose una como “nación independiente”. El partido federalista surge buscando consolidar la unidad. Luego de detallar los orígenes del federalismo norteamericano concluye:

La palabra federación, pronunciada en los Estados Unidos o en Suiza, tiene una significación inmensa, envuelve un sistema político todo entero, y encuentra su eco en la choza que le levantó el primer aventurero de cada Estado: aquella palabra está asociada con la de la independencia: tras ella viene la soberanía, y cuando el americano recita el

preámbulo de su Constitución, va recorriendo en cada uno de sus diversos miembros su historia política, los cambios de su sistema, los ensayos informes y sucesivos que hizo la federación y encuentra al final que aquel preámbulo encierra todo su pacto, porque en el se detallan los ramos a que únicamente se extiende el poder central. El sabe que su pacto es convencional, que su Estado es soberano y que cuando a él le plazca podrá impedir la separación, como ya ha comenzado a verse en estos mismos días; el sabe en fin, que la federación es un pacto, en su esencia de derecho de gentes, y no una verdadera forma de gobierno; esta es, para él, la República, que ve y encuentra en su Estado, y no permitiría que el poder central se la impusiera a lo que su soberanía toca determinar.

EN MEXICO SE PRESENTA UNA SITUACION MUY DISTINTA CON LA PALABRA FEDERACION:

Aquella palabra no tiene para nosotros el mismo sentido, no esta asociada a recuerdo alguno de la misma naturaleza, y muy lejos de repetimos un eco de independencia y soberanía, nos trae a la memoria orto de esclavitud y dependencia: con aquella palabra no podemos subir más allá de diecinueve años, en que nuestro Congreso decía, que las provincias pedían el régimen federal, la palabra provincias sí tenía un eco remoto y nos llevaba en idea hasta los pies de Hernán Cortés. Nuestra federación ha comenzado, pues en sentido absolutamente inverso de cómo se hacen todas las del mundo y de cómo se hizo la que tomamos por modelo: allá las soberanías existían realmente, y aquí se creaban: allá de muchos cuerpos endebles, se hacían un todo fuerte, y aquí dividíamos un todo demasiado compacto para formar cuerpos robustos.

La mayoría dice que el federalismo que se proclama en México, es la causa contra la cual lucharon vigorosamente Washington, Adams, Hamilton y otros mil hombres ilustres, que veían en ella el germen de la división, y por consiguiente, de la destrucción del

país. Añaden que la centralización gubernativa es la base de todo el sistema federativo, y de la dosis que contenga dependerá esencialmente que aquel sea más o menos vigoroso.

Los miembros de la mayoría declaran que son federalistas con toda su alma: el federalismo es nuestra sustancia. Pero quienes, de acuerdo a la interpretación de Reyes Heróles, que la Constitución comprenda “los hábitos, afecciones, recuerdos y necesidades de la nación”.

No se trata de imitar leyes, sino que la armonía de la sociedad exige tomar en cuenta el estado moral de los pueblos. Las palabras República popular respectiva, expresan todos los anhelos: “comprenden la armonía de los elementos sociales. La palabra federación no puede llamarse propiamente forma de gobierno; en cambio, al emplear los términos República popular representativa se da una definición<sup>0</sup>. En la palabra República, se explica que es un gobierno mixto; en la de popular, que su base primordial es la democracia; y en la representativa, que el pueblo gobierna por medio de sus representantes.

Pero la fundamentación de la mayoría, deduce Reyes Heróles, “a pesar del arsenal teórico y de la habilidad dialéctica, no es nueva: es la repetición de tesis esgrimidas por Fray Servando Teresa de Mier, Becerra y otros en el Congreso que adoptó la forma federal; el federalismo en Estado Unidos fue unir lo desunido y en México es desunir lo unido. Se remozó la idea y se enriquece su desarrollo con vasta información y autores nuevos; pero en el fondo, oponerse al federalismo sigue sustentándose en la misma razón”.

El voto particular de la minoría, por su parte, es breve y directo: se trata de un esbozo jurídico y político que no obstante su falta de erudición, va al fondo de las cosas:

“Recorrimos con el más profundo dolor la larga y cruenta historia de los

desastres que la República ha sufrido durante nuestra infancia política, y bien persuadidos de que sería absurdo y peligroso atribuir a solo el sistema de gobierno, o a la influencia de un código escrito pero siempre ultrajado, todos los fenómenos de un movimiento tan complicado en sus causas como el que la sociedad entera sufre en nuestros días, hemos procurado averiguar que parte tenía en él las instituciones, hasta que punto eran responsables ellas mismas de su falta de observancia, cuales eran sus verdaderos principios y cuales las formas subalternas y variables de su desarrollo, y en éste examen tuvimos al menos ilusión de creer que la causa de la república no estaba perdida, que las elecciones de lo pasado contenían cuanto pudiera desearse para salvar el porvenir y que todos los intereses que la sociedad ha sancionado, tenían una forma de organización posible, en la que sin vivir en luchas se pudiera caminar a la perfección deseada”.

Los proyectos presentados por los grupos mayoritarios y minoritarios no pudieron discutirse, ya que el Congreso fue disuelto y en su lugar se nombró la junta de notables, la misma que expidió las bases de organización política de la República Mexicana.

Este ordenamiento, notoriamente ilegal, reiteró el régimen central implantado por la Constitución de 1836.

## EL PLAN DE LA CIUDADELA

Durante la vigencia de las citadas “bases” México se vio obligado a declarar la guerra a los Estados Unidos de Norteamérica. Tal decisión brindó la ocasión de que el partido federalista se soliviantara contra el gobierno centralista. El 1 de agosto de 1846, el general Mariano Salas formuló el Plan de la Ciudadela de México, que desconoce el régimen centralista y pugna por la formulación de un nuevo Congreso compuesto de

representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824. En dicho plan se exhortó a Antonio López de Santa Anna para que sumara a los inconformes, reconociéndolo desde luego como general en jefe de todas las fuerzas comprometidas y resueltas a combatir, para que la nación recobrar sus derechos y asegure su libertad y se gobernara por sí misma. De acuerdo a la convocatoria lanzada por el propio Salas, el Congreso a que aludía el Plan de la Ciudadela debería quedar instalado el 6 de diciembre de 1846, en el entendido de que mientras se expedía una nueva Constitución, regiría la federal de 1824. Uno de los primeros actos del nuevo Congreso fue de asignar presidente interino de la República a Santa Anna y vicepresidente a Valentín Gómez Farías, y enseguida restauró la vigencia de la Constitución de 1824, restableciéndose así el régimen federal.

Desde luego, tal ordenamiento constitucional demandaba modificaciones acordes a las realidades presentes en 1847, por lo cual se expidió un acta de reformas, Mariano Otero, principal autor de ese documento, afirmó en su voto de 5 de abril de ese año:

“El restablecimiento de la federación simplemente como una organización provisora, y sometido a la decisión de éste Congreso, se ha verificado y existe como un hecho consumado e inatatable. Los antiguos estados de la federación han vuelto a ejercer su soberanía, han recobrado el ejercicio pleno de derecho, según la expresa declaración de algunos y la manera de obrar de todos ellos; siendo evidente que nadie trata de contradecir ese hecho, y que nada sería hoy tan inútil como comprender o demostrar la necesidad y conveniencia del sistema federal...el mejor código que hoy se redacta para que nosotros no podría competir con aquellas ventajas con el de 1824 superior a todos en respetos y legitimidad. En la época de su formación nadie refutó los poderes de los diputados electos en medio de una paz profunda; todos los estados concurrieron a aquella solemnidad

convención, y ella se verificó en medio también de las emociones de un pueblo que acababa de conquistar su independencia, y que se entregaba a las ilusiones del más venturoso porvenir; la nación entera la recibió como el precio de sus sacrificios pasados; como emblema de sus esperanzas futuras; y le conservó tal confianza, que fueron necesarios el engaño y la opresión para arrebatársela de sus manos, que nunca han dejado de combatir por ella. Por otra parte, el recuerdo de esa Constitución está unido al del establecimiento de la República y del sistema represivo, que ella misma afianzó; al de las libertades locales, tan requeridas en la nación; al de nuestra responsabilidad exterior que permaneció inolvidable durante su vigencia; al de los únicos días pacíficos y venturosos de que hasta hoy hemos disfrutado. El más detenido examen de nuestras circunstancias actuales debe convencernos de que nos hallamos muy lejos de poder contar con tan favorables auspicios: debe persuadirnos a que nada será tan patriótico como el de colocar las leyes fundamentales de la República bajo el amparo de todos sus prestigios”.

## EL PLAN DE AYALA

El 4 de marzo de 1854 se proclamó el Plan de Ayala contra el gobierno tirano, éste plan dio lugar al estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856 y que tuvo la función de estructurar transitoriamente a nuestro país mientras se promulgaba la Constitución recomendada por en el propio plan.

## EL PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1857

Entre los propósitos del proyecto de Constitución de 1857, acoge el régimen federal y lo implanta definitivamente en México por la voluntad unánime del Congreso Constituyente. En el artículo 46 del proyecto y 40 de la Constitución de 1857 dice que:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federativa, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta ley fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución”.

## EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1857

Ciertamente el proyecto de Constitución de 1857 fue precedido por una luminosa exposición de motivos, que incluye una apología de la Constitución de 1824, reconociéndola como la única legítima que hasta entonces había tenido nuestro país.

El establecimiento del régimen federal se hizo atendiendo a su conveniencia y con el propósito de desterrar los males que aquejaron a la República durante los sistemas centralistas de 1836 y 1843. Se dice en la exposición de motivos citada:

“Hoy mismo se siente y se comprende que un gobierno representa los intereses comunes y nacionales, y Estados soberanos, ejerciendo amplias facultades para su régimen interior y local, son condiciones, no solamente reclama para la voz uniforme de los pueblos al secundar el memorable Plan de Ayala, no solamente establecidos naturalmente, sin violencia, desde que las partes integrantes de la confederación publicaron sus estatutos sino también necesarias, indispensables para nuestro futuro régimen político. Si en ellas no tendríamos unidad nacional, no pondríamos término ni freno a la anarquía, quitaríamos al pueblo mexicano todas sus esperanzas de mejora, engañaríamos sus aspiraciones, haríamos traición a sus generosas intenciones...

¿Qué prestigio podía tener en la actualidad una Constitución central, qué bienes

había de dar al país, este funesto sistema de gobierno, que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos, y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se fraguaron en el centro de la República; de que en el tiempo de las administraciones centrales no han tenido más que fuertes y multiplicadas gabelas, sin recibir jamás en cambio, ningún género de protección ni beneficios, de que en tal sistema de gobierno. Un gran capital lo absorbe todo, pero nada devuelve, dejando a las infelices poblaciones lejanas de la circunferencia entregadas a su propia suerte y olvidadas en su miseria y abandono. Los pueblos se imaginan que el foco donde se agitan las ambiciones de los partidos, donde se mueven los resortes de la intriga y la inmoralidad, donde se ha llegado a perder la fe en los destinos de la patria, y donde, por otra parte, están reunidos y coligados los intereses del monopolio y del privilegio, y las vanidades de lujo y las preocupaciones del tiempo pasado, conspirando contra las ideas y costumbres sencillas y republicanas, es imposible que nadie se ocupe de pensar en la verdadera situación del país. Los pueblos, finalmente, examinan el estado de flaqueza y descrédito a que llegaron los gobiernos del centro, siempre amagados de la bancarrota pública, siempre agitando en desesperados esfuerzos para vivir un día siempre pensando en conservar una existencia, sin poder dar un paso en el camino del verdadero progreso. Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte un error craso, voluntario, inexcusable, retroceder a las malélicas combinaciones del centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia”.

#### LA CREACION DE LOS ESTADOS DE COAHUILA, HIDALGO Y MORELOS EN 1863, 1868 Y 1874

El régimen federal adoptado en la Constitución de 1857 se fue consolidado, al menos en el aspecto jurídico-político, mediante la asunción de dos modalidades: la creación

de los Estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869 respectivamente, y el establecimiento del senado en noviembre de 1874, institución que permitió que las entidades federativas participaran directamente en la expresión de la voluntad nacional. No obstante, la evolución económica y social de nuestro país hizo imperativo disminuir la órbita autónoma de los estados en algunas materias, transfiriendo su competencia a la federación (Vías generales de comunicación, correo y salubridad general).

#### OPINION DE IGNACIO BURGOA SOBRE LA IDEA DEL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1857

El ideal federalista quedó definitivamente consagrada en la Constitución de 1857, afirma Burgoa: “A partir de ese ordenamiento, ninguna tendencia centralista, en el orden jurídico-político, reapareció en el escenario de la vida gubernamental de Porfirio Díaz, la autonomía de los estados, sobre todo la democracia, fue seriamente afectada por el centro, de donde emanaban las designaciones de gobernadores y de otros funcionarios que, conforme a la Constitución era de elección popular. Los comicios locales significaron verdaderos fraudes electorales urdidos por el presidente y sus corifeos para hacer escarnio del pueblo. De ésta manera, aunque jurídicamente los Estados de la federación mexicana gozaban de facultades para elegir o nombrar a sus gobernantes, estos, de facto, eran impuestos desde el palacio nacional. Bajo el porfiriato, México fue, de hecho, un Estado central”.

#### PROYECTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCION DE 1857 POR VENUSTIANO CARRANZA AL CONGRESO DE 1916

Cabe destacar que el proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 que Venustiano Carranza presentó al Congreso de Querétaro el primero de diciembre de 1916,

destacaba la similitud del régimen federal: “Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana; -decía el ilustre varón de Cuatro Ciénegas- el precepto que consagra la Federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar los estados, la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se ha inmiscuido en la administración interior de un estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o solo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquellas”.

“En tal virtud todo el Congreso de Querétaro, alentaba un espíritu federalista”, por lo que era previsible la reiteración del régimen federal en la nueva Carta Magna. Así, el artículo 40 del proyecto, reafirmado por la comisión encargada de su estudio y dictamen, se convirtió, con el mismo número, en el actual precepto constitucional, sin objeción de ninguna especie.

### 1.3. FEDERALISMO FISCAL

En el derecho tributario existe un solo sujeto activo de la obligación fiscal, es el Estado, que como ente soberano tiene la investidura de la facultad tributaria uno de los atributos de esa soberanía. En los Estados organizados políticamente como federaciones, no

sólo el Estado posee soberanía, sino también las entidades federativas la poseen y ejercen con plena independencia del Poder Central (con las limitaciones impuestas por el pacto federal).

## CAPÍTULO 2

### FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

#### 2.1. Formas de Estado

##### 2.1.1. Simples o unitarios

##### 2.1.2. Compuestos y complejos

#### 2.2. Formas de Gobierno

##### 2.2.1. Puras

##### 2.2.2. Impuras

#### 2.3. Otras clasificaciones

##### 2.3.1. Oligárquicas

##### 2.3.2. República

## CAPÍTULO 2

### FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Diversos autores tratan indistintamente las palabras Estado y gobierno, existen diferencias entre una y otra. La primera considera tres elementos: territorio, población y poder (clasificación aceptada por los autores). El Estado tiene su base en tres aspectos: el psicológico, construido por los matices especiales de su población; el geográfico, relativo a la ubicación especial de su territorio; el jurídico, representado por la forma en que se encuentra estructurado el poder y la relación de éste con la población.

El gobierno a diferencia del Estado, se refiere a uno de esos elementos, el que tiene a su cargo la dirección misma del Estado, contemplando los órganos e individuos que ejercen el poder.

#### 2.1. FORMAS DE ESTADO

Para iniciar éste punto, señalamos lo que Alessandro Groppali dice: “Las formas de gobierno deben considerarse como algo distinto a las formas de Estado”, afirmando que aquellas conciernen a los métodos de organización de los poderes supremos de Estado, mientras que estas “se refieren a las relaciones que establecen entre pueblo, territorio y gobierno, según que se funden en un organismo o que sean descentralizadas”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cit. por Vallardo Berron, Fausto E., Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Herrero, S.A. México, 1961. Pág.274.

### 2.1.1. SIMPLES O UNITARIOS

Es necesario que todo análisis relacionado con los órganos de gobierno, requiera de la noción de Estado, puesto que uno de los elementos del mismo, es el encargado de ejercer el poder de la institución a través de sus diferentes órganos, con sujeción a un ordenamiento jurídico.

El Estado es una forma de organización política que una población adopta en un territorio propio, con un poder de mando representado por el poder constituyente y el constituido o gobierno para la defensa de la comunidad, la conservación de la paz, así como para el perfeccionamiento social, económico, cultural y jurídico.

Las formas de Estado son los diversos modelos en que encontramos relacionados los elementos de territorio, población y poder, siendo dos las más aceptadas: el Estado simple y compuesto.

El primero (simple), es denominado como unitario o centralista, y es en el que el poder se ejerce, en el territorio que lo compone, sin intromisión de otros poderes extraños que limiten su actuación interna o externa. Existe un poder central sin autonomía de las partes que lo componen, no existiendo divisiones territoriales, ni autoridad seccionada en zonas geográficas, encontrándose sólo un poder ejecutivo, legislativo y judicial.

J. Xifra dice: “Un Estado unitario es el en donde sus instituciones de gobierno constituyen un centro de impulsión política, es decir, todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Xifra Jorge, Curso de Derecho Constitucional. Editorial Bosh. México, 1962. p.445

## 2.1.2. COMPUESTOS O COMPLEJOS

Entre sus características están formados o resultan de la unión de varios estados menores, que pueden tener o no cierto grado de autonomía, con poder de mando que funciona como centro de dirección jurídico-político. Aún cuando existe un poder supremo que ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, existen dentro de los territorios menores, órganos encargados de las funciones antes mencionados que regulan dentro de su esfera, la actividad individual de su población.

Se establecen dos tipos compuestos, el que resulta de la unión de varios estados para formar uno nuevo llamado Federado, con características distintas al otro nombrado Confederado, el cual no forma uno nuevo sino que está vigente en tanto se cumple con el objetivo que dio origen a su formación, guardando sus estados plena autonomía sobre sí mismos.

## FEDERACION

Se manifiesta en la Constitución norteamericana de 1787, la expresión nace primeramente en Alemania (Bundesstaat), tardando mucho tiempo en precisarse el término debido a que se usó como sinónimo de confederación. La federación es la fórmula más representativa del Estado complejo, debido a que la federación es de carácter temporal y la anterior nace para formar un nuevo Estado, en donde su población tiene para con la federación y territorio en particular, derechos, así como obligaciones de ciudadanía, nacionalidad, etcétera, existiendo además un gobierno federal y uno local regulados por una Constitución federal, de donde emanan todas las normas federales y locales.

Los estados que la componen no pueden separarse por su propia voluntad, ni

están facultados para celebrar tratados internacionales entre otras cosas, siendo autónomos pero no soberanos dentro de su régimen interior.

## CONFEDERACION

Algunas sobresalientes son: La de los Estados Unidos de Norteamérica, que se dio desde 1776 a 1787, la Suiza de 1815 a 1848 y la Germánica de 1815 a 1866.

La confederación es la unión de varios estados independientes, que consienten en unirse pero sin que forme uno nuevo o que resulte superior a los demás. La soberanía de éstos, está limitada solamente en los términos y condiciones del pacto que realiza, siguiendo tanto en el plano internacional para actuar a su voluntad.

Esta unión de carácter temporal es para lograr un bien común con objetivos concretos, principalmente de orden defensivo a través de un pacto internacional o interestatal.

Miguel Galindo señala: “la confederación se basa en un tratado y es una mera sociedad, es decir, una relación jurídica, no produce un nuevo sujeto de voluntad sino una comunidad de voluntad de miembros”<sup>4</sup>.

La historia señala que precisamente a causa de la soberanía de sus estados miembros, la confederación como forma de organización permanente resulta poco satisfactorio. Esto explica que en la actualidad no haya verdaderas confederaciones y que las que lo fueron se hayan convertido en federaciones.

---

<sup>4</sup>Galindo Camacho, Miguel. Teoría del Estado. Editores Mexicanos Unidos, S.A., México, 1969. pág. 367.

## 2.2. FORMAS DE GOBIERNO

Es la forma en que están organizados los órganos que tienen a su cargo el ejercicio del poder, estableciéndose sus funciones y relaciones entre sí.

Este ha sido un tema de circunstancias cambiantes, debido a que han surgido formas de gobierno que culminaron en una determinada época histórica, o que lenta o rápidamente sufrieron transformaciones. Sin embargo, las clasificaciones que se trataron, gozan de una relativa permanencia en el mundo.

Entre las ideas más aceptadas por los tratadistas es, sin duda, la elaborada por el filósofo Aristóteles que sirviéndose del método inductivo, realizó el estudio de las constituciones de 158 estados para establecer sus postulados en materia política, obteniendo los elementos necesarios para establecer la clasificación de formas de gobierno. Tomando como base el número de individuos que detenta el poder, dividiéndose en dos grupos, las formas puras y las impuras.

Las primeras están destinadas a realizar el bien de la comunidad:

I.- Monarquía: gobierno ejercido por una sola persona.

II.- Aristocracia: ejercida por una multitud selecta.

III.- Democracia o politeia: llevada por su mayoría de los ciudadanos.

En relación a las segundas, son las formas corrompidas que sólo buscan el interés particular de sus gobernantes:

I.- Tiranía: que es la degeneración de la monarquía.

II.- Oligarquía: forma corrompida de la aristocracia.

III.- Demagogia o Clocracia: es en lo que degenera la democracia.

### 2.2.1. PURAS

#### MONARQUIA

Se han desarrollado diferentes clases de monarquía, las obsoletas, constitucionales y parlamentarias o representativas, pero en su naturaleza más pura, es aquella en la que se manifiesta los vínculos de amor, lealtad, respeto y glorificación de los antepasados de quienes detentan el poder. El pueblo tiene la idea que el monarca ama, honra y protege a sus leales súbditos, debido a que simboliza para ellos un padre, en esta forma, el rey se encuentra colocado en una situación superior a cualquier ordenamiento legal, como un poder limitado que no se puede regular puesto que sus órdenes son consideradas de carácter divino, manifestándose entonces como un representante de Dios en la tierra. Nación en el occidente europeo, apoyada en la tradición germánica de la realeza, considerando como caudillo militar y símbolo del grupo. El poder en ésta forma de gobierno se deposita en un sólo individuo y, aún cuándo se valga de otras personas para llevar a cabo sus decisiones, mantiene el poder de control. Los delegados del rey carecen de libertad, de iniciativa y de responsabilidad, puesto que son sólo mandatarios del rey que actúan bajo sus instrucciones y vigilancia.

## ARISTOCRACIA

Se distingue por la forma de gobierno en la que el poder se halla en manos de una minoría, que lo ejerce en virtud de una tradición hereditaria, o en razón de sus riquezas o su cultura. El término fue introducido en el lenguaje político por Platón y significa en griego “gobierno de los mejores” y ésta minoría debe ejercer el poder teniendo en vista el bien común.

Es decir, se caracteriza por ser una forma de gobierno en la que un grupo reducido de personas pertenecientes a una clase socialmente privilegiada, detenta el poder directa o indirectamente, por medio de órganos elegidos nombrados por el grupo privilegiado.

La forma más representativa que encontramos de la aristocracia es en los gobiernos monárquicos, en donde el rey se auxiliaba de la clase noble para ejercer por poder en todo su territorio. En la actualidad vemos que esta forma de gobierno ya no tiene ninguna influencia, y que solamente en Inglaterra encontramos un grupo aristócrata, reducido por medio de la cámara de los Loores, dividido en liberales y conservadores, que realmente no tienen un poder decisivo en la vida de su país, pero si tienen participación, y otros grupos como los que existen en España que sólo son tradicionalistas.

## DEMOCRACIA

Atendiendo el vocablo democracia está compuesto por dos palabras gruesas “demos” que significa pueblo y “kratein” que significa gobernar. Apareció ésta terminología por primera vez durante el siglo V antes de Cristo, en la época de Pericles y Estucídedes quien la emplea con claro sentido en el capítulo VI del libro II de la historia de

la guerra del peloponeso, describiendo el gobierno de Atenas con democracia, porque la administración de la polis no pertenece ni está en pocos sino en muchos, pero también el sitio de vida, nadie será nombrado para ningún cargo no honrado, ni atacado por su linaje y solar sino tan sólo por su virtud y bondad.

Según los griegos, los fundamentos de un régimen de verdadera democracia consiste en la ampliación y el ejercicio de la isonomía, isotimia y la isegoria.

La isonomía significa la igualdad del ciudadano ante la ley, sin distinción de clases, condición social o estudios económicos.

La isotimia representa la igualdad de derechos de los ciudadanos para ejercer funciones de gobierno y cargos públicos.

La isegoria es la libertad de expresión para todos los ciudadanos, lo que lleva implícito la libertad de palabra, de reunión y de asociación.

La democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, así como la integración de sus órganos fundamentales.

La definición de Lincoln explica el sentido y la misión de la democracia como forma de gobierno, al decir que es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. “Del pueblo” porque este tiene la dirección de las actividades de la comunidad política a través de los órganos del Estado encargados de ésta tarea; “por el pueblo” debido a que implica que el grupo gobernante es elegido por la propia comunidad y que todo ciudadano tiene acceso a las tareas del poder, finalmente “para el pueblo” lo que significa

definitivamente que las tareas del poder estarán encaminadas a la obtención del bien público.

En la democracia los ciudadanos tienen un valor políticamente igual, cada cual es libre de expresar su voluntad con el fin de que concuerde con la voluntad colectiva. No se puede excluir a la minoría porque así sería antidemocrático.

El sustento del poder de los gobernantes está cimentado en el pueblo, de quien deriva todo el poder.

En la actualidad la idea que tenemos de democracia nos lleva necesariamente a la connotación de igualdad, la democracia implica la participación activa de los ciudadanos, para elegir a nuestros gobernantes los cuales cumplirán nuestro mandato dentro de una separación de poderes y una participación pluripartidista.

Lo señalado implica la existencia de los siguientes elementos:

I.- Libertad. Para que exista democracia, los hombres deben vivir en un ambiente de libertad donde puedan actuar sin limitaciones, expresar sus puntos de vista, trasladarse de un lugar a otro, creer en lo que quiera, etcétera. Esta libertad debe ser responsable, esto es, que no atente contra la libertad de otros hombres.

II.- Representantes. En virtud de que no podemos ejercer de manera directa de nuestro gobierno, debemos designar a nuestros representantes, los cuales reciben el nombre de gobernantes.

III.- Mandato. Nuestros representantes deben actuar de acuerdo con los lineamientos que les otorguemos y si no lo hacen se les puede desconocer o cambiar.

IV.- Separación de poderes. La democracia parte del principio de la división de poderes, para que exista una armonía y una especialización en los órganos de gobierno. La clásica división de poderes es tripartita, que nos señala un poder legislativo, ejecutivo y judicial.

V.- Participación pluralista. Para el mejor ejercicio de la democracia se considera indispensable hacerlo a través de partidos políticos con su particular forma de pensar cuya finalidad es la toma del poder.

#### 2.2.2. IMPURAS

##### TIRANIA

Se define como el abuso de cualquier poder o fuerza. Es un poder desmedido, al que nadie tiene derecho; o bien es el uso de un poder, pero que se ejerce no para el bien y ventaja de los que se han sometido a él, sino para el propio y particular. Se es tirano cuando propone su voluntad y no las leyes de su país, las órdenes y acciones no tienden a conservar las propiedades de los que se hallan bajo su dominación, sino a satisfacer su ambición particular.

El tirano es ambicioso y soberbio, se imagina que su reino y pueblo está únicamente destinado a saciar sus deseos y apetitos.

Estos defectos no sólo se encuentran en la monarquía, sino también en las otras formas de gobierno, pues cualquiera que se eleve y se revista del supremo para poder

conducir a un pueblo y emplea aquel para otros fines, empobreciéndolo y sujetándolo a reglamentos arbitrarios a la población, deriva en la existencia de la tiranía.

Siempre que las leyes cesan o son violatorias con perjuicio de otros, la tiranía empieza y ya existe.

Cualquier que hallándose revestido de autoridad, excede el poder que le ha confinado por las leyes, emplea la fuerza que está a su disposición para hacer con los súbditos cosas vedadas por éstos, es indiscutible un verdadero tirano, como entonces obra sin autoridad, se le puede presentar oposición, del mismo modo que a cualquiera otro invadiese por fuerza el derecho del otro.

Así la tiranía no solamente se ejerce por una sola persona, sino que además, existe un abuso del poder debido a que busca fines propios, haciendo caso omiso a las leyes, reglamentos y a la voluntad misma del pueblo, no existiendo regulación alguna de ese ejercicio.

Por lo general la persona que se erige en tiranía obtiene el poder en forma hereditaria o electiva.

Al lograr el poder, éste tipo de gobernantes empiezan con excesos, como son gastos personales y extravagancias no propias de un buen gobernante, y continúan con abusos cada vez mayores a fin de obtener el control total del gobierno. De ésta manera se convierte en un gobernante absoluto, carente de restricciones y es en este momento cuando el tirano ejerce su poder de manera más cruda y comete las más refinadas crueldades contra su pueblo o contra cualquier persona que atente a su forma de gobierno, cerrando toda alternativa de libertad y de expresión para su país así como para sus integrantes.

## OLIGARQUIA

Es el gobierno ejercido por un pequeño núcleo de personas o familias pertenecientes a una misma clase social, en el que todo depende de su arbitrio. Aristóteles le definió como degeneración de la fórmula aristocrática de gobierno, porque precisamente la aristocracia es un grupo de personas socialmente privilegiadas, que tiene el poder en sus manos pero que es tendiente al bienestar de su país y no para fines propios, sin embargo, su degeneración es la oligarquía, que igualmente está integrada por un pequeño grupo de personas de una clase social idéntica, pero que busca satisfacer sus propios deseos, olvidándose de la población que integra su territorio sometiéndola a su decisión. Moderadamente se entiende por tal, el abuso de poder en detrimento de las clases sociales que forman la mayoría de una nación, a las que utiliza a favor del interés, dominación y riqueza de la minoría que ejerce el gobierno.

El poder del Gobierno está abierto a todo grupo industrial, financiero y toda clase de personas que cuenten con las características necesarias para influir de una manera decisiva dentro de su país, pero que no buscaban el bien común sino que subordinan el interés general a la búsqueda de riqueza y beneficio personal.

## DEMAGOGIA

Se distingue por ser una degeneración de lo que se conoce como democracia, un gobierno en el que la soberanía pertenece al pueblo.

En la demagogia se utilizan recursos verbales en los que se recurren a promesas, frases triunfalistas que el pueblo quiere oír por parte de sus gobernantes.

Es costumbre de los gobernantes sólo halagar a la plebe sin la intención real de cumplir y beneficiar al pueblo, busca la obtención y conservación del poder para usarlo en su beneficio propio, sin atender a las necesidades del bien común.

El ejercicio de la demagogia se observa principalmente en los países latinoamericanos y del tercer mundo donde las limitaciones culturales y el bajo nivel de vida crean el escenario idóneo para la lucha del poder entre las fracciones contrincantes y trae como consecuencia el abuso indiscriminado de este recurso para fines propios, aprovechándose de la buena fe del pueblo, que en la mayoría de los casos sólo quiere ser bien gobernado.

Por cuanto a la mayoría de los demagogos concedores de los problemas nacionales los utilizan para dar imagen al partido, candidato o gobernante de fogosos patriotas o ardientes defensores del pueblo por lo que en los discursos, anuncios y declaraciones se utilizan frases incendiarias, espectaculares y llenas de fervor con las que logran agenciarse gran número de adeptos, violando muchas veces el código ético que debe existir en todo gobernante o partido político.

## 2.3. OTRAS CLASIFICACIONES

### 2.3.1. OLIGARQUICAS

Se afirma que es el gobierno ejercido por un grupo de personas pertenecientes a una clase socialmente privilegiada y que no busca el beneficio de la colectividad sino el de la minoría que detenta el poder.

Para efecto de ésta clasificación, se dice que la oligarquía se refiere al gobierno

de unos pocos. Dentro de ésta clasificación se considera que todo el gobierno de tipo oligárquico, el poder de gobernar no corresponde originalmente a todos los súbditos del Estado, sino solamente a algunos de ellos o a unos pocos. En ninguno de los sistemas oligárquicos se considera al pueblo como la fuente de que deriva el poder para gobernar.

## MONARQUIA ABSOLUTA

Han existido diversos modelos de ésta forma de gobierno, el representativo lo encontramos en el reinado de Luis XIV. Con los poderes mayestáticos que era y son poderes de supremacía, de dignidad, de gobierno, de éste modo el rey vivía en una esfera de gran dignidad y de derechos sumamente personales, sosteniendo por sí sólo o por medio de delegados toda la cosa pública con un poder no limitado sino por una ley divina y natural de las antiguas costumbres y derechos del reino que, muy frecuentemente, había jurado respetar en el momento de su ascensión al trono.

Por lo tanto, el orden jurídico es creado y aplicado en todas sus etapas bien directamente por el monarca, bien por órganos designados por él.

El monarca es precisamente irresponsable, no está colocado bajo la ley, puesto que no se encuentra sujeto a sanciones jurídicas de ninguna especie. La posición del monarca es hereditaria.

Se llamó absoluto, cuando se sostenía que estaba absuelto de todas las leyes humanas, su voluntad era ley suprema en su reino. En cuanto a la ley divina, sólo el monarca gobernante por la gracia de Dios estaba capacitado para interpretar su significado. Existía una monarquía absoluta cuando un monarca ya había obligado a sus nobles a obedecerlo, pero todavía no compartía el poder con la clase media o las masas populares.

## JEFATURA MULTIPLE

Esos sistemas suponen la existencia de un grupo, de dos o más jefes que, con la misma categoría, se reparten las funciones del gobierno.

Los sistemas de gobierno mediante jefes coexistentes y de la misma jurisdicción, o por medio de varias cabezas supremas, cada una dirigiendo su propio terreno, suelen con frecuencia encontrarse asociadas al Estado tribal o a la ciudad Estado. La jefatura dúplice, es un fenómeno bien conocido en la sociedad primitiva. A veces uno de los jefes tiene autoridad sobre temas seculares, en tanto el otro regula el orden ceremonial. Algo parecido a esto existió en las jurisdicciones monárquicas y sacerdotales del antiguo Egipto y en la época Medieval en Europa. La jefatura plural es una ciudad Estado que ha tenido su ejemplo más famoso en la Roma anterior al imperio, con sus cónsules iguales.

En la historia primitiva de Atenas hay testimonios de una etapa de jefatura plural, como también en la de ciertas ciudades medievales. En Roma, el monarca fue sustituido por dos cónsules, llamados pretores cónsules y que eran al mismo tiempo colegas. Los cónsules duraban un año en su cargo, siendo designados por el pueblo de quien recibían su imperium, el nombre era ratificado por el senado. Como sólo duraba un año en su gestión y por lo común fuera de Roma al frente de los ejércitos, esto dio lugar a que el senado cobrara más fuerza dando origen al advenimiento del imperio.

## DICTADURA

La consideramos como una variable de la oligarquía. El dictador por muy absoluto que pueda parecer su poder, es el jefe de un grupo dominante, la cabeza visible de un partido esencialmente de estructura oligárquica.

La dictadura en sus orígenes no fue una forma de gobierno, sino sencillamente, la suspensión temporal del gobierno regular, a fin de enfrentarse a ciertas crisis graves que exigían en su resolución, un líder de excepcional talla, asumiendo poderes autocráticos.

La dictadura comisariada nos permite determinar con gran claridad, el fin de ésta forma de gobierno, ya que para resolver una determinada situación de crisis interna o externa, era necesario allanar el camino a una acción política rápida y enérgica, otorgando plenos poderes a un sólo individuo, fruto de la experiencia, de que un individuo pueda actuar con mayor rapidez y energía que un órgano colegiado y que una pluralidad de órganos.

En la antigua dictadura se establecen dos medidas para prevenir la ampliación o consolidación del poder dictatorial:

I.- Al presentarse un estado de emergencia, el senado elegía un cónsul que recibía los poderes dictatoriales.

II.- El ejercicio del poder estaba estrictamente limitado en dos direcciones, hasta el cumplimiento de la misión asignada o hasta por un máximo de seis meses.

Existieron múltiples tipos de dictadura. Entre ellas representa un importante papel la dictadura fundada en un plebiscito, la que toma el poder a raíz de un movimiento de masas, y que por ello goza en sus inicios de un amplio respaldo popular. Dichas dictaduras procuran consolidar ésta base mediante la organización del partido y la propaganda, edificando un Estado totalitario. La dictadura moderna no está autorizada por reglas constitucionales, se instaura de facto y trastorna el orden político .

La extensión de su poder no sufre límites jurídicos, su duración no está fijada con anticipación, no está subordinada al fin de defender de un peligro inminente al sistema político del que forma parte, ella misma es un sistema político que define autónomamente sus propios fines. La autoridad se concentra en una persona, presidente o primer ministro, quien se apoya en un partido que actúa como partido único y cuyos miembros gozan en contraposición al resto de los ciudadanos de todas las prerrogativas políticas.

### 2.3.2. REPÚBLICA

Se ha definido como una forma de gobierno que tiene en su esencia, la participación del pueblo como poseedor de la soberanía y que es ejercida ésta por un jefe supremo que puede ser un presidente o primer ministro.

En la república hace efectivo su poder por medio del voto, del cual se sirve para elegir a la persona por la que desee ser gobernada.

Los candidatos a su vez se agrupan en partidos políticos diferenciados entre ellos por sus líneas ideológicas, esto para dar todas las opciones posibles a la población que cuenta con una pluralidad ideológica y de esta manera el gobernante elegido es el favorito de las mayorías.

“La república es una forma de gobierno en la que la sociedad misma, permaneciendo soberana, ejerce las funciones supremas por medio de órganos delegados suyos, responsables ante ella y designados temporalmente. La permanencia del poder soberano en la sociedad, es la nota esencial y característica; la temporalidad, responsabilidad y multiplicidad de los órganos directos son sus características naturales”<sup>5</sup>, y

<sup>5</sup> Izaga, Luis. Elementos de Derecho Político. Tomo II. Editorial Bosh. México, 1973.

se considera a la república como el gobierno en el que intervienen todos en el manejo de los asuntos públicos.

## MONARQUIA LIMITADA O CONSTITUCIONAL

Se sustenta en la idea de una autonomía voluntaria del gobernante, en este caso, de carácter jurídico consagrada en un documento constitucional y con el refrendo de los actos del gobierno del monarca, por el ministro si es parlamentaria.

Con el pacto constitucional, la monarquía cesaba de ser una institución por encima del Estado para convertirse en un organismo del Estado, al que de hecho transmitía todas sus prerrogativas. El rey se convertía en un simple representante de la unidad y la personalidad del Estado, con funciones cada vez más reducidas a medida que pasaba del sistema constitucional para el sistema constitucional parlamentario. En éste orden de ideas las funciones del jefe del ejecutivo y del órgano legislativo que todavía conservaba la monarquía, fueron de hecho absorbidos por la cámara electiva, con un proceso de vaciamiento de las prerrogativas que la monarquía se había reservado a favor del gobierno constitucional parlamentario.

El parlamento está compuesto de dos cámaras en el campo de la administración de justicia, por la independencia de los tribunales y en la de la administración, por la cooperación de los mismos del gabinete.

Normalmente éstos últimos son los jefes de las diferentes ramas de la administración. El monarca los nombraba, pero son responsables ante el parlamento. Su responsabilidad jurídica consiste en la posibilidad de que se les denuncie por violaciones a

---

pág.58.

la Constitución o a otras leyes. El monarca no es responsable en absoluto, pero ningún acto de éste es válido sin el referendo de un ministro responsable. Los jueces y los funcionarios administrativos son generalmente nombrados por el monarca, este es comandante en jefe de las fuerzas militares y representa al Estado frente a otro Estado; en particular se encuentra facultado para concluir tratados internacionales incluso algunos de estos tratados exige la aprobación del partido.

## DEMOCRACIA DIRECTA

Se considera que en la democracia, la voluntad de la comunidad es siempre creada a través de una discusión entre mayoría y minoría y de la libre consideración de los argumentos, en pro y en contra de una regulación determinada. La discusión libre entre mayoría y minoría es esencial a la democracia, porque constituye la forma idónea para crear una atmósfera favorable a un compromiso entre mayoría; pues el compromiso forma parte de la naturaleza misma de la democracia directa. El tiempo ideal de la democracia es la directa, que caracteriza por el hecho de que la legislación, lo mismo que las principales funciones ejecutivas y judiciales, son ejercidas por los ciudadanos en masa, reunidos en asamblea. Tal organización sólo la encontramos en comunidades muy pequeñas y en condiciones sociales sencillas.

La democracia de Atenas se caracterizó porque las decisiones políticas fundamentales y la conducción de la polis en sus menores detalles, eran discutidas y resueltas por una asamblea constituida por todos los ciudadanos (ecclesia). Un consejo (bule), integrado por quinientos miembros designados por sorteo a razón de cincuenta por cada distrito (demos), que se encargaba de preparar los proyectos de ley y las órdenes del día de la asamblea y de entender, además, los asuntos rutinarios y la administración de la polis; sin embargo, no todos los miembros de la comunidad tenían el derecho de participar

en las deliberaciones y decisiones de la asamblea popular, debido a que los niños, mujeres y esclavos se encontraban excluidos.

En la actualidad, sólo tenían el carácter de democracias directas las constituciones de algunos cantones suizos. Como estos cantones son comunidades muy pequeñas y tienen solamente el carácter de estados miembros de un Estado Feral, la forma de la democracia directa no desempeña un papel de importancia en la vida política moderna.

## DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La solidez de esta forma de gobierno consiste en que quienes detentan el poder lo hacen en representación del pueblo, y son, en parte o totalmente, designados por éste, mediante ciertos procedimientos de elección reglamentados y controlados.

El hecho de que exista una representación, supone que los designados actúan en sustitución de sus representados, pero para el interés y beneficio de éstos. El representante elegido no debe considerar el poder otorgado como propio y libre de toda responsabilidad.

El representante debe manejar los asuntos que le confía el pueblo con el mismo interés, diligencia y cuidado que pondría en sus propios asuntos, por lo tanto los actos de los funcionarios o jefes gubernamentales se deben considerar hechos en nombre y para beneficio de sus representados.

Los funcionarios de elección popular y especialmente el jefe de Estado, no son jurídicamente responsables ante los electores, lo idóneo es que exista una garantía que consiste en el poder del representado de remover al representante en el caso de que éste

último no se ajuste a los deseos del primero. Sin embargo, las constituciones modernas sólo por excepción conceden al cuerpo electoral el poder de revocar el nombramiento de los funcionarios electos. Como excepción podemos citar las constituciones de algunos estados miembros de los Estados Unidos de Norteamérica, como es el caso de la Constitución de California que en su artículo XXIII sección 1, estipula: “Todo funcionario público de elección del Estado de California puede en cualquier tiempo ser removido de su puesto por los electores, quienes tiene la facultad de votar por un sucesor del removido, a través del procedimiento y en la forma que aquí se establezca, procedimiento al que le da el nombre de remoción...”.

Normalmente el jefe electo del Estado u otros órganos de elección, sólo pueden ser removidos de su cargo antes de su mandato por decisión de los tribunales y sólo por causa de una violación de la Constitución o de otras leyes.

En la llamada democracia representativa, el sistema electoral es decisivo para determinar el grado de realización de la idea democrática. La forma ya tradicional, viene a ser electo, por votación, sea ésta directa o indirecta. En su forma más democrática todos los componentes del pueblo deben participar en tal elección.

El derecho de sufragio es el derecho que el individuo tiene de participar en el procedimiento electoral mediante la emisión de su voto. El número excluido de individuos debe ser el menor posible y la edad para obtener tal derecho ha de ser también la más posible. La exclusión de mujeres o individuos que pertenecen a cierta profesión no es compatible con la idea democrática.

La votación para elegir representantes se realiza a través de la regla mayoritaria, esto debido a que sería prácticamente imposible lograr la unanimidad.

El mecanismo de votación del pueblo normalmente sólo se refiere al jefe de Estado y a los representantes encargados de las tareas legislativas, los demás funcionarios se designan por la cabeza principal del gobierno, pero en la mayor parte de los Estados modernos, con la intervención de los representantes encargados de las tareas legislativas.

## CAPÍTULO 3

# EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO

3.1. Federalismo

3.2. Estado federal

3.3. Funcionamiento en el ámbito nacional, excepto en el control de la constitucionalidad

3.4. Funcionamiento en el ámbito internacional y en materia de control de la constitucionalidad

3.5. Facultades concurrentes

3.6. Facultades Implícitas

3.7. La autonomía municipal

3.8. La invasión de esferas de competencia

3.9. Fallas en el sistema de competencias

3.10. El federalismo en el plan nacional de desarrollo 1995-2000

## CAPÍTULO 3

### EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO

#### 3.1. FEDERALISMO

En la opinión de algunos tratadistas el federalismo es la forma de Estado o técnica para organizar el poder público, por medio de la delimitación de competencias y conferencias a las distintas marcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro de los mismos.

También afirmamos que el federalismo como forma de Estado Mexicano arranca desde la estructura establecida en la Constitución y el significado político que históricamente genera la idea federalista en la población. Para su estudio se requiere de las personas jurídicas que componen las tres entidades que integran el Estado Federal, su composición, la distribución competencial que marca la normatividad y las relaciones que guardan entre sí.

#### 3.2. ESTADO FEDERAL

Todo Estado Federal se compone de ciertos elementos básicos para su existencia, razón por la cual los señalamos:

En primer lugar. El pacto federal

Es el instrumento jurídico que permite delimitar las competencias de los órganos de gobierno, en las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma un

país. Es la distribución de competencias para con los órganos federales, estatales y en su caso municipales.

Asimismo, debe contenerse en el texto constitucional y en el caso de México, están consignados, sus elementos esenciales, en los artículos 115, 116, 117, 118 y 124.

En el segundo lugar: La autonomía estatal.

Es la capacidad de autodeterminarse de los Estados de la Federación, en otras palabras, la facultad de darse sus propias leyes, dentro de las competencias que le otorga el pacto federal. La autonomía estatal se vuelve un elemento esencial, pues si los Estados no tuvieran capacidad de crear sus leyes (entendiéndose incluida su Constitución), y por lo mismo, sus órganos de gobierno, entonces la subordinación al gobierno central sería incuestionable, con lo que se terminaría con la pérdida angular del federalismo: la coextención de jurisdicciones.

Así éste requisito básico para poder hablar realmente de descentralización o federalización, es decir, del reconocimiento de personas morales oficiales distintas a la del Estado central, en nuestro caso, al Estado Mexicano.

En tercer lugar: La participación estatal en la formación de la voluntad nacional.

En líneas anteriores comentamos que la existencia de un pacto federal y la autonomía estatal son razones torales del federalismo, por lo que resulta que para las cuestiones nacionales y para salvaguardar los elementos señalados, se necesita de la participación estatal en la formación de la voluntad nacional. En efecto, como en el federalismo, para los asuntos de orden internacional como para las cuestiones de control de

constitucionalidad los órganos de gobierno centrales se manifiestan con representación nacional, entonces es trascendental que los Estados puedan participar en la creación de las leyes que conllevan a esas actividades.

En nuestro país la participación estatal en la formación de la voluntad nacional resulta de la representación de las entidades federativas en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, como en la intervención de las legislaturas locales para la reforma constitucional. Con la presencia, en el legislativo federal, de representantes locales se garantiza la consideración de la voluntad estatal en la creación de las leyes ordinarias con alcances nacionales. Con la intervención de los legisladores federales con representación (senadores), y la del legislativo local en las reformas constitucionales, se garantiza que las competencias de las entidades federativas, en el pacto federal, no se vean mermadas sin su consentimiento, como el que se respeten las intenciones locales respecto del régimen jurídico constitucional.

### 3.3. FUNCIONAMIENTO EN EL AMBITO NACIONAL, EXCEPTO EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

En el sistema federal se da la descentralización de competencias en las funciones de gobierno; la cual sólo tiene efectos nacionales, lo que significa que el funcionamiento nacionalista del sistema federal implica la creación de órganos federales o centrales y órganos estatales o locales, autónomos, pudiendo existir, también, órganos municipales. Es característica fundamental que las jurisdicciones federales sean coexternas.

A efecto de fundamentar lo escrito anteriormente transcribiremos la siguiente tesis del Poder Judicial Federal:

## NON BIS IN IDEM Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL

La diferencia que existe entre la competencia constitucional y la jurisdiccional, es que aquella, es la capacidad de un tribunal de determinado fuero para juzgar causas materiales y la jurisdiccional, es también la capacidad de un determinado órgano perteneciente a un tribunal, para intervenir en ciertos asuntos en forma exclusiva y así la carencia de la primera tiene por consecuencia que ningún órgano del tribunal puede intervenir y la segunda, que el asunto debe juzgarse, no por el órgano jurisdiccionalmente incompetente, sino por el que está capacitado para ello, perteneciente al mismo tribunal. La noción anterior capta las distintas consecuencias de ambas incompetencias, mas conviene determinar con precisión el principio fundamental de donde deriva, a efecto de que se sirva de base para esclarecer los diversos problemas que surjan, vinculados con esta misma cuestión.

Nuestro régimen federal descansa en el principio de que el reparto de atribuciones entre la Federación y los estados, debe hacerlo la Constitución Federal y que aquella sólo tiene las facultades que expresa y limitadamente esta le confiere, reservándose los estados las que no se otorgaron a la federación. Además, se constituyen dos entidades (federación y estados), que deben crear sendos ordenes jurídicos y, al efecto se les dota de poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que corresponden a las funciones estatales, indispensables para la existencia de un orden jurídico. Nuestro constituyente, para constituir la república federal, creó los órganos necesarios a efecto de que dentro del territorio nacional funcionaran dos ordenes jurídicos coextensos, diferenciados solo por razón de la materia: el federal y el local o común y, asimismo tantos órdenes como hay estados componentes de la federación, con jurisdicción solo dentro del espacio de sus respectivos territorios. En consecuencia con lo anterior, quedan perfectamente deslindados los campos de acción de todos los poderes. Las facultades del poder legislativo federal las

enumera expresamente la Constitución y las no comprendidas en dicha enumeración, quedan reservadas a los estados y las atribuciones de estos se limitan, en relación con los demás estados por razón territorial, sus leyes solo rigen dentro del ámbito de sus propios territorios. Como es derecho no consiste únicamente en la simple formulación teórica de las leyes, sino que es de su esencia aplicar concretamente ciertas consecuencias a determinados hechos, es inconcebible un orden jurídico con la sola función legislativa, pues las leyes se dictan para aplicarse prácticamente, por lo que además de los órganos que las expiden, se requiere otros que las apliquen (el judicial y el ejecutivo). Para formar los órdenes jurídicos a que ya se ha hecho referencia la Constitución crea siempre los tres poderes necesarios para que ellos funcionen y, por ello, se crean los poderes judiciales con el fin de que apliquen las leyes de los poderes legislativos. De ahí que sea correcto concluir lo siguiente: que las facultades que un poder legislativo tiene para legislar, se entiende tácitamente concedidas al poder judicial respectivo para juzgar de la aplicación de las leyes expedidas por ser ese poder y que la competencia constitucional de un determinado tribunal se mide, en principio, por la competencia legislativa de su correspondiente poder legislativo. Por eso, resulta evidente la diferencia entre competencia constitucional y jurisdiccional, ya advertida en el precedente referido, puesto que si un cierto poder judicial no tiene competencia constitucional para determinado asunto, todos los órganos jurisdiccionales que lo componen también carecen de ella; en cambio, si ese poder judicial tiene la competencia constitucional, la tendrán absolutamente todos los órganos que lo componen. Ahora bien; independientemente de la competencia jurisdiccional para algún caso, que corresponda a otro órgano de ese mismo poder judicial. La Constitución establece tratándose de una persona a quien se atribuye un delito, que sea juzgada legalmente (artículo 14, párrafo segundo), y que no pueda ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 23). Y obviamente, esta última garantía no abarca a quien ha sido juzgado ilegalmente por tribunal incompetente y después juzgado por el órgano jurisdiccional que corresponda, porque no es enjuiciado dos veces conforme a derecho, sino sólo en aquella en que se sometió al órgano

competente. Es principio de derecho procesal universalmente admitido, que todo lo que un juez incompetente resuelve, es nulo de pleno derecho. La mayor parte de los códigos de la República sostienen el principio establecido en el código de procedimientos penales del distrito y territorios federales en su artículo 452, por virtud del cual un juez incompetente actúa con validez hasta que se cierra la instrucción, puesto que solamente a partir de ese momento puede hacerse valer la incompetencia por declinatoria. Por lo tanto, la nulidad solo comprende las actuaciones posteriores al auto referido, conservando las demás su plena validez.

Amparo Directo 3108/72 Pedro Guadarrama Carbajal, 15 de noviembre de 1972. Mayoría de 3 votos. Ponente Ernesto Aguilar Alvarez. Disidente: L. Mario G. Rebolledo F. Y Manuel Rivera Silva. Sostienen la misma tesis: Competencias 87/71 entre los jueces. Primero de Distrito del Estado de Sonora y de Primera Instancia de la Ciudad de Ures, de la ciudad de la Entidad Federativa. 9 de noviembre de 1972. 5 votos. Ponente: Abel Hitron y A.

Instancia: primera Sala. Fuente Semanario judicial de la federación 7a. Epoca. Volumen 47. Página 34. Clave: Tesis.

Primero: La Federación

La esfera federal abarca a las actuaciones que desempeñan los órganos centrales y que, por las características de nuestro pacto federal, implica una serie de atribuciones específicas y expresamente señaladas por la Constitución, para los mismos.

## Segundo: Los Estados

La esfera local se refiere a las atribuciones de los órganos locales la que el pacto federal determina casi siempre por exclusión (artículo 124 constitucional), y que, al decir del mismo, son todas aquellas no expresamente señaladas como propias de los órganos federales; también existe, sin embargo, prohibiciones expresas a los Estados y que, interpretando en sentido negativo, implica atribuciones para la federación (artículos 117 y 118 constitucionales).

## Tercero: Los Municipios

Los órganos municipales tienen atribuciones expresamente señaladas en el artículo 115 constitucional.

### 3.4. FUNCIONAMIENTO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y EN MATERIA DE CONTROL DE LA CONSTITUCIÓN

Señalamos que el sistema federal contempla una distribución de competencias entre los ámbitos federales; por otro lado, se dan asuntos de carácter internacional que por ser propio en la protección del orden jurídico, así como cuestiones de control constitucional, el sistema determina un monopolio en la representación estatal; es decir, resulta órganos nacionales con competencia en la materia.

En los asuntos internacionales y en las cuestiones de control de la constitucionalidad, la representación y actuación estatal compete a los órganos nacionales que en México, coinciden con los federales.

Es necesario apuntar, que en la materia señalada resulta inaplicable lo dispuesto por el pacto federal, en relación a la distribución de competencias ya que aquí sólo se refiere al funcionamiento del sistema federal para efectos internos y diferentes del control constitucional.

### 3.5. FACULTADES CONCURRENTES

Los tratadistas de la materia consideran dos conceptualizaciones de las facultades concurrentes y éstas son:

#### Primera: Strictu Sensu

Las facultades concurrentes strictu sensu o facultades coincidentes son aquellas que se otorgan simultáneamente a dos o más ámbitos de gobierno o jurisdicciones. Dada las condiciones del pacto federal mexicano (artículos 115, 116, 117, 118 y 124 constitucionales), resulta imposible que presenten facultades coincidentes, pues lo que compete a una jurisdicción se le excluye a las demás, con la única excepción del último párrafo del artículo 117 constitucional.

Hay materias en las que la coincidencia jurisdiccional es aparente, pues se otorga competencia sobre cierto rubro general a varios ámbitos, pero si observamos con detenimiento el sistema de competencias mexicano, encontraremos dentro del rubro general, que él mismo delimita campos específicos de acción para cada jurisdicción, por lo que la coincidencia competencial no sucede<sup>6</sup>. También hay otros rubros en los que se presenta una aparente concurrencia competencial, pues se otorga jurisdicción a varios

---

<sup>6</sup>Materias Procesales Civil y Material, cuando el conflicto es entre particulares, como muestra.

órganos del sistema federal, pero jamás se da la coincidencia, pues en una vez elegida una jurisdicción, la otra desaparece como alternativa, es decir, nunca se presenta el caso de que los órganos de distintos ámbitos conozcan del mismo asunto<sup>7</sup>.

### 3.6. FACULTADES IMPLÍCITAS

Estas son las que, con apoyo en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros órganos de gobierno, por medio de la ley, como atribuciones necesarias para poder desempeñar sus facultades explícitas o precisamente señaladas.

Para tal efecto, citamos la tesis emitida por el poder judicial federal.

### FACULTADES IMPLÍCITAS Y EXPLÍCITAS MULTAS

En un sistema constitucional como el nuestro, de facultades específicamente otorgadas a las autoridades, de manera que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, a diferencia del particular, que puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, se debe estimar que las autoridades, para actuar con competencia en términos del artículo 16 constitucional al causar perjuicios o molestias a los particulares, deben actuar con facultades legales que les hayan sido otorgadas en la Constitución o en alguna ley. Por su parte, si hay cierto tipo de facultades que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materias que se les señalan, pero que al mismo tiempo, por la naturaleza misma de la facultad otorgada, resulta imposible que la propia Constitución contenga todos los elementos y matices de la facultad otorgada, y en estos

---

<sup>7</sup>Véase Gabino, Fraga. Derecho Administrativo. 31a. Edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1992, pág. 294.

casos, se deben estimar constitucionalmente otorgadas las facultades implícitas en las expresamente otorgadas, entendiendo por implícitas aquellas facultades sin las cuales sería nugatorio, o estéril, o se vería sustancialmente mermada la facultad que expresamente se otorgó. Y aún tratándose de las facultades legislativas del Congreso, por ejemplo, que esta solo sucintamente enunciadas en el artículo 73 constitucional, la doctrina ha hecho que si el fin de la ley es legítimo, y si ésta dentro de los objetivos señalados en la Constitución, y los medios escogidos en la ley con claramente adecuados para alcanzar esos objetivos, además no sólo no están prohibidos, sino que son compatibles con letra y espíritu de la Constitución, esa ley es constitucional. Pero, hay otros campos en los que las facultades se otorgan en forma restrictiva, de manera que no puede hablarse ahí de facultades implícitas, y sólo se puede admitir que se ejercen las facultades expresas y limitativamente otorgadas. Es el caso de las normas que impone cargas fiscales, reconociendo en el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación y emanado primordialmente de la fracción IV del artículo 31 constitucional, conforme a la cual ningún cobro se puede hacer por vía económico-coactiva ni aplicarse ninguna otra sanción a un particular, sin acudir a los tribunales previamente establecidos (como excepción a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional), sino esta claramente determinado en una ley, sin que las autoridades administrativas puedan ampliar sus facultades al respecto por razones de interés público, o de conveniencia en el ejercicio de sus facultades, ni por ningunas otras. En el caso de las multas y sanciones administrativas se está, evidentemente en la segunda hipótesis de las examinadas, y las facultades para imponer sanciones, así como las sanciones mismas y las hipótesis en que procede su aplicación, deben estar expresas y explícitamente enunciadas en la ley, sin que pueda ampliar ni facultades, ni sanciones, ni hipótesis de fracción, ni por analogía, ni por mayoría de razón, ni porque indebidamente se estime que él que puede lo más debe poder lo menos. Luego, para imponer las sanciones a que restrictivamente se refiere el artículo 23 fracción VI del reglamento interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (sin analizar aquí si es el Congreso el que debe fijar las facultades de los órganos de

autoridad del ejecutivo, o si este puede por sí y ante sí ampliarlas, otorgarlas o modificarlas), con base a éste precepto solo tiene facultades el director general de control y vigilancia forestal, sin que pueda asumirlas el secretario del ramo por analogía ni por mayoría de razón, ni por poder lo más, como superior de quien puede lo más puede lo menos, porque esto violaría el sistema de facultades restringidas para imponer sanciones controlables por la vía económico-coactiva o imponibles sin acudir a los tribunales previamente establecidos.

#### Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 1110/80 . Diddoli Hermanos, S. de R.L. 1o. de abril de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 7o. poca. Volumen 145-150. Página: 119. Clave: Tesis.

#### Requisitos

Las facultades implícitas se otorgan por el legislativo, y no puede atenderse a caprichos, sin que, en concordancia con el principio de legalidad, se requiere:

- 1.- La existencia de una facultad implícita.
- 2.- Una relación necesaria entre la facultad explícita y la facultad implícita.
- 3.- Que de no existir la facultad implícita, la facultad explícita, anteriormente señalada, se volviere inoperante o estéril, inútil.

Como ejercicio de las facultades implícitas en México, a manera de ejemplo enunciativo y no limitativo, puede tomarse la creación de los códigos civil y de procedimientos civiles federal, pues no estando previstos entre las facultades explícitas del Congreso de la Unión, estos no son necesarios para regular y resolver las controversias, sobre las que tiene competencia del Poder Judicial Federal, según señala el artículo 104-A constitucional; igualmente y entre otras, puede considerarse la creación de la ley orgánica del mismo, por cuanto al otorgamiento de atribuciones para los órganos previstos por el dispositivo 94 constitucional.

### 3.7. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Algunos estudios dicen que el municipio en México no es autónomo porque sus leyes las elabora la legislatura local (función legislativa), y sus tribunales resultan de esas mismas leyes.

También la opinión de algunos juristas en relación con la fundamentación anterior, para negar la autonomía municipal no es válida porque, según ellos, la legislatura local al elaborar las leyes municipales las hace especialmente para ellos y no generales para el Estado, por lo que sostiene que se transforma en un órgano legislativo municipal, pero al revisar la conformación de los legislativos locales, hasta la fecha no encontramos representantes específicos de los municipios, en ellas, por lo que este fallo no es cierto.

También aducen los seguidores de ésta última corriente que, según el dispositivo 115 constitucional, el municipio es libre y, considerando la fracción IV del mismo precepto, al establecerse la administración libre de su hacienda, definitivamente se presenta la autonomía como característica del poder público municipal.

Observamos que el municipio está impedido para autodeterminarse y por esto carece de autonomía, pues es claro, que no tiene capacidad de darse sus propias leyes, asunto que no puede desempeñar la autonomía municipal.

### 3.8. LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA

“Es dogmáticamente aceptado que un acto realizado por una autoridad incompetente es inválido, que la falta de competencia acarrea la imposibilidad de la existencia de la voluntad creadora de un acto jurídico, así como un error obstáculo en el objeto del mismo, por lo que indefectiblemente el acto jurídico es inexistente”<sup>8</sup>. No obstante, para salvaguardar las dificultades prácticas que presenta el purismo técnico, de que no podría retrotraerse los efectos que de hecho hubieren resultado del acto jurídico calificado de inexistente, como también que el acto de autoridad siempre tiene presunción legal de validez, el poder judicial federal se ha inclinado por considerarlo siempre nulo, para así poder acceder a la conclusión de que un acto de autoridad, para invalidarse, se requiere de declaración por juez competente y que dicha anulación implica volver las cosas al estado original, es decir, la restauración del Estado de Derecho con todas sus consecuencias (jurídicas y de hecho).

Así ante la invasión de esferas competenciales, la declaración de nulidad del acto que la produzca, corresponde al poder judicial federal al resolverlo por vía del juicio de amparo, si la acción la ejerció un gobernado, o bien, por la controversia constitucional, si la acción la ejerció la autoridad cuya esfera competencial fue invalidada.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

---

<sup>8</sup>Garza García, César. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Mac. Graw Hill. México, 1997. pág.68.

### 3.9. FALLAS EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS

De acuerdo con el punto de vista de César Garza García, en relación al numeral que nos ocupa y en lo particular con el problema de competencias entre la materia mercantil y la civil local; transcribimos :

“Al tenor del negocio jurídico que se reputa mercantil para una de las partes y civil local para la otra, atendiendo al criterio subjetivo, aberrante problema competencial es el que se presenta a la vida procesal. Es de considerarse ridículo como desde que nacimos a nuestra propia vida jurídica (mexicana), se presenta un problema competencial por razón de la materia, atendiendo a las ramas del derecho privado, que carece de solución jurídica alguna; al menos atendiendo a un sistema de competencias, como el nuestro, en donde no hay facultades coincidentes o concurrentes (aunque impropriamente se le denomine así a las que presentan en materia civil y mercantil, cuando el conflicto atañe a particulares, porque si bien el proceso puede desenvolverse en la jurisdicción federal o local a elección del actor, también lo es que una vez que una conoce del asunto la otra carece de intervención). El problema al que nos referimos es aquel presente al intentar decidir cuál es la vía jurisdiccional idónea para resolver un conflicto que resulta de un negocio jurídico ambivalente (civil local y mercantil), de acuerdo al criterio subjetivo.

Así las cosas, la legislación federal provee de una aparente solución para el conflicto anterior en el artículo 1050 del Código de Comercio, resultando que el litigio se regiría por la leyes mercantiles, pero si entendemos al sistema competencial por razón del federalismo, encontramos que dicha disposición sólo es apta para resolver problemas competenciales entre la materia civil y mercantil federales. Resulta lo dicho de que el Código de Comercio es una ley federal y, por lo tanto, no puede regular dentro de la jurisdicción local.

En éstos términos, de presentarse un conflicto con base en un negocio jurídico ambivalente, como el que hemos señalado, ante la jurisdicción civil local, no existe argumento alguno que pudiera hacerse valer, la parte que se reputa mercantil, para excepcionarse por error de la vía. No obstante lo dicho, también es cierto que si hubiera intentado la vía mercantil, tampoco habría razón jurídicamente válida para considerar que hubo error en la vía, por cuanto la parte reputada como civil local. Lo expuesto entonces nos lleva a la conclusión de que existe una imprecisión legislativa que vuelve ineficiente al sistema competencial consagrado en el derecho mercantil, al menos por razón de la materia.

Ahora bien, si analizamos los alcances del problema, la inconveniencia de que un mismo asunto pueda reputarse, al mismo tiempo, de diversas índoles razones materiales y ambas de carácter privado y pecuniario, sustentando a los argumentos aducidos el que, por criterio del Poder Judicial Federal localizable en la página 541 del tomo VI segunda parte del semanario judicial de la federación en la octava época la garantía constitucional “non bis in diem” no se viola por un segundo juicio seguido ante tribunal federal, cuando el acusado fue juzgado por autoridad local incompetente , entonces resulta que puede alcanzar efectos devastadores de los principios esenciales del derecho, como lo es entre otros el de no ser juzgado dos veces por los mismos hechos y por las mismas razones; en el caso, generalmente, incumpliendo de una obligación de naturaleza pecuniaria. De lo anterior, se constituye, en la práctica, el caso de que un banco, con relación a un cliente de naturaleza subjetiva civil, pudiera intentar resolver jurisdiccionalmente algún inconveniente, primero por vía civil local y, de resultar infructuosa, entonces acudir a la vía mercantil, teniendo dos juicios por un mismo hecho y por la misma razón (se refiere a negocios jurídicos que por su naturaleza no son mercantiles)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema

### 3.10. EL FEDERALISMO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

Para cerrar éste capítulo, consideramos el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en razón de la materia que nos ocupa y las intenciones del Presidente de la república, por lo cual transcribimos su contenido:

#### POR UN NUEVO FEDERALISMO

El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia: surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha original por la soberanía nacional, expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad y propiciar un México más equilibrado y justo.

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órganos gubernamentales, a fin de articular, armonía y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal.

La renovación del federalismo hará posible que los poderes de la unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. Este genera también las condiciones institucionales para atender los problemas locales y aprovechar la diversidad cultural, étnica y económica de las regiones mexicanas.

Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos, atestiguar en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común.

## ESCENCIA COMPENSATORIA DEL PACTO FEDERAL

El pacto federal fue recibido para promover el desarrollo equitativo en todos los miembros de la federación, nunca para perpetuar contrastes y rezago. Ello exige analizar un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y a las oportunidades. Este plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos de gobierno federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios.

## REDISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

En la constitución del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno.

Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capital institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí dónde surgen los nuevos problemas, se genera las demandas y deben aplicarse las soluciones.

Por ello, para fortalecer el pacto federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y públicos hacia los estados y municipios, bajo criterio de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

En particular, durante el periodo de 1995-2000 debemos proponernos aprovechar la experiencia de procesos, como el de la federalización educativa, para consolidarnos en áreas de una participación informada y oportuna de las comunidades y los gobiernos locales. En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios como, entre muchas otras, la salud, y seguridad social, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, podemos realizar avances rápidos y sustantivos. Sin limitar nuestros esfuerzos a estas áreas, debemos fortalecer la federación de funciones gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población allí dónde su vida cotidiana y su organización básica más lo demanda.

## VIDA MUNICIPAL

Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobierno estables, sólidos.

El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

El municipio libre fue fortalecido por las reformas al artículo 115 constitucional. Sin embargo, aún hay mucho que avanzar para consolidar al municipio

como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

Un propósito primordial de éste plan, es ampliar los canales para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad de creativities y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuentes de mejores gobiernos.

#### PARTICIPACION MUNICIPAL EN EL DESARROLLO

Es necesario hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias del bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular.

#### PERIODO CONSTITUCIONAL DE LOS AYUNTAMIENTOS

Un tema que ha sido de polémica y reiterados debates es la duración del periodo constitucional de los ayuntamientos, hasta la fecha establecido en tres años, con frecuencia claramente insuficiente para cumplir los programas trazados ante la comunidad. El ejecutivo federal propone abrir el debate sobre la posible extensión del periodo constitucional de los ayuntamientos, analizando con seriedad y rigor las ventajas y desventajas en este sentido.

## MUNICIPIOS INDIGENAS

El ejecutivo federal se propone coadyuvar a los gobiernos estatales para fortalecer las capacidades de acción de los municipios en los que existe una fuerte presencia de la población indígena. Los congresos locales están llamados a fortalecer la representación y la participación de comunidades y pueblos indígenas, mediante mecanismos que respeten sus formas de organización y sus procedimientos para la toma de decisiones, con estricto apego a las garantías individuales y sociales que la constitución consagra a todos los mexicanos.

## CAPÍTULO 4

# RETOS Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO

- 4.1. Modelos establecidos de acuerdo a la distribución de competencias
- 4.2. Facultades de la Federación
- 4.3. Facultades de los Estados
- 4.4. Facultades de los Municipios
- 4.5. La doble tributación
- 4.6. La coordinación fiscal nacional

## CAPÍTULO 4

### RETOS Y PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO

#### 4.1. MODELOS ESTABLECIDOS DE ACUERDO A LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Jacinto Faya Viesca sostiene que en los Estados organizados políticamente como federaciones se pueden establecer tres tipos de sistemas de acuerdo a la distribución de competencias entre el gobierno federal y local:

Primera.- Aquellos en donde los impuestos son recaudados por el Estado (se entiende por los Estados miembros), y se hace entregas fijas a la federación.

Segundo.- Aquellos en que los impuestos son recaudados por la federación y se entregan sumas fijas a los estados.

Tercero.- Aquellos en que ambos niveles de gobierno se dividen las competencias sobre impuestos.

Esta tercera regulación parece ser la que mejor garantiza la independencia de la federación y de cada estado, y fue elegida por la mayoría de los estados federados, ya que la capacidad funcional del federalismo presupone, al menos para los estados miembros, fuentes financieras independientes. Sin embargo, las crecientes demandas económicas por parte de los estados federados para atender las necesidades sociales de educación, vivienda, obras públicas, salud, etcétera (esto en aquellos estados federados en donde el gobierno central es el rector principal de dichas áreas), han obligado a que los gobiernos centrales

busquen desesperadamente más recursos, robusteciendo con ello su recaudación y debilitando, en consecuencia, la de los estados miembros.

Ordinariamente las aduanas y los impuestos al consumidor son las principales fuentes de ingresos del gobierno central, en tanto que las restantes fuentes de ingreso, frecuentemente, se reparten entre el gobierno central y los estados miembros.

Nuestro país es un ejemplo de éste tipo de organización política y de ejercicio de la potestad tributaria en forma paralela. En efecto, las competencias tributarias están divididas entre el poder federal y los estados. Esto no quiere decir que, por el hecho de que estén divididas se dé en nuestro país un justo equilibrio competencial en materia tributaria. Precisamente una de las causas de un desarrollo inadecuado propiciado por el federalismo mexicano ha considerado en que las principales competencias tributarias, de origen, están otorgadas al poder federal.

El tratadista José Trinidad Lanz Cárdenas<sup>10</sup> clasifica dicha división de potestades tributarias de la forma siguiente:

#### 4.2. FACULTADES DE LA FEDERACIÓN

- a). Facultades ilimitadas y concurrentes con estados y municipios (artículo 31 fracción IV; artículo 73 fracciones VII, XX)
  
- b). Facultades exclusivas (artículo 73 fracción XXIX incisos 1, 2, 3, y 4; artículo 118 fracción I; artículo 131)

---

<sup>10</sup>Lanz Cárdenas, José. El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal. Editorial Universidad Autónoma del Sudeste. México. 1982. págs. 33, 34.

c). Facultades exclusivas con la obligación de participar de los ingresos a los estados y municipios (artículo 73 fracción XXIX inciso 5 subincisos a, b, c, d, e, f, g)

d). Facultades exclusivas por prohibiciones a los estados (artículo 117 fracciones III, IV, V, VI, VII; artículo 118 fracción I)

#### 4.3. FACULTADES DE LOS ESTADOS

a). Facultades ilimitadas y concurrentes con la federación (artículos 73 fracción IV; artículos 40, 41, 115 y 124)

b). Facultades de participación en impuestos federales (artículo 73 fracción XXIX inciso 5 subincisos a, b, c, d, f, g)

c). Facultades expresamente autorizadas por el texto constitucional (artículo 117 fracción IX)

d). Facultades delegadas por leyes federales

e). Facultades prohibidas por la Constitución (artículo 117 fracciones III, IV, V, VI, VII; artículo 118 fracción I)

f). Facultades prohibidas por leyes federales

#### 4.4. FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS

a). Facultades concurrentes con la federación y los estados (artículo 31 fracción IV; artículo

115 fracción II)

b). Facultades de participación en impuestos federales (artículo 73 fracción XXIX inciso 5 subinciso a)

c). Facultades delegadas por leyes federales y estatales

d). Facultades prohibidas por la Constitución (artículos 115 fracción II; artículo 117 fracciones III, IV, V, VI, VII; artículo 118 fracción I)

e). Facultades prohibidas por las leyes federales y estatales

Por otro lado el artículo 73 de la ley suprema, en su fracción XXIX, señala algunas materias que son gravadas de manera exclusiva por la federación:

a). comercio exterior

b). Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la misma Constitución

c). Servicios públicos concesionarios o explotados directamente por la federación

d). Instituciones de crédito y sociedades de seguros

e). Energía eléctrica

f). Producción y consumo de tabacos labrados

g). Gasolina y otros productos derivados del petróleo

h). Cerillos y fósforos

i). Agua miel y productos de su fermentación

j). Exploración forestal

k). Producción y consumo de cerveza

De la exclusividad ejercida por la federación sobre ciertas materias, se apunta que existen estados que no obstante ser ricos en dichos bienes y recursos naturales, carecen de suficiente capacidad económica. Asimismo, existen prohibiciones explícitas a los estados, contenidas en el artículo 117 constitucional, entendiéndose que dichas materias quedan reservadas a la federación.

En el artículo 73 constitucional, en su fracción VII se establece que si las fuentes impositivas de la federación no bastan para cubrir el presupuesto de la misma, ésta se encuentra facultada para gravar cualesquiera otras fuentes hasta que el presupuesto quede cubierto. De aquí nace lo que se conoce como la doble tributación, ya que una misma base puede estar gravada tanto por el gobierno central como por los estados y en el caso de México, aún por los municipios.

#### 4.5. LA DOBLE TRIBUTACIÓN

En relación a la doble tributación originada por la concurrencia de facultades impositivas de la federación y de las entidades federativas, han surgido diversas teorías

acerca de si es conveniente o no dicha concurrencia de facultades, y de los beneficios o perjuicios que puede acarrear la doble tributación.

En efecto éste problema no es nuevo, en los Estados Unidos de Norteamérica se presentó con un matiz muy parecido al nuestro. Como se mencionó con anterioridad, la facultad impositiva que por excelencia pertenece al gobierno central de las federaciones recae sobre el comercio exterior y el consumo, pero ¿acaso esto significa que todos los demás impuestos se encontraban reservados a los estados? Hamilton respondió:

“Suponed que, como se ha afirmado, el poder tributario federal se limitará a los derechos sobre las imposiciones; es evidente que el gobierno, por carecer de facultad para buscarse otros recursos, caería a menudo en la tentación de subir sus impuestos hasta un exceso perjudicial”<sup>11</sup>.

“Esta serie de observaciones justificará la preposición que hemos sentado en otro lado, según la cual una jurisdicción concurrente es la única alternativa admisible a una completa subordinación, respecto a esta rama del poder, de la autoridad de los estados a la de la unión. Cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la unión al poder de los estados individuales. La convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación; y es evidente que ésta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder limitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los estados para proveer sus necesidades propias”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>Hamilton, Alexander. El Federalismo. Número XXV. Editorial FCE. México 1952. pág.197.

<sup>12</sup>Ibíd. Número XXIV. pág.96.

“El monto de los impuestos, la oportunidad e inoportunidad de un aumento por cualquiera de los dos sectores, serían cuestiones de prueba mutua, pero no supondría una contratación directa de sus poderes”<sup>13</sup>.

La idea expuesta por Hamilton fue sostenida por Vallarta de la siguiente manera:

“Las facultades del congreso federal y de las legislaturas de los estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquel puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública ya gravada por el estado”<sup>14</sup>.

A pesar de lo mencionado, la tendencia ha sido la de otorgar mayores facultades impositivas a los gobiernos centrales a través de diversos mecanismos. En el caso particular de México, el jurista Felipe Tena Ramírez afirma:

“...si la Constitución otorga al Congreso la facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, el Congreso debe tener la facultad implícita de gravar esa materia con exclusión de los estados, puesto de otro modo estos podrían hacer nugatoria aquella facultad, al gravar con impuestos excesivos los bienes sobre los cuales se ejercita”<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup>Ibíd. Número XXXII. págs. 136, 137.

<sup>14</sup>Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México 1957. pág. 315.

<sup>15</sup>Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pág. 316.

#### 4.6. LA COORDINACIÓN FISCAL NACIONAL

Los problemas que presenta la concurrencia en materia fiscal para el gobierno posrevolucionario de México, obligaron a éste a buscar mecanismos de coordinación y cooperación entre el gobierno central y los estados. Así, se dieron tres convenciones nacionales en materia fiscal: la primera en 1925, la segunda en 1933 y la tercera en 1947.

A la primera convención nacional fiscal asistieron los gobernadores de los estados. El gobierno de ésta reunión fue delimitar las competencias locales y competencias federales en materia impositiva. Esta convención no brindó los resultados esperados, por lo que se convocó a una segunda y a una tercera convención nacional fiscal finalmente, y a raíz de dichas convenciones, en 1953 se expidió la primera ley de coordinación fiscal, la cual habría de evolucionar en lo que se conoce como sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF), creado mediante ley del 22 de diciembre de 1978, y publicada en el diario oficial de la federación el 27 del mismo mes. Las últimas reformas a la misma se hicieron el 3 de diciembre de 1993. Las entidades federativas autolimitan su potestad tributaria, no gravando determinadas fuentes económicas, ahora gravadas por la federación, a cambio de lo cual obtienen una participación de la recaudación federal.

La creación del sistema nacional de coordinación fiscal responde a que la idea del federalismo como división de poderes, ha ido cediendo el paso en los últimos años, a la idea de "federalismo cooperativo", esta ha sido desarrollada por autores, Adolfo Atehabahian, quien expresa que este, en lugar de enfatizar los derechos y la independencia de las entidades federativas, encara el problema federal desde el punto de vista de la división de poderes, con el objeto de maximizar la efectividad de la política fiscal"<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup>De la Garza, Francisco. Derecho Financiero. Editorial Porrúa S.A. México, 1994. pág.201.

Respecto del sistema nacional de coordinación fiscal, encontramos las más diversas opiniones de destacados tratadistas, tales como; el maestro Jesús Reyes Heróles:

“...es inútil recordar los argumentos de eficiencia que dieron lugar a la creación del SNCF; ya que todavía son aplicables. El esquema de coordinación ha permitido que México cuente con un sistema impositivo relativamente eficiente, en comparación con otros países, esto es, evita la recaudación en cascada, no resta competitividad a los productores nacionales respecto a sus rivales del exterior, no desalienta el trabajo ni, reduce el cumplimiento de obligaciones fiscales”<sup>17</sup>.

José Trinidad Lanz Cárdenas menciona: “...el sistema nacional de coordinación fiscal...significa un cambio trascendental en el curso de las relaciones fiscales tal y como se veían efectuando con anterioridad, según participaciones específicas que recibían los estados y municipios de ciertos gravámenes exclusivos y especiales de la federación”<sup>18</sup>.

Sergio Francisco de la Garza opina que: “A ese sistema le falta racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos, que si se otorgan participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la federación...”<sup>19</sup>.

La finalidad del sistema nacional de coordinación fiscal, es la de coordinar el régimen fiscal de la federación con los estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a estas entidades en los ingresos federales, dar las bases para la distribución entre ellos de dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. La ley, además, establece cuales son y

---

<sup>17</sup>Reyes Heróles, Jesús. Ponencia presentada en Foro Nacional sobre Federalismo. Puebla, México, Marzo, 1995.

<sup>18</sup>Lanz Cárdenas, José Trinidad. Op. Cit. p. 66.

<sup>19</sup>De la Garza Sergio Francisco. Op. Cit. pág.251.

cómo se constituyen los organismos relativos a la materia de la coordinación fiscal y da las bases para su organización y funcionamiento.

La base jurídica en la cual se sustenta el sistema nacional de coordinación fiscal, está dada en varios ordenamientos legales.

Puede citarse como fundamento el artículo 89 constitucional; referido a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, que en su fracción I, señala la de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el congreso.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 90, señala las atribuciones de la Secretaría de Hacienda, y ley reglamentaria de la misma establece en su artículo 31 fracción XIII, las atribuciones específicas de representar el interés de la federación en controversias fiscales.

De igual manera el artículo 60 del reglamento interior de la Secretaría de Hacienda, señala la facultad del secretario, de celebrar convenios con las entidades federativas y poner al Presidente de la República el acuerdo relativo al gobierno del Distrito Federal.

La ley de coordinación fiscal establece que las entidades federativas deberán celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda para adherirse al SNCF y poder recibir las participaciones en ellas establecidas; dicho convenio lleva el nombre de Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La adhesión debe llevarse a cabo íntegramente y no en relación con algunos ingresos de la federación. Debe, también publicarse en el diario oficial de la federación y en el periódico oficial de la entidad.

Los estados pueden coordinarse solamente en impuestos, o también coordinarse en impuestos y derechos: aquellas entidades que opten por ésta segunda opción, no deben mantenerse en vigor derechos estatales o municipales por:

A excepciones de:

Licencias:

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

Registros:

- a). Registro Civil
- b). Registro de Propiedad y del Comercio

Uso de vías públicas o tenencia de bienes sobre las mismas:

- a). Derechos de estacionamiento de vehículos

Aspectos de inspección o vigilancia:

Cuando la falta de cumplimiento del convenio por la entidad federativa de impuestos, provoca que la SHCP disminuya la participación a la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones. Si la falta recae en materia de derechos, la coordinación queda sin efecto, teniendo la entidad un plazo de tres meses para corregir la violación. Sin embargo, la misma ley de coordinación fiscal, en su artículo 12 establece un recurso para las entidades federativas inconformes con las resoluciones de la SHCP. Dicho recurso consiste en ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que “las controversias entre la federación y una entidad federativa...pueden involucrar importantes aspectos de interpretación jurídica cuya solución adecuada corresponderá a nuestro más alto tribunal”.

El rubro de participaciones constituye la parte medular de la SHCP. Su importancia radica en que, con el paso del tiempo, las entidades federativas, y no sólo éstas sino también los municipios, dependen más de los recursos provenientes de esa fuente de ingresos para construir presupuestos; se ha convertido en el rubro más importante de recursos con que cuentan esas cédulas políticas.

En su concepto original, las entidades federativas participaban de la recaudación a través de dos fondos:

- a). Fondo general de participación (FGP)
- b). Fondo complementario de participación (FCP)

El FGP se forma por el 31% de los ingresos totales anuales que tuviera la federación por concepto de impuestos, excepto los de comercio exterior. El FCP se formaba con el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtuviera la federación por concepto de impuestos. Este último encontraba su justificación en el hecho de que, generalmente, y debido a que las participaciones se otorgaban proporcionalmente a la recaudación obtenida por la federación en las diferentes entidades, aquellas entidades de menor desarrollo económico recibían menor participación del FGP; por éste motivo el FCP se distribuía entre las entidades federativas en proporciones inversa a las participaciones que recibían del FGP.

Tanto las reglas para la información de ambos fondos como las de distribución, han sufrido numerosas reformas a través de los años, las que inclusive alcanzaron la desaparición del FCP en 1988. A continuación se muestra un esquema general de la cual se conforman los diferentes fondos contenidos por el sistema nacional de coordinación fiscal.

Fondo general de participaciones:

- a). 18.5% de la recaudación federal participable (RFP), la cual en la recaudación que obtiene el gobierno federal en un ejercicio fiscal por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con tal de las devoluciones por los mismos conceptos.
- b). 0.5% de la recaudación federal participable, para distribuirse entre las entidades federativas coordinadas en materia de derecho.
- c). 80% del impuesto por las entidades federativas por concepto de bases especiales de tributación.

Fondo monetario municipal:

a). 0.42% de la RFP, que se distribuye de la siguiente manera: 30% a todos los municipios y 70% a los municipios de los estados coordinados en derechos.

Reserva de contingencia:

a). 0.25% de la recaudación federal participable (tiene por finalidad garantizar que las participaciones de las entidades crezcan, por lo menos en el porcentaje en que lo haga la recaudación federal participable del año).

Reserva de compensación:

a). Esta se distribuye entre aquellas entidades que resultan afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones.

Se forma con los montos que se tomen de la participación del 25% de la RFP para estados coordinados en derechos y con el del 70% que se distribuye del fondo de fomento municipal.

Existen otras distintas participaciones de las cuales pueden gozar las entidades y los municipios. Por ejemplo, y en la forma tradicional, las entidades pueden participar en los productos de la federación relacionados con bienes o bosques que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad; así, las entidades recibirían hasta 50% del monto, cuando provengan de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o bosques nacionales. Los municipios, por su parte, participan de los productos del comercio exterior en un 95% del 2.8% del impuesto general

de importación, siempre que el municipio colinde con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada de los bienes que se importen o se exporten.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El orden constitucional señala que son concurrentes las facultades de la federación y de los estados, para establecer que cubran sus propios presupuestos, con las excepciones que señala la Constitución Mexicana.

SEGUNDA.- Existen impuestos que pertenecen exclusivamente a la federación. La norma suprema indica cuales son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva al gobierno de tres modalidades:

- a). Expresamente, enumerado en los impuestos respectivos (artículo 73 fracción XXIX)
  
- b). Concediendo facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida, la facultad de imponer, porque ésta sólo puede llevarse a cabo por medio de la función legislativa (artículo 73 fracción XXIX)
  
- c). Prohíbe a los estados ciertas formas de procurarse arbitrios (artículo 107 fracción XIII)

TERCERA.- Existen impuestos reservados por la Constitución Mexicana a los estados (artículo 117 fracción IX).

CUARTA.- Existen impuestos que los estados pueden establecer sólo con autorización del honorable Congreso de la Unión (artículo 118 fracción I).

QUINTA.- La federación no puede prohibir a los estados, establecer impuestos que correspondan a materias sobre las que la Constitución Mexicana no ha establecido límite.

SEXTA.- La federación no puede facultar a los estados para establecer requisitos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia federación.

SEPTIMA.- Existen dos retos en relación al federalismo fiscal en México:

a). Primero: la concurrencia de la federación, los estados y los municipios en materia impositiva.

b). Segundo: la exclusividad de la federación para gravar ciertas materias.

OCTAVA.- Debido a ésta problemática proponemos como posible solución una de las dos formas impositivas al respecto:

a). Que en la Constitución Mexicana, se establezca que sólo la federación pueda determinar contribuciones y que de su rendimiento se otorgue participación a los estados;

b). Que en la Constitución Mexicana, se establezca que sólo los estados puedan determinar contribuciones y que de su rendimiento se otorgue participación federal.

## BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 3a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

CARPISO, Jorge. Estudios Constitucionales. 2a. Edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 1983.

Sistema Federal Mexicano. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México,

CARRERA RAYA, José. Manual de Derecho Financiero. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.

DE LA CUEVA, Mario. Derecho Constitucional. Editorial UNAM. México, 1983.

FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Editorial INAP. México, 1989.

FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 9a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría del Estado. Editores Mexicanos Unidos, S.A. México, 1973.

GAMA TORRUCO, José. El Federalismo Mexicano. Editorial Secretaría de Educación Pública, México, 1975.

GARZA GARCIA, César Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Mac. GrawHill, México, 1997.

HAMILTON, Alexander. El Federalista. Número XXV. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1952.

IZAGA, Luis. Elementos de Derecho Político. Tomo II. Editorial Bosh, México, 1973.

LANZ CARDENAS, José Trinidad. El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal. Editorial Universidad Autónoma del Sudeste. México, 1982.

MONTERO DOMINGUEZ, Salvador. El Federalismo Teórico, en el Municipio. Editorial INAP. México, 1996.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 11a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.

ORTEGA LOMELIN, Alberto. Federalismo y Municipio. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

REYES HEROLES GONZALEZ GARZA, Jesús. Federalismo y Democracia. S/E. México, 1995.

TENA RAMIREZ, Felipe. -Derecho Constitucional Mexicano. 4a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1958.

VALLARDO BERRON, Fausto E. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Herrero S.A. México, 1961.

XIFRA HERA, Jorge. Curso de Derecho Constitucional. Tomo II. Editorial Bosch. México, 1962.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS . Centro de Información Legislativa del Senado de la República. México, 1998.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial PGJDF y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1996

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Editorial Porrúa S.A. México, 1999.

LEY DE COORDINACION FISCAL. Editorial Porrúa S.A. México, 1998.

REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO  
PUBLICO. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 27 de Marzo, México, 1988.