

115



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"FONDOS DE APORTACIONES: CRITERIOS DE
ASIGNACION PARA EL DISTRITO FEDERAL."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARRASCO MUÑOZ YOLOXOCHITL



MEXICO, D.F.,

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Paginación

Discontinua



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., a 6 de Diciembre del 2001.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **CARRASCO MUÑOZ YOLOXOCHITL**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"FONDOS DE APORTACIONES: CRITERIOS DE ASIGNACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL"**.

Con fundamento en los artículos 8º Fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad".



Atentamente.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
La Directora.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

[Firma manuscrita]
LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO

**MI AGRADECIMIENTO A LA "UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO"
POR LA FORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO QUE ME HA BRINDADO.**

A MI QUERIDA FAMILIA POR SU APOYO INCONDICIONAL.

**A LA LIC. MARGARITA PALOMINO GUERRERO
POR SU ATENCIÓN Y VALIOSA DIRECCIÓN.**

INDICE

	Págs.
Introducción	I

CAPÍTULO I LA FEDERACIÓN FRENTE AL DISTRITO FEDERAL

1.Estado Federal.....	1
1.2 Federalismo en México.....	6
1.2.1 Marco histórico del federalismo en México.....	29
1.3 Facultades de las Entidades Federativas.....	40
1.4 Facultades del Distrito Federal.....	54
1.5 El Distrito Federal.....	70
1.6 Marco constitucional del Distrito Federal.....	73
1.7 División de funciones en el Distrito Federal.....	75
1.7.1 Función Legislativa.....	75
1.7.2 Función Judicial.....	87
1.7.3 Función Ejecutiva.....	91

CAPÍTULO II LA COORDINACIÓN FISCAL

2.1 Origen y desarrollo de la coordinación fiscal.....	100
2.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	114
2.3 Convenios y acuerdos de Colaboración Administrativa.....	123
2.4 Fondos de Aportaciones frente al Ramo 33.....	135
2.4.1 El Ramo 33 y el artículo 29,30 y 31 de la LCF.....	141
2.4.2 El Ramo 33 y el artículo 39,40 y 41 de la LCF.....	146
2.4.3 El Ramo 33 y el artículo 36,37 y 38 de la LCF.....	149
2.4.4 EL Ramo 33 y el artículo 44,45 46 de la LCF	151
2.5 Criterios para la Asignación de Recursos.....	156

CAPÍTULO III LOS FONDOS DE APORTACIONES Y LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

3.1 Mecanismos para que las Entidades Federativas logren la autonomía.....	169
3.2 Fondos de Aportaciones en el Distrito Federal.....	180
3.2.1 Problemática.....	188
3.2.2 Alternativas de Solución.....	196
3.2.3 Postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	200
Conclusiones.....	210
Bibliografía.....	214

INTRODUCCIÓN

Ante la falta de recursos económicos el gobierno del Distrito Federal durante los años de 1999 y el 2000; presentó distintas acciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación impugnando la designación de los Fondos de Aportaciones del Ramo 33, lo anterior al ser excluido el Distrito Federal del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios por disposición unilateral del gobierno Federal; ante tal situación nos surgió el interés por profundizar sobre el tema de Participaciones Federales y Fondos de Aportaciones en el Distrito Federal; motivo de la presente investigación.

Es decir, nuestro objetivo principal es acercarnos al tema de la distribución de participaciones federales y de aportaciones federales a las Entidades Federativas y en particular al Distrito Federal, identificar su importancia como fuente de ingresos así como la problemática que enfrentan las Entidades en el ejercicio de dichos recursos y en la distribución de los mismos a nivel municipal; paralelamente analizaremos la experiencia que se ha tenido desde su creación y la relación entre el otorgamiento de dichos fondos con el desarrollo regional y el fortalecimiento del Federalismo.

Por lo que, nuestro planteamiento del problema se reduce a la siguiente interrogante: ¿los actuales criterios de asignación de las participaciones federales y de los Fondos de Aportación Federal responden a los principios del Federalismo?.

Al respecto, nuestra hipótesis de trabajo es la siguiente:

Si el esquema actual de asignación de recursos económicos a las Entidades, vía participaciones federales y Fondos de Aportaciones no propician la descentralización en la toma de decisiones, recaudación y aplicación de los recursos; entonces el esquema actual de asignación no responde a los principios del Federalismo.

Por todo lo antes expuesto, la presente investigación se abordará a lo largo de tres capítulos; en el primer capítulo trataremos la definición de Estado, las distintas formas de Estado; el Estado Federal; los antecedentes del Sistema Federal; las características del Federalismo en México; su evolución; las facultades constitucionales de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, así como su estructura y gobierno.

En el segundo capítulo nos avocaremos al estudio de la Coordinación Fiscal en México; los orígenes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; su historia y análisis del Acuerdo de Colaboración Administrativa entre el Distrito Federal y la Federación, su importancia; la naturaleza jurídica del Ramo 33; su creación; los fondos que lo integran; su regulación en la Ley de Coordinación Fiscal y los criterios para la asignación de recursos.

En el tercer capítulo abordaremos la problemática en materia de recursos tributarios que sufren las Entidades Federativas con respecto a la asignación que la Federación aplica y los mecanismos que frenan la consolidación de su autonomía. También abordamos el papel de los Fondos de Aportaciones y sus efectos económicos en el Distrito Federal así como su problemática, lo cual nos da

pauta a establecer las posibles alternativas de solución no sólo para el Distrito Federal sino en general para las Entidades Federativas.

Consideramos que ante el problema de la falta de recursos económicos en las Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios resulta impostergable la necesidad de nuevas estructuras de recaudación, administración y aplicación de recursos en los tres niveles de gobierno lo anterior para lograr fortalecer las haciendas públicas desde el nivel local lo cual necesariamente se refleja en el ámbito federal y que permitirá afrontar y resolver la problemática en materia económica que vive el país.

Por lo que podemos concluir, que el Federalismo se fortalecerá cuando se atienda a sus principios; es decir, se debe fomentar la descentralización en la toma de decisiones y en los criterios para la aplicación de recursos, lo cual implica pasar de una coordinación fiscal a una coordinación hacendaria, en donde necesariamente la Federación debe manifestar una amplia voluntad política para lograrlo. Consideramos que el generar nuevos impuestos no es la solución, debemos ampliar la base tributaria generando acciones de convencimiento en la ciudadanía de que sus impuestos son realmente aplicados al gasto público y que con ellos contribuyen a mejorar su calidad de vida.

Bajo este esquema no es posible seguir sosteniendo actitudes paternalistas o bien de presión a los contribuyentes.

CAPÍTULO I

LA FEDERACIÓN FRENTE AL DISTRITO FEDERAL

1. Estado Federal

Para aludir al Estado federal iniciaremos por referirnos al origen etimológico de la palabra Estado, la encontramos en el "latín status, reposo, situación, postura, condición, cualidad, salud, sistema, clima, forma sustantiva abstracta de status, participio pasivo de stare, estar."¹

Desde el punto de vista jurídico, existen diversas definiciones del Estado; como agrupación humana; como fenómeno social; como sistema normativo y como organización política; hemos de mencionar que este término se empezó a utilizar recientemente.

En la época medieval, la población europea atravesó cambios en su estructura política, lo que originó la existencia de nuevas clases sociales de distinto orden, sus miembros se desempeñaron como comerciantes, obreros, profesionistas y jornaleros fuera de los antiguos feudos y de las organizaciones políticas hasta entonces concebidas, todo ello originó la necesidad de encontrar una forma de control y organización a esa nueva realidad social.

¹ PRIMER DICCIONARIO GENERAL ETIMOLÓGICO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Tomo II Editorial ÁLVAREZ HINOS. Madrid, 1881 Pág.561

"Fue precisamente en Florencia en donde comenzó a usarse, por vez primera, una palabra nueva que iba a reducir a unidad ese conjunto abigarrado de situaciones políticas: la palabra Estado. Apareció entre las primeras frases de un opúsculo intitulado El Príncipe (1513) escrito por el político florentino Nicolás Maquiavelo"². A partir de entonces, se difunde entre los escritores de la época esta denominación.

A lo largo de la historia algunos teóricos han considerado que el Estado es una organización humana, muestra de ello, son las definiciones siguientes:

Cicerón Marco Tulio (106-43 a.c.), define al Estado como aquella muchedumbre humana unida por el derecho y por la utilidad;

San Agustín de Hipona (354-430) define al Estado, siguiendo el trazo de la definición de Cicerón como la muchedumbre humana dotada de razón y unida por lo común de las cosas que aman.

Juan Bodino (1530-1596) afirma que el Estado es un conjunto de familias y sus posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón.³

Tomás Hobbes (1588-1679) define al Estado "como una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada una como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo."⁴

² GONZÁLEZ, URIBE Héctor. Teoría política. 5ª edición, Editorial Porrúa. México 1984. Pág. 148

³ Citados por ARNAIZ, AMIGO Aurora. Cfr. Estructura del Estado, 3ª edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1997, Pág. 13

⁴ Citado por GONZÁLEZ, GÓNZÁLEZ Ma. De la Luz Cfr. Valores del Estado en el pensamiento político 2ª edición, Editorial Mc Graw Hill México 1997 Pág. 164.

Emmanuel Kant (1724-1804) sostiene que el Estado es "la unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas por las cuales el arbitrio de uno puede coexistir con el arbitrio de los demás, según una ley universal de libertad."⁵

Max Weber (1864-1921) considera que "el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio – el concepto del <<territorio>> es esencial a la definición- reclama para sí, (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima."⁶

Otros autores como Jellinek y Hermann Héller, definen al Estado desde un punto de vista sociológico.

Para Georg Jellinek (1851-1911) el concepto social de Estado es el siguiente: "el Estado es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio."⁷

Hermann Héller (1891-1933) concibe al Estado como "una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio."⁸

⁵ Citado por FAYT, Carlos S. Cfr. Derecho político Tomo I 7ª edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires Argentina, 1988 Pág. 164.

⁶ WEBER, Max. Economía y sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1987, Pág. 1056

⁷ Citado por GONZÁLEZ, URIBE Héctor. Cfr. Teoría Política Op. Cit. Pág. 156

⁸ Citado por FAYT, Carlos. Cfr. Derecho político. Op. Cit. Pág. 165.

Existe otra categoría teórica que concibe al Estado como un sistema normativo. Sus exponentes son: Jellinek, Giorgio del Vecchio, Hans Kelsen y Luis Sánchez Agesta quienes opinan:

Georg Jellinek (1851-1911) define al Estado "como la corporación territorial dotada de un poder de mando originario."⁹

Giorgio del Vecchio (1878) considera al Estado "como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo, y que está, en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico."¹⁰

Para Hans Kelsen (1881-1973) "el Estado es, por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad."¹¹

Sánchez Agesta considera que "el Estado es un régimen jurídico, una unidad de Derecho que descansa en disposiciones fundamentales y al que sirve un cuerpo de funcionarios; es la unidad de un valor que ese poder y ese orden definen y garantizan, el bien común, rector de la empresa de gobierno. El Estado es así la disciplina jurídica de un pueblo."¹²

⁹ Citado por SÁNCHEZ, BRINGAS Enrique. Cfr. Derecho constitucional Op.Cit. Pág.18

¹⁰ DEL VECCHIO, Giorgio. Teoría del Estado. Traducción Eustaquio Galán y Gutiérrez, Editorial BOSCH, Barcelona, España, 1958. Pág. 96

¹¹ KELSEN, Hans. Traducción Luis Legaz Lacambra. Teoría General del Estado. Editorial Editora Nacional. México, 1979, Pág. 21

¹² SÁNCHEZ, AGESTA Luis. Lecciones de Derecho político Tomo I Granada, 1945, Pág.56

Desde otro punto de vista, Jorge Guillermo Federico Hegel (1770-1831) deifica al Estado al considerar que "el Estado es la sustancia ética consciente de sí, la reunión del principio de la familia y de la sociedad civil; la misma unidad que se da en la familia como sentimiento del amor es la esencia del Estado, la cual, sin embargo, mediante el segundo principio del querer que sabe y es activo en sí, recibe a la vez la forma de universalidad sabida. Ésta, como sus determinaciones que se desarrollan en el saber, tiene por contenido y fin absoluto la subjetividad que sabe; esto es, quiere por sí esta racionalidad. El Estado es la realidad de la voluntad sustancial que posee en la conciencia de sí, la elevación a la generalidad constituyendo lo racional en sí y para sí."¹³

Carlos Marx (1818-1883) utilizando la dialéctica materialista considera que el Estado en cuanto superestructura está destinado a desaparecer en una sociedad sin clases.

Entiende al Estado "como el conjunto de las instituciones políticas, en el que se concentra la máxima fuerza imponible y disponible en una determinada sociedad, pura y simplemente como una superestructura respecto de la sociedad preestatal, que es el lugar donde se forman y desarrollan las relaciones materiales de existencia."¹⁴

Hemos señalado sólo algunas definiciones del Estado que a lo largo de la historia se han vertido por distintos teóricos y con ello advertimos la diversidad de opiniones que existen al respecto.

¹³ Citado por GONZÁLEZ, GONZÁLEZ Ma. De la Luz. Cfr. Valores del Estado en el pensamiento político Op. Cit. Pág.23

¹⁴ Citado por BOBBIO, Norberto. Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino. Cfr. Diccionario de política L-Z 6ª edición en español Editorial Siglo XXI Editores, España 1991, Pág. 938

No obstante, a pesar de la diferencia de corrientes e ideologías, encontramos una definición que nos parece resumir la idea principal del Estado como: "la agrupación política suprema de un pueblo" o "la forma política suprema de un pueblo."¹⁵

1.2 Federalismo en México

Para encuadrar el concepto Federalismo es necesario hablar de las formas de Estado, hemos de mencionar que suele confundirse a éstas con las formas de gobierno; incluso, en ocasiones, se les cita de manera indistinta.

Al respecto, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela señala que para evitar estos errores, debemos tomar en cuenta que el Estado es un entidad de derecho, dotada de personalidad jurídica, mientras el gobierno, es un conjunto de órganos estatales que ejercen diversas funciones de autoridad, de orden público.¹⁶

Así, las formas de Estado hacen referencia a la organización estatal constituida en una unidad política con personalidad internacional y las formas de gobierno se refieren a la organización del poder público en un Estado y a la forma en que se aplican las normas por los órganos públicos a los gobernados.¹⁷

¹⁵ ARNAIZ, AMIGO Aurora. Estructura del Estado. Op. Cit, Pág.11

¹⁶ Cfr. BURGOA, ORIHUELA Ignacio. Derecho constitucional mexicano, 9ª edición, Porrúa México 1994, Pág. 401

¹⁷ Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS Enrique. Derecho constitucional. Op. Cit. Pág. 287

En este orden de ideas el maestro Adolfo Posada refiere que "el gobierno, es cosa esencialmente distinta del Estado, ya se considere aquél como función- de ordenar, de mantener un régimen, de gobernar, en suma-, ya se le defina como un conjunto de órganos; una estructura: el gobierno es algo del Estado y para el Estado, pero no es el Estado. Tiene el gobierno, como acaba de indicarse, dos acepciones: o se definen como gobierno las funciones diferenciadas y específicas del Estado – y será aquél el Estado, en la realización específica de su actividad funcional-, o bien se aplica el término gobierno a la estructura institucional especializada, mediante la cual el Estado hace efectivas sus funciones específicas."¹⁸

El criterio de la maestra María de la Luz González González señala que al considerar los elementos del Estado (poder, pueblo y territorio) debemos entender que "una forma de Estado, es la estructura del mismo de acuerdo con sus elementos constitutivos; así, puede apreciarse un Estado unitario de otro complejo"¹⁹.

De acuerdo a esta idea podemos decir, que las formas de Estado se reducen a Estados simples y Estados compuestos.

Los Estados simples son formas estatales que poseen un centro único de dirección jurídica y política con poder de decisión, acción y sanción en lo que a éstos aspectos se refiere, siendo así, regulador de la conducta de los individuos en todo el ámbito espacial.

¹⁸ Citado por BURGOA, ORIHUELA Ignacio. Cfr. Derecho constitucional mexicano. Op. Cit. Pág.40

¹⁹ GONZÁLEZ, GONZÁLEZ Ma. de la Luz. Valores del Estado en el pensamiento político. Op. Cit. Pág.327

"Históricamente es la primera forma estatal donde sólo existe un órgano de producción de normas generales y un ámbito espacial de aplicación, o sea, el sistema jurídico del Estado se integra con un orden normativo. El rey, el parlamento, el congreso, la asamblea o las cortes del Estado, según sea la época y el país, es el único órgano que hace y reforma la Constitución – reglas de producción normativa- y que produce o modifica las normas generales convencionales, tienen un solo ámbito espacial de aplicación: el territorio del Estado."²⁰

Esta forma de Estado "configura una unidad de poder en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio. De esta manera tiene una organización incompatible con la división en partes (provincias, Estados particulares) investidas de autonomía política. En efecto, su organización constitucional presenta una estructura política centralizada, la cual sin embargo, debe compatibilizarse con las exigencias propias del pluralismo social."²¹

Así, existe una unidad legal en que hay un solo órgano que dicta las leyes referentes a cualquier materia con vigencia sobre todo el territorio. Obligando a todos los individuos que en él se encuentran²². Esto no significa, que no existan órganos auxiliares encargados de ejercer las funciones administrativas y jurisdiccionales ya mencionadas.

²⁰ SÁNCHEZ, BRINGAS Enrique. Derecho constitucional Op. Cit. Pág. 299

²¹ MELO, Artemio Luis. Compendio de ciencia política II Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1983, Pág. 45

²² Cfr. BURGOA ORIHUELA Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Op.Cit. Pág. 406

"En el Estado unitario opera el fenómeno de la descentralización funcional en lo que atañe a la actividad administrativa y jurisdiccional. Dicho de otra manera, un Estado unitario no es monolítico, ya que por la presión de necesidades de diferente naturaleza su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan "departamentos" o "provincias", y cuyo gobierno se encomienda, en lo que respecta a la primera de las funciones citadas, a órganos subordinados al órgano central, y por lo que toca a la segunda de dichas funciones, la impartición de justicia se confía a autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial."²³

"La forma de Estado simple o unitaria, incluye la unidad de la organización administrativa y política, a la manera piramidal, ya que las decisiones proceden del ápice y descienden hasta la base; a su vez los recursos sustanciales, pecuniarios y humanos, ascienden de la base a la cúspide. No obstante, objetivamente apreciada la problemática, no existe Estado con una centralización tan categórica. La cuestión de la centralización o de la descentralización, versa sobre el aspecto central o no central de sus órganos, y se compendia en la siguiente opción: órganos de competencia absoluta, u órganos de competencia limitada. La centralización implica todas las actividades cuya dirección compete a un órgano central para la totalidad del Estado y puede manifestarse de formas diferentes. Por lo que es posible clasificarla de acuerdo con algunos criterios de la manera siguiente."²⁴

²³ BURGOA, ORIHUELA Ignacio. Derecho constitucional mexicano. Op. Cit. Pág. 406

²⁴ GONZÁLEZ, GONZÁLEZ Ma. de la Luz. Valores del Estado en el pensamiento político. Op. Cit. Pág.328

"a) Si se atiende a su intensidad, la centralización puede ser pura o perfecta, e imperfecta o relativa. La centralización pura o perfecta implica el ejercicio de una actividad preferencial y total por un órgano o unos órganos centrales, toda decisión dimana del centro. La centralización relativa, estima junto al órgano central que conduce la actividad, la existencia de órganos no centrales que colaboran en la misma...

b) De acuerdo a la unicidad estatal, es posible considerar una centralización personal, o bien la centralización territorial. La centralización personal implica la falta de división gubernamental en diferentes funciones...existe un solo orden gubernativo y unicidad de mando en la decisión, acción y sanción, por cuanto que existe un gobierno central único, a cuyo cargo, están las funciones de administración, legislación y justicia. En cuanto a la centralización territorial, ésta rechaza toda división; ejemplo: La región, la provincia, el municipio.

c) De acuerdo con el objeto al que se imputa, revestirá tantas formas cuantas funciones estatales existan; por ejemplo: Legislativas, administrativas, etc."²⁵

Así, algunas tendencias identifican al Estado simple con las monarquías europeas opresivas. El Estado moderno, surge en la baja edad media con ciertas características: "el rey centralizó la producción normativa porque en su calidad de legislador expedía las leyes del reino y las aplicaba a sus súbditos en la esfera administrativa como gobernante y en la judicial como juez. En esta etapa solamente hay una instancia personal productora de normas generales: el monarca, y un espacio de aplicación normativa: el territorio del reino."²⁶

²⁵ GONZÁLEZ, GONZÁLEZ Ma. de la Luz Valores del Estado en el pensamiento político. Op. Cit. Págs. 328 y 329.

²⁶ SÁNCHEZ, BRINGAS Enrique. Derecho constitucional Op. Cit. Pág. 288

De tal forma que "el Estado unitario, puede a su vez, presentarse en formas distintas, según la descentralización de funciones realizadas respecto a los ordenamientos jurídicos territoriales menores en él comprendidos (descentralización autárquica frente a la meramente burocrática, es decir, relativa a las respectivas atribuciones de los órganos centrales y locales de la Administración estatal). En consecuencia, junto al Estado centralizado podrá darse uno descentralizado, hasta llegar a la descentralización constitucionalmente garantizada."²⁷

Por lo que, considerando el criterio de Prélot las características distintivas del Estado unitario son:

"a) La organización política es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único.

b) La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (homogeneidad del poder).

c) La organización política cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales."²⁸

²⁷ BISCARETTI, DI RUFFIA Paolo. Traducción Pablo Lucas Verdú, Derecho constitucional 3 edición. Editorial Tecnos S.A, Madrid España, 1987, Pág. 223

²⁸ Citado por BURGOA, ORIHUELA Ignacio. Cfr. Derecho constitucional mexicano. Op. Cit. Págs. 406 y 407

Los Estados compuestos resultan de la unión de varias entidades de naturaleza estatal unidas entre sí por un vínculo social. Su estructura aparece diversificada en distintos centros de poder.²⁹

“ En los Estados compuestos, existen dos o más pueblos, dos o más poderes, dos o más territorios, que asumen a través del tiempo tres formas diversas:

1) Unión de Estados;

2) Confederación de Estados; y

3) Estados Federales.”³⁰

“Se entiende por unión de Estados, toda liga estable entre dos o varios de ellos apoyados en un orden jurídico; desde este punto de vista, todos los Estados vinculados por el Derecho Internacional, estructuran una espaciosa organización de intercambio, dentro de la que se ubican aquellos que se encuentran unidos por la situación geográfica, pero separados por la misma causa de los demás Estados, verdaderos <<sistemas de Estado>>; de esta forma puede distinguirse el sistema de Estados Europeos, del sistema de Estados Asiáticos, o del sistema de Estados Americanos, etc. Sin embargo, estos tipos de uniones no lo son jurídicas, son de tipo social, siéndoles destinadas las notas que, en el interior de los Estados, apartan a un grupo social de otro. Desde otra óptica, las Uniones de Estados jurídicas que se engloban en el sentido general, son acentuadas por múltiples pactos que generan enlaces duraderos entre los Estados y a decir de Jellinek <<tienen un carácter de Derecho internacional.>>”³¹

²⁹ Cfr. MELO, Artemio Luis. Compendio de ciencia política. Op. Cit. Pág. 46

³⁰ GONZÁLEZ, GONZÁLEZ Ma. de la Luz, Valores del Estado en el pensamiento político, Op Cit. Pág.330

³¹ GONZÁLEZ, GONZÁLEZ Ma. de la Luz, Valores del Estado en el pensamiento político, Op.cit. Pág.330

En sentido estricto, las uniones de Estado son conocidas bajo las formas de uniones reales, o bien, personales; "ambas formas de unión concuerdan en que, a causa de la identidad de la personalidad física del monarca, aparecen al propio tiempo en dos o más Estados con una completa separación jurídica de su distinta propiedad de soberano. Estas uniones están limitadas, por consiguiente, a las monarquías. Cuando la unidad de la persona física del monarca no ha sido intencionalmente establecida por el Estado, sino que se trata de una coincidencia contingente, en sentido jurídico existe una unión personal. Por el contrario, si la comunidad de personas ha sido jurídicamente querida, tiene el carácter de una unión real."³²

A. Unión Personal.

La unión personal, no es en sentido jurídico, unión de Estados, sino sólo una *communio incidens* de Derecho Político e Internacional del titular del más alto órgano del Estado, pero con independencia mutua y plena de las organizaciones de ambos Estados. No hay nada estatista común, desde el punto de vista jurídico, en las comunidades unidas, y todo lo que tenga este carácter entre ellas es, por tanto, contingente o descansa sobre otros fundamentos jurídicos.

El caso normal de la unión personal nace cuando, a causa de la ley de sucesión al trono; ley distinta en cada Estado, la corona de varios recae sobre una misma persona. Dura tanto tiempo como permanecen convergiendo en una persona los distintos derechos, y desaparece cuando esta coincidencia contingente se deshace por haber sido llamadas a la corona, según el orden de sucesión al trono, personas diversas. Así, en el siglo XIX, se ha visto desaparecer la unión personal de la Gran Bretaña con Hannover en 1837 y la de Holanda y Luxemburgo en 1890.³³

³² JELLINEK, Georg. Traducc. Fernando de los Ríos, Teoría general del Estado. Ed. Albatros Buenos Aires, Argentina 1970 Págs. 564 y 565.

³³ Cfr. JELLINEK, Georg. Teoría general del Estado. Op. Cit. Pág..565

"Por poco interés que ofrezca la consideración jurídica de las uniones personales, es mucho el que ofrecen desde el punto de vista político. Uniones que originalmente eran contingentes, han sido en muchos Estados, que jurídicamente eran enteramente independientes unos de otros, el comienzo de una unión más estrecha y hasta de una completa fusión. Castilla y Aragón, Inglaterra y Escocia, los países hereditarios alemanes y bohemios de Austria y las relaciones de ésta con Hungría, son ejemplos expresivos del papel importante que las uniones personales han desempeñado en el proceso de formación de los modernos Estados. Otras uniones, que, por el contrario, se han resistido a tales fusiones, han sido para alguno de los miembros, y muchas veces para ambos, un mal. En este sentido hemos de recordar la política hannoveriana de los reyes ingleses que llevaron el nombre de Jorge."³⁴

"Una disolución circunstancial de la unión se produce cuando en los Estados unidos, en vez del monarca impedido, dominan regencias distintas – como sucedió antes de la muerte del rey y gran duque Guillermo III de Holanda y en el de Luxemburgo -, o cuando el monarca, según la Constitución de uno de los Estados, llega a la mayoría de edad, mientras que en las demás se considera aún como menor y está representado por una regencia. Así, pues, lo esencial e importante, políticamente, en la unión personal, la que jurídicamente sólo es una unión aparente, radica exclusivamente en la comunidad del substrato físico de la voluntad del soberano, el cual no existe cuando distintos representantes de un individuo han de expresar la voluntad suprema de cada uno de los Estados."³⁵

³⁴ JELLINEK, Georg. Teoría del Estado. Op. Cit. Pág. 566

³⁵ JELLINEK, Georg. Teoría del Estado. Op. Cit. Pág. 567

B. Unión Real.

"La unión real es un lazo que descansa en un pacto entre dos o más Estados, en virtud del cual la persona del príncipe resulta común, teniendo el príncipe en cada uno de los Estados de la unión una situación jurídica de órganos independientes de la que tienen en el otro u otros Estados. La unión real es una unión organizada que se expresa en el monarca común, el cual, en un sentido jurídico, representa una variedad de soberano y simboliza la unión. Además, pueden o necesitan tener asuntos considerados como comunes por acuerdo mutuo. El pacto es el único fundamento jurídico de las uniones reales, juzgadas según nuestros modernos conceptos de Derecho Político e Internacional. Es inexacta la teoría que considera la unión real basada sobre la ley constitucional de uno o varios Estados, y conforme a esto la definen como unión constitucional de varios Estados bajo un mismo jefe. Puede ser recogida dentro de la ley, de igual modo que todo tratado internacional, mediante la publicación por el Estado en el interior, y tener de esta suerte el carácter de una ley."³⁶

"Los miembros de una unión real son completamente independientes unos de otros en el sistema jurídico, y en nada se encuentra afectada la soberanía de ellos por el hecho de un pacto. No hay ningún Estado superior que esté sobre los miembros de la unión a cuya voluntad soberana estén sometidos los Estados unidos. La unión real es, por tanto, una unión de Derecho Internacional que, como toda unión permanente de Estados, produce efectos de Derecho público, cuyo vigor depende de la mayor o menor amplitud de las relaciones de los Estados que se unen...los Estados de unión real aparecen exteriormente como un poder común, al menos en tanto se pone en cuestión la guerra y la paz."³⁷

³⁶ JELLINEK, Georg, Teoría del Estado, Op. Cit. Pág.567

³⁷ JELLINEK, Georg, Teoría del Estado, Op. Cit. Pág.568

"La unión real concluye por una transformación en Estado unitario, o por la disolución del lazo de unión a causa de que distintos monarcas obtengan la corona en cada uno de los Estados particulares, ya por un procedimiento constitucional, bien por un acto de fuerza, conquista o destronamiento."³⁸

"Los ejemplos más notables de semejante especie jurídica son las uniones que existieron entre Suecia y Noruega de 1815 a 1905 y entre Austria y Hungría entre 1867 y 1918. Uniones semejantes estuvieron también en vigor durante algún tiempo entre Dinamarca e Islandia (1918 – 1941) y entre Italia y Albania (1939 – 1945). Semejantes regímenes no tienen empero raíces profundas y la historia ha demostrado que, en general, no han gozado de larga duración."³⁹

"La confederación de Estados es la unión permanente de Estados independientes, unión que descansa en un pacto, por el que se unen los Estados con el fin de proteger el territorio de la confederación exteriormente y asegurar entre ellos la paz interior. Puede además añadirse la prosecución de otros fines. Esta unión necesita una organización permanente para que puedan ser realizados los objetivos de la confederación."⁴⁰

³⁸ JELLINEK, Georg, Teoría general del Estado. Op. Cit. Pág. 572

³⁹ DEL VECCHIO, Giorgio. Traducc. Eustaquio Galán y Gutiérrez, Teoría del Estado, Editorial BOSCH Barcelona, 1956, Pág. 177

⁴⁰ JELLINEK, Georg, Teoría general del Estado. Op. Cit. Págs. 572 y 573

"La confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los Estados confederados, sino que, más bien, se obligan éstos mutuamente, con el fin de conservar su soberanía, a ejercitar ciertas funciones, bien solo en común, o al menos a hacerlo en común, bajo determinadas circunstancias. Estas funciones corresponden, en primer lugar, dado el fin de la unión, a las relaciones internacionales con los demás Estados. El ejercicio en común del derecho de la guerra y la paz, de acordar tratados y nombrar embajadores dentro de los límites que marca la confederación, son esenciales a la naturaleza de éste, la cual, como toda unión, tiene un poder para unir. Pero este poder, que cuida de la administración, de los asuntos de la confederación, no es un poder estatista, pues carece de imperium sobre los asuntos de los Estados de la Confederación, y no tiene medios de Derecho Público para que su voluntad se cumpla; más bien habrá de recurrir, frente a los miembros de la confederación que se muestren rebeldes, a una coacción de Derecho Internacional, que en aquellos casos en que no hay ninguna fijación por pacto, toma el carácter de guerra, y en otros el de ejecución federal. Ésta, precisamente, aplica también las reglas de la coacción internacional, tales como, por ejemplo, la intervención armada de varios poderes para el mantenimiento de las obligaciones internacionales por parte de un tercero."⁴¹

"El poder de la unión de la confederación sólo se ejerce sobre los miembros, esto es, sobre los Estados, por lo cual se aplica no más que a los órganos supremos del Estado. Pero no tiene un poder sobre los ciudadanos particulares de los Estados la confederación. Por lo que ésta no ofrece, como tal, una ciudadanía al individuo, ni una garantía de que sus conclusiones sean acatadas por todos los miembros de ella. La ejecución federal depende, como todo medio coactivo del Derecho Internacional, de las relaciones mutuas de poder de los miembros de la confederación."⁴²

⁴¹ JELLINEK, Georg. Teoría general del Estado, Op. Cit. Pág. 573

⁴² JELLINEK, Georg. Teoría general del Estado, Op. Cit. Pág. 574

"Las confederaciones de Estados pueden tener instituciones administrativas comunes, autoridades comunes; pueden participar en sus acuerdos las delegaciones parlamentarias de los Estados miembros... todo esto no destruye el tipo de la confederación de Estados, con tal que los acuerdos de la confederación necesiten para ser ejecutados un acto de voluntad de los Estados miembros. El ejército de las confederaciones consistía siempre... en contingentes de los Estados particulares, y sus rentas provienen de las contribuciones de los miembros; pero puede también suceder que existan renta y ejército comunes. En tanto que el principio de la soberanía de los Estados miembros esté reconocido jurídicamente, las uniones de esta naturaleza, cualquiera que sea la forma que revistan, ostentarán siempre el carácter de una confederación."⁴³

"Las Confederaciones... son uniones entre Estados, generalmente pequeñísimos, constituidas sobre la base de un tratado, para la defensa de intereses comunes. Originan ordenamientos interestatales que si frecuentemente pueden reconducirse al de la Comunidad internacional, a veces, en cambio, parece que deben considerarse totalmente independientes; de todos modos, los vínculos que ligan entre sí a los Estados confederados son siempre muy tenues; por esto conservan integralmente su soberanía externa. Frecuentemente, la Confederación no goza de su propia personalidad internacional; pero también cuando subsiste la Confederación no raras veces opera no en nombre propio, sino sólo en representación de los Estados particulares confederados."⁴⁴

⁴³ JELLINEK, Georg, Teoría general del Estado, Op.Cit. Pág.575

⁴⁴ BISCARETTI, DI RUFFIA Paolo, Traducc. Pablo Lucas Verdú, Derecho constitucional Op. Cit. Pág. 624

"Los órganos de la Confederación son, por lo regular, muy pocos. A menudo, luego, se reducen a una sola Dieta o Asamblea constituida por los representantes de los diferentes Estados, con funciones esencialmente legislativas (y muy raramente ejecutivas: perseguidas, entonces, por medio de un Comité propio); pero las mismas deliberaciones de la Dieta obligan sólo a los diferentes Estados (que deberán por tanto, hacer ejecutivos los actos en los propios ordenamientos internos). Así, también es raro que exista un ejército confederal. La falta de una potestad de gobierno que se aplique directamente a los ciudadanos hace, por esto muy débil en la práctica, el vínculo confederal; y la Confederación ha constituido, en efecto, muy a menudo, sólo una fase de transición hacia la constitución ulterior de un Estado federal."⁴⁵

"Esta forma política estatal se distingue por las siguientes características: a) Los Estados confederados conservan su soberanía. b) El poder de decisión de la confederación se ejerce directamente sobre los órganos de los Estados confederados, y no sobre los nacionales de los Estados miembros de la confederación. c) Los Estados que integran la confederación cuentan, en caso de disconformidad, con el derecho de nulificación de las decisiones de la confederación. d) Los Estados miembros de la confederación conservan el derecho de secesión. e) La competencia de los órganos de la confederación, conforme a su fin principal, concierne a las relaciones internacionales."⁴⁶

Algunos ejemplos de confederaciones, han sido los siguientes: La confederación Suiza, 1815 – 1848, la Germánica de 1815 a 1867 y la de los Estados Unidos de América de 1776 – 1787.

⁴⁵ BISCARETTI, DI RUFFIA Paolo. Traducc. Pablo Lucas Verdu. Derecho constitucional Op. Cit. Págs. 624 y 625

⁴⁶ MELO, Artemio Luis. Compendio de ciencia política. Op. Cit. Pág. 47

El prototipo del Estado Federal "esta representado en la Unión norteamericana. Como es sabido, desde que los Estados que la formaron eran colonias, existía entre ellos una desvinculación política y jurídica. Cada colonia, y merced a las llamadas "cartas de establecimiento" otorgadas por los monarcas británicos, gozaba de autarquía y autonomía gubernativa frente a la metrópoli y de una absoluta independencia frente a las demás (self-government). Estos atributos se revelaban en la facultad que se había concedido o reconocido a favor de las colonias para autogobernarse no sólo mediante la integración de sus propios órganos de gobierno, sino a través de la legislación de que ellas mismas se dotaban, y cuyos únicos límites consistían en respetar los principios sobre los que descansaba el derecho inglés y en reconocer una dependencia más bien simbólica que efectiva frente a Inglaterra."⁴⁷

Así, al lograr las colonias su emancipación "se convirtieron en <<Estados libres y soberanos>>. Libres, porque rompieron el vínculo de dependencia que como partes de un imperio los unía con la metrópoli; y soberanos, en virtud de que la autonomía gubernativa de que disfrutaban bajo el régimen colonial se transformó en la plena capacidad de autodeterminarse, de decidir sus propios destinos transgrediendo inclusive aquellas exiguas restricciones que demarcaban la amplia órbita en que ejercieron su gobierno interior como colonias."⁴⁸

Luego de formar la confederación que no significó sino una mera alianza, los Estados completamente libres y soberanos convinieron por propia voluntad crear una Federación, al aprobar primero la convención de Filadelfia, y al ratificar después, la Constitución de los Estados Unidos de América.⁴⁹

⁴⁷ BURGOA ORIHUELA Ignacio. Derecho constitucional mexicano. 9ª edición. Editorial Porrúa México, 1994 Pág. 405

⁴⁸ BURGOA ORIHUELA Ignacio. Derecho constitucional mexicano. 9ª edición. Editorial Porrúa México, 1994 Pág. 408

⁴⁹ Cfr. BURGOA ORIHUELA Ignacio. Derecho constitucional mexicano. 9ª edición. Editorial Porrúa México, 1994 Pág. 408

"«La idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América»:...cronológicamente, ella precedió a las demás; ideológicamente, ganó y conserva la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida. El federalismo de los demás países que ha adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano."⁵⁰

"Desde sus orígenes las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás, de acuerdo con sus inclinaciones o según las circunstancias. De este modo las colonias, independientes entre sí, estaban subordinadas al soberano inglés; pero esta subordinación no excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio, pues a partir de 1619, en que la Compañía de Londres autorizó a los colonos de Virginia para hacerse representar en el gobierno, las cartas de concesión estipularon explícitamente que la legislación se dictaría con el consentimiento de los hombres libres."⁵¹

El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia por virtud del juego entre la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Para debilitar esta última fue necesario debilitar aquella; por lo que las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin de formar un frente común y vigoroso en la lucha contra Inglaterra.⁵²

⁵⁰ TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano, 9 edición Editorial Porrúa, México 1994 Pág. 110

⁵¹ TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano, 9 edición Editorial Porrúa, México 1994 Pág. 110

⁵² Cfr. TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano, 9 edición Editorial Porrúa, México 1994 Pág. 110

En el proceso de unificarse entre sí, las colonias salvaron varias etapas sucesivas, a pesar de ello, en la relación de los acontecimientos se encuentran mezclados y a veces en contradicción ambos procesos, porque la unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un medio de desunirse de Inglaterra; de allí que con frecuencia prevaleciera el regionalismo, que era lo auténtico y permanente, sobre la unificación, que parecía ser lo artificioso y transitorio.⁵³

"Mucho antes de que se iniciara la Guerra de Independencia (1775 – 1783), se reunió en Albany, en el año de 1754, un congreso de representantes de las asambleas de siete colonias. Allí se presentó y adoptó el llamado Plan de unión de Albany... se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un presidente que designaría la Corona y un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; los asuntos de carácter local corresponderían a las colonias. Sin embargo, este plan no fue aceptado por las asambleas coloniales, porque consideraron que no debían ceder en ninguna forma la facultad de fijar impuestos y tarifas, que el plan otorgaba al órgano central. De tal modo se manifestó extremoso el regionalismo, en el primer intento de coordinación federal."⁵⁴

"Varias leyes que expidió el Parlamento inglés a partir de 1664 (Ley de Ingresos, Ley del Timbre, Leyes de Townshend), gravando con impuestos el comercio colonial, provocaron viva oposición y reavivaron el argumento de los impuestos sin representación. El problema se planteó en términos estrictamente constitucionales. Las colonias no se consideraban representadas en el Parlamento inglés, que establecía los impuestos, porque ellas no elegían miembros de la Cámara de lo Comunes. Por lo tanto, los colonos rechazaban en su calidad de ingleses (tal como lo habían hecho los ingleses desde la Carta Magna) los impuestos en cuya fijación no habían participado."⁵⁵

⁵³ Cfr. TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano. 9ª edición Editorial Porrúa, México 1994 Págs.110 y 111

⁵⁴ TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano. 9ª edición Editorial Porrúa, México 1994 Pág.111

⁵⁵ TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano. 9ª edición Editorial Porrúa, México 1994 Pág.111

En octubre de 1765 a instancias de la Cámara de Massachussets, tuvo lugar en Nueva York el primer congreso intercolonial, donde censuraron la Ley del Timbre; cuando Inglaterra pretendió castigar a Massachussets, el resto de las colonias hicieron causa común a ésta y a instancias de Virginia se reunieron el 5 de septiembre de 1774 los delegados de las colonias para formar el Congreso Continental.⁵⁶

"Las arbitrariedades que las colonias atribuían al Parlamento inglés y que escapaban a todo control constitucional, puesto que la Constitución flexible estaba a merced del Parlamento, hicieron pensar en la necesidad de una Constitución fija, que colocada por encima de todos los poderes, inclusive del legislativo, los limitara a todos. En virtud de que la autoridad del poder legislativo supremo deriva de la Constitución – afirmaba Massachussets – no cabe admitir que aquel poder se desprenda de los lazos de ésta sin destruir sus propios cimientos. De aquí se hacía derivar la nulidad de los actos que traspasaran la autorización constitucional, con lo que se llegaba a la primera y capital idea de la supremacía de la Constitución rígida."⁵⁷

"Minada de ese modo la soberanía del Parlamento inglés, los norteamericanos dedujeron la consecuencia de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución, lo cual era el federalismo"⁵⁸

⁵⁶ Cfr. TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano 9 edición. Editorial Porrúa, México 1994
Pág. 112

⁵⁷ TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano 9 edición. Editorial Porrúa, México 1994
Pág. 112

⁵⁸ TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano 9 edición. Editorial Porrúa, México 1994
Pág. 112

"El Segundo Congreso Continental se reunió en la misma ciudad de Filadelfia el 10 de mayo de 75, formuló la Declaración de Independencia de 4 de julio de 76 y llevó a cabo la guerra con Inglaterra. En cuanto a su aportación al sistema federal, cabe señalar la orientación que dio a las colonias para convertirse en Estados independientes y la alianza en confederación que logró de las mismas. El Consejo del Congreso para que las colonias formaran nuevos gobiernos, pronto fue seguido por todas, redactando nuevas Constituciones. En Massachussets y New Hampshire la transformación se operó a través de asambleas constituyentes elegidas especialmente para expedir la Constitución, la cual fue sometida al referéndum popular; este método se consideró el típico en la elaboración de Constituciones...

La integración por separado de los nacientes organismos estatales, propiciada por el Congreso, podía parecer un retroceso en el camino de la unificación, puesto que la independencia iba a favorecer a trece entidades autónomas, con lo que se perdía la oportunidad de que la unificación se realizara cuando aún era conveniente para todos, es decir, durante la acción conjunta contra la metrópoli. Sin embargo, la actividad disgregante del Congreso al favorecer la aparición de nuevas soberanías, se atenuó gracias a la creación de la Confederación."⁵⁹

"En julio de 76 se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de Artículos de la Confederación y Unión Perpetua. Largamente discutido por el Congreso no se aprobó hasta noviembre de 77 y previa la ratificación de los Estados entró en vigor en 81... para el éxito del sistema faltaba que el Congreso tuviera el control de las contribuciones, que existieran como poderes federales el ejecutivo y el judicial y que el desacato por los Estados a las disposiciones federales contara con suficiente sanción"⁶⁰

⁵⁹ TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano, 9 edición, Editorial Porrúa México 1994 Pág. 113

⁶⁰ TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano, 9 edición, Editorial Porrúa México 1994 Pág. 113

En la Federación "los Estados, aún cuando son centros políticos y no meramente organizativos y administrativos, se encuentran como partes atómicas moleculares formando un todo, este todo que los envuelve y representa por medio del Pacto Federal es la Unidad Política Integral: La Federación."⁶¹

"La existencia de Estados libres y autónomos, la determinación de unirse, la cesión de facultades expresas de los Estados, (Estado y Gobierno Federal), la ausencia de soberanía tanto en aquellos como en éstos, por la existencia de facultades expresas, y la dualidad de los órdenes estatal y federal realizan los lineamientos básicos del sistema federal."⁶²

"Los Estados, para poder lograr la Federación requieren ceder a ésta facultades que le den vida, lo cual supone que los Estados crean a la Federación, implicando esto a su vez que los Estados tienen un gran número de facultades, aún cuando limitativamente van a delegar facultades expresas, que por eso mismo son expresas constituyendo así la Federación...

Los Estados, por ser libres y autónomos, tienen su Constitución y Gobierno propios, por ende su propio orden político constitucional. La Federación igualmente tendrá su propio orden constitucional y político, se suele decir que ambas órdenes son iguales, sin embargo no hay tal, los Estados han creado la Federación, y la han dotado de un régimen superior a los Estados."⁶³

⁶¹ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa México 1983 Págs.83 Y 84

⁶² MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa México 1983 Págs.83 Y 84

⁶³ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa México 1983 Pág.84

"En un sistema federal se procura la coexistencia de dos mandos de poder (uno central y otro local), lo que, ya de por sí, presupone un fraccionamiento del mismo poder que se traduce en una autolimitación per se prescrita por la Constitución."⁶⁴

"En la formación del Estado Federal convergen dos órdenes jurídicos o dos entidades de derecho público, independientemente de cuál haya sido el proceso de formación del Estado Federal; es decir, estamos ante la presencia de dos órdenes jurídicos: uno central, que hace las veces de eje, y otro que es complementario del anterior, que integrados y dispuestos forman un todo armónico.

En consonancia con este criterio, la integración del Estado Federal sería:

1. La existencia de un orden jurídico central;
2. La existencia de un orden jurídico local;
3. La coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado;
4. La participación de ambos órdenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales y
5. La coordinación de ellos entre sí por una ley suprema que es la Constitución general."⁶⁵

Por lo que podemos afirmar que, el Estado Federal es aquél ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos (central y local), que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí por una ley suprema.

⁶⁴ ARMENTA, LÓPEZ Leonel Alejandro. La forma federal del Estado. UNAM México 1996 Pág.32

⁶⁵ ARMENTA, LÓPEZ Leonel Alejandro. La forma federal del Estado. UNAM México 1996 Pág.37

"En el Estado federal los estados miembros se hallan sometidos al poder central de control. Se diría que el Estado federal es soberano porque ejerce todo su poder hacia los estados miembros, sólo que éstos poseen sus propios derechos que en cierto momento pueden hacer valer frente al poder central. Los estados miembros no obtuvieron estos derechos en forma natural, sino que nacen en el momento en que son establecidos en la Constitución y esos derechos que corresponden, unos a los estados miembros y otros al poder central, es lo que constituye la competencia de cada uno de ellos. Es decir, el Estado federal está integrado por una pluralidad de normas jurídicas, que al concurrir en un mismo ámbito espacial de validez, terminan por establecer dos poderes yuxtapuestos y debidamente coordinados por una ley máxima que es la Constitución...encontramos siempre una duplicidad orgánica porque...las comunidades miembros participan en la formación de la unión federal, consienten las limitaciones imprescindibles para establecerla y, en definitiva, hallan en esa unión el presupuesto constitucional que determina su propia existencia."⁶⁶

"Algunos ejemplos tempranos de Estados federales, convertidos en casos modelo, son Estados Unidos de América, a partir de 1789; Suiza desde 1848, y el Reich Alemán, después de la Constitución de Bismark de 1871."⁶⁷

"Un Estado federal es una unión de estados de tal naturaleza que la misma asociación organizada de estados (la federación) posee también la calidad de Estado."⁶⁸

⁶⁶ ARMENTA, LÓPEZ Leonel Alejandro. La forma federal del Estado. UNAM México 1996 Pág.39

⁶⁷ REINHOLD, Zippelius. Teoría general del Estado Ciencia de la Política 2ª edición Editorial Porrúa México 1989 Pág.359

⁶⁸ REINHOLD, Zippelius. Teoría general del Estado Ciencia de la Política 2ª edición Editorial Porrúa México 1989 Pág.359

Al estudiar el origen del Estado federal en nuestro país, es muy común que los historiadores y teóricos del derecho se refieran a la influencia que el sistema constitucional norteamericano ejerció sobre la conformación de nuestro federalismo. Razón, por la que surgieron varias corrientes al respecto.

"La primera corriente de opinión...es aquella que afirma que la forma de Estado federal fue copiada de la forma de organización política de la nación estadounidense, resultando plasmada primeramente en la Constitución mexicana de 1824; luego continuaría en la de 1857 hasta persistir en la de 1917... haciendo la excepción durante la etapa en que se expidieron la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, Constituciones de corte centralista que interrumpieron el establecimiento del sistema federal hasta su restauración con el Acta de Reformas de 1847.

La segunda corriente de opinión concuerda en que, efectivamente, el Estado mexicano de alguna manera tuvo que inspirarse en las instituciones jurídicas del país norteamericano...sin embargo dicha opinión se complementa con la idea de que el federalismo mexicano, mas que un artículo de importación de los Estados Unidos de Norteamérica, fue un producto genuino hispánico que tenía sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812."⁶⁹

⁶⁹ ARMENTA, LÓPEZ Leonel Alejandro. La forma federal de Estado. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1996, Pág.89

Una tercera corriente de opinión afirma que la raíz de nuestro federalismo se localiza en la organización política que regía a los antiguos mexicanos, pues en torno a la Triple Alianza se llegaron a constituir los señoríos, que no eran otra cosa que << verdaderas provincias federadas >>.⁷⁰

1.2.1 Marco histórico del federalismo en México

México se estaba encaminando hacia la búsqueda de formas políticas que garantizaran su estabilidad y pudieran asegurar un impulso en su desarrollo social.

"Quienes pugnaron...por el establecimiento del federalismo en nuestro territorio, conocían las ideas de Montesquieu y de Rousseau, de tal modo que tenían una noción de la idea federal europea que, complementada con el modelo norteamericano, terminaron por producir el sistema federal en México.

Pero la idea federal por sí sola no era suficiente para garantizar la estabilidad que se pretendía, pues el periodo crítico que sobrevino al término de la independencia trajo consigo un vacío de poder que se origina con la desaparición del virreinato."⁷¹

"La opinión que hoy día prevalece en la doctrina mexicana constitucional es la que sostiene que el origen genuino y auténtico de nuestro sistema federal se halla en la Constitución gaditana de 1812, concretamente en el apartado que establecía lo referente a las diputaciones provinciales. El sustento de esta afirmación es porque en las Cortes de Cádiz se tenía la representación de las provincias de ultramar, y entre ellas se encontraban comprendidas las de la Nueva España."⁷²

⁷⁰ Cfr. ARMENTA, LÓPEZ Leonel Alejandro. La forma federal de Estado. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1996, Pág.89

⁷¹ ARMENTA, LÓPEZ Leonel Alejandro. La forma federal de Estado. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1996, Pág.90

⁷² ARMENTA, LÓPEZ Leonel Alejandro. La forma federal de Estado. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1996, Págs. 91 y 92

"La guerra de independencia y las reformas españolas liberaron energías reprimidas por siglos, despertaron esperanzas y la conciencia en muchos individuos de su capacidad de influir sobre la marcha social de su país,"⁷³ que originaron cambios esenciales en el ejercicio de su gobierno.

"Para gobernar los territorios descubiertos en América, el monarca español delegó las funciones estrictamente necesarias en el Consejo de Indias. Éste era el encargado del gobierno de la colonia americana; tenía facultades tanto en materia de defensa, hacienda y administración en general como en asuntos de justicia; era el tribunal supremo.

A raíz de las abdicaciones de Fernando VII y Carlos IV a favor de Napoleón Bonaparte se instaló una Junta Central de Gobierno cuya autoridad fue reconocida en España y en las colonias; su sede fue primero en Aranjuez, luego Sevilla y finalmente Cádiz. En esta ciudad se reunió un Congreso Constituyente (las Cortes de Cádiz) en el que estaba representado todo el reino español, incluidas las colonias. Las Cortes de Cádiz se abrieron el 24 de septiembre de 1810. Allí el representante de la provincia interna de Coahuila, Miguel Ramos Arizpe, puso de manifiesto los graves problemas a que debían enfrentarse los habitantes de la Colonia a causa del centralismo.

Uno de ellos era el enorme poder, sin contrapeso, que tenían el primer jefe, o sea el comandante general de las provincias internas, así como los gobernadores de las provincias de oriente. Otro problema era que los jefes superiores y las reales audiencias se encontraban a gran distancia de las provincias, lo que hacía difícil a los ciudadanos trasladarse hasta ellos, por lo que la administración de justicia era prácticamente nula."⁷⁴

⁷³ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. Historia general de México. Tomo II 3ª edición. Editado por el Colegio Nacional de México. México 1981, Pág. 747

⁷⁴ ASTUDILLO, MOYA Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Colección Jesús Silva Herzog UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, Pág. 16

"Como resultado de las Cortes de Cádiz se promulgó la <<Constitución Política de la Monarquía Española>>, en la cual se estableció que en cada provincia se creara una <<diputación provincial para promover su prosperidad>>, siendo cada una de ellas independiente respecto de las demás. En el caso de México eran seis: México (de la que dependieron las provincias de Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro), San Luis Potosí, Monterrey, Guadalajara, Durango y Mérida. Cada uno de estos órganos estaba presidido por un jefe político, designado centralmente un intendente y siete diputados electos por el pueblo.

Las facultades de dichas diputaciones eran las siguientes:

- a) Aprobar la distribución entre las localidades de las contribuciones correspondientes a la provincia.
- b) Dar seguimiento a la aplicación de los fondos públicos.
- c) Proponer los arbitrios para la ejecución de las obras públicas.
- d) Supervisar la correcta administración de las rentas públicas.
- e) Hacer el censo y la estadística de la provincia.
- f) Comunicar a las Cortes las infracciones a la Constitución cometidas en la provincia.
- g) Supervisar el establecimiento de los ayuntamientos.
- h) Promover la educación de la juventud.
- i) Fomentar la agricultura, la industria y el comercio.
- j) Cuidar el correcto funcionamiento de las instituciones de beneficencia.
- k) Supervisar el funcionamiento de las misiones encargadas de la conversión de los indios.⁷⁵

⁷⁵ ASTUDILLO, MOYA Marcela. El federalismo y la coordinación en México. Colección Jesús Silva Herzog UNAM Instituto de Investigaciones Económicas Editorial Miguel Ángel Porrúa México 1999, Pág. 17

Posteriormente, por medio de decretos, se ampliaron las facultades correspondientes a los asuntos administrativos y económicos de las diputaciones.

“De acuerdo con esta Constitución de 1812, el jefe político reemplazó al virrey, pues era el único funcionario ejecutivo en la jurisdicción de la diputación provincial”.⁷⁶

En 1814 Fernando VII abrogó la Constitución de Cádiz, por lo que en 1815 se disolvieron las diputaciones provinciales. En 1820, después de la insurrección de las tropas comandadas por Rafael del Riego y Antonio de Quiroga, fue cuando se juró de nuevo dicha constitución y se reinstalaron las seis diputaciones provinciales.

Esas diputaciones representaron el inicio de la descentralización política, siendo prácticamente el principio del sistema federal mexicano.

“El 1° de enero de 1823 Santa Anna se pronunció por la república con el Plan de Veracruz. El emperador despachó tropas al mando del general Echávarri para aplacar el levantamiento, pero el comandante, a su vez, se pronunció con el Plan de Casamata, que exigía convocar a elecciones para un nuevo congreso. Iturbide se dio cuenta de que las cosas estaban perdidas para el Imperio y el 4 de marzo convocó al congreso que él mismo había depuesto. Dio libertad a los diputados presos que, a pesar del malestar de una situación semejante, comenzaron a reunirse. Unos salían de la prisión resentidos, otros sospechaban de los diputados que habían servido en la Junta Instituyente de Iturbide, y para colmo, unos querían disolverlo y cumplir con el deseo expresado en el Plan de Casamata de un nuevo congreso, y otros más deseaban hacer la constitución, objeto para el cual habían sido elegidos.”⁷⁷

⁷⁶ ASTUDILLO, MOYA Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1999, Pág. 18

⁷⁷ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. Historia general de México. Tomo II 3ª edición Colegio de México. México 1981, Pág. 747

“La desaparición del gobierno imperial puso al país al borde de la desintegración. Las juntas provinciales y sus jefes políticos iban organizando las provincias, separándose de la obediencia al ejecutivo nombrado por el congreso. Guadalajara y Zacatecas incluso desconocieron la autoridad misma del congreso, al tiempo que Querétaro, Michoacán, Guanajuato y San Luis Potosí se reunieron en Celaya para decidir lo que harían. La opinión casi unánime pedía la elección de un congreso constituyente. El existente trató de tranquilizar la situación de la ampliación de facultades a las diputaciones provinciales, mismas que ya ejercían. El legado de la Constitución de 1812 era tal, que lo mismo el congreso que el Supremo Poder Ejecutivo consideraron inevitable tanto convocar a un nuevo constituyente como proclamar la república federal...”

Muchos jefes políticos y juntas provinciales publicaban sus decisiones para darlas a conocer a sus representados, y se convirtió en pauta el remitir copias a las autoridades de todo el país. En esta forma la discusión de temas políticos se enriqueció con la información que proporcionaban todos los estados, y creció el aprecio en que se tenía a la autonomía. Las deliberaciones de las diputaciones provinciales y las decisiones de acuerdo con las condiciones en cada provincia fueron la regla, aunque se reconocían las ventajas de unirse para las decisiones que buscaran el bienestar de la nación mediante lazos de hermandad y confederación, siempre que no interfirieran con la soberanía de cada estado. Guadalajara se declaró constituida en Estado Libre de Jalisco; Zacatecas, Oaxaca y Puebla seguirían su ejemplo, al tiempo que las provincias internas se independizaban unas de otras. Cuando Yucatán anunció que << se uniría >> a México si el país adoptaba el sistema federal, apareció en el horizonte la única manera de solucionar el problema vigente y la federación pareció ser aclamada por todos.”⁷⁸

⁷⁸ VÁZQUEZ, Josefina Zomida. Historia general de México. Tomo II 3ª edición Colegio de México, México 1981, Pág. 748

"Otras provincias como Texas, Nuevo Santander, Nuevo León, Coahuila, Querétaro, San Luis Potosí, Guanajuato, Michoacán, México, Tabasco, Veracruz y Chiapas se declararon partidarias del federalismo... ya como estados, las diputaciones provinciales empezaron a preparar la formación de las legislaturas estatales y con la instalación de éstas terminó la existencia de las diputaciones provinciales. Así se decidió elegir un nuevo Congreso Nacional Constituyente para elaborar la Constitución Federal."⁷⁹

En el nuevo Congreso, los elementos federalistas preponderaban de tal modo que se consideraba como investido de este mandato imperativo: legitimar la federación, que de hecho existía ya en forma anárquica; el Congreso pulsó bien el estado anárquico del país y trató de apresurar la promulgación de las bases de la Federación, aún antes de la Constitución definitiva, con el objeto de apaciguar el ardor y la vehemencia de las reclamaciones del partido triunfante. El Congreso elaboraba la Constitución, en donde se pueden notar las transcripciones de la Constitución española y de la de los Estados Unidos del Norte, y estudiar el criterio eminentemente francés, y por ende, muy poco federal, que dominaba en sus autores. Desde la discusión del Acta constitutiva se apuró el debate sobre el régimen federal pleno, tal como lo proponía la comisión de Constitución.⁸⁰

"Casi dos meses se tardó el Congreso en la discusión del acta, luego de que el 20 de noviembre fue presentada por la Comisión siendo aprobada el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana; señalando que la nación adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal y que las partes integrantes de la nación eran estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente corresponda a su administración y gobierno interior."⁸¹

⁷⁹ ASTUDILLO, MOYA Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Editorial Miguel Ángel Porrúa México 1999, Pág.21

⁸⁰ Cfr. SERRA, Justo. Evolución política del pueblo mexicano. Obras completas XII UNAM México 1977 Págs. 185, 186 y 188

⁸¹ ARMENTA, LÓPEZ Leonel Alejandro. La forma federal de Estado. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas México, 1996 Pág.95

El Acta Constitutiva también sentó las bases relativas a la división de poderes; la obligación para los estados de elaborar sus propias Constituciones; así como la prohibición a los propios estados para oponerse a lo dispuesto en el Acta y a la Constitución general.⁸²

Al consagrar la forma de gobierno federal, el Acta Constitutiva se refería a la forma de gobierno, pero como sinónimo de la forma de Estado federal.

" En esta primera Constitución federal se crearon tres órganos con sus respectivas competencias en el ámbito central:

1. El Legislativo, formado por la Cámara de Diputados, cuyos integrantes eran electos por el pueblo, dependiendo su número de la cantidad de población, y la Cámara de Senadores, formada por dos representantes de cada estado, electos por las legislaturas locales.
2. El Poder Ejecutivo, formado por un presidente y un vicepresidente que supliría las ausencias del primero; los dos eran electos por las legislaturas estatales.
3. El Poder Judicial, integrado por una Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito."⁸³

En el ámbito estatal también se establecieron tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuyo número e integración dependía de la Constitución estatal o local.

⁸² Cfr. ARMENTA, LÓPEZ Leonel Alejandro. La forma federal de Estado. UNAM, México, 1996 Pág.95

⁸³ ASTUDILLO, MOYA Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1999 Pág.24

"En esa época un amplio sector de la población no estaba convencido de las ventajas del federalismo, por lo que es una etapa de grandes convulsiones sociales, en la que surgen el partido liberal, identificado con el federalismo, y el partido conservador, donde se agrupaban los adeptos del centralismo. Así, pues, en esta etapa de la historia del país adquiere gran relevancia la forma de Estado (federal frente a central) que se adoptaría, lo que fue motivo de luchas intestinas...

Los grandes debates realizados en México durante el periodo de 1824 a 1857 fueron precedidos por los que se llevaron a cabo en Estados Unidos de América para establecer de qué manera debería conformarse un Estado federal"⁸⁴

"Nuestra historia se desarrolla a la inversa de los sucesos históricos acaecidos en las trece colonias de la América...

En México antes de nacer a la vida independiente, la Nueva España era un todo monolítico, proclamada ya la independencia en 1810 bajo la Constitución de Cádiz de 1812, las diputaciones provinciales sólo fueron teoría por su carácter absolutamente efímero.

La finalidad de la Federación en los Estados Unidos de América se logró mediante su unión. En México independiente, la unión era ya un logro, realizado por la propia conquista por virtud del mestizaje y la imposición de todo el patrón cultural español, sin desconocer claro está, las modalidades propias de cada región, que no por ello, desintegraron la característica esencial de unidad, de tal manera que cuando se introduce la Federación mexicana en 1824 artificialmente crea entidades soberanas para poder construir a imagen y semejanza de los Estados Unidos de América su proceso histórico."⁸⁵

⁸⁴ ASTUDILLO, MOYA Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1999 Pág.24

⁸⁵ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa, México 1983 Pág.90

"El federalismo nacido en la Constitución de 1824, reimplantado por el Acta de Reformas de 1847, después de la intermedia vigencia centralista de las constituciones de 1836 y 1843, se inserta definitivamente en la Constitución de 1857...el Congreso de 56-57 había optado en sus inicios por la reimplantación de la carta fundamental de 4 de octubre de 1824, el Acta Constitutiva de 31 de enero del mismo año y el Acta de Reforma de 1847. Fue Francisco Zarco, sin embargo, quien logró con decisión y talento motivar al Congreso para que creara una nueva Constitución...

El federalismo, inspiración norteamericana e injertado hábilmente a los liberales como un ideal de facción, sin ninguna relación con el pueblo ni su historia, tuvo fallas medulares en su transcripción en la Constitución de 1857, suprimió uno de los más característicos elementos del federalismo: El Senado.

Esta Cámara representa el equilibrio de los Estados federados, al tener dos miembros por cada uno de los mismos, independientemente de la dimensión geográfica, magnitud de la población o potencial económico."⁸⁶

La Constitución de 1857 resultó el código liberal por excelencia, al plasmarse el pensamiento político – económico fundamental del siglo XIX y consignarse los principios básicos del individualismo. El federalismo, que constituyó una conquista liberal desde 1824, es implantado definitivamente en la Constitución de 1857.

A pesar de considerarse la Constitución de 1857 el pilar del sistema federal, éste nació trunco, al suprimirse al Senado y depositarse el Poder Legislativo Federal en una asamblea denominada Congreso de la Unión.⁸⁷

⁸⁶ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa México 1983 Págs.90, 91 y 92.

⁸⁷ Cfr. ORTEGA, LOMELÍN Roberto. El nuevo federalismo, la descentralización. Editorial Porrúa, México 1988 Pág.42

"En la realidad norteamericana fue imprescindible el Senado para ser posible no sólo el sistema federal, sino incluso la forma republicana de gobierno. Esta realidad convertida en teoría general, al ser aplicada a México da por resultado la inocuidad tanto del sistema, como de su mutilación.

La Constitución de 1917 es la tercera Constitución con carácter federal, el acta de Reforma sólo reimplantó la vigencia de la Constitución de 1824, siendo ésta la primera con su antecedente inmediato en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, y la de 1857, la segunda.^{*88}

"El dispositivo jurídico de distribución de competencias que presupone el federalismo se constituye en un elemento de oposición, de defensa del individuo contra el poder absoluto del Estado total, generándose de esta manera una corriente descentralizadora orientada desde un principio hacia la autonomía de las entidades federativas...

La esencia de un sistema federal es la división de competencias entre un gobierno general que abarca a toda la nación y los gobiernos locales que lo integran; presupone la existencia de dos o más ámbitos de gobierno en un mismo país, entre los cuales existe coordinación en lugar de subordinación...

La coexistencia de diversos ámbitos de gobierno determina que la autonomía de cada uno de ellos esté protegida constitucionalmente, al darse a cada uno un campo explícito de responsabilidad y de autoridad. Empero, la garantía constitucional de poderes independientes no significa necesariamente la preservación de éstos ya que el federalismo es un fenómeno dinámico, de lucha constante, de conciliación de intereses.^{*89}

^{*88} MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa México 1983 Pág.92

^{*89} ASTUDILLO, MOYA Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México Editorial Miguel Ángel Porrúa México 1999 Pág.26

"En la Constitución de 1917, vigente en la actualidad, lo anterior se plasma en el artículo 41 que dice:

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

Los elementos que resultan fundamentales para la existencia de un Estado federal son:

- a) Constitución escrita y rígida;
- b) Uniformidad institucional entre federación y estados;
- c) Instituciones gubernamentales independientes;
- d) Unidad territorial;
- e) Descentralización,
- f) Sistema para la resolución de los conflictos de competencias.⁹⁰

Al respecto Leonel Alejandro Armenta sostiene que " el único documento formal en el que verdaderamente se plasma el sistema federal como forma de Estado por primera vez es, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Éste es el documento, sin duda, en el que hace su entrada el federalismo en nuestro suelo mexicano para después incorporarse de lleno en la Constitución de 1824."⁹¹

⁹⁰ ASTUDILLO, MOYA Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México Editorial Miguel Ángel Porrúa México 1999 Págs.26 y 27

⁹¹ ARMENTA, LÓPEZ Leonel Alejandro. La forma federal de Estado. UNAM México 1996 Pág.98

1.3 Facultades de las Entidades Federativas

Para poder referirnos a las facultades de las Entidades Federativas, primero encuadraremos las facultades de la Federación, ya que en virtud del pacto federal "diversas circunscripciones territoriales que por sí mismas difícilmente podrían subsistir, se unen para dar origen a una entidad superior (la Federación) que las represente y gobierne mediante el ejercicio de una serie de poderes y atribuciones que los entes creadores le otorgan y le reconocen...

La coexistencia dentro de un mismo Estado y dentro de un mismo territorio de estructuras político – administrativas federales y estatales, reclama la presencia de un sistema competencial perfectamente definido que señala las atribuciones y los límites tanto del poder federal como del de las Entidades Federativas.⁹²

De los diversos sistemas de distribución de competencias, nuestro país sigue el principio norteamericano, que señala que lo que no está atribuido expresamente a la Federación es competencia de las Entidades Federativas, criterio que se plasma en nuestra Carta Magna en sus artículos 73, 117 y 118.

"Las facultades atribuidas a la Federación, lo que ésta puede realizar, se encuentran enunciadas en dos diversas maneras:

a) en forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73;

b) las prohibiciones que tienen las entidades federativas: artículos 117 y 118.⁹³

⁹² ARRIJOJA, VIZCAÍNO Adolfo. Derecho fiscal 3ª edición, Editorial Themis México 1998 Pág.138

⁹³ CARPIZO, Jorge. Estudios constitucionales. UNAM México 1980, Pág.94

En materia fiscal identificamos como fundamentales las facultades expresas y las facultades concurrentes.

En el caso de las atribuciones expresas: "la Federación puede realizar las facultades que de manera manifiesta le fueron delegadas por el titular originario de las atribuciones (los estados) o porque esas entidades se encuentren imposibilitadas para desarrollarlas."⁹⁴

Es decir, las facultades expresas, se presentan cuando la Constitución de manera exclusiva faculta a un ente público para establecer contribuciones sobre determinadas actividades.

Cuando es la Federación la que ha sido omisa en el desarrollo de alguna facultad que los Estados le delegaron, "los estados tienen el derecho de reasumir y ejercer la facultad porque las atribuciones que entregaron a las autoridades federales no deben dejar de realizarse. A esta reasunción de atribuciones se le denomina <<facultades concurrentes>> porque las entidades federativas concurren a su ejercicio."⁹⁵

Al respecto el Maestro Emilio Margain Manautou señala que "la Federación puede concurrir con los Estados, afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos suficientes."⁹⁶

⁹⁴ SÁNCHEZ, BRINGAS Enrique. Derecho constitucional 5ª edición Editorial Porrúa, México 2000, Pág.316

⁹⁵ SÁNCHEZ, BRINGAS Enrique. Derecho constitucional 5ª edición Editorial Porrúa, México 2000, Pág.318

⁹⁶ SÁNCHEZ, BRINGAS Enrique. Derecho constitucional 5ª edición Editorial Porrúa, México 2000, Pág.230

Las facultades concurrentes se presentan cuando tanto la Federación como el Distrito Federal, los Estados y Municipios, gravan en forma simultánea el mismo acto o actividad.

Dicha situación la podemos identificar en la Ley del Impuesto sobre la Renta en el primer párrafo de su artículo 130, en donde concurren tanto la Federación como los Estados:

Artículo 130. El impuesto por los ingresos derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos, se calculará aplicando la tasa de 21% sobre el valor del premio correspondiente a cada boleto o billete entero, sin deducción alguna. La tasa a que se refiere este párrafo será del 15%, en aquellas entidades federativas que apliquen un impuesto local sobre los ingresos a que se refiere este párrafo, a una tasa del 6%.

En materia tributaria se señalan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las siguientes facultades para el Congreso de la Unión:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-A Para establecer contribuciones:

1° Sobre comercio exterior;

2° Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27;

3° Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5° Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

El artículo 73 constitucional ha sufrido diversas modificaciones en su fracción XXIX, destacamos las siguientes por ser de interés en nuestra investigación:

Declaratoria de 24 -10 - 1942

Se plantea que el Congreso tenga facultad de legislar en toda la República sobre las industrias de tabaco en rama y elaborados, asimismo para fijar el porcentaje y decretar los impuestos sobre producción y venta de los mismos.

Declaratoria de 10 - 02 - 1949

Se plantea que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de cerveza.

Declaratoria de 06 - 02 - 1976

Se plantea que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

Declaratoria de 06 - 12 - 1977

Plantea que el Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a los ordenamientos legales y a los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.⁹⁷

⁹⁷ Cfr. Reformas constitucionales CD ROM La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999

Declaratoria de 03 – 02 – 1983

Plantea que el Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; y las tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Declaratoria de 10 – 08 – 1987

Plantea que el Congreso tiene facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Declaratoria de 10 – 08 – 1987

Plantea que el Congreso tenga facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso – administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.⁹⁸

⁹⁸ Cfr. Reformas constitucionales CD ROOM La constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación Suprema Corte de Justicia de la Nación México 1999.

Plantea que el Congreso tendrá la facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y, para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123.⁹⁹

Es así, como las facultades exclusivas de la Federación se establecen en la Carta Magna, y a través de los artículos 117 y 118 constitucionales se establecen las prohibiciones a las Entidades Federativas, limitando a éstas en el desempeño de ciertas facultades que se convierten en exclusivas de la Federación.

Bajo este esquema, podríamos afirmar que están delimitadas las facultades de la Federación y de las Entidades Federativas de manera precisa; sin embargo, en virtud de la fracción VII del artículo 73 Constitucional se abre una posibilidad mayor para la Federación de ejercer sus facultades en esta materia, al señalar esta disposición lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

A partir de este precepto constitucional el Congreso de la Unión no sólo tiene las facultades que le otorga la fracción XXIX del artículo 73 sino que puede intervenir en cualquier otra materia que sea necesaria para cubrir el presupuesto de la Federación; quedando las Entidades Federativas supeditadas a las necesidades de la Federación.

⁹⁹ Cfr. Reformas constitucionales CD ROOM La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 1999

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 124 lo siguiente:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Las Entidades Federativas comprenden a "todas las circunscripciones territoriales que forman parte de la Republica Mexicana y que están dotadas de un régimen de gobierno y de Administración Pública para la atención de los asuntos locales. Es decir, comprendemos tanto a los llamados <<Estados>> como al Distrito Federal."¹⁰⁰

En acatamiento a la Constitución, el régimen interior de las Entidades Federativas, a pesar de su autonomía relativa, no puede en ningún caso contravenir las estipulaciones del pacto federal; esto además de constituir la esencia del sistema Federal permite delimitar con alguna precisión los respectivos campos de acción del Gobierno Federal y de las Entidades, lo anterior conforme a lo que establece la propia Constitución.

¹⁰⁰ ARRIOJA, VIZCAÍNO Adolfo. Derecho fiscal 3ª edición, Editorial Themis México 1998, Pág.142

El artículo 117 establece las facultades cuyo ejercicio está vedado a los Estados en forma absoluta y que éstos no pueden en ningún caso contravenir.

Por su importancia transcribimos íntegramente dicha disposición:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- II. (Derogada).
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas

diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública; y

- IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

De acuerdo a este precepto los Estados están imposibilitados para realizar las actividades plasmadas en este artículo; por lo que su ejercicio es competencia exclusiva de la Federación y bajo ninguna circunstancia los Estados estarán en aptitud de desempeñarlo.

El artículo constitucional ha sufrido las siguientes reformas:

Declaratoria de 24 – 10 – 1942

Pone límites a la actuación de los Estados en relación con la emisión de Títulos de Deuda Pública y el gravamen a la producción o a la venta del tabaco en rama.

Declaratoria de 30 – 12 – 1946

Tiene por objeto plantear que los Estados y Municipios no podrán celebrar empréstitos, sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Declaratoria de 21 – 10 – 1966

Tiene por objeto derogar la fracción II del presente artículo.

Declaratoria de 21 – 04 – 1981

Plantea que los Municipios no podrán contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con Gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en Moneda Extranjera o fuera del Territorio. Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.¹⁰¹

¹⁰¹ Cfr. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art117/ref.004/titm>

En este orden de ideas, cabe señalar que la propia Constitución establece prohibiciones para los Estados, en tanto no exista consentimiento del Congreso de la Unión para realizar ciertas actividades, disposición que se plasma en:

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra; y

- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

En dicha disposición se establecen prohibiciones para los Estados, pero difieren del anterior precepto en que la prohibición existe en tanto no se dé el consentimiento del Congreso de la Unión, sin embargo, una vez que exista éste, los Estados pueden realizarlo.

Cabe mencionar que nuestra Constitución, en su artículo 115 establece facultades para los Estados a fin de señalar los ingresos y participaciones que recibirán los Municipios, disposición que por su importancia transcribimos:

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

A través de este precepto constitucional los Municipios como partes integrantes de los Estados tienen facultades para administrar su hacienda libremente; para percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; para celebrar convenios con el Estado; para administrar contribuciones; para obtener ingresos derivados de la prestación de servicios públicos y para percibir participaciones y aportaciones federales de acuerdo a lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe señalar que son las legislaturas estatales las encargadas de aprobar la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos y son ellas quienes determinan las bases, montos y plazos conforme a los cuales se reciben las participaciones federales; no obstante, existe libertad de los Municipios para disponer de estas percepciones conforme a los intereses particulares de cada uno de ellos.

Es importante señalar que aún cuando los Municipios son libres para disponer de sus recursos, no tienen la facultad de legislar sobre materia alguna; por ello, se encuentran supeditados a las disposiciones que establecen las legislaturas estatales, lo que en ocasiones representa un problema para ellos, pues las condiciones de los Municipios son distintas entre sí y es difícil para la Legislatura Estatal regular la situación de cada Municipio en particular en virtud de su diversidad geográfica, étnica, económica y social. Es por ello, que consideramos que sería prudente permitir a los Municipios cierta participación en esta materia con el fin de que pueda regular cada actividad de acuerdo a su necesidad y condición.

1.4 Facultades del Distrito Federal

Las facultades del Distrito Federal en materia tributaria son las que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere en su artículo 122, que a continuación transcribimos:

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en un circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno de Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución;

B. Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

- a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la Ley de Ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará su proyecto de Presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

- c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del proyecto del Presupuesto de Egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

- d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública; la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios

establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

- g) Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso de suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3° de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

- I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección; y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto;

- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:
- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
 - b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
 - c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
 - d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
 - e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
 - f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA. Respeto a la organización de la Administración Pública Local en el Distrito Federal:

- I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

- II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político – administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político – administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

- I. Para ser Magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal el Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de Magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución;

- II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el Presidente

del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

- III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;
- IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;
- V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los Magistrados y Jueces, los impedimentos y las sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;
- VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia de la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto del Presupuesto de Egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública Local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica;

- D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.
- E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.
- F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.
- G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas; así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

Del artículo en comento destacan en materia tributaria los siguientes aspectos:

La Asamblea Legislativa está facultada para examinar, discutir, aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para revisar la cuenta pública del año anterior, para expedir la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, pero sin poder incorporar montos de endeudamiento superiores a los autorizados por el Congreso de la Unión, y para legislar en materia de presupuesto, de contabilidad y del gasto público del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; debe presentar a la Asamblea Legislativa a más tardar el día treinta de noviembre, dichas iniciativas para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

La Asamblea Legislativa está encargada de formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y enviarlo al Jefe de Gobierno anualmente y de revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa; y considerando los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74 constitucional.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que se realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior se enviará a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio; este plazo puede ampliarse cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea Legislativa.

El Jefe de Gobierno debe remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

De todo lo referido y conforme al artículo 31 fracción IV constitucional, podemos identificar claramente que el Distrito Federal tiene facultad para percibir ingresos provenientes de la recaudación de contribuciones. Al respecto el artículo 1° de la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2001 establece:

Artículo 1°. En el ejercicio fiscal 2001 el Distrito Federal percibirá los ingresos provenientes de la recaudación por los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

I. IMPUESTOS:

1. Predial
2. Sobre Adquisición de Inmuebles.
3. Sobre Espectáculos Públicos.
4. Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.
5. Sobre Nóminas

6. Sobre Tenencia o Uso de Vehículos
7. Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados.
8. Sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje.

II. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.

III. DERECHOS:

1. Por la Prestación de Servicios por el Suministro de Agua.
2. Por la Prestación de Servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías.
3. Por los Servicios de Control Vehicular.
4. Por los Servicios de Grúa y Almacenaje de Vehículos.
5. Por el Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública
6. Por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles.
7. Por Cuotas de Recuperación por Servicios Médicos.
8. Por la Prestación de Servicios del Registro Civil.
9. Por los Servicios de Construcción y Operación Hidráulica y por la autorización para usar las redes de agua y drenaje.
10. Por los servicios de Expedición de Licencias.
11. Por los servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial y de Expedición de Constancias de Zonificación y de Uso de Inmuebles.
12. Por descarga a la Red de Drenaje.
13. Derechos por los Servicios de Recolección y Recepción de Residuos Sólidos.
14. Derechos por el Uso de Centros de Transferencia Modal.
15. Por la Supervisión y Revisión de las Obras Públicas sujetas a Contrato, así como la Auditoría de las mismas.
16. Otros derechos...

VIII. PARTICIPACIONES POR ACTOS DE COORDINACIÓN FISCAL CON LA FEDERACIÓN:

1. Por la participación de la Recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

2. Por la participación de la Recaudación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
3. Por incentivos de Fiscalización y Gestión de Cobro.
4. Por multas Administrativas Impuestas por Autoridades Federales no Fiscales.

IX. PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES:

1. Por el Fondo General de Participaciones.
2. Por el Fondo de Fomento Municipal.
3. Participaciones en Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios.

XI. OTROS INGRESOS:

- 1....
2. Transferencias del Gobierno Federal.
 - 2.A Fondos de Aportaciones Federales.
 - a) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
 - b) Fondo de Aportaciones Múltiples.
 - c) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.
 - d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
 - 2.B Otras Transferencias.
 - a) Convenios con la Federación.
 - b) Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

El Distrito Federal se ha adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el fin de mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y su gobierno local en materia fiscal a través del Acuerdo Para la Colaboración Administrativa del Distrito Federal en materia fiscal federal.

1.5 El Distrito Federal

En el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 se establecieron las bases para la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 50 de la Constitución de 1824 otorgó al Congreso la facultad de elegir el lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer dentro de este distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.

El 18 de noviembre de 1824 el Congreso señaló a la Ciudad de México como sede oficial de los Poderes de la Nación y le asignó al Distrito Federal, la superficie comprendida en un círculo de 8,800 metros de radio con centro en la Plaza Mayor.

Al triunfo del centralismo, el Distrito Federal desapareció y su territorio fue incorporado al Departamento de México, con base en lo dispuesto por la Sexta Ley de las Bases y Leyes Constitucionales expedidas el 29 de noviembre de 1836. La agregación de la Ciudad de México al Departamento de su mismo nombre se formalizó en febrero de 1837.

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, creadas por la Junta Nacional Legislativa, dejaron subsistentes el Departamento y El Distrito de México, éste dividido en los partidos de la Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla.¹⁰³

¹⁰³ Cfr. Enciclopedia de México, Imagen de la Gran Capital. Editado por Enciclopedia de México S.A de C.V Almacenes para los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, Ciudad de México MCMLXXXV. Pág.68

El 16 de febrero de 1854 el presidente Antonio López de Santa Anna decretó la comprensión del Distrito Federal: al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; por el noroeste, hasta Tlalnepantla; por el oeste, hasta los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; por el suroeste, hasta Huixquilucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán; por el sur, hasta Tlapan, Xochimilco e Iztapalapa; por el oeste, hasta el Peñón; y por el noroeste, hasta la medianía de las aguas del Lago de Texcoco.

La Constitución Federal de 1857 previó la erección del Estado del Valle de México, con el mismo territorio del Distrito Federal sólo en el caso de que los supremos poderes federales se trasladasen a otro lugar.

El 6 de mayo de 1861 el Distrito Federal se dividió en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya.

El 10 de abril de 1865 el archiduque Maximiliano expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, conforme al cual el Distrito Federal quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México. Esta disposición cesó al triunfo de la República.

El 4 y el 17 de agosto de 1898 se aprobaron los convenios de límites entre el Distrito Federal y los estados de Morelos y México. Estos documentos fueron ratificados por el Congreso de la Unión el 15 y 17 de diciembre, y publicados en el Diario Oficial el día 23 de ese mismo año.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Cfr. Enciclopedia de México. Imagen de la Gran Capital. Editado por Enciclopedia de México S. A de C.V Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal Ciudad de México MCMLXXXV Págs. 68 y 69.

"Por decreto del 16 de diciembre de 1899 el Distrito Federal se dividió, para su régimen interior, en la municipalidad de México y en las prefecturas siguientes, cada una con las municipalidades que se indican entre paréntesis: Guadalupe Hidalgo (Guadalupe Hidalgo e Ixtacalco), Azcapotzalco (Azcapotzalco y Tacuba), Tacubaya (Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa), Coyoacán (Coyoacán y San Angel), Tlalpan (Tlalpan e Ixtapalapa) y Xochimilco (Xochimilco, Hastaucan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec).

El 26 de marzo de 1903 se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en virtud de la cual el Distrito Federal quedó dividido en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa...la Entidad debía regirse, en cuanto a su régimen interior, por las disposiciones que dictara el Congreso de la Unión, quedando sujeto en lo administrativo, político y municipal al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación...

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 1° transitorio de la Constitución de 1917, el Ejecutivo expidió, el 13 de abril del mismo año, la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, la cual mantuvo las disposiciones del decreto del 16 de diciembre de 1899 en lo relativo a la división de la Entidad. La reforma de la fracción IV del artículo 73 constitucional, del 28 de agosto de 1928, suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal y encomendó el gobierno de su territorio al Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del Departamento Central, creado en esa misma fecha, con jurisdicción en las antiguas municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac, y en 13 delegaciones.^{*105}

¹⁰⁵ Enciclopedia de México. Imagen de la Gran Capital. Editado por Enciclopedia de México S. A de C. V. Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal Ciudad de México MCMLXXXV Pág.70

En la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978, se reitera que los límites del Distrito Federal son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y se indica que el Distrito Federal se divide en 16 delegaciones: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuahutémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

1.6 Marco Constitucional del Distrito Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene las disposiciones que fundamentan y establecen la naturaleza jurídica y las reglas para el ejercicio de gobierno en el Distrito Federal, mismos que por su importancia transcribimos:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro

lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Cabe señalar que el artículo 122 constitucional, mismo que ya se ha comentado en esta investigación, es la disposición que da sustento al Distrito Federal. Por lo que se desprende de esta disposición, que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

En este orden de ideas, es importante el referir que el artículo 122 constitucional ha sufrido diferentes reformas trascendentes para el ejercicio del Gobierno en el Distrito Federal.

La primera de ellas ocurrió el 25 de octubre de 1993 y señaló que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales ejercerán sus funciones por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal, representativos y democráticos que establece esta Constitución.

En la segunda reforma de 31 de diciembre de 1994 se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia fortaleciendo, para ello, la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila.¹⁰⁶

La tercera reforma se publicó el 22 de agosto de 1996 en ella, se reconoce la naturaleza jurídica del Distrito Federal y se modifica en general dicho precepto.

¹⁰⁶ Cfr. <http://www.cddlfcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art122/ref002.htm>

1.7 División de funciones en el Distrito Federal

El Distrito Federal es sede de los poderes federales y sus autoridades locales son: La Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

1.7.1 Función legislativa

En 1988, se conformó la Asamblea de Representantes como un órgano gestor, pero sin autorización para elaborar leyes.

Los trabajos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal iniciaron el 14 de noviembre de 1988.

Los objetivos de este órgano eran ampliar la participación de la sociedad en el gobierno; favorecer el diálogo democrático y la consulta popular; así como perfeccionar la desconcentración y la descentralización, elevando a rango constitucional el derecho a la iniciativa popular y a la participación social.

La primera Asamblea de Representantes (1988 – 1991) podía supervisar y vigilar las actividades de las autoridades, incluso llamar a comparecer a los servidores públicos además de la obligación de presentar sus informes sobre el ejercicio de sus funciones.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Cfr. <http://www.asamblea.gob.mx/historia/historia-2.html>

Las facultades iniciales de la Asamblea eran expedir normas de observancia obligatoria en el Distrito Federal con carácter de Bandos y Ordenes administrativas.

La Segunda Asamblea de Representantes (1991 – 1994) se instaló con las mismas facultades y funciones que la primera representación.

Dentro de este periodo, se discutió sobre la necesidad de una reforma política que dirigiera el proceso de democratización en el Distrito Federal.

El 21 de marzo de 1993, se aceptó participar en un plebiscito, cuyo resultado fue favorable a la elección por voto directo del gobernante de la Ciudad de México.

En Octubre de 1993, se reformaron los artículos 73 y 122 constitucionales, por lo que se ampliaron las facultades de la Asamblea y se le reconoció como órgano legislativo del Distrito Federal. La Asamblea de Representantes, I Legislatura (1994 – 1997) significó un gran avance democrático para la Ciudad de México y sus habitantes.

A través de la Reforma Política Federal de 1996 se reconoció a la Jefatura de Gobierno, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia, como los tres órganos de gobierno local. Destacando el hecho de que los dos primeros serían electos por voto universal, directo y secreto.

El 15 de septiembre de 1997, comenzó a sesionar el órgano legislativo, esta vez, bajo el nombre de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. (1997 – 2000).

Es así como la Asamblea Legislativa es el órgano del Distrito Federal que tiene a su cargo la creación de leyes en las materias que le han sido designadas por la Constitución.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Cfr. <http://www.asamblea.gob.mx/historia/historia-2.html>

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se señalan las siguientes disposiciones respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

Artículo 36. La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 37. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los diputados a la Asamblea Legislativa serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

La Asamblea Legislativa podrá expedir convocatorias para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros electos por mayoría relativa. Las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Son requisitos para ser diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía del Distrito Federal, cuando menos noventa días antes de la elección;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;

VI. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

VII. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

VIII. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; y

IX. No ser miembro de culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.

La elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la ley:

- a) Un partido para obtener el registro de su lista de candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán acreditar que participan con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Al partido político que por sí solo alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, se le asignarán diputados según el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al aplicar ésta se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

- a) Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de diputados electos mediante ambos principios.
- b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.
- c) Para el caso de que los dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Los diputados a la Asamblea Legislativa no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio. Los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Los diputados propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Asamblea Legislativa, pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure su nueva ocupación.

La misma regla se observará con los diputados suplentes cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado.

Artículo 38. La Asamblea contará con una mesa directiva conformada por un Presidente así como por los Vicepresidentes y Secretarios que disponga su ley orgánica. Así mismo, dispondrá de las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto.

Artículo 39. La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

Artículo 40. Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Presidente y por un Secretario de la Asamblea, en la siguiente forma: " La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta": (texto de la ley o decreto).

Artículo 41. Los diputados a la Asamblea Legislativa son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y no podrán ser reconvenidos por ellas. Su Presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

- I. Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el sólo efecto de que ordene su publicación;

- II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales a favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes de dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

- III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

- IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;
- V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;
- VI. Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- VII. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia;
- VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión;
- IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el Gasto Público del Distrito Federal;
- X. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;
- XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;
- XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

- XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;
- XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamiento; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- XV. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- XVI. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XVII. Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:
- a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
 - b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;
 - c) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y
 - d) El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;

- XVIII. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;
- XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;
- XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dicho análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;
- XXI.;
- XXII. Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;
- XXIII. Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;
- XXIV.;
- XXV.;
- XXVI.;
- XXVII. Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura....
- XXVIII. ...

XXIX. Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones, y

XXX. Las demás que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto.

Artículo 43. Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda, que se regirá por su propia Ley Orgánica. La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Artículo 44. Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social, educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes.

Artículo 45. Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal otorgarán atribuciones y funciones sólo a los órganos locales del gobierno del Distrito Federal.

Artículo 46. El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

- I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. Derogada;
- III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

VI. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

- a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:
 1. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;
 2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
 3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
 4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y
 5. Las demás que determinen las leyes.
- b) Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.
- c) No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

Artículo 48. Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

Artículo 49. Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa para su debida aplicación y observancia serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Para su mayor difusión también se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

1.7.2 Función Judicial

El Tribunal Superior de Justicia tiene a su cargo resolver las controversias que sean de su competencia, o sea, aquellas que no correspondan al orden federal ni a los tribunales de los Estados.

Conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la función judicial se regula en los siguientes artículos:

Artículo 76. La función del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señale. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.

Artículo 77. El ingreso y promoción de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal, distintos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, se hará mediante el sistema de carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia...

Artículo 78. La Asamblea Legislativa resolverá, en un plazo de quince días, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes, respecto de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el Jefe de Gobierno. Si nada se resolviese dentro de ese plazo, se tendrán por aprobados los nombramientos y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones.

Si la Asamblea Legislativa no aprueba el nombramiento, el Jefe de Gobierno presentará una nueva propuesta en los términos de la fracción VIII del artículo 67 de este Estatuto.

Artículo 80. Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia se deberán reunir los mismos requisitos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. En igualdad de circunstancias, se preferirá a los originarios o vecinos del Distrito Federal en la forma que determine la ley. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva...

Artículo 82. Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su cargo, podrán ser ratificados, y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley federal de la materia.

En la ratificación de magistrados intervendrán las mismas autoridades y se seguirán las mismas formalidades que para su designación.

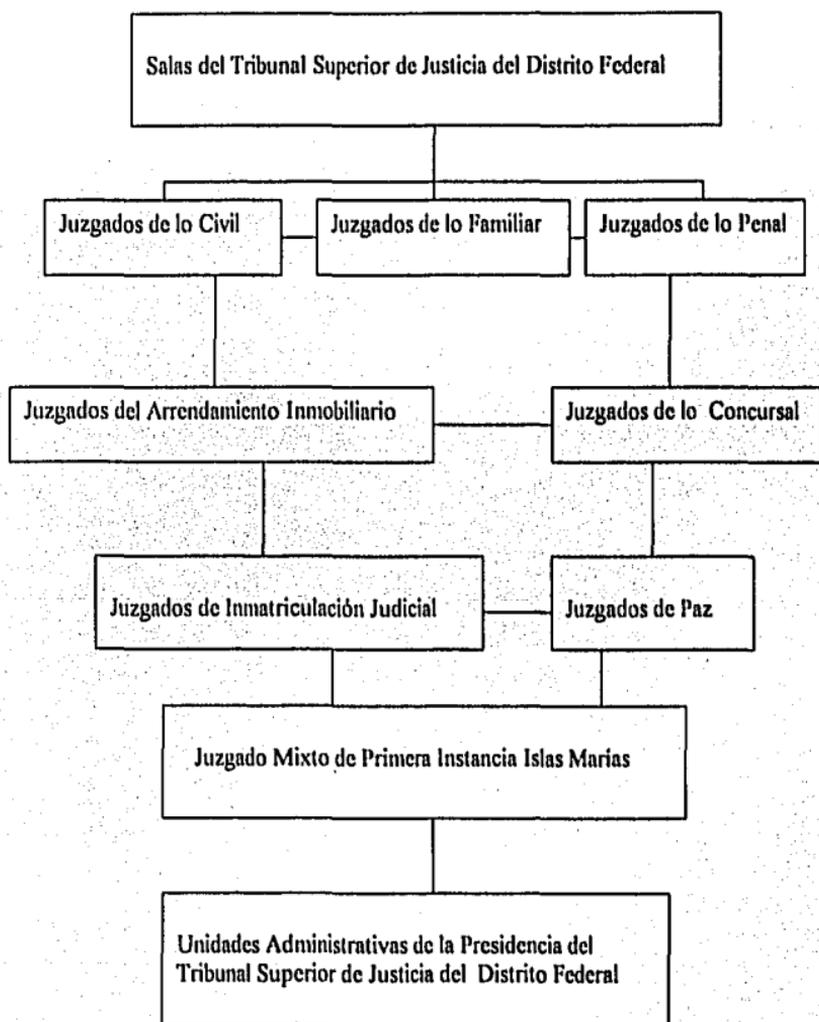
Artículo 83. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia de los juzgados y demás órganos judiciales estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en los términos que, conforme a las bases que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y este Estatuto, establezca la ley orgánica respectiva...

Artículo 85. El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal elaborará el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales y lo remitirá para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La estructura del Tribunal Superior de Justicia, así como las demás disposiciones referentes a sus facultades u organización se establecen en la Ley Orgánica del propio Tribunal.

En nuestra investigación, haremos breve referencia a la organización del Tribunal Superior de Justicia a través del siguiente esquema:

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL



1.7.3 Función Ejecutiva

El Jefe de Gobierno es el titular de la administración pública en el Distrito Federal.

Por lo que a la luz del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece:

Artículo 52. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 53. Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán reunirse los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad.
La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial;
- III. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección;
- IV. No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación;

- V. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía, cuando menos noventa días antes de la elección;
- VI. No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;
- VII. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VIII. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- IX. No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Contralor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- X. No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley; y
- XI. Las demás que establezcan las leyes y este Estatuto.

Artículo 54. La Asamblea Legislativa expedirá el Bando para dar a conocer en el Distrito Federal, la declaración de Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos de la ley de la materia.

Artículo 56. En el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado hará el nombramiento en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a sus normas internas. Para el nombramiento deberán cumplirse los requisitos previstos en las fracciones I, II, III, IV y X del artículo 53 de este Estatuto.

Artículo 57. El nombramiento de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con el carácter de sustituto para concluir el periodo, que haga el Senado de la República, será comunicado a los Poderes de la Unión y a los órganos legislativo y judicial del Distrito Federal.

Artículo 59. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, rendirá protesta, en los siguientes términos: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes que de ellos emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Distrito Federal, y si así no lo hiciere que el pueblo me lo demande".

Artículo 60. El Jefe de Gobierno, ejercerá su encargo durante seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, fecha en que rendirá protesta ante la Asamblea Legislativa.

Durante el tiempo que dure su encargo deberá residir en el Distrito Federal.

En caso de sustitución por falta absoluta o remoción el Jefe de Gobierno sustituto, rendirá protesta ante la Asamblea Legislativa o ante el Senado según sea el caso.

El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe de Gobierno, con cualquier carácter o denominación, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.

Artículo 66. Son causas graves para la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal las siguientes:

- I. Invaldar de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión;
- III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;
- IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público; y
- V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

Artículo 67. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

- I Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;
- II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

- III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- IV. Formular Proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;
- V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en este Estatuto;
- VI. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;
- VII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos de este Estatuto;
- VIII. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- IX. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;
- X. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;
- XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;
- XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

El Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente;

XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;

XIV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;

XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

XVI. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;

XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de las cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

XIX...

XX...

XXI..

XXII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;

XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;

XXIV. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;

XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;

XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;

XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:

- a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;**
- b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;**
- c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y**
- d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;**

XXVIII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;

- XXIX. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;
- XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables; y
- XXXI. Las demás que le confieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.

Artículo 68. A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal, de conformidad con lo siguiente:

- I. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a:
 - a) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
 - b) Régimen interno de la administración pública del Distrito Federal;
 - c) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y
 - d) Los demás que determinen las leyes;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal iniciará el procedimiento de plebiscito, mediante la convocatoria que se deberá expedir cuando menos noventa días antes de la fecha de realización de

la misma. La convocatoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal así como en los principales diarios de circulación en la Ciudad, y contendrá:

- a) La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;
- b) La fecha en que habrá de realizarse la votación; y
- c) La pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresarán su aprobación o rechazo;

III. Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal;

IV. En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrán realizarse dos plebiscitos en el mismo año;

V. El Instituto Electoral del Distrito Federal organizará el procedimiento de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la ley aplicable; y

VI. Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en los términos que establezca la ley respectiva.

El cargo de Jefe de Gobierno sólo ha sido ejercido por dos personas distintas hasta la fecha, sin embargo es indudable que se ha beneficiado notablemente el ejercicio de la democracia en el Distrito Federal a partir de su elección a través del voto ciudadano.

CAPÍTULO II

LA COORDINACIÓN FISCAL

2.1 Origen y desarrollo de la Coordinación Fiscal

"La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que por disposición de la constitución y de la ley se otorga a las Entidades Federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".¹⁰⁹

Es prudente el señalar que en la coordinación fiscal existe un solo crédito que pertenece a la potestad tributaria de la Federación.

Por lo que, siguiendo el criterio del maestro Adolfo Arrijo la coordinación fiscal tiene cuatro características, a saber:

1. Existe por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada por la ley federal secundaria aplicable a la materia de que se trate.

¹⁰⁹ ARRIOJA, VIZCAÍNO Adolfo. Derecho fiscal 3ª edición, Editorial Themis, México 1998, Pág. 160

2. Se presupone la existencia de un tributo o contribución de naturaleza federal.

3. La intervención de las Entidades Federativas son, de recaudación y administración del tributo federal coordinado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4. Las Entidades coordinadas se benefician al recibir una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidos por la Federación.¹¹⁰

Cabe señalar, que la coordinación tributaria encuentra su fundamento constitucional en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73, que por su importancia se transcribe:

" Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine...".

Por todo lo ya referido, es importante que brevemente se haga un recorrido histórico de los antecedentes de la Primera Ley de Coordinación Fiscal.

Con el propósito de solucionar los problemas en materia de competencia tributaria entre la Federación, los Estados y/o los Municipios, el Secretario de Hacienda Miguel J. Panni, convocó en 1925 a la Primera Convención Nacional Fiscal, con la

¹¹⁰ Cfr. ARRIJOA, VIZCAÍNO Adolfo, Derecho fiscal. 3a. edición. Editorial Themis, México 1998. Págs. 160 y 161

finalidad de conocer la problemática que en materia tributaria cada uno de los niveles de gobierno enfrentaba.

En total fueron tres las Convenciones Nacionales de Funcionarios Fiscales. El propósito principal de la Primera y Segunda Convenciones Nacionales Fiscales celebradas en los años de 1925 y 1932 respectivamente fue reformar la Carta Fundamental a fin de establecer la correspondiente distribución de las materias gravables por cada una de las Entidades.

Ambas convenciones sirvieron de fundamento para la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal verificada en 1947.

Cabe señalar que en el año de 1936, el presidente Lázaro Cárdenas presentó al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a los artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución General de la República, en el que con gran precisión se deslindaban los campos de acción tributaria entre la Federación y los Estados.

En la exposición de Motivos de dicho proyecto, se mencionaba lo siguiente:

"<< En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente – sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República...".¹¹¹

¹¹¹ ARRIJOJA, VIZCAÍNO Adolfo. Derecho fiscal 3a edición. Editorial Themis, México 1998, Pág. 144

La iniciativa presidencial del General Lázaro Cárdenas fue rechazada por el Congreso de la Unión de manera inexplicable.

En 1940, nuevamente el presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso un proyecto de reformas y adiciones a diversos preceptos de la Constitución Política, en dicho proyecto se incluyó una modificación substancial a la fracción XXIX del artículo 73, mismo que, después de ser discutido y aprobado por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados, entro en vigor el 1° de enero de 1943, siendo el texto que se encuentra vigente hasta la fecha.

La coordinación de las Entidades Federativas con la Federación, en materia tributaria se cristalizó en 1949, año en que se orquestó un nuevo instrumento, que en forma parcial vino a resolver la controversia de la concurrencia impositiva y de la doble o triple tributación. Nos referimos a la celebración de convenios de coordinación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno, cuyo objetivo fue crear impuestos federales únicos, a cambio de otorgar participaciones en el rendimiento de los mismos a favor de las Entidades Federativas y Municipios.

En el año de 1953, se aprueba la primera Ley de Coordinación Fiscal de la Federación, y a la luz de ésta, se celebraron diversos convenios en materia fiscal federal relativos a los impuestos: Sobre la Renta aplicable a causantes menores y causantes sujetos a bases especiales de tributación; sobre ingresos mercantiles; sobre tenencia de vehículos, sobre la industria del alcohol, azúcar, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas; sobre producción de cemento, llantas y

cámaras de hule, aguas envasadas, incluso se facultó a las Entidades para practicar visitas de inspección fiscal.

En dichos convenios se pretendió regular la recaudación de impuestos federales, a cambio de fomentar las participaciones federales a los Estados y Municipios, siempre y cuando no se impusieran cargas tributarias por las instancias locales sobre las materias que eran objeto de la coordinación fiscal.

En 1970 la Federación inicia una política tendiente a obligar a todos los Estados a coordinarse en materia de impuestos federales.

En este contexto, es pertinente recordar la existencia de las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda.

Las dos primeras se celebraron en noviembre de 1972 y en enero de 1973, cabe señalar que, entre esta última y abril de 1977 tuvieron lugar seis reuniones más y a partir de entonces las reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de Hacienda se celebran anualmente. Los primeros temas planteados en dichas reuniones fueron los recursos locales tan limitados y la gran demanda de servicios públicos que se exigían a los gobiernos estatales. Como resultado se logró que la Federación reconociera la necesidad de eliminar los desequilibrios regionales existentes.

En abril de 1973 se creó el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública de los Estados, Territorios y el Distrito Federal (INDETEC). En 1975 se acordó que el INDETEC daría asesoría para elaborar una codificación fiscal que armonizara las disposiciones tributarias de los Estados. Posteriormente y dentro del marco de la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios Fiscales, se elaboró el anteproyecto de la segunda Ley de Coordinación Fiscal, como medio

para solucionar los problemas que enfrentaban tanto la Federación como las Entidades Federativas en materia de coordinación fiscal.¹¹²

"En 1979 se celebran entre la Federación y las Entidades Federativas los convenios de colaboración administrativa, respecto de tributos federales coordinados, como una nueva mecánica en la desconcentración administrativa fiscal federal, para que diversos actos relacionados con la determinación, requerimiento y control de obligaciones fiscales, así como la imposición de multas y recargos queden a cargo de las autoridades fiscales estatales, incluyendo los conducentes a las funciones de fiscalización, asistencia y consultas que formulen los contribuyentes, registro de los mismos, entre otras cuestiones...

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, expedida el 22 de diciembre de 1978, y en vigor a partir del 1° de enero de 1980, se expresa lo siguiente: << la circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de la Federación y los Estados... debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto, pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales..."¹¹³

Por lo referido, podemos afirmar que la Ley de coordinación fiscal pretende: coordinar la materia tributaria de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal; organizar el Fondo General de participaciones; fijar las participaciones a

¹¹² CHAPOY, BONIFAZ Dolores Beatriz. Finanzas nacionales y finanzas estatales. UNAM, México, 1992 Págs.187-189

¹¹³ SÁNCHEZ, GÓMEZ Narciso. Derecho fiscal mexicano. Editorial Porrúa, México, 1999, Pág. 127

las Entidades Federativas; regular la forma de colaboración administrativa; y establecer organismos para el manejo de la coordinación.

Así, podemos afirmar que lograr la coordinación fiscal no es tarea fácil, razón por la que, nueve son las distintas leyes de Coordinación Fiscal que han existido en México, a saber:

-Ley de Coordinación Fiscal de 1953

-Ley de Coordinación Fiscal de 1980

-Ley de Coordinación Fiscal de 1981

-Ley de Coordinación Fiscal de 1982

-Ley de Coordinación Fiscal de 1983

-Ley de Coordinación Fiscal de 1984

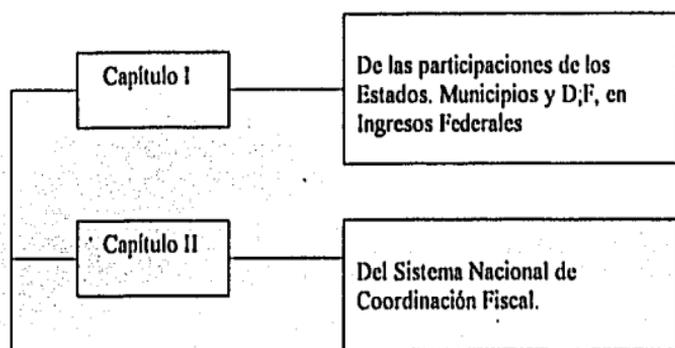
-Ley de Coordinación Fiscal de 1990

-Ley de Coordinación Fiscal de 1991

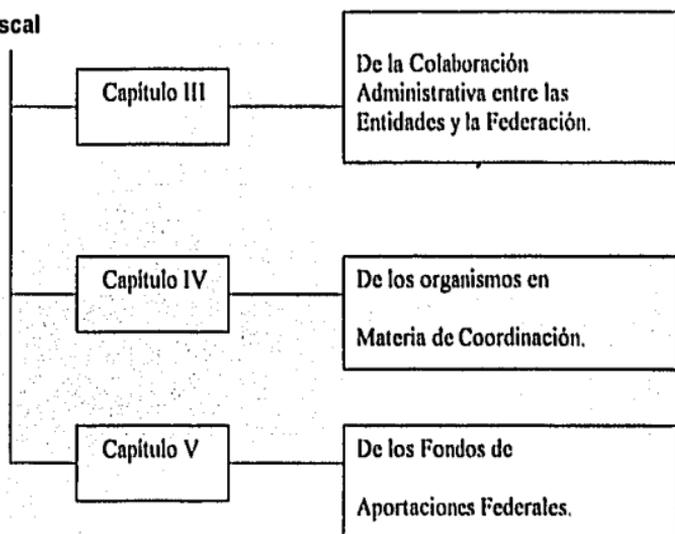
-Ley de Coordinación Fiscal de 2000

La Ley de Coordinación Fiscal de 2000, sufrió reformas en algunos de sus artículos para el ejercicio fiscal de 2001.

La Ley de Coordinación Fiscal vigente consta de 46 artículos divididos en cinco capítulos; los cuales regulan los siguientes aspectos:



**Ley de
Coordinación
Fiscal**



A fin de dar una visión clara de los rubros que regula la Ley de Coordinación Fiscal presentamos de manera esquemática el contenido de cada uno de los capítulos que la conforman.

FUENTE: LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 2001

CAPÍTULO I

De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en los Ingresos Federales.

En los primeros 10 artículo del primer capítulo se dispone:

Objeto de la ley.

- Forma de constituir el Fondo General de Participaciones.
- Forma de participación de los Municipios.
- Determinación del Coeficiente de Participación.
- Participación de la recaudación del IESPS de las Entidades Federalivas.
- Porcentaje de participación en la recaudación de los Municipios, Estados y Distrito Federal.
- Reserva de Contingencia.
- Cálculos de las Participaciones.
- Participación Mínima para los Municipios.
- Determinación del Fondo General de Participaciones.
- Participación de las Entidades, Municipios y la Federación.
- Inembargabilidad de las participaciones.
- Fondos para puentes de peaje operados por la Federación.

CAPÍTULO II

Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Comprende los Artículos: 10, 10-A, 10-B, 11, 11-A Y 12

En ellos se regula:

- La Celebración de Convenios entre la SHCP y los Estados.
- Derechos que no mantendrán en vigor las Entidades Federativas al coordinarse.
- Opción de los Estados para no coordinarse en materia de derechos.
- Disminución de Participaciones por violar la Constitución.
- Recurso de Inconformidad.
- Casos en que la Entidad inconforme puede acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO III

De la Colaboración Administrativa entre las Entidades Federativas y la Federación.

Comprende los artículos: 13 a 15

- Celebración de Convenios de Administración de Ingresos Federales.
- Las Autoridades Fiscales de las Entidades Coordinadas se consideran como federales.
- Formas de Recaudación de Ingresos Federales.

CAPÍTULO IV

De los Organismos en Materia de Coordinación.

Comprende los artículos: 16 a 24

- Los Órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Integración de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- Sesiones de la Reunión de Funcionarios Fiscales.
- Facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- Facultades de la Reunión de Funcionarios Fiscales.
- Integración de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Funciones del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Órganos del INDETEC.
- Forma en que se integra la Junta de Coordinación Fiscal.

CAPÍTULO V

De los Fondos de Aportaciones Federales.

Se regula en los artículo: 25 a 46

- Fondos de Aportaciones Federales.
- Recursos para el Distrito Federal y los Estados por Aportaciones del Fondo para la Educación Básica y Normal.
- Determinación anual del Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal.
- Reuniones entre Autoridades Federales y Entidades Federativas para la utilización de recursos.
- Aportaciones del Fondo para los Servicios de Salud.
- Fórmula de asignación para la Distribución de Recursos.
- Determinación Anual del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

- Destino de las Aportaciones Federales provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- Fórmula para la Distribución del Fondo De Aportaciones para la Infraestructura Social.
- Determinación y entero del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal; así como su destino.
- Distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Destino de las Aportaciones y Distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Recursos Económicos complementarios.
- Determinación del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- Constitución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
- Destino de las Aportaciones para la Seguridad Pública.
- Inembargabilidad y no afectación de las Aportaciones y accesorios recibidas por las Entidades Federativas y Municipios.

2.2 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal establece lo siguiente:

Artículo 10. Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la Legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

El Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5° de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Cabe señalar, que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), es el resultado de diversos esfuerzos entre la Federación y los Estados para homologar y fortalecer al sistema recaudatorio. Dicho sistema, a través de convenios entre la Federación y cada una de las Entidades ha logrado eliminar la doble tributación, y ha mejorado ampliamente las relaciones técnicas y administrativas entre los distintos niveles de gobierno en el cobro y aplicación de los tributos. Aunado a todo esto, en años recientes se ha incorporado un nuevo objetivo: establecer un sistema más equitativo de redistribución de participaciones hacia los Estados y Municipios.

A partir de los años sesenta, los Estados se coordinaron más estrechamente con la Federación en la recaudación y administración de diversos tributos a cambio de una mayor participación del ingreso recaudatorio (entre ellos figuran el Impuesto Sobre la Renta para causantes menores, el Impuesto Sobre la Tenencia o uso de vehículos y los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, aguas envasadas y cigarros). En este orden de ideas y con el objeto de propiciar que todas las Entidades se coordinaran en el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), se decidió incrementar la tasa del impuesto de 3 a 4%, y por ende la participación a los Estados se elevó a 45% de la recaudación generada en la localidad. Por lo que se estableció una tasa mínima de 20% para los Municipios. Así, con la Ley sobre Ingresos Mercantiles y la firma de los convenios de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados se logró en buena parte equilibrar el sistema tributario.

Con el paso del tiempo, la recaudación se fue deteriorando gradualmente y surgieron problemas en la administración tributaria. Los Estados, manifestaron su inconformidad ante la forma en que se distribuían los recursos federales asignables, argumentaron que la mayor parte de los ingresos se concentraba en unos cuantos Estados, en virtud de que se manipulaba la ubicación de los contribuyentes, lo cual permitía a ciertas localidades cobrar a mayor número de

contribuyentes que debían corresponder a otras localidades; en la participación del ISIM existían diferencias en su distribución de acuerdo con la condición de los causantes y de la Entidad donde se percibía el ingreso; había retrasos frecuentes en el pago de las participaciones a los Estados, y se notaban pérdidas en el total de la recaudación.

De este modo, la reestructuración del sistema de coordinación fiscal fue impostergable. En virtud del deterioro en las recaudaciones, en 1980 se optó por la centralización del sistema, aprovechando la creación del Impuesto al Valor Agregado. La instrumentación de este impuesto y la eliminación del ISIM y otros impuestos indirectos federales, estatales y municipales, impulsaron la creación de un nuevo sistema de reparto. El nuevo sistema, además de simplificar la administración tributaria, debería asegurar un mínimo suficiente de recursos federales a los Estados y Municipios. Así, se establecieron dos convenios tipo, (Convenio de Adhesión y Convenio de Colaboración Administrativa), comunes a todas las Entidades, para la colaboración intergubernamental en el cobro y administración de los impuestos federales. Por lo que, se abandonó el sistema que asignaba cuotas distintas para cada impuesto y se adoptó un criterio único de porcentajes sobre el total de los ingresos federales participables.

Los avances de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 fueron la creación de los convenios y el esquema de distribución de las participaciones. A partir de esta ley nació formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y las relaciones fiscales intergubernamentales avanzaron al redefinir las responsabilidades tributarias de los tres niveles de gobierno. Los Estados aceptaron limitar su capacidad recaudatoria y la Federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está regulado en la Ley de Coordinación Fiscal en los artículos 10 (que ya aludimos), 10-A que por su importancia transcribimos:

ARTÍCULO 10-A. Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

- I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:
 - a) Licencias de construcción.
 - b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
 - c) Licencias para fracciones o lotificar terrenos.
 - d) Licencias para conducir vehículos.
 - e) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
 - f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimiento o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.

En ningún caso, lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

El Distrito Federal queda coordinado en esta materia.

Así, las Entidades, podrán coordinarse en Derechos, entendidos éstos como "...las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado..."¹¹⁴

¹¹⁴ Código Fiscal de la Federación artículo 2, Ediciones ISEF, México 2001, Pág. 2

Al respecto la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 10-B:

ARTÍCULO 10-B. Las Entidades podrán coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de las Entidades que no tienen establecido o suspenden el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinados en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando en la legislación de alguna Entidad o Municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la Entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaría, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha. En el caso de que el Estado esté inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de esta Ley.

Disposición que a la letra establece:

ARTÍCULO 12. La entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una Entidad Federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es prudente señalar que " Cuando alguna Entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto en los artículo 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la Entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de 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.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará esta resolución a la Entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la Entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una Entidad, en los términos de este precepto, incrementarán el Fondo General de Participaciones en el siguiente año, conforme a lo establecido en la fracción I del artículo 2 de esta Ley."¹¹⁵

Es así, como se regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en la Ley de Coordinación Fiscal en la actualidad.

¹¹⁵ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 11 Ediciones ISEF, S. A México 2001, Pág.128

2.3. Convenios y Acuerdos de Colaboración Administrativa

Dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 se señaló al Federalismo como la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia y consolidar la unidad nacional.

El programa denominado Federalismo Hacendario mismo que se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 pretendió transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en materia de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, es decir, consolidar la eficiencia de la colaboración administrativa.

El Acuerdo para la Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal entre el Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tuvo por objeto establecer las bases y lineamientos conforme a los cuales se asumiría la función de administrar los ingresos federales, por parte del gobierno del Distrito Federal.

Conforme a este Acuerdo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del Distrito Federal, se coordinaron en:

Impuestos tales como: Valor Agregado; Impuesto Sobre la Renta; Impuesto al Activo; en Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto sobre Tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves; Impuesto sobre automóviles nuevos; multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Gobierno del Distrito Federal, excepto las destinadas a un fin específico y las participables a terceros así como las impuestas por la Secretaría y sus órganos desconcentrados.¹¹⁶

¹¹⁶ Cfr. Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en materia Fiscal Federal, Pág.230

La administración de los ingresos coordinados y el ejercicio de las facultades del acuerdo se efectuaron por el Gobierno del Distrito Federal, en función del domicilio fiscal de los contribuyentes que estuvieran obligados al cumplimiento de las disposiciones fiscales del Distrito Federal, es decir, que se encontraran en la relación jurídico tributaria.

Los ingresos coordinados son aquellos en cuya administración participa el gobierno del Distrito Federal ya sea de manera integral o parcialmente de conformidad con el Acuerdo de Colaboración.

"Las facultades de la Secretaría, que conforme a este acuerdo llevará a cabo el Departamento, serán ejercidas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal o por las autoridades fiscales del citado Departamento que, conforme a las disposiciones legales locales, estén facultadas para administrar contribuciones federales...

El Departamento ejercerá las facultades a que se refiere este acuerdo, en los términos de la legislación federal aplicable.

El Departamento informará en todos los casos a la Secretaría, a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación, sobre la presunta comisión de cualquier delito fiscal federal de que se tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, en materia de este acuerdo, salvo los de defraudación fiscal y sus equiparables."¹¹⁷

¹¹⁷ Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en materia Fiscal Federal. Diario Oficial de la Federación 23 mayo 1999 Pág. 231

"Respecto del Impuesto al Valor Agregado en el ejercicio de las facultades de comprobación, el Departamento tendrá las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimientos de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos, así como en las oficinas de la autoridad competente. Estas mismas facultades las podrá ejercer el Departamento respecto del Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Activo e Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, simultáneamente con la revisión del Impuesto al Valor Agregado...el Departamento ejercerá además las siguientes facultades:

En materia de determinación de impuestos omitidos y su actualización, sus accesorios e imposición de multas:

- a) Determinar los impuestos omitidos, su actualización, así como sus accesorios a cargo de los contribuyentes fiscalizados por el propio Departamento, responsables solidarios y demás obligados con base en hechos que conozca con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, conforme a la legislación fiscal federal aplicable.
- b) Imponer las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, que conforme a este acuerdo corresponda aplicar a las autoridades fiscales del Departamento.
- c) Condonar las multas que imponga en el ejercicio de sus facultades de comprobación de los impuestos.
- d) Notificar las resoluciones que determinen los créditos fiscales que se generen.¹¹⁸

¹¹⁸ Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en materia fiscal federal. Págs. 231, 232 y 233.

En materia de recaudación el Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de:

- a) Recaudar el importe de los pagos que se obtengan como resultado de sus actuaciones, revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos y sus accesorios.

- b) Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos y los accesorios que se generen.

Las cantidades que correspondan al Distrito Federal, como resultado de las acciones en materia de fiscalización de los impuestos, serán pagadas en las instituciones de Crédito u oficinas que al efecto autorice el mismo.

El Gobierno del Distrito Federal tramitará y resolverá los recursos administrativos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, en relación con actos o resoluciones del propio Gobierno, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere este acuerdo.

En materia de fiscalización del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto al Activo y del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, el Gobierno del Distrito Federal tendrá las siguientes obligaciones:

Realizar actos de verificación para mantener el padrón actualizado conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.

Cumplir con el programa operativo anual que determine la Secretaría, previamente concertado con el Gobierno del Distrito Federal.

Llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones federales aplicables.

Asistir a las reuniones semestrales con las administraciones regionales y locales de auditoría fiscal competentes, en que participarán la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas y las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal, de Recaudación y Jurídica de Ingresos. El objeto de estas reuniones es el evaluar por parte de la Secretaría, los avances y las acciones realizadas por el Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, se hará un seguimiento de las acciones que en esta materia se den, a efecto de informar los resultados en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En materia de devoluciones, compensaciones y pago a plazo del Impuesto Sobre Tenencia o uso de vehículos, el Gobierno del Distrito Federal podrá:

- a) Autorizar las solicitudes de devolución o compensación de cantidades pagadas indebidamente y, en su caso, efectuar el pago correspondiente.

- b) Autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.¹¹⁹

¹¹⁹ Cfr. Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administración de este último en materia fiscal federal. DOF 23 de mayo de 1997, Págs. 233, 234 y 235

Otros puntos interesantes de este Acuerdo de Colaboración Administrativa son los siguientes:

El Gobierno del Distrito Federal está facultado para tramitar y resolver los recursos administrativos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y relativos a sus propios actos o resoluciones, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere el propio acuerdo.

También interviene como parte en los juicios que se suscitan con motivo de sus facultades y asume la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la recaudación, comprobación, determinación y cobro del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el Gobierno del Distrito Federal ejerce las siguientes facultades:

Recibe y exige las declaraciones, avisos y demás documentos que establecen las disposiciones fiscales y recauda los pagos respectivos, revisa, determina y cobra las diferencias que provienen de errores aritméticos, comprueba el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determina el impuesto, su actualización y accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades.

Ante las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, el Gobierno del Distrito Federal efectúa la notificación de las mismas, determina sus accesorios y los recauda, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución. Cabe señalar, que si los infractores están domiciliados en el territorio del Distrito Federal, puede autorizar el pago de las multas de manera diferida o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hacen dentro de los plazos señalados en las disposiciones fiscales, el Gobierno del Distrito Federal ejerce las facultades que establece el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

El gobierno del Distrito Federal puede incluso exigir de los contribuyentes la presentación de documentación respectiva en materia de:

- a) Impuesto Sobre la Renta propio o retenido.
- b) Impuesto al Valor Agregado.
- c) Impuesto al Activo.
- d) Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, sólo en relación con los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el Impuesto Sobre la Renta.

La Secretaría proporciona al Gobierno del Distrito Federal los datos de los contribuyentes que no presentan sus declaraciones en los plazos señalados por las disposiciones fiscales a efecto de que éste exija su cumplimiento. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público faculta a la autoridad local a emitir requerimientos a través de los cuales exija la presentación de declaraciones y el pago de los impuestos omitidos, su actualización y accesorios, por lo que puede notificar los requerimientos que se emitan y demás resoluciones; imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación, previo requerimiento, ya sea por declaración extemporánea, o bien por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados, incluso, puede verificar, a través de visitas de inspección, con base en una programación compartida y coordinada con la Secretaría, el uso de maquinas registradoras de comprobación fiscal en establecimientos o locales ubicados en el territorio del Distrito Federal, así como la expedición de comprobantes fiscales, de acuerdo con la normatividad emitida para tal efecto.

Cabe señalar, que el Distrito Federal por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este acuerdo recibe, entre otros los siguientes incentivos:

100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del Impuesto al Valor Agregado y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora de dicho gravamen.

100% de las multas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que haya quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen, por los requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes derivados de la realización de actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes.

100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en materia del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Activo, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de esos impuestos y dicha omisión haya sido descubierta por la Autoridad.

75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Activo y sus correspondientes accesorios, con base en la acción fiscalizadora del Gobierno del Distrito Federal en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la Federación, con excepción de lo siguiente:

Tratándose de multas sobre los impuestos referidos, la autoridad local percibirá el 100% de aquellas que ella misma imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.

100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios y sus accesorios, únicamente tratándose de contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el Impuesto Sobre la Renta, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.

Tratándose de la verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes se descontará de la participación correspondiente, la cantidad que resulte de multiplicar el doble del costo de cada acto de verificación al padrón de contribuyentes no realizado por la Autoridad local. Dicho costo será equivalente a cinco salarios mínimos vigentes en la zona geográfica a la que corresponde el Distrito Federal.

Determinados los importes, éstos serán descontados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los incentivos o participaciones que correspondan al Distrito Federal, en el siguiente ejercicio fiscal.

El 50% de los importes descontados será distribuido entre las Entidades Federativas que hayan cumplido con sus metas de verificación del padrón de contribuyentes, en razón directa al número de contribuyentes excedente del programa.

El 50% restante corresponderá a la Federación.

100% de la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, incluyendo recargos y multas que se obtengan en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.

98% de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales y el 2% restante corresponderá a la Federación.

Cabe señalar, que "a más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente enterará a la Tesorería de la Federación, por conducto del Banco de México, a través de sus corresponsales, o bien de una institución bancaria que la propia Tesorería autorice, mediante abono a la cuenta que le sea comunicada, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior, una vez que se haya descontado el 100% del Impuesto Sobre Tenencia o uso de vehículos, incluyendo recargos y multas recaudados por el Departamento en el periodo referido, así como el monto de los otros incentivos que le corresponden y que sean recaudados directamente por él.

El Departamento rendirá a la Secretaría, por conducto de la administración regional de recaudación o en su caso, de la administración local de recaudación respectiva, a más tardar el 10 de cada mes o día hábil siguiente, la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados. Ésta incluirá los resultados de lo recibido al último día hábil de cada mes.

El Departamento incluirá los resultados del cobro de las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales y sus accesorios en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados que formule a la Secretaría y enterará a la Federación el 2% de todo lo recaudado en la Entidad por este concepto...

La Secretaría, a través de la Tesorería de la Federación, cubrirá mensualmente al Departamento los anticipos a cuenta de participaciones en los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal, de la siguiente manera:

- I. A más tardar, al día hábil siguiente del periodo de recaudación del Impuesto al Valor Agregado, una cantidad que se calculará mediante un coeficiente determinado por la Secretaría, aplicado a las participaciones que le correspondieron al Departamento en el mes inmediato anterior al del cálculo del anticipo, en los fondos antes citados.

- II. A más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, se efectuará la compensación entre las participaciones provisionales del mes y el anticipo del mes inmediato anterior, con la finalidad de determinar los saldos correspondientes...

Para estos efectos, a más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, la Secretaría entregará al Departamento la constancia de participaciones del mes corriente y éste proporcionará a la Tesorería de la Federación la constancia de recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior. Si de la confrontación de ambos documentos, el Departamento resulta deudor neto de la Federación, le remitirá a la Federación el original del recibo de entero por la diferencia resultante al Banco de México a través de sus corresponsales, o Institución Bancaria autorizada por la Tesorería de la Federación, por el abono en la cuenta establecida para tal fin.

Si la Federación resulta deudora neta del Departamento, le enterará al Departamento en el lapso restante del mes, la diferencia entre las participaciones que le corresponden y el importe de la constancia de recaudación.¹²⁰

¹²⁰ Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en materia fiscal federal. DOF 23 de mayo de 1997. Págs. 244, 245 y 246.

Para cumplir cabalmente con las actividades señaladas en los Acuerdos de Colaboración Administrativa con la Federación es necesaria la existencia de organismos que se encarguen de realizar la tarea de recaudación fiscal.

Por lo que a continuación brevemente referiremos algunos aspectos de uno de los organismos estrechamente relacionado con la recaudación tributaria federal nos referimos a el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El 1° de Julio de 1997 entró en vigor la ley que creó el Servicios de Administración Tributaria (SAT), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal y cuyas facultades están dirigidas a la determinación y recaudación de las contribuciones federales.

El SAT tiene por objeto recaudar de manera eficaz las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, garantizar la correcta aplicación de las leyes fiscales y aduaneras y cerciorarse de su cumplimiento.

Sus funciones se encaminan a la determinación, liquidación, recaudación de impuestos, contribuciones y accesorios y a la vigilancia del cumplimiento oportuno de las obligaciones fiscales.¹²¹

¹²¹ Cfr. <http://www.sat.gob.mx/mision/Derecha.htm>

2.4 Fondos de Participaciones frente al Ramo 33

En noviembre de 1997, el Ejecutivo Federal presentó a consideración del honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de decreto para adicionar el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales". El propósito de esta iniciativa era dar respuesta a la solicitud hecha por las Entidades Federativas y sus Municipios a la Federación para obtener mayores recursos a fin de atender en forma satisfactoria y oportuna las necesidades más sentidas de la población. Es así como se sugirió la creación de los siguientes fondos de aportaciones:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; y
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

Cabe señalar, que en el proceso del debate legislativo, la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados consideró conveniente ampliar el alcance de la reforma y propuso adicionar al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal un subfondo denominado de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal que junto con éste formarían un solo fondo; de igual forma se acordó la creación de dos fondos adicionales que se destinaron a la satisfacción de las necesidades municipales y del Distrito Federal: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples.

Es así, como en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997, se consideraron los siguientes fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

En el año de 1998 el titular del Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. En ella se propuso la creación de los siguientes fondos: de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; y de Aportaciones para la Seguridad Pública.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1997 no existía el Ramo 33, por lo que los rubros que ahora conforman dicho ramo se encontraban plasmados en el ramo 26 (Superación de la Pobreza), mismo que estaba conformado por el Fondo de Desarrollo Municipal y del Fondo de Desarrollo Regional y del Empleo.

Así, de los cinco Fondos de Aportaciones que se crearon originalmente, cuatro de ellos tuvieron sus antecedentes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ubicándose así, dentro del Ramo 25 al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; y en el Ramo 12 a los Fondos de Aportaciones para los Servicios

de Salud y el de Aportaciones Múltiples en el presupuesto de descentralización para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y en el del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuela (CAPFCE). Es decir, únicamente el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal no presenta antecedente alguno dentro de algún ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para cada uno de los cinco Fondos de Aportaciones Federales se estableció por un lado el destino al que debían dedicarse los recursos con que se integró cada uno de ellos, remitiéndonos en el caso del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a los artículos 3,13 y 18 de la Ley General de Salud; para los fondos restantes el destino de la aplicación de tales recursos se especificó en la Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, se indicó su integración y los elementos a considerar para su distribución entre las distintas Entidades.

Algunas de las características de los Fondos de Aportaciones Federales para el año de 1998 fueron las siguientes:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).

Antecedente: Ramos 11 y 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Propósito: Cubrir la operación de los servicios de educación básica y normal y los incrementos salariales de los trabajadores.

Criterios de asignación: El monto se determinaba cada año mediante una fórmula basada en el registro común de escuelas y de plantilla personal y en la actualización en gastos anuales operativos, determinados en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

Antecedente: Ramo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Propósito: Impulsar el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud.

Criterio de Asignación: El monto global se determina cada año con base en el inventario de infraestructura médica y plantillas de personal de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud.

La distribución se realiza mediante una fórmula que determina un gasto mínimo promedio per capita en salud, ajustado por la tasa de mortalidad y el índice de marginación.

Fondo de Aportaciones de la Infraestructura Social Estatal y Municipal (FAISEM).

Antecedente: Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Propósito: Financiar acciones de combate del rezago social y contra la pobreza.

Criterios de Asignación: En 1998 la distribución se realizó en dos partes: 69 % mediante fórmula que ponderaba cinco variables de rezago social; y 31 % se distribuyó en partes iguales a cada Entidad Federativa (uno % a cada uno); sin embargo, los Estados debían distribuir el 100% conforme a la fórmula.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FAFMDF).

Sin antecedente; creado por iniciativa del Congreso de la Unión.

Propósito: Satisfacer requerimientos de Municipios y Distrito Federal, dando prioridad al pago de obligaciones financieras y seguridad pública.

Criterios de asignación: Con base en una fórmula que asigna recursos a Estados y Municipios en proporción directa al número de habitantes.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Antecedente: Recursos en proceso de descentralización del DIF y CAPFCE.

Propósito: Financiar desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistenciales a grupos en pobreza extrema, así como a infraestructura y equipamiento educativo.

No precisa criterios de asignación.¹²²

¹²²Cfr. LABRA, MANJARES Armando. Evaluación y alternativas del Ramo 33. Un enfoque político social y técnico. Cuadro 1 .Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33. Cámara de Diputados LVII Legislatura. Congreso de la Unión.

Para el ejercicio fiscal de 1999 la Ley de Coordinación Fiscal se modificó únicamente en relación con los Fondos de Aportaciones Federales, capítulo que fue adicionado en la Ley de 1998 y que estableció los recursos que se enterarían a los Estados, Municipios y el Distrito Federal con independencia de aquellos que se les otorgaban por el sistema de participaciones contenidos en el Capítulo I De las Participaciones de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en ingresos federales derivados en forma directa de la recaudación federal participable que se obtienen por ejercicio fiscal, otorgados por haberse adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y derogar o suspender el cobro de los impuestos locales o municipales que se contrapusieran a las disposiciones federales de la materia en Impuesto al Valor Agregado (IVA) y a la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IESPS).

Una de las reformas para el ejercicio fiscal de 1999 en materia de coordinación fiscal consistió en adicionar a los Fondos de Aportaciones Federales ya existentes dos nuevos fondos:

-Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; y

-Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

A partir de entonces son siete los Fondos de Aportaciones que conforman el Ramo 33 y cuyos lineamientos se establecen en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para nuestro estudio, es de relevancia señalar que el Distrito Federal no percibe aportaciones por el total de estos fondos, sino solo por cuatro de ellos, y que a continuación estudiaremos.

2.4.1 El Ramo 33 y los artículos 29, 30 y 31 LCF (Servicios de Salud)

La salud es uno de los rubros más importantes dentro de las prioridades sociales, por lo que los gobiernos deben impulsar su desarrollo y destinar recursos suficientes para su avance con el objeto de satisfacer las necesidades de la población.

Aún cuando se realizan diversas acciones para alcanzar estas metas, muchas veces la demanda de servicios médicos supera la capacidad de las instituciones médicas existentes y son insuficientes para resolver las necesidades de la población en un elevado número de ocasiones.

Aunado a ello, es importante señalar que en nuestro país existe un problema fundamental que hace difícil el cumplimiento de este objetivo y es la gran cantidad de habitantes que no cuentan con un seguro médico, también llamada población abierta, que debe recurrir a las instituciones de salud privadas para recibir atención médica; con lo que se convierte en fundamental la existencia de instituciones a través de las cuales se otorguen los servicios médicos y una mayor designación de recursos para fortalecer su desempeño.

El derecho a la salud es una garantía constitucional; sin embargo alrededor de diez millones de personas se encuentran al margen de los beneficios que ofrece el cuidado de la salud pese a las políticas, discursos y recursos que para este fin se destinan, además para la mayoría de aquellos que lo tienen, el servicio es de muy mala calidad.

En México existe un sistema de atención médica diferenciado por el nivel de ingreso de los individuos en cuatro grupos; a saber:

1.- Personas con capacidad de pago que demandan los servicios privados de salud aún siendo derechohabientes de los servicios otorgados por el IMSS o el ISSSTE.

2.- Personas que tienen acceso a los servicios de salud que otorgan las instituciones públicas de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Acuden a las clínicas del IMSS o ISSSTE según su afiliación.

3.- Quienes acuden a recibir los servicios que ofrece la Secretaría de Salud (SSA) y la instancia del IMSS que atiende a no derechohabientes de las zonas de alta marginación. Sin cobertura médica.

4.- Aproximadamente diez millones de personas quienes simplemente no tienen acceso a ningún servicio de salud, es decir se encuentran sin cobertura médica.

En la actualidad, los servicios de cobertura médica del IMSS y del ISSSTE llegan a 50 millones de personas.

La Secretaría de Salud, por su parte, atiende a 26 millones de habitantes a través de su red de instalaciones hospitalarias y sanitarias.¹²³

¹²³ Cfr. GONZÁLEZ, CAMBERO Alfredo. Buena salud, condición necesaria para el bienestar. El financiero 2 de enero 2001 Pág. 39

El IMSS da servicio médico a casi cuatro millones de individuos no afiliados en zonas de extrema pobreza, y cinco millones de personas acuden a los servicios privados de atención médica.

El acceso a la salud está vinculado a la estructura productiva de la economía, por lo que en el IMSS se atiende a los trabajadores del sector productivo privado y a las personas que se emplean a sí mismas; y en el ISSSTE se atienden las necesidades de los trabajadores del sector público.

Por ello, sólo el 5% de la población cuenta con seguro médico y prestaciones sociales, es decir, alrededor de 40 millones de mexicanos no tienen acceso seguro a los servicios de salud básica.

Así, advertimos que el mayor problema de salud en México es la falta de cobertura para toda la población y la baja calidad de los servicios dispensados.

De ahí, que sea de vital importancia asignar mayores recursos para la atención de este sector a través de los diversos instrumentos que para tal fin existen.

Los recursos que por este Fondo de Aportaciones se perciben se designan principalmente a la construcción, ampliación y remodelación de hospitales generales, de zona y subzona, unidades médico familiares, guarderías y subdelegaciones en las diversas Entidades Federativas.

Al respecto han surgido diferentes propuestas, tales como el que todos los mexicanos cuenten con un seguro médico e incrementar los recursos destinados al sector salud. Sin embargo, no se ha concretizado a la fecha ninguna de estas dos propuestas. Por lo que hasta el momento, sólo es un buen deseo el lograr la eficiencia en el sistema de salud nacional, y por ende brindar una mayor atención efectiva, equitativa y segura.¹²⁴

En la Ley de ingresos del Distrito Federal para el año 2001 se designó la cantidad de **\$1,485,200.00** miles de pesos por aportaciones de este fondo.

Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal designa los siguientes montos al sector salud en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2001.

La Secretaría de Salud recibe **\$ 4,074,838,550.**

El Programa de Salud y Asistencia Social recibe **\$ 2,637,490,737.**

El Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle
y las Adicciones recibe **\$ 66,984,977.**

Servicios de Salud Pública del Distrito Federal recibe **\$ 1,523,429,857.**

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
en el Distrito Federal recibe **\$ 862,897,923.**

¹²⁴ Cfr. QUINTERO Arell. El Economista. Convoca FOX a cruzada nacional. Política y sociedad. 9 de enero de 2001. Pág.39

Dentro del Programa PROGRESO CON JUSTICIA se asignan a los distintos programas las siguientes cantidades:

35 Atención Preventiva, Curativa y Hospitalización **\$ 3,357,347,155.**

36 Atención de Urgencias, Emergencias y Desastres **\$ 437,584,433.**

37 Planificación Familiar y Orientación para la Salud **\$ 217,338,004.**

38 Construcción, Ampliación y Mantenimiento de
Unidades de Atención Médica **\$ 141,410,866.¹²⁵**

Los recursos que se destinan para el sector salud resultan ser insuficientes para la gran demanda de los servicios que existe en nuestra capital, la razón fundamental radica en el creciente número de habitantes que requieren de atención médica y que carecen de recursos para acudir a instituciones de salud privadas y por ende no pueden solventar los gastos que se generan de la consulta médica y del pago de medicamentos o análisis clínicos que requieren.

Ante esta situación, el Distrito Federal cuenta con un programa a través del cual la población que no cuenta con seguro médico puede tener acceso a la obtención de medicamentos y análisis clínicos de manera gratuita, a través de los Centros de Salud y hospitales del Distrito Federal. Sin embargo, estos no son suficientes y menos aún la infraestructura y equipamiento con que cuentan.

¹²⁵ Gaceta Oficial Del Distrito Federal. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del año 2001 Publicado el 31 de diciembre de 2000.

2.4.2 El Ramo 33 y los artículos 39, 40 y 41 LCF(Aportaciones Múltiples)

Este fondo se orienta al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en desamparo; así como a la construcción y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, el monto correspondiente a este fondo es de **\$ 6,207,255,494.00** pesos.

En la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el año 2001 el monto correspondiente es de **\$ 701,533.2** miles de pesos.

Al hablar de este fondo, es necesario hacer un análisis global de la situación económica que existe en la actualidad.

La política económica mundial del nuevo milenio ha alcanzado niveles de productividad sin precedentes que han originado una acumulación de riqueza en pocas manos, frente a un creciente número de pobres.

Como consecuencia tenemos que, el ingreso promedio en los 20 países más ricos es 37 veces mayor que el de las 20 naciones menos fecundas.

A principios del presente año, el Banco Mundial reportó en su Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001 que de seis mil millones de habitantes que existen en el mundo, la mitad vive con menos de dos dólares al día y una quinta parte con menos de un dólar al día.

Estas cifras, no alcanzan a expresar las privaciones que experimentan cuatro millones de personas altamente vulnerables a enfermedades, desastres naturales y guerras; que además, son tratados en forma vejatoria por las instituciones del Estado y la sociedad, ante los cuales carecen de poder para influir en las decisiones que les afectan.

Un entorno social en que la distribución política y del poder económico es desigual es desfavorable para la población pobre, que en ocasiones no percibe los beneficios derivados de las inversiones públicas y que se convierten en víctimas de la corrupción y la arbitrariedad del sector estatal.¹²⁶

Advertimos, que la estrategia de crecimiento económica fundada en la contención del consumo interno, cuyo fin es reducir la inflación, bajar los costos internos y elevar la productividad ha redundado en un perjuicio a la población en general, cayendo en un círculo vicioso al reducir los espacios y oportunidades para generar la cantidad de empleos productivos que demanda la población.

Desafortunadamente, el impacto de la pobreza se observa con mayor dramatismo en la población infantil.

¹²⁶ Cfr. OPALIN, León. Globalización de la pobreza. El Financiero Lunes 8 de enero de 2001. Pág. 31

En las economías desarrolladas menos del 5% de los menores de 5 años sufre mal nutrición, comparado hasta con el 50% en los menos favorecidos.

En el Distrito Federal el gobierno inició una cruzada contra la pobreza; destinó mil 148 millones de pesos en becas para niños, adolescentes y adultos inválidos o en pobreza extrema y dispuso la entrega de desayunos escolares en 2,426 escuelas públicas de nivel preescolar, primaria y educación especial.

Actualmente los desayunos escolares se distribuyen principalmente en las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero, donde los reciben escolares de 423 y 424 centros educativos y benefician a 600 mil niños de la Ciudad de México.

Este apoyo alimenticio que aporta entre 20% y 30% de los niveles de energía y proteínas, se reparte en 57% de los centros escolares de la ciudad, es decir, en 2,357 escuelas primarias preescolares y educación especial.

El gobierno del Distrito Federal vinculó los programas alimenticios a los mil 352 comités vecinales, para que éstos definan las necesidades de la población y tengan beneficios directos, en particular de desayunos escolares.

La vinculación a los comités vecinales en el trabajo de distribución de estos alimentos, ha traído beneficios directos, pues en muchas zonas del Distrito Federal es el primer alimento que ingieren los niños en el día, pues muchos de ellos no desayunan en sus hogares.¹²⁷

¹²⁷ Cfr. CARDOSO, Laura. Administrarán vecinos los programas alimentarios. *El Universal*. 5 de enero de 2001 Págs. B1 y B7.

2.4.3 El Ramo 33 y los artículos 36, 37 y 38 LCF (Fortalecimiento Municipal)

A partir de 1999 se modificó el concepto distributivo del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, por lo que se le designó como:

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

Esto debido a que, para el Ejercicio Fiscal de 1999, la Comisión acordó presentar al Pleno de la Cámara de Diputados, la propuesta de excluir al Distrito Federal de los recursos que se le participaban con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, bajo las siguientes consideraciones:

"...que el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y capital de nuestro país, circunstancia a partir de la cual, aunada a otras múltiples condiciones, ha obedecido el que cuente con un régimen de apoyo subsidiario en todos los ámbitos, mismos que continúan vigentes y que a lo largo del tiempo ha provocado la concentración de la vida económica, política y social del país, sin que en cambio erogare recursos para la atención de los servicios de educación básica y normal."¹²⁸

¹²⁸ Comisión de Desarrollo Social Cámara de diputados LVII Legislatura Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33 Págs. 174 y 175

En los últimos días de diciembre de 2000, el Gobierno del Distrito Federal encabezó diversas acciones para que se incluyera al Distrito Federal en la participación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

Al mismo tiempo hubo reacciones en contra de este otorgamiento, bajo el argumento de que, al obtener el Distrito Federal recursos de este fondo implicaría quitar a los municipios mil 563 millones de pesos y que sería necesario en ese caso aumentar las participaciones de este fondo para los demás Estados.¹²⁹

Por otro lado, algunos diputados señalaban que no existían razones jurídicas, técnicas, sociales o económicas para mantener la exclusión del Distrito Federal y referían que las declaraciones en contra no tenían fundamento alguno y sólo denotaban un desconocimiento de las condiciones sociales del mismo.

Así, a pesar de las opiniones encontradas de partidos políticos y de diversas instituciones, el Distrito Federal obtuvo el apoyo de la Cámara de Diputados y posteriormente en el Presupuesto de Egresos de la Federación se incluyó a las demarcaciones del Distrito Federal bajo la nueva denominación de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

¹²⁹ Cfr. Notimex Perspectiva. Defenderán municipios los fondos del ramo 33. El Financiero. Finanzas 12 de diciembre 2000, Pág.4

Con adecuaciones en el porcentaje del incremento propuesto; el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó el 14 de diciembre de 2000 por unanimidad la iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante las cuales se pidió incluir al Distrito Federal en este apoyo que el Gobierno Federal otorga a los Estados y Municipios, por medio del ramo 33.

Posteriormente, en la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el año 2001 (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2000) se otorgó al Distrito Federal por su inclusión en este fondo para el ejercicio fiscal de 2001 la cantidad de \$ 1,618,919,3 miles de pesos por concepto del mismo; de este monto la demarcación más beneficiada será Iztapalapa con alrededor de 354 miles de pesos; mientras la menos favorecida será Milpa Alta con 19 mil pesos aproximadamente.

Esta asignación equivale aproximadamente a la suma total correspondiente a las asignaciones por este concepto a los Estados de Querétaro, Zacatecas, Tlaxcala, Nayarit, Aguascalientes, Quintana Roo, Campeche y Colima, por lo que realmente constituye un gran logro para el Gobierno del Distrito Federal.

2.4.4 El Ramo 33 y los artículos 44, 45 y 46 LCF (Seguridad Pública)

Debido a que la inseguridad pública se ha convertido en uno de los principales problemas que afronta el país, con el fin de reforzar el conjunto de acciones encaminadas a su combate, se creó el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para canalizar una mayor cantidad de

recursos, apoyar tales acciones, y establecer una coordinación entre las diferentes instancias de gobierno.

La inclusión del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública dentro del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, se propuso ante la necesidad de ampliar la visión de la seguridad pública como un factor prioritario del desarrollo nacional, que comprendiera todas las actividades encaminadas a prevenir y combatir el delito ante las distintas instancias de gobierno, en respuesta al problema de inseguridad pública que a la fecha, preocupa y concierne a todos los mexicanos.

Este fondo tiene como objeto atender las acciones de los Estados y del Distrito Federal en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura de los cuerpos de seguridad pública.

En el Decreto del Presupuesto de Egreso de la Federación para el ejercicio fiscal 2001 se establecieron recursos para este fondo por la cantidad de **\$5,521,600,000.00** pesos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe enterar a las Entidades Federativas y al Distrito Federal los montos de dicho fondo de acuerdo a los criterios que determine el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Para la determinación de estos criterios se considera lo siguiente.

-La distribución de recursos debe permitir atender la estrategia nacional de seguridad pública.

-Es necesario dar suficiencia presupuestal a proyectos de alcance nacional, aprobados, que se encuentren en proceso, como son, los sistemas de informática y telecomunicaciones, de profesionalización y de infraestructura penitenciaria.

-La aplicación del presupuesto debe considerar las prioridades detectadas por los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en el marco de la estrategia nacional.

-La evaluación objetiva y fundada de los indicadores sobre incidencia criminológica, ocupación penitenciaria y acerca de las carencias o deficiencias en los múltiples rubros de la seguridad pública, debe sustentar las prioridades del gasto en este ámbito.

-Asignar los recursos disponibles con criterios de eficiencia y optimización del gasto en seguridad pública.

El criterio de asignación para la distribución de este fondo toma en consideración los siguientes datos:

1. Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal.
2. Índice delictivo.
3. Ocupación penitenciaria.
4. Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.
5. Proyectos nacionales convenidos, en proceso.¹³⁰

Algunas de las acciones que se han realizado con las aportaciones de este fondo han sido la aplicación masiva de evaluaciones al personal, cursos de especialización para actualizar y especializar a funcionarios encargados de la procuración de justicia, la realización de múltiples sesiones entre los Consejos Locales, Municipales e Intermunicipales de Seguridad Pública.

Se instaló el Centro de Proceso para administrar el Registro Nacional de Huellas Dactilares y se estableció el Centro Nacional de Conversión en el que se capturan los archivos históricos de las fichas decadactilares que tienen las Procuradurías Generales de Justicia Estatales.

En cuanto a la Red Nacional de Telecomunicaciones se realizaron visitas de supervisión y evaluación de las redes estatales de información y se les brindó asesoría a las Entidades Federativas para la adquisición de hardware y software de seguridad para hacerlos compatibles con el modelo establecido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹³⁰ Criterios de asignación para la distribución del fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal para el año 2001.

En el Distrito Federal al ser la seguridad una de las principales demandas de la población, el Gobierno ha juzgado indispensable descentralizar la policía preventiva a las 16 delegaciones para permitir renovar la corporación y acercarla a la sociedad. Aunado a esto se asumió la administración de la Policía Auxiliar como una medida para mejorar su desempeño.

Los principales delitos que se cometen en el Distrito Federal son el robo a transeúntes, robo a transporte, robo de vehículos, robo a casa habitación, robo a negocio, homicidio doloso y violación.

Al respecto presentamos la siguiente estadística:

DELINCUENTES SENTENCIADOS DEL FUERO COMÚN SEGÚN PRINCIPALES DELITOS DURANTE 1999.

DELINCUENTES SENTENCIADOS:	14,7989
ROBO	9,020
LESIONES	1,405
HOMICIDIO	552
DAÑO EN LAS COSAS	415
ABUSO SEXUAL	393
ALLANAMIENTO DE MORADA	351
ATAQUE A VIÁS Y MEDIOS DE TRANSPORTE	344
VIOLACIÓN	289
OTROS	2,020

FUENTE: INEGI. Estadísticas Judiciales en Materia penal. Cuademo Número 8, México, 2000

2.5 Criterios para la Asignación de Recursos

Respecto a los mecanismos de distribución de los recursos económicos estos deben de estar incluidos dentro de la Ley de Coordinación Fiscal en el rubro de fondos del Ramo 33 por lo que en cada uno se debe señalar claramente la fórmula o el proceso para su asignación, debe garantizar su asignación equitativa para cada uno de los Estados y el Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de ministrar a cada Entidad Federativa los montos correspondientes por cada uno de los fondos que integran el Ramo 33 conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para el Ejercicio Fiscal del año 2001 el monto de los recursos del Ramo 33 de los cuales participa el Distrito Federal se integran como sigue:

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.	\$ 25,144,700,000.00
Fondo de Aportaciones Múltiples.	\$ 6,207,255,494.00
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de De los Estados y del Distrito Federal.	\$ 5,521,600,000.00
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.	\$ 19,539,128,688.00

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, el Distrito Federal percibirá la cantidad de **\$ 3,805,066,697** pesos por Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; es decir, por concepto del Ramo 33.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público anualmente da a conocer a los gobierno del Distrito Federal y de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la ministración de los recursos del Ramo 33.

Conforme a éste, señalamos los siguientes datos:

Por el Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33) el Distrito Federal percibe:

ENERO	\$338,722,365 mdp
FEBRERO	\$290,730,206 mdp
MARZO	\$298,699,230 mdp
ABRIL	\$283,724,245 mdp
MAYO	\$297,210,699 mdp
JUNIO	\$298,691,355 mdp
JULIO	\$336,423,078 mdp
AGOSTO	\$311,960,914 mdp
SEPTIEMBRE	\$329,878,267 mdp
OCTUBRE	\$335,790,326 mdp
NOVIEMBRE	\$333,083,026 mdp
DICIEMBRE	\$350,152,986 mdp

Por el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) el Distrito Federal obtendrá:

FECHAS DE ENTERO	CANTIDAD EN MDP
3 Y 23 ENERO	\$145,566,402
7 Y 21 FEBRERO	\$102,511,818
8 Y 23 MARZO	\$107,483,852
8 Y 23 ABRIL	\$107,493,816
5 Y 20 MAYO	\$107,493,816
4 Y 21 JUNIO	\$107,475,977
3 Y 19 JULIO	\$148,054,539
3 y 21 AGOSTO	\$123,404,317
3 Y 21 SEPTIEMBRE	\$123,404,317
2 Y 22 OCTUBRE	\$123,404,317
1 Y 21 NOVIEMBRE	\$123,783,022
3 DICIEMBRE	\$165,129,485

Por el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FortamunDF) obtendrá:

FECHAS DE ENTERO	CANTIDAD EN MDP
19 ENERO	\$134,909,944
26 FEBRERO	\$134,909,944
20 MARZO	\$134,909,944
25 ABRIL	\$134,909,944
24 MAYO	\$134,909,944
26 JUNIO	\$134,909,944
26 JULIO	\$134,909,944
28 AGOSTO	\$134,909,944
26 SEPTIEMBRE	\$134,909,944
18 OCTUBRE	\$134,909,944
27 NOVIEMBRE	\$134,909,944
11 DICIEMBRE	\$134,909,954

Por el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) El Distrito Federal percibe:

FECHAS DE ENTERO	CANTIDAD EN MDP
22 ENERO	\$58,246,019
16 FEBRERO	\$53,308,444
16 MARZO	\$56,305,434
26 ABRIL	\$41,320,485
17 MAYO	\$54,806,939
20 JUNIO	\$56,305,434
20 JULIO	\$53,458,595
22 AGOSTO	\$53,646,653
27 SEPTIEMBRE	\$71,564,006
19 OCTUBRE	\$77,476,065
22 NOVIEMBRE	\$74,390,060
7 DICIEMBRE	\$50,113,547

Por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública las fechas de entero para el Distrito Federal son:

FECHAS DE ENTERO

- 12 ENERO
- 12 FEBRERO
- 12 MARZO
- 9 ABRIL
- 11 MAYO
- 11 JUNIO
- 13 JULIO
- 10 AGOSTO
- 14 SEPTIEMBRE
- 15 OCTUBRE

Para dar una idea más clara de la distribución de los recursos provenientes de los fondos que percibe el Distrito Federal del Ramo 33 señalaremos sus fórmulas de aplicación plasmadas en la Ley de Coordinación Fiscal 2001.

Artículo 30. El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

- II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste.

- III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros.

- IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.

Es importante señalar que la infraestructura médica en el Distrito Federal no ha crecido, por el contrario, han desaparecido hospitales y centros de atención médica a los que fue imposible mantener en operación, por falta de recursos económicos o por no contar con los elementos indispensables para dar atención médica.

Así, desaparece día a día la capacidad de dar un servicio eficiente y al mismo tiempo la posibilidad de recibir mayores ingresos ya que este fondo se asigna en función de la capacidad instalada no así de la necesidad o demanda real.

Artículo 31. Para la distribución de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde Σ representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice i se refiere a la i -ésima entidad federativa.

$$\Sigma Fi = \Sigma (M * Ti)$$

En donde:

M= Monto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

Fi= Monto correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Ti= Distribución porcentual correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Para el cálculo de Ti de la i-ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$Ti = Di/DM$$

En donde:

DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

Di = Monto total del déficit de la i-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde

$$Di = \max[(POBi * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEMi)) - Gli), 0]$$

En donde:

POBi = Población abierta en i-ésima entidad federativa.

PMIN = Presupuesto mínimo per cápita aceptado.

REMi = Razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa.

IEMi = Índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad federativa.

Gli = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

Artículo 36. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento.

b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Al efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que corresponda a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7 de esta ley.

Es importante mencionar que los recursos que se reciban con cargo a este fondo deben destinarse de manera exclusiva y prioritaria a la satisfacción de los requerimientos de cada demarcación territorial del Distrito Federal en materia de obligaciones financieras y de las necesidades de seguridad pública sus habitantes. Por lo que es indispensable dar a conocer a los habitantes los montos que se asignen y sobre todo las acciones que se realizarán, los costos, metas, beneficiarios y al término de cada obra, los resultados alcanzados. Todo esto permitirá que la comunidad se involucre y es garantía para los habitantes que los recursos se destinan efectivamente a la satisfacción de las necesidades existentes en materia de obligaciones financieras y seguridad pública.

Artículo 38. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.

Para este fondo es importante el número de habitantes que existe en cada demarcación tanto residente como flotante, pues en proporción directa a este dato se hará el cálculo para la repartición del mismo, con ello existe la posibilidad de proporcionar mayores recursos a las demarcaciones territoriales que tengan un mayor número poblacional y que son las que cuentan con menores recursos en general.

Artículo 39. El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Para el entero de estos recursos, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7 de esta Ley.

El monto total de este fondo equivale a menos del 1% del 20% de la recaudación federal participable y se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente. De ahí que no existe otro criterio para la asignación de este fondo a las Entidades Federativas.

Artículo 44. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate.

Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo.

Para los efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7 de esta Ley.

El problema de la seguridad pública es uno de los más graves en nuestra ciudad debido al alto índice de delincuencia que existe, por lo que la aplicación de mayores recursos en este rubro es necesaria para disminuir la inseguridad que padece la población del Distrito Federal y que incrementa día a día por la acción de diversos factores como son el bajo poder adquisitivo, el desempleo y la corrupción.

Debido a estos factores es indispensable la asignación de mayores recursos para atender las demandas sociales de manera inmediata; aunque la ciudad es tan grande y son tantos sus habitantes que los recursos disponibles no bastan siquiera para mantener los servicios públicos que la sociedad demanda, menos aún para ampliarlos. Sin embargo, esto no significa que el gobierno del Distrito Federal no deba administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos públicos, tal como establece el artículo 134 de nuestra Carta Magna.

CAPÍTULO III

LOS FONDOS DE APORTACIONES Y LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

3.1 Mecanismos para que las Entidades Federativas logren la autonomía

En nuestro país el Sistema de Coordinación Fiscal encuentra sustento, en la distribución convenida de las fuentes tributarias, mediante la autolimitación de la potestad tributaria para establecer o imponer gravámenes por parte del gobierno local, de modo que en este caso la autolimitación está dada en el orden jurídico estatal y por lo tanto afecta tanto a éste, como al nivel municipal. Sin embargo, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no es estático, sino que ha venido evolucionando de manera importante en los últimos tiempos.

Actualmente se trata de dar una apertura de espacios tributarios para los gobiernos locales, mismos que incluso cuentan con una nueva distribución de potestades, lo que ha permitido fortalecer sus finanzas, y cuya evolución se encamina a transitar, de un federalismo fiscal hacia un federalismo hacendario. En este último se pueden dar a plenitud los espacios de participación de cada nivel de gobierno, sin perder el respeto a los ámbitos y atribuciones que a cada uno le competen, lo cual se traduce en un mayor esquema de libertades.

La coordinación fiscal, entendida como la distribución de competencias tributarias entre los diversos ámbitos de gobierno que conforman la Federación tiene mayores ventajas que limitarlo tan solo a un sistema de participaciones. Sin embargo, la falta de atribuciones fiscales a las Entidades Federativas es uno de los obstáculos que se han opuesto a la consolidación del federalismo mexicano porque no ha permitido que se logre ni la distribución correcta del producto de los impuestos de la Federación, Estados y Municipios, ni la suficiencia de los recursos fiscales para suministrar los servicios públicos que la población requiere, y tampoco ha hecho posible un reparto equitativo de la carga tributaria entre los contribuyentes. Lo cual hace evidente la necesidad de redefinir en nuevos términos la relación Federación – Entidades y así lograr fortalecer el federalismo.

Es innegable que la distribución de los ingresos públicos entre los tres ámbitos de gobierno es una cuestión compleja por los objetivos que se persiguen, ya que en una República Federal los Estados que la conforman deben ser independientes y soberanos, no sujetos a la dominación del centro y por lo tanto no pueden quedar subordinados al poder fiscal de la Federación.

Es por ello, que el hablar del Federalismo fiscal es abordar un tema complejo, ya que la distribución de impuestos incide en cuestiones tan relevantes como el grado de equilibrio entre las diferentes regiones del país; la eficacia en la recaudación de los ingresos públicos, y aún la propia viabilidad del Estado Federal.

Por lo tanto, resulta esencial la división de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales pues esta situación puede generar problemas de tipo financiero en gastos e ingresos públicos. Al haber más de un centro de decisión, cobra especial relevancia la manera como se distribuyen las fuentes de ingresos y los gastos. Sin embargo, hoy en día es innegable la existencia del federalismo centralista en México, el cual tiene su origen en los siguientes hechos:

Durante el siglo XIX, la consolidación del Estado nacional mexicano se basó en el desmantelamiento paulatino del gobierno local cuando en un afán por evitar la disgregación política, a través de la concentración y jerarquización del poder se sometió a las regiones a las disposiciones de las instituciones del centro así, el instrumento más eficaz para lograr la independencia de la autoridad del Estado fue precisamente jerarquizar la autoridad en su interior.

Los constituyentes de 1824 se manifestaron por el régimen de la concurrencia, sin embargo no existía una delimitación de facultades tributarias para los Estados; posteriormente los constituyentes de 1857 y de 1917 continuaron en la posición creada en aquella constitución.

Cabe señalar, que los problemas que se generaron por la carencia de una limitación constitucional de competencias tributarias entre los distintos ámbitos gubernamentales pueden resumirse en los siguientes:

- a) Diversidad de sistemas, al establecerse gravámenes sobre la misma actividad económica;
- b) Diversidad de cuotas en impuestos que recaían sobre la misma fuentes;
- c) Diversidad en los métodos de recaudación, y
- d) Trabas que establecían las autoridades locales en sus leyes de impuestos al nacimiento y desarrollo de la industria y el comercio.

Dicho régimen dio lugar a una anarquía fiscal que reducía el rendimiento de los impuestos recaudados, pero además generaba impuestos con cargas excesivas a algunas fuentes de riqueza y dejaba a otras sin hacerlo, por lo que la distribución de la carga fiscal era totalmente desigual entre la población y entre las regiones, afectando fundamentalmente a los sectores más pobres.

La Hacienda Pública mexicana se caracterizó por la existencia de una multiplicidad de impuestos, de los cuales muchos eran parciales e ineficaces, y en general orientados fundamentalmente al consumo.

Un ejemplo de esta situación fue el Impuesto del Timbre que afectaba a más de cien actividades, cuya observancia resultaba bastante difícil y en muchas ocasiones se utilizaba como un instrumento para intimidar a los opositores del régimen en turno.

Además de este impuesto federal que gravaba el consumo, los Estados tenían el Impuesto de Compraventa que recaía sobre todos los actos de los comerciantes, agricultores o industriales, y en 1918 se expidió la Ley de Impuestos Municipales que gravaba sobre los servicios de aguas, casas de alojamiento, diversiones, patentes sobre cafés, carnicerías, dulcerías, establos, expendios de tocinerías y salchichonerías, jabón corriente, manteca, tabaco, vinos, licores y cervezas, fábricas de tabacos, bizcochos y galletas, fondas, hornos de ladrillos, pastelerías, pulquerías, venta de arena y materiales de construcción, jugos y apuestas, legalización de pesas y medidas, mercados, panteones, pavimentos, atarjeas, puestos en la vía pública, expendedores de carne al por mayor, vehículos y derechos de licencia de numerosos establecimientos mercantiles e industriales.

Bajo este esquema podemos señalar que en 1917 el sistema tributario mexicano presentaba los siguientes problemas:

1. El gobierno federal se orientó a crear impuestos, sin tomar en cuenta su incidencia y rendimiento. Era el caso del impuesto federal del timbre que contenía más de 100 fuentes específicas.

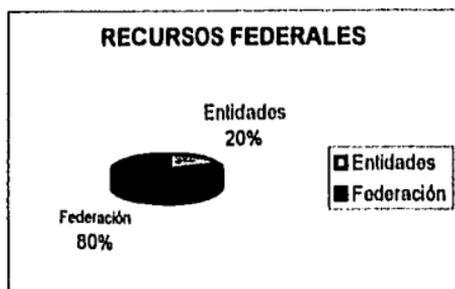
2. Los sistemas hacendarios estatales carecían de uniformidad y descansaban en una gran cantidad de impuestos que llegaban a ser de hasta 57 en número. Al igual que en el federal no se tomaba en cuenta la capacidad de pago de los causantes. Ni el efecto de los impuestos establecidos por los otros.

Aunado a lo anterior, la Federación obtuvo poco a poco las fuentes de ingresos más importantes desde un punto de vista recaudatorio, dando lugar a una gran centralización de la hacienda pública en México, en este proceso desempeñó un papel muy importante el método de distribución del Fondo de Participaciones Federales, mismo que consiste en que el gobierno federal por la recaudación de impuestos federales integra un Fondo de Participaciones Federales; en el cual, el 80% de los recursos lo conserva la Federación y el 20% restante se distribuye a los Estados bajo los siguientes criterios:

- I. El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga la Entidad.
- II. El 45.17% en proporción al coeficiente de participación de cada Entidad.
- III. El 9.66% restante en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad.

Bajo este contexto al ser un solo nivel de gobierno el que exige el impuesto, se evita por un lado que el contribuyente tenga que realizar la erogación o el trámite para el pago de un impuesto en diversas ocasiones (ante la Federación, Estado y Municipio) logrando con esto dar certeza jurídica al gobernado.

A continuación, la gráfica nos muestra la proporción en recursos federales que corresponden a la Federación y a las Entidades Federativas:



Cabe señalar que de acuerdo a este esquema, la cantidad que percibe un Municipio por concepto de participaciones federales difícilmente puede significar un apoyo concreto para satisfacer las demandas de sus habitantes o permitir la creación de obras públicas trascendentes, ya que del 20% que se asigna al Estado éste se convierte en un 100%, del cual el 80% lo conserva el Estado y el 20% se reparte entre los Municipios.

Por otra parte, existen los Fondos de Aportaciones Federales; los cuales se integran por recursos que la Federación transfiere a las Entidades Federativas enfocados a dar cumplimiento a ciertos objetivos determinados de manera exclusiva, dichos fondos conforman el Ramo 33.

Estos recursos se distribuyen a través de siete fondos, a saber:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

El tema de los Fondos de Aportaciones Federales ha sido tratado con anterioridad, sin embargo es pertinente señalar que el Ramo 33 fue creado con la intención de dar apoyo a las Entidades Federativas en el desempeño de sus actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de sus habitantes, así como

para lograr la correcta distribución de estos recursos a los Municipios; sobre todo a los de mayores índices de marginación y a la par fortalecer la capacidad de ejecución de los gobiernos estatales y municipales en la aplicación de estos recursos.

Cabe señalar, que desde la creación del Ramo 33 a la fecha existe cierta insatisfacción de algunos Estados por considerar que estos recursos se concentran en las Entidades de mayor tamaño poblacional, mientras que las Entidades más rezagadas y menos pobladas se ven impedidas para crear una infraestructura básica que les permita un desarrollo propio en virtud de los criterios de distribución que se establecen en la ley.

Al respecto, algunas Entidades opinan que con la designación de los recursos por parte de la Federación se pone en entredicho la soberanía y autonomía estatal, ya que limita la atribución y responsabilidad del Ejecutivo estatal en la conducción y aplicación de la política social y a los Congresos de los Estados su atribución para repartir los recursos públicos disponibles entre sus Municipios.

Ante tal situación, las Entidades Federativas han fijado sus criterios para establecer: quién es responsable de los recursos; el tiempo y forma de aprobación; la función de su asignación; el órgano de supervisión y fiscalización, sin olvidar el marco regulatorio de la Ley de Coordinación Fiscal federal.

Sin embargo, en diversas ocasiones las capacidades técnico – administrativas de algunas Entidades Federativas se ven rebasadas tanto técnica como económicamente, razón por la que sufren una restricción total para realizar acciones diversas para satisfacer las necesidades de la colectividad; ya que se torna imposible la realización de proyectos ante la falta de recursos.

Por lo anterior, es necesario ampliar en las legislaciones estatales las disposiciones pertinentes sobre la operatividad de los recursos del ramo 33, partiendo de las disposiciones federales, sin olvidar las necesidades de cada Municipio.

Es innegable que la descentralización es imprescindible para un desarrollo local y municipal saludable; sin embargo, para lograrlo se requiere alentar la participación ciudadana y la eficiencia de la administración pública.

De tal suerte que si los gobiernos de los Estados son el nexo en la distribución de los recursos a los Municipios, éstos, requieren de una amplia participación en la toma de decisiones en la asignación de recursos aunado a un estricto control del ejercicio presupuestal.

Por todo lo referido, consideramos que para obtener mejores resultados en la aplicación del Ramo 33 es necesario otorgar mayor participación a los Municipios,

de modo que se les asignen recursos en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades más apremiantes.

Asimismo, se debe aspirar a la creación de una verdadera coordinación entre los distintos niveles de gobierno; incluso en el otorgamiento de aportaciones federales que permita a las Entidades Federativas desenvolverse adecuadamente en el manejo de su administración pública, con el fin de fortalecer sus haciendas en el interior y provocar el mayor desarrollo de sus economías, lo cual les permitirá a futuro, ser poseedoras de una verdadera autonomía económica y política que dará mayor fortaleza a la Federación en su conjunto.

Así, para lograr que las Entidades Federativas alcancen una verdadera autonomía es preciso que tengan mayor participación en la coordinación hacendaria, es decir; no solo en la recaudación sino en la administración y ejercicio de dichos recursos y procurar un mayor acercamiento con los Municipios para alcanzar el fortalecimiento de sus haciendas públicas por medio de la participación de ambos niveles de gobierno.

Aunado a lo anterior, es necesario fortalecer la coordinación entre ambos niveles de gobierno por medio de programas de capacitación y equipamiento para los Municipios y sus comunidades por medio de la instauración de recursos humanos administrativos y de servicios que permita a las Entidades Federativas y a los Municipios aplicar sus recursos con base en una división real de facultades y responsabilidades acordes a sus necesidades.

3.2 Fondos de Aportaciones en el Distrito Federal

Como hemos mencionado con anterioridad el Distrito Federal percibe aportaciones por cuatro de los Fondos, a saber:

- I. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- II. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- III. Fondo de Aportaciones Múltiples; y
- IV. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Al instalarse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el Distrito Federal se vio beneficiado ya que gran parte del PIB nacional proveniente de las actividades industriales (manufactura y construcción) así como comerciales, de transporte y la mayoría de los servicios financieros se obtenían de residentes en el Distrito Federal razón por la cual en términos reales recibía alrededor del 20 por ciento del total de los recursos de las participaciones de la Federación.

Baste señalar "que en la década de los ochenta, las participaciones federales fueron para esta Entidad la principal fuente de ingresos, de tal manera que representaron en promedio el 68.2 % de los ingresos totales, pero fueron las transferencias las que, de 1980 a 1986, tuvieron un incremento sustancial en términos reales, representando en promedio para el mismo periodo 37% de las participaciones. A partir de 1987 estas transferencias disminuyeron drásticamente y para 1989 habían decrecido más de 50 por ciento en términos reales."¹³¹

Sin embargo, la procedencia de los recursos de que dispone el Distrito Federal cambió notablemente en los primeros años de la década de los noventa en virtud de que en 1991 se revisó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y se incorporaron criterios redistributivos en el cálculo para fijar las participaciones que recibían los Estados. El resultado fue que las participaciones que recibió el Distrito Federal pasaron de 51.5% en 1990 a 42.8% en 1994.¹³²

De este modo, con la caída de las participaciones federales y de las transferencias, el Distrito Federal se vio obligado a impulsar una reforma fiscal con el fin de incrementar los ingresos propios. Baste señalar que, a pesar de que en el año de 1996 el Distrito Federal aportó más del 40% de la recaudación federal participable, sólo recibió alrededor del 13% en ese mismo año en participaciones federales.

¹³¹ ZICCARDI, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM México, 1998 Pág.66

¹³² Cfr. ZICCARDI, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM México, 1998 Pág. 67

Aunado a la situación que ya enfrentaba el Distrito Federal, a partir de este momento se agudizó la problemática; ya que las percepciones por Aportaciones Federales se redujeron en virtud de que se dejó fuera al Distrito Federal del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

Lo anterior, a partir del decreto que reformó a la Ley de Coordinación Fiscal el 31 de diciembre de 1998 y al Acuerdo de Distribución y Calendarización para la Administración de los recursos correspondientes al ramo 33 publicado el 20 de enero de 1999. En ellos, se privó al Distrito Federal de la participación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; aún cuando la propia Federación durante el ejercicio fiscal de 1998 reconoció que el Distrito Federal tenía participación en dicho fondo.

La postura que la Federación adoptó al reformar la Ley de Coordinación Fiscal y emitir el acuerdo citado fue contradictoria con el Programa para Superar la Pobreza 1995 – 2000 y el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. Situación que generó grandes problemas, ya que hasta 1994 el gobierno federal incluyó al Distrito Federal en el suministro de recursos otorgados a través del ramo de solidaridad y desarrollo regional, el cual se utilizaba para asistencia social, servicios comunitarios y prestaciones sociales, construcción y adecuación para agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras, urbanización, vivienda, solidaridad para una escuela digna, alcantarillado de zonas rurales, construcción de establecimientos de acopio y su comercialización, regulación de asentamientos humanos y vialidades urbanas, y electrificación de colonias populares y rurales.

Posteriormente al adicionarse el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997 se incluyó al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Sin embargo, para el año de 1999 se recortó abruptamente el apoyo económico al Distrito Federal pues se le excluyó de la participación de este fondo, hecho que reflejaba un trato inequitativo e infundado respecto al trato que los Estados recibían ya que no se fundó ni motivó el porqué no se consideraría al Distrito Federal beneficiario de los recursos económicos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; fondo que básicamente está encaminado a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad de los habitantes. A pesar de la existencia de estadísticas que señalaban el crecimiento de una aguda problemática de seguridad pública en la ciudad registrada en los años anteriores, durante 1999 y 2000 el Distrito Federal fue el único que no fue considerado en la distribución de dicho fondo.

Es innegable que las necesidades vinculadas con la seguridad pública requerían ser atendidas de inmediato, en virtud de los altos índices de criminalidad que ya existían en la Ciudad de México y que se incrementaban de manera preocupante. Por tal razón, el gobierno del Distrito Federal presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un recurso de controversia constitucional por excluir a la

Ciudad de México del reparto de fondos municipales, solicitando además la nulidad de la Ley de Coordinación Fiscal en el apartado que marginaba al Distrito Federal del reparto de dichos fondos.

El argumento principal fue que el excluir al Distrito Federal de estos recursos obstaculizaba el ejercicio de las atribuciones del Jefe de Gobierno; ya que no podría satisfacer los requerimientos de la población al no contar con recursos suficientes. Otro razonamiento fue el siguiente; "El Distrito Federal forma parte integrante de la Federación al igual que los 31 Estados con las mismas prohibiciones y limitaciones que constitucionalmente rigen para los Estados; de igual forma, los derechos o beneficios que se otorguen a éstos deben aplicarse al Distrito Federal bajo el principio de equidad entre Estados y Distrito Federal."¹³³

Así, finalmente para el año 2001 se otorgó al Distrito Federal la participación correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con lo que el Distrito Federal recibió 1,618,919.3 miles de pesos por este concepto.

Cabe señalar que todos los argumentos referidos fueron cuestionados; sin embargo, lo que no podía negarse eran los datos estadísticos que reflejaban a nivel delegacional el incremento de denuncias en delitos tales como robo,

¹³³ CARRASCO, IRIARTE Hugo. Derecho fiscal II IURE Editores. México 2001, Pág.45

lesiones, fraude, despojo, abuso de confianza y homicidio realizadas en todo el Distrito Federal durante 1998. Datos que se presentaron oficialmente por INEGI en ese año.

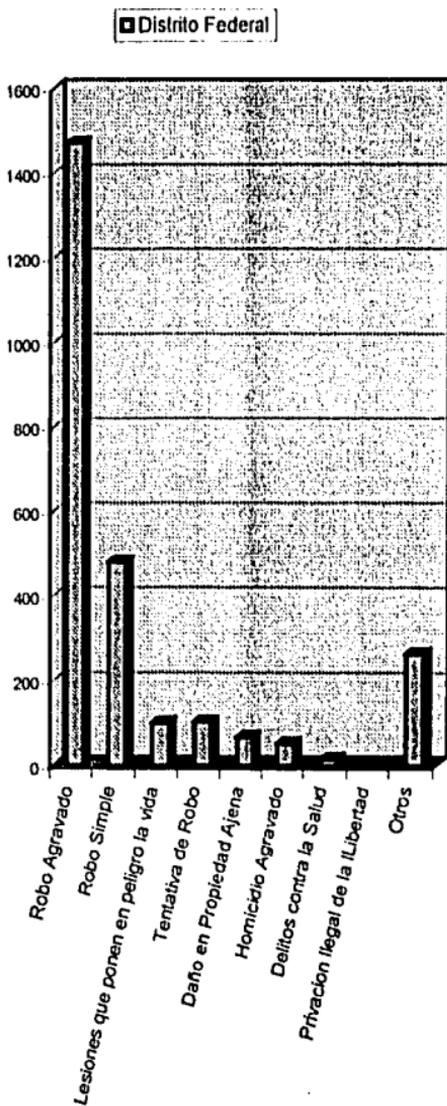
Denuncias ante las agencias del Ministerio Público según delito por delegación 1998								
Delegación	Total	Robo	Lesiones	Fraude	Despojo	Abuso de confianza	Homicidio	Otros
Álvaro Obregón	10890	7910	2345	217	174	139	96	2231
Azcapotzalco	8722	7005	1409	108	102	48	50	1310
Benito Juárez	17521	14686	2131	303	138	145	118	2547
Coyoacán	14166	11445	2083	252	180	110	96	3288
Cuajimalpa	1125	828	200	34	29	19	15	268
Cuahutémoc	39645	26898	5157	5606	345	1487	152	8962
Gustavo A. Madero	25876	19230	5433	377	279	252	305	4879
Iztacalco	9312	7303	1571	183	61	108	86	1767
Iztapalapa	24898	19047	4703	304	352	190	302	4278
M. Contreras	1789	1159	496	26	68	18	22	486
Miguel Hidalgo	13593	10843	2028	290	90	127	215	2223
Milpa Alta	660	358	244	12	26	3	17	179
Tláhuac	2816	1940	636	68	84	53	35	558
Tlalpan	8228	6608	1204	86	168	43	110	1596
Venustiano Carranza	15983	12249	3074	198	155	157	150	3337
Xochimilco	3806	2412	1045	68	164	50	67	862
Distrito Federal	199030	149930	33759	8132	2415	2949	1845	38771

FUENTE: INEGI. Cuadernos Estadísticos Delegacionales 1998

Cabe señalar que el problema, no sólo es el índice delictivo, sino incluso lo más preocupante, el incremento de menores de edad que se dedican a cometer delitos tales como robo agravado, robo simple y otros; fenómeno que en 1998 se reflejó en 1470 menores que ingresaron al Consejo Tutelar de Menores.

Lo que nos permite identificar que no solo se deben incorporar medidas correctivas sino incluso quizá con mayor fuerza medidas preventivas ya que para 1998 el registro de menores infractores se multiplicó de forma alarmante, como podemos observar en el siguiente cuadro:

MENORES INFRACTORES POR DELITO EN EL D.F. EN 1998



Fuente: INEGI Anuario Estadístico del Distrito Federal 1998
http://www.df.gob.mx/agenda2000/justicia/7_11_2.html

Todo lo referido nos lleva a concluir que era indispensable que el gobierno del Distrito Federal contara con los recursos necesarios para frenar el problema de inseguridad en el Distrito Federal mismo que a la fecha se irradia a la zona conurbada formándose cinturones de pobreza y por ende focos de delincuencia.

Sin embargo, las erogaciones que el Gobierno del Distrito Federal debe hacer son cuantiosas; baste señalar que para 18,500,000 habitantes se cuenta con 192 módulos de seguridad, mismos que obviamente resultan insuficientes.

Los módulos que para 1988 existían eran 318; y para 1993 se incrementaron a 380 módulos; sin embargo actualmente han disminuido paulatinamente su número en proporción inversa a las demandas de seguridad que existen por parte de la población.

Es decir, se presenta una disminución de "módulos de seguridad" de 1988 a la fecha no así el índice delictivo; el cual se incrementó.

Cabe señalar que como medida de apoyo a los gobernados, existen módulos de información por delegación, los cuales también han disminuido; en 1994 se contaba con 292 y para 1998 sólo existían 160; de los cuáles 25 se ubicaban en Iztapalapa, una de las zonas consideradas de alta peligrosidad.

Cabe señalar, que como estrategia del Gobierno del Distrito Federal para frenar la delincuencia se instalaron Agencias del Ministerio Público, mismas que han aumentado en número; en 1994 existían 65 agencias en todo el Distrito Federal; para 1998 el número total fue de 73 agencias; catorce de ellas se ubicaron en la delegación Cuahutémoc; sin embargo aún resulta insuficiente ante el incremento de la delincuencia que esta delegación presenta.

Por lo que podemos afirmar que los recursos que la Federación otorga al Distrito Federal para brindar seguridad pública resultan ser insuficientes para disminuir la criminalidad debido a la magnitud del problema y a la corrupción que existe dentro de los distintos organismos encargados de vigilar el orden público; por ello, la problemática es cada vez mayor; aunado a todo esto desafortunadamente la falta de credibilidad en las corporaciones policiacas se incrementa al darse a conocer a la opinión pública que las bandas de delinquentes están integradas por policías o expolicías.

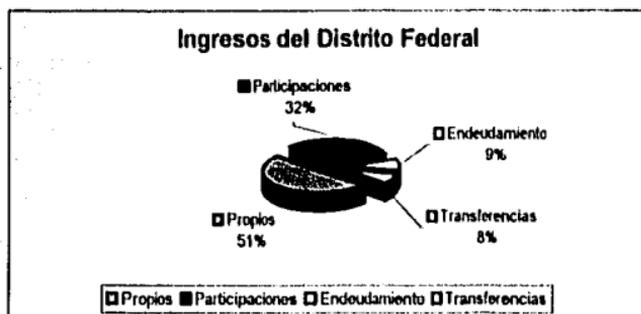
3.2.1 Problemática

En los últimos años, el Distrito Federal ha registrado un menor coeficiente de participaciones en ingresos federales, situación que ha impactado negativamente en la dotación de recursos que se asignan en el esquema de Participaciones Federales.

Baste señalar que del total de ingresos con que cuenta el Distrito Federal en un año el 51.3% proviene de ingresos propios, el 31.9% de las participaciones en ingresos federales, el 8.8% del endeudamiento neto y Adefas – ingreso y el 8.0% de las transferencias federales.¹³⁴

¹³⁴ Cfr. http://www.df.gob.mx/secretarias/cgresos/tomo1/d_exp_m.html

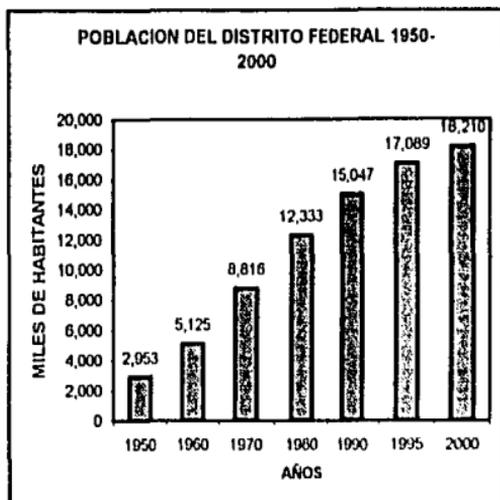
En la siguiente gráfica se establece el origen de los ingresos del Distrito Federal durante el año 2001.



FUENTE: http://www.df.gob.mx/secretarias/egresos/tomol/d_exp_m.html

Bajo este contexto, es innegable que la Ciudad enfrenta retos financieros y administrativos derivados de los pocos recursos con los que cuenta y del incremento en las demandas por parte de sus habitantes.

Aunado a esta situación, el Distrito Federal ha incrementado su número poblacional en los últimos cincuenta años de manera excesiva; así, mientras que en la década de los cincuenta el número de habitantes era de 2,953 a principios del año dos mil ascendió a la cantidad de 18,210 habitantes.



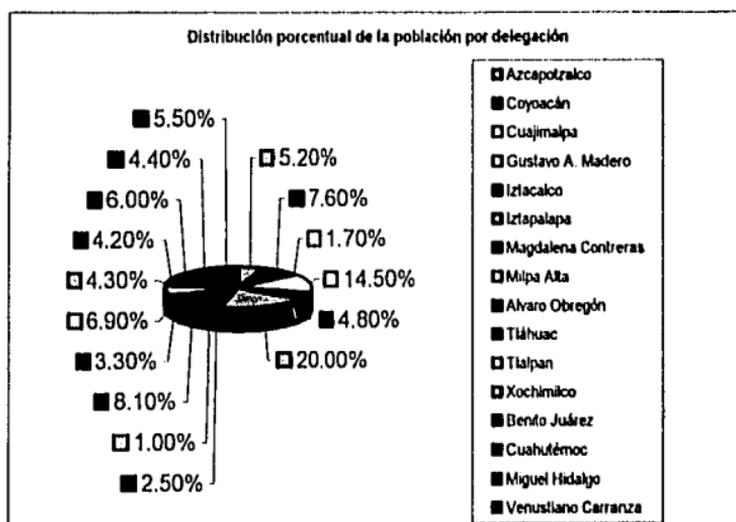
FUENTE: INEGI. Censo General de Población y Vivienda 1995-2000

Por lo que, el incremento poblacional ha generado una serie de problemas relacionados con demandas de mayores servicios, mismos que el gobierno del Distrito Federal se ve obligado a ofrecer sin que cuente con mayores ingresos por concepto de recaudación o aportaciones; dicha situación se agrava si tomamos en consideración que la población flotante también demanda servicios públicos.

Otro factor que influye en la problemática del Distrito Federal es el hecho de que las 16 delegaciones que lo conforman son espacios heterogéneos, que presentan en su interior claras desigualdades sociales tanto por su número de habitantes como por las actividades económicas que se localizan en su territorio; por la dotación de infraestructura y equipamiento con que cuenta cada delegación; por los espacios verdes y de recreación, culturales; vialidades; y medios de comunicación y transporte. Todo esto se refleja en divergencias tales como la

desigualdad de residencia poblacional de cada demarcación territorial; pues los porcentajes varían desde una demarcación que acoge al 20% de la población del Distrito Federal hasta otra que sólo abarca el 1.0% del total de sus habitantes.

En la siguiente gráfica se muestra la distribución poblacional por delegación:



FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2000

Del cuadro referido podemos establecer que las delegaciones más pobladas son Iztapalapa con 1,773,343 habitantes, Gustavo A Madero con 1,235,542, Álvaro Obregón con 687,020; mientras las menos pobladas son Benito Juárez con 360,478, Miguel Hidalgo con 352,640, Tiáhuac con 302,790 y Cuajimalpa con 151,122 habitantes.

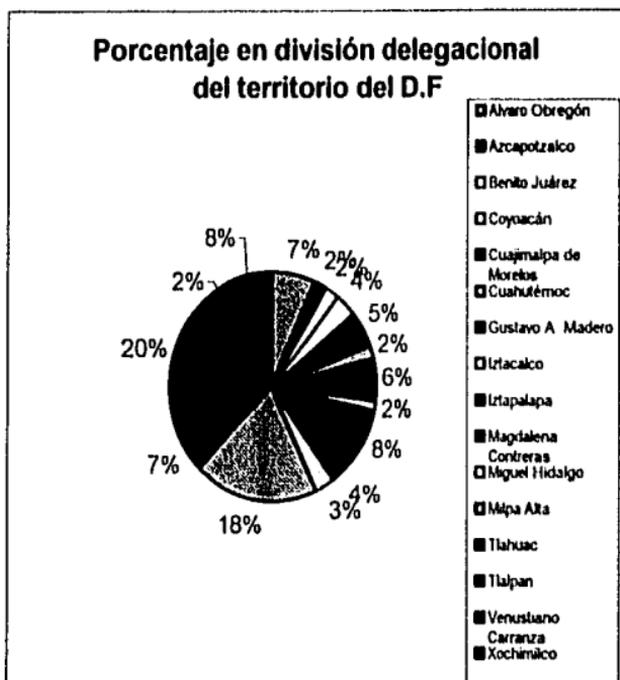
Por lo que el fenómeno de la sobreconcentración poblacional se relaciona con los índices de delincuencia; es decir a mayor concentración poblacional mayor delincuencia por lo que en este contexto, las demarcaciones más pobladas afrontan una mayor problemática al ser rebasada su capacidad económica y administrativa para suministrar la debida atención a las carencias de su población además, es menor su desarrollo económico, su aportación al PIB interno y a la recaudación fiscal; lo cual incide en la menor calidad de vida de sus habitantes en comparación a demarcaciones más prósperas.¹³⁵

Dicha situación ha provocado la necesidad de otorgar más recursos a las demarcaciones con mayores índices de marginación aún cuando no corresponde a la aportación que las mismas hacen al fisco del Distrito Federal.

Sin embargo; es prudente señalar que las delegaciones no cuentan con la infraestructura adecuada para crear un sistema recaudatorio eficiente que les permita adquirir mayores recursos económicos de su población y contar con mejores posibilidades para atender las demandas específicas de cada demarcación. Lo cual se traduce en una limitación para las demarcaciones territoriales respecto a las facultades que poseen en la recaudación, administración y aplicación de los recursos públicos; es decir una menor capacidad del gobierno del Distrito Federal para satisfacer las demandas de sus habitantes.

¹³⁵ Cfr. http://www.df.gob.mx/secretarias/egresos/tomo1/d_exp_m.html

Situación que se presenta gráficamente a continuación:



FUENTE: http://www.df.gob.mx/agenda2000/poblaciónv2_1.html

Ante tal situación, la solución que encuentra el gobierno del Distrito Federal es el recurrir a obtener recursos crediticios con la banca comercial y de desarrollo; recursos que se requieren como complemento de los ingresos que le suministra la Federación; sin embargo, las necesidades de infraestructura hidráulica y urbana, así como de preservación y mejoramiento del medio ambiente superan en mucho los recursos que se obtienen vía crediticia, ya que en la solicitud de estos recursos, el gobierno capitalino no puede rebasar los montos de endeudamiento previamente autorizados por el Congreso de la Unión para el financiamiento del

presupuesto de egresos del Distrito Federal; de acuerdo a lo que dispone el artículo 122 constitucional en su párrafo 6º, inciso A, fracción III a saber:

Artículo 122...

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I...

II...

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;...

Al respecto, en el año de 1996 el Distrito Federal logró obtener un techo de endeudamiento por 5 mil 100 millones de pesos, con lo que se financiaron obras y proyectos prioritarios en materia de transporte y ecología como fueron la adquisición de carros de transporte del Metro, la reforestación y la red de monitoreo ambiental de la ciudad; para finales de 1997 la deuda total del Distrito Federal ascendió a casi 12,000 millones de pesos equivalentes a los ingresos totales de 109 días del año. Sin embargo; en 1998 bajo el contexto de un nuevo marco político el gobierno del Distrito Federal heredó como deuda 12,200 millones de pesos derivada de líneas de crédito contratadas por el gobierno federal para la creación de obras como la línea B del Metro, el acuaférico y plantas de tratamiento de aguas negras. Para el año de 1999 el Distrito Federal recibió sólo 1,700 millones de pesos como techo de endeudamiento, lo cual

indudablemente disminuyó la capacidad del gobierno para crear nuevas obras e incluso le dificultó la prestación y mantenimiento de los servicios públicos; para el año 2001; cabe señalar que el techo de endeudamiento ascendió a 5,500 millones de pesos.

Dichos recursos se destinaron al pago de servicios de la deuda y para infraestructura, en la construcción o adecuación de nuevos planteles para educación media superior y superior; en la continuación de la construcción de obras viales complementarias de la Línea B Metropolitana del Metro; para la ejecución del Programa de Saneamiento de la Cuenca del Valle de México, al avance en las obras para el suministro de agua potable en Iztapalapa; a la construcción de plantas de bombeo y a la actualización de la base de datos para el cobro de boletas de consumo de agua. Cabe señalar que el gobierno del Distrito Federal contrató empréstitos para el Programa de Reemplacamiento cuyo objetivo fue crear un padrón confiable que permitiera incrementar la recaudación por concepto de tenencia vehicular.

A pesar de ello; otros sectores que merecen igual atención, paulatinamente han disminuido la calidad de la prestación de sus servicios así como su capacidad para satisfacer los requerimientos de la población; en este caso tenemos la exigencia de servicios médicos; servicios de agua; drenaje, alumbrado; de mercado entre otros que no puede satisfacerse con los recursos disponibles. Por lo que la problemática del Distrito Federal es difícil de resolver sin llevar a cabo cambios estratégicos en la administración y captación de recursos.

3.2.2 Alternativas de solución

Ante la problemática que enfrenta el Distrito Federal es indispensable que la asignación de recursos que la Federación le otorga, sea congruente con sus necesidades reales, ya que como sede de los Poderes de la Unión y capital del país; el Gobierno del Distrito Federal cubre altos costos al otorgar los servicios públicos que se requieren, además de soportar la exención de tributos fiscales y de tarifas de servicios, sobrecostos de mantenimiento y la presencia de grupos provenientes de otras Entidades que demandan atención en la resolución de sus problemas; aunado a las demandas propias del Distrito Federal que ameritan una atención inmediata.

La Federación debe considerar el monto de aportaciones del Distrito Federal en los ingresos federales; ya que a la fecha la distribución de estos recursos resulta inequitativa e insuficiente para erradicar las múltiples carencias de la población.

La mayoría de los recursos con que cuenta el Distrito Federal provienen de ingresos propios por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y actos de coordinación fiscal; sin embargo, es indispensable aumentar la base tributaria para propiciar una mayor recaudación y con ello fortalecer la hacienda pública del Distrito Federal; y por ende propiciar que no dependa de las aportaciones federales.

Bajo este contexto, el crecimiento poblacional en el Distrito Federal ha creado la necesidad de realizar estudios diagnósticos de tipo socioeconómico sobre las condiciones que existen en las demarcaciones territoriales para conocer de manera precisa las demandas prioritarias en cada Delegación, los medios con que cuenta para resolver su problemática interna, su capacidad de recaudación fiscal y su eficacia en la utilización de los recursos provenientes de los Fondos de Aportaciones federales, por lo que nosotros proponemos que con base en estos estudios se deben crear programas delegacionales que den solución a la problemática específica de cada demarcación; dichos programas deben propiciar que las delegaciones sean eficientes en la recaudación de contribuciones y capaces de ampliar la base tributaria.

De igual forma, es indispensable promover la participación de la ciudadanía en el desarrollo regional lo que permitirá ampliar la riqueza, la producción y el mejoramiento de las condiciones sociales, con la finalidad de que los contribuyentes tengan la certeza de que sus aportaciones se destinen a la atención de sus demandas y a una mayor calidad de vida de la población en general. Lo anterior para disminuir los problemas de marginación; así tenemos que, dentro de las nuevas facultades que se han otorgado a las delegaciones y al DIF del Distrito Federal se establecen las bases generales de operación de los sistemas locales de instancias infantiles en donde se atiende a niños de zonas marginadas; sin embargo, en estas acciones es indispensable involucrar a los habitantes en la prevención y control del crecimiento de los factores que inducen a la marginación de grandes sectores de la población, es decir, no son suficientes las medidas correctivas y es indispensable que a la par se incorporen programas preventivos con el fin de evitar las desigualdades sociales que existen en el Distrito Federal.

Por todo lo antes referido, es indispensable continuar con la descentralización de funciones para apoyar el desarrollo de las demarcaciones menos prósperas y dar mayor atención a la prestación de los servicios de agua potable; drenaje; manejo de desechos sólidos; alumbrado, asfalto, servicios educativos y de salud que exigen un enfoque descentralizado.

A pesar de que actualmente se han otorgado mayores recursos presupuestales para fortalecer la seguridad pública; el problema de inseguridad es uno de los más difíciles de erradicar, por ello es necesario crear mejores condiciones sociales para la población con el fin de detener el incremento de la actividad delictiva. En donde, con base en la Ley de Participación Ciudadana, las delegaciones pueden lograr una mayor participación de las Asambleas y Comités Vecinales para determinar las prioridades en la aplicación de recursos en la prevención del delito, y así disminuir el problema de inseguridad pública de la capital, por lo tanto debe darse a conocer a la población la existencia de dichos organismos para fomentar su participación en la solución de la falta de seguridad en el Distrito Federal, pues ya se ha demostrado que los recursos humanos y de infraestructura que se disponen para dicho fin no son suficientes para eliminar el problema; y por ello, es necesario crear una conciencia social en apoyo a las autoridades por parte de la población para el control de la delincuencia.

Bajo este contexto, es indispensable que el sistema recaudatorio sea eficiente no solo en la recaudación fiscal sino en el aumento de la base tributaria de cada Delegación, lo que permitirá la creación de un sistema tributario capaz de identificar las necesidades administrativas de cada demarcación territorial y el apoyo en su desarrollo para incrementar la recaudación total del Distrito Federal. Por lo que, proponemos que cada Delegación cuente con la infraestructura y

recursos adecuados que permitan dicha recaudación y existan los elementos indispensables para ejecutar los trámites y pagos de forma ágil y eficiente; es decir que cada Delegación sea responsable de la recaudación, administración y aplicación de los recursos, aportando un porcentaje al gobierno del Distrito Federal para que éste cubra sus necesidades.

Respecto a la capacidad de endeudamiento del Distrito Federal; a la fecha es regulado por el Congreso de la Unión por disposición constitucional; sin embargo, consideramos sería prudente que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fuera responsable de determinar los montos de endeudamiento del Distrito Federal, bajo un estricto control en la utilización de los recursos; de esta forma se fomentaría la autonomía del Distrito Federal y al mismo tiempo tendría la responsabilidad de actuar con mayor eficacia en el manejo de los mismos; sin embargo, consideramos que en esta materia no es conveniente que las Delegaciones tengan facultades para contratar deuda pública.

Cabe señalar, que las obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios deben inscribirse en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; lo anterior con fundamento en el Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual tiene por objeto establecer los requisitos para la inscripción de las obligaciones directas y las contingentes; cabe señalar, que dichos compromisos deberán contratarse con estricto apego a las disposiciones aplicables por los Estados, el Distrito Federal o los Municipios según sea el caso; toda vez que el monto de participaciones federales asignables son precisamente el respaldo financiero para el cumplimiento de la obligación pactada. El Distrito Federal además de cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento

debe ajustarse a las disposiciones que marca la Ley General de Deuda Pública y demás ordenamientos aplicables.

El Distrito Federal necesita fortalecer su hacienda pública a través de acciones encaminadas a regular la actividad informal y propiciar una mayor recaudación fiscal que incida en el aumento de ingresos para el desarrollo integral del Distrito Federal, es decir la solución no es incrementar las tasas de impuestos sino ampliar la base tributaria lo cual solo será posible si los gobernados perciben que los recursos tributarios se aplican de manera efectiva al gasto público y paralelamente se capacita al personal administrativo no sólo con una filosofía de mayor recaudación sino de servicio eficiente y con estricto apego a derecho.

3.2.3 Postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

De acuerdo a lo que establece el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, las Entidades Federativas tienen la facultad de inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo referente a su participación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Al respecto el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal establece:

Artículo 12. La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta ley.

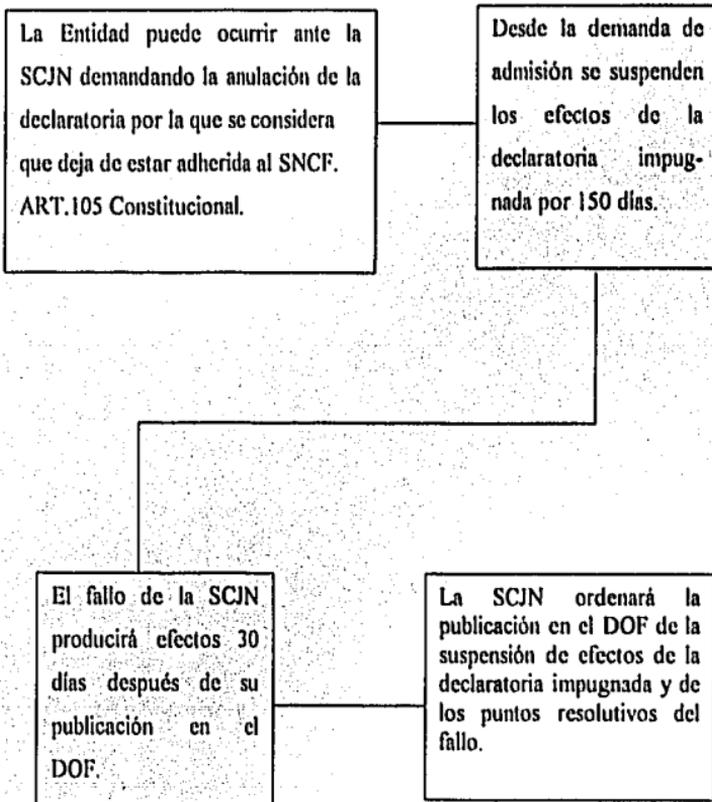
Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una Entidad Federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mismo que desglosamos a continuación:

Artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.



Respecto a los Fondos de Aportación, es decir el Ramo 33, se han presentado distintas controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; tales como:

Tres ayuntamiento del estado de Oaxaca; Asunción Noxiatlán, Oaxaca de Juárez y San Juan Bautista Tuxtepec promovieron controversias constitucionales en contra del Ejecutivo estatal por haber reglamentado la distribución de recursos federales del ramo 33 en el año de 1998 mediante el Acuerdo Administrativo número 112 del 11 de febrero de 1998 y del Manual de Lineamientos para la Operación de Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social- Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal para 1998.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sobreseyó las controversias al operar dichos documentos sólo durante el ejercicio fiscal de 1998 y dejar sin materia de origen de las demandas constitucionales.

A pesar de haber sido sobreseídas; estas controversias demuestran el interés de los Municipios en participar de forma directa en las disposiciones que atañen a la forma de distribución de los recursos que se les proporcionan por parte de la Federación.

Asimismo, mediante la controversia constitucional 4/98 que promovieron los Ayuntamientos de los Municipios de Puebla; Acajete; Atlixco; Chapulco;

Nopalucan; San Andrés Cholula; San Gregorio Atzompa; San Martín Texmelucan; San Máías Tlalacaleca; Tehuacan; Santiago Miahuatlán y San Pedro Cholula se argumentó que la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla instituía autoridades intermedias contrarias a la disposición del artículo 115 fracción I constitucional al otorgar a Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Juntas Auxiliares y Grupos Organizados facultades para la administración, distribución, ejecución, ejercicio y fiscalización de las participaciones y aportaciones federales; con lo cual se vulneraba la esfera de competencia de los Ayuntamientos.

El Máximo Tribunal consideró que las Juntas Auxiliares y los Grupos Organizados no constituían autoridades intermedias; sin embargo los Comités de Planeación sí lo eran y afectaban las facultades de los Ayuntamientos al ser necesaria la autorización de los Comités para que los Ayuntamientos pudieran percibir los recursos derivados de aportaciones federales. También consideró que la ley impugnada no afectaba la esfera de competencia de los Municipios en lo referente a las participaciones federales, ya que la legislatura estatal sí tiene facultades para legislar respecto a ellas.¹³⁶

De igual forma, los Municipios de Aljojuca, Nealticán y Alltepexi promovieron la controversia constitucional 6/98; la cual fue resuelta en el mismo sentido que la controversia 4/98.

¹³⁶ Cfr. <http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Comunicado/Comunicado.asp?Pagina=buscar.asp&Numero=245>

En este caso, el Supremo Tribunal negó la suspensión de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, después de resolver los recursos de reclamación 53/98 y 55/98, correspondientes a las controversias constitucionales 6/98 y 4/98.

Como ya mencionamos, en dichas controversias se solicitó la suspensión de la Ley Reclamada, para el efecto de que no se ejecutara acto alguno tendiente a su aplicación; sin embargo el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución establece que la suspensión no puede otorgarse en los casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

Cabe señalar que en la controversia constitucional 6/98, el 28 de febrero de 1998 se resolvió no conceder la suspensión solicitada; mientras que en la controversia constitucional 4/98, el 2 de marzo de 1998 se resolvió conceder la suspensión a los doce Municipios promoventes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció por medio de la Tesis jurisprudencial 82/2001 que los Municipios tienen derecho a conocer la información sobre el monto global de las participaciones federales que reciben de los gobiernos estatales y la forma en que las mismas se distribuyen entre todos los ayuntamientos por lo que los gobiernos estatales tienen la obligación de dar a conocer a los Municipios la forma de distribución de las participaciones federales a través de un informe detallado de los datos contables, demográficos y de ingresos,

con explicación del manejo de los montos, con base en el artículo 115 fracción IV, Inciso B de la Constitución.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los Municipios administrarán libremente su hacienda, conformada por los rendimientos de los bienes que les pertenecieran así como de las contribuciones y otros ingresos que se establecieran a su favor y de las participaciones federales cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a lo que las legislaturas estatales determinaran; consecuentemente implica que tengan conocimiento cierto de la forma en que se les cubran tales participaciones.¹³⁷

Cabe señalar que el Distrito federal también ha presentado diversas controversias constitucionales ante la SCJN como son los siguientes ejemplos:

El 2 de febrero de 1998, fue admitida la demanda de acción de inconstitucionalidad 4/98 interpuesta el 30 de enero del mismo año por veintitrés diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobreesayó por improcedencia la acción de inconstitucionalidad 4/98 al considerar que el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1998 es un acto materialmente administrativo y no una norma de carácter general. Llegaron a la conclusión de que las acciones de inconstitucionalidad sólo son

¹³⁷ Cfr. <http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Comunicados/Comunicado.asp?Pagina=buscar.asp&Numero=408>

precedentes contra normas de carácter general, independientemente de su denominación.

Asimismo, el Gobierno del Distrito Federal ha presentado controversias constitucionales contra el Presidente de la República, secretarios de Estado y el Congreso de la Unión por excluirlo del reparto de ciertos Fondos de Aportaciones, tanto en el año de 1999 como en el año 2000.

Como ya hemos señalado, la exclusión del Distrito Federal en la participación de del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en los últimos años, afecta la gestión pública en la ciudad, pues los recursos tienen el objetivo de combatir la inseguridad pública, de dar cumplimiento a sus obligaciones financieras y dar atención a las necesidades de los habitantes.

Asimismo, el Jefe de Gobierno capitalino presentó en marzo del 2001 una controversia constitucional impugnando el decreto del Poder Ejecutivo Federal por el que estableció que en el territorio nacional habría cuatro zonas de husos horarios. El Ejecutivo Federal también interpuso una controversia constitucional impugnando el decreto emitido por el Jefe de Gobierno capitalino para que se conservara en el Distrito Federal el huso horario vigente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió suspender el decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por el que se dejaba sin efecto a la capital del cambio de horario de verano determinado por el gobierno federal hasta la resolución del fondo de la controversia constitucional. Tal decisión se tomó al resolver el recurso de suspensión del decreto del gobierno capitalino, interpuesto por el Ejecutivo Federal.

En el incidente de suspensión de la controversia constitucional promovido por el Poder Ejecutivo Federal se estudió la naturaleza tanto del decreto emitido por el gobierno Federal como por el del Distrito Federal y se concluyó que ambos decretos son materialmente normas generales.¹³⁸

Sin embargo, con fundamento en el artículo 14, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se concluyó que debía negarse la suspensión solicitada por el Jefe de Gobierno capitalino, en contra del decreto presidencial.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el decreto emitido por el Presidente de la República, por medio del cual se estableció el "Horario de Verano"; la declaración de invalidez del decreto del Ejecutivo Federal únicamente aplica para el Distrito Federal, pues en virtud del artículo 105 constitucional, las resoluciones de la SCJN sólo tendrán efectos para las partes participantes en la controversia constitucional.

¹³⁸ Cfr. <http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Comunicados/Comunicado.asp?Pagina=buscar.asp&Numero=376>

Las sentencias dictadas al respecto se fundamentaron en el artículo 73, fracción XVIII de la Constitución Federal, que establece que sólo el Congreso de la Unión tiene competencia para adoptar un sistema general de pesas y medidas, en el que se incluye el sistema de medición del tiempo. También se resolvió que el Presidente de la República hizo uso indebido de sus atribuciones reglamentarias establecidas en la fracción I del artículo 89 constitucional invadiendo la esfera que la Carta Magna confiere expresamente al Congreso de la Unión, por lo que se resolvieron las controversias constitucionales 5/2001 y 8/2001, la primera interpuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal contra el decreto del Ejecutivo publicado el primero de febrero del 2001 y la segunda presentada por el Gobierno Federal en contra del decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que pretendía reglamentar sobre husos horarios.

Cabe señalar que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el tema de la distribución de las participaciones federales han sido de gran trascendencia para los Municipios y el Distrito Federal; ya que existen varias omisiones en la Ley de Coordinación Fiscal, respecto a la transferencia de los recursos a los Municipios por parte de las Entidades Federativas; a los organismos encargados de realizar dichas transferencias; así como a la operatividad de los fondos, lo cual ha generado confusiones e incertidumbre en algunos Estados y especialmente en algunos Municipios en lo referente a la distribución de los recursos federales.

Por todo lo antes expuesto es indispensable que la Ley de Coordinación Fiscal incorpore la coordinación hacendaria; es decir, los ingresos, su administración y su aplicación con criterios acordes a la realidad social; ya que un sistema Federal se debe caracterizar porque las decisiones se tomen de la base y no del ápice a la base.

CONCLUSIONES

1. El Estado es la organización política suprema de un pueblo y la forma de Estado es la estructura; la conjugación de sus elementos constitutivos (poder, pueblo y territorio).
2. En la Federación los Estados son partes que forman un todo representados por medio del pacto de unidad política integral; es decir, la Federación, lo anterior se consagra en el artículo 40 constitucional.
3. En el Sistema Federal, los Estados son libres y autónomos con una constitución y gobierno propios; en donde la Federación tiene su propio orden constitucional y político y es precisamente la constitución federal el ordenamiento jurídico supremo del Estado.
4. En una Federación coexisten un orden jurídico federal y otro local ambos en un ámbito espacial de validez en donde todos participan para la formación de la voluntad de las decisiones nacionales pero siempre bajo los principios de la Constitución Federal.
5. La coexistencia dentro de un mismo Estado de estructuras político-administrativas Federales y Estatales exige la presencia de un sistema competencial perfectamente definido, mismo que en materia tributaria no es lo suficientemente claro.
6. En materia tributaria nuestra Carta Magna establece facultades expresas para la Federación en el artículo 73 fracción XXIX –A y fracción VII, para los Estados en el artículo 124, en el 117 prohibiciones para los Estados, y en el numeral 118 regula las actividades que pueden realizar los Estados sólo con el consentimiento del Congreso de la Unión y en el artículo 115 lo referente al Municipio.

7.El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene como propósito contribuir a solucionar los problemas en materia de doble tributación, la asignación de recursos por Fondos de Participaciones y Fondos de Aportaciones.

8. Las actuales relaciones hacendarias entre la Federación, los Estados y Municipios distan mucho de representar un sólido esquema de federalismo; el cual debe tender a la toma de decisiones de la base al ápice, mismo criterio que en la práctica, lamentablemente no opera.

9. Se debe revisar la Ley de Coordinación Fiscal y proponer una nueva fórmula de participaciones conciliando los intereses de las Entidades con gran desarrollo económico y las de mediano o pequeño desarrollo, ya que con el actual esquema de asignación de recursos se frena al federalismo.

10. La gran dependencia que los gobiernos estatales y municipales tienen con las participaciones federales, el exacerbado centralismo tanto en la recaudación, administración y decisión de fuentes de ingresos como en la asignación de gasto propician el desequilibrio financiero en la mayoría de los Estados, situación que obliga a las Entidades a contratar deuda pública superior a su capacidad de pago.

11. La centralización fiscal afecta la participación de las Entidades en el desarrollo regional y por ende frena el desarrollo nacional.

12. Existe una creciente debilidad económica de recaudación de los gobiernos estatales y municipales, que ha mermado sus capacidades para atender las necesidades básicas de la población, en especial en la prestación de servicios públicos.

13. El actual sistema de coordinación fiscal ha provocado la dependencia de los Estados y Municipios de las participaciones en ingresos federales y de los Fondos

de Aportaciones; bajo este esquema, la Federación se torna cada vez más arbitraria.

14. Los gobiernos locales deben asumir mayores responsabilidades en la atención de demandas sociales, pero estos no tienen fuentes tributarias propias para lograrlo, ya que la limitación para que se establezcan gravámenes en los Estados y Municipios no permite el desarrollo de facultades legislativas tributarias de los congresos locales.

15. Es importante incrementar las participaciones mediante un aumento en la proporción distributiva de la recaudación federal, y conjuntamente apoyar el desarrollo equilibrado entre las Entidades Federativas; incrementando los recursos de las participaciones o las Fuentes de recaudación locales que les permitan solventar las necesidades financieras que enfrentan los Estados y los Municipios.

16. Las legislaturas estatales determinan las bases, montos y plazos conforme a los cuales los Municipios reciben las participaciones federales pero bajo el mismo esquema federal por lo que la problemática se traslada al Municipio.

17. Es importante ampliar las capacidades fiscales con las que actualmente cuentan las Entidades Federativas y los Municipios; es decir, pasar de facultades fiscales a facultades hacendarias.

18. El Distrito Federal enfrenta una problemática compleja al ser la sede de los Poderes de la Unión y tener la responsabilidad de otorgar servicios a más de 18 millones 500 mil habitantes, razón por la que los recursos que percibe por parte de la Federación deben aumentar en correspondencia a los servicios que se están prestando para evitar la subutilización de los mismos.

19. El Distrito Federal debe aumentar sus esfuerzos para percibir mayores recursos ofreciendo a las delegaciones mayor participación en el cobro de impuestos por las actividades económicas que se desarrollen dentro de su territorio.

20. Se debe fomentar la actividad recaudatoria por medio de incentivos que se relacionen con los montos que en percepciones se obtengan por dicha actividad.

21. Se debe realizar un ajuste real a las tarifas de los servicios públicos que presta el Gobierno del Distrito Federal, eliminar la política de subsidios con fines electorales y perfeccionar el actual sistema recaudatorio con que se cuenta.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, ROMERO Miguel. Teoría general del derecho administrativo. 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

ARELLANO, CADENA Rogelio. México hacia un nuevo federalismo. Editorial Fondo de Cultura Económica. Gobierno del Estado de Puebla México, 1996.

ARMENTA, LÓPEZ Miguel Alejandro. La forma federal de Estado. UNAM México, 1996.

ARNAIZ, AMIGO Aurora. Del Estado y su derecho. Estudios Políticos. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1987.

ARRIOJA, VIZCAÍNO Adolfo. Derecho fiscal. 3ª. Edición, Editorial Themis, México, 1998.

ASTUDILLO, MOYA Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Colección Jesús Silva Herzog UNAM Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

ASTUDILLO, MOYA Marcela. La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. UNAM Instituto de Investigaciones Económicas. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

BERINSTAIN, Javier. Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI ITAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa México, 1999.

BISCARETTI, DI RUFFIA Paolo. Traducción Pablo Lucas Verdú. Derecho constitucional. 3ª. Edición, Editorial Tecno S.A Madrid, 1987.

BURGOA, ORIHUELA Ignacio. Derecho constitucional mexicano. 9ª edición Editorial Porrúa, México, 1994.

CARRASCO, IRIARTE Hugo. Derecho fiscal II. Colección Textos Jurídicos IURE editores, S. A de C. V, México, 2001.

CARPISO, Jorge. Estudios constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1980.

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL. Cámara de Diputados LVII Legislatura Congreso de la Unión. Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33. México, 2000.

CHAPOY, BONIFAZ Dolores Beatriz. Finanzas nacionales y finanzas estatales. UNAM, México, 1992.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Principios de derecho tributario. 3ª edición. Editorial Limusa, México, 1997.

DEL VECCHIO, Giorgio. Traducción. Eustaquio Galán y Gutiérrez. Teoría del Estado Editorial BOSH, Barcelona, 1956.

ESPINOZA, BARRAGÁN Manuel Bernardo. Lineamientos de derecho público. Cárdenas Editor y distribuidor, México, 1986.

FAYA VIESCA, Jacinto. El federalismo mexicano. Editorial Porrúa, México, 1998.

FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas públicas. Editorial Porrúa, México, 1981.

FAYT, Carlos. Derecho político. Tomo I 7ª. Edición Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1988.

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús. Derecho fiscal. Editorial Mc Graw Hill, México, 1998.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, México, 1999.

GONZÁLEZ, GONZÁLEZ María de la Luz. Valores del Estado en el pensamiento político. 2ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997.

GONZÁLEZ, URIBE Hector. Teoría política 5ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1984.

HERNÁNDEZ, CHÁVEZ Alicia. Hacia un nuevo federalismo?. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

KELSEN, Hans. Traducción. Luis Legaz Lacambra Teoría general del Estado Editorial Editora Nacional, México, 1979.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa, México, 1996.

MELO, Artemio Luis. Compendio de ciencia política. Institucionalización y dinámica políticas II Ediciones Depalma Buenos Aires, Argentina, 1983.

ORTEGA, LOMELÍN Roberto. El nuevo federalismo, la descentralización. Editorial Porrúa, México, 1988.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús. Derecho tributario mexicano. Editorial Trillas México 1999.

REINHOLD, Zippelius. Teoría general del Estado. Ciencia de la política. 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1984.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal, Editorial Harla 2 edición. México 1980.

SÁNCHEZ, AGESTA Luis. Lecciones de derecho político. Tomo I , Granada, España, 1945.

SÁNCHEZ, BRINGAS Enrique. Derecho constitucional. Editorial Porrúa, México, 2000.

SÁNCHEZ, GÓMEZ Narciso. Derecho fiscal mexicano. Editorial Porrúa, México, 1999.

SEDAS, ORTEGA Cecilia y SANTANA LOZA Salvador. Hacia una Ley de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios: Principios Jurídicos. INDETEC Guadalajara, Jalisco, 1999.

SIERRA, Justo. Evolución política del pueblo mexicano. Obras completas XII UNAM, México, 1977.

TENA, RAMÍREZ Felipe. Derecho constitucional mexicano. 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida. Historia general de México. Tomo II 3ª. Edición, Editado por el Colegio de México, México, 1981.

VILLEGAS Héctor B. Curso de finanzas Derecho financiero y tributario 5° edición Ediciones Depalma Buenos Aires, 1993.

WEBER, Max. Economía y sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

ZICCARDI, Alicia. Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM México, 1998.

LEGISLACIÓN

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 2001.

-Código Fiscal de la Federación. Ediciones ISEF, México, 2001.

-Ley de Coordinación Fiscal. Ediciones ISEF, México, 2001

-Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre 2000.

-Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Editorial SISTA, México, 2001.

-Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en materia fiscal federal. Diario Oficial de la Federación 23 de mayo de 1997.

-Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, la distribución y calendarización para la ministración de recursos correspondientes al Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

-Reglamento del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

-Ley General de Deuda Pública.

-Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

HEMEROGRAFÍA

Revista INDETEC Publicación Bimestral Número 115. 30 de abril de 1999.

Artículos.

APONTE David, Ciro Silva y Roberto González. El fondo de fortalecimiento de los Estados, fuera del presupuesto. La jornada, 7 de diciembre de 2000. Ciudad de México.

CARDOSO, Laura. Administrarán vecinos los programas alimentarios Periódico El Universal. 5 de enero de 2001 páginas B1 Y B7 Ciudad de México.

GONZÁLEZ Cambero, Alfredo. Buena Salud, condición necesaria para el bienestar. Periódico El Financiero. 2 de enero de 2001 página 39. Ciudad de México.

OPALIN, León. Globalización de la pobreza. Periódico El Financiero. Lunes 8 de enero de 2001 página 51. Ciudad de México.

QUINTERO, Areli.. Convoca Fox a cruzada nacional. Periódico El Economista Política y Sociedad. 9 de enero de 2001. página 39.

NOTIMEX Periódico El Financiero Perspectiva. Defenderán Municipios los fondos del Ramo 33. 12 de diciembre de 2000 página 4. Ciudad de México.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Primer Diccionario General Etimológico de la Lengua Española. Tomo II Editorial Álvarez Hnos. Madrid 1881.

BOBBIO Norberto, Matteucci Incola y Pasquino Gianfranco. Diccionario de Política L-Z 6 edición en español. Editorial Siglo XXI Editores, España 1991.

Enciclopedia de México Imagen de la Gran Capital. Editado por Enciclopedia de México S. A de C. V México, 1985.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS Y CD ROOM

CD ROOM La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación. SCJN México, 1999.

CD ROOM La ciudad de México en el desarrollo económico nacional. Adolfo Sánchez Almanza Coordinador. UNAM México, 2000.

CD ROOM Leyes Fiscales y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Primera Versión 2000 Suprema Corte de Justicia de la Nación México, 2000.

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo7refcns/art117/ref.004.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo7refcns/arto44/ref.000.htm>

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art122/ref002.htm>

<http://www.asamblea.gob.m/historia/historia-2.htm>

<http://www.sat.gob.mx/misión/Derecha.htm>

<http://www.shcp.gob.mx/servs/normativ/index.htm>

http://www.shcp.gob.mx/servs/normativ/acuerdos/a_010607.html

http://www.inegi.gob.mx/estadística/español/estados/df/sociodem/salud/sal_04.htm

http://www.inegi.gob.mx/estadística/español/estados/df/sociodem/municipal/mun_02.html

<http://www.df.gob.mx/jefatura/documentos/agosto01/boletínconjunto.html>

<http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Comunicados/Comunicado.asp?Página=buscar.asp&Numero=408>

<http://www.scjn.gob.mx/Consultas7Comunicados/Comunicadoasp?Página=buscar,asp&Numero=245>

<http://www.scjn.gob.mx/Consultas7Comunicados/Comunicadoasp?Página=buscar,asp&Numero=24>

<http://www.scjn.gob.mx/Consultas7Comunicados/Comunicadoasp?Página=buscar,asp&Numero=256>

<http://www.scjn.gob.mx/Consultas7Comunicados/Comunicadoasp?Página=buscar,asp&Numero=336>

http://www.tsjdf.gob.mx/dir_indice.htm