



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

“POLÍTICA ECONÓMICA Y FEDERALISMO FISCAL”

TESIS

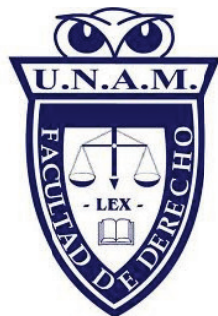
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

CASANDRA ARLETTE SALGADO SÁNCHEZ

ASESOR: LIC. HÉCTOR BENITO MORALES MENDOZA



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D. F., 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

LIC. PEDRO OJEDA PAULLADA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS
JURÍDICO-ECONÓMICOS
P r e s e n t e

Distinguido Maestro:

Me permito hacer de su conocimiento que he asesorado y revisado, completa y satisfactoriamente, la tesis profesional intitulada **“POLÍTICA ECONÓMICA Y FEDERALISMO FISCAL”**, elaborada por la alumna **CASANDRA ARLETTE SALGADO SÁNCHEZ**, con número de cuenta **304229736**.

En el desarrollo de la investigación la tesista utilizó una amplia y selecta bibliografía reciente, así como los ordenamientos jurídicos relacionados con el tema de investigación y la información pertinente del Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que reúne las condiciones suficientes para ser aprobada de mi parte, a efecto de que la interesada presente el examen profesional correspondiente y, por tanto, no tengo inconveniente en autorizar el trabajo antes mencionado, con una felicitación para la tesista por la investigación realizada, pues satisface sobradamente los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted mi especial reconocimiento y la seguridad de mi consideración más distinguida.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, a 10 de Febrero de 2012



LIC. HÉCTOR BENITO MORALES MENDOZA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO: FDER/SEJE/10/02/12.

ASUNTO: Aprobación de Tesis.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR.
P R E S E N T E.

La pasante **SALGADO SÁNCHEZ CASANDRA ARLETTE**, con número de cuenta **304229736**, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del **LIC. HÉCTOR BENITO MORALES MENDOZA** titulada: **"POLÍTICA ECONÓMICA Y FEDERALISMO FISCAL"**.

La pasante **SALGADO SÁNCHEZ** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis 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 Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., a 15 de febrero de 2012.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS
JURÍDICO - ECONÓMICOS

LIC. PEDRO OJEDA PAULLADA.

*Dedicada a mis abuelos,
el Sr. Hldefonso Sánchez Aquino
y la Sra., Guadalupe Salgado Rendón Q.E.D.*

Gracias

A mis padres

A mi hermana

*A mi Alma Mater, a quien le debo mi
formación académica y profesional*

*A mis Maestros por su generosidad
al compartir sus conocimientos*

*Al Lic. Héctor Benito Morales Mendoza,
quien inmerecidamente me ha brindado su amistad*

POLÍTICA ECONÓMICA Y FEDERALISMO FISCAL

POLÍTICA ECONÓMICA Y FEDERALISMO FISCAL

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. MARCO JURÍDICO-POLÍTICO DEL FEDERALISMO FISCAL

I.1. El Estado como medio jurídico-político del federalismo fiscal	1
I.1.1. ¿Qué es el Estado?	2
I.1.2. Formas de gobierno	4
I.1.2.1. Monarquía	5
I.1.2.2. República	6
I.1.2.2.1. República presidencialista	7
I.1.2.2.2. República parlamentaria	7
I.1.3. Formas de Estado	8
I.1.3.1. Estados unitarios o simples	9
I.1.3.2. Estados compuestos o complejos	10
I.1.3.2.1. Unión de Estados	10
I.1.3.2.2. Confederación de Estados	10
I.1.3.2.3. El Estado Federal	11
I.2. Bases constitucionales del Estado Federal mexicano	16
I.2.1. Antecedentes del federalismo en México	16
I.2.2. Federalismo en la Constitución Política de 1917	19
I.3. Federalismo, entidades federativas y municipios	23
I.3.1. Facultades constitucionales de la Federación	26
I.3.2. Facultades constitucionales de las Entidades Federativas	27
I.3.3. Facultades constitucionales de los municipios	29
I.4. Funciones políticas y económicas del Estado	31
I.4.1. Funciones políticas del Estado	31
I.4.2. Funciones económicas del Estado	32

CAPÍTULO II. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

II.1. ¿Qué es la actividad financiera del Estado?	35
II.1.1. Fases que comprende	36
II.1.2. Aspectos que comprende	37
II.1.2.1. Económico	38
II.1.2.2. Político	39
II.1.2.3. Jurídico	39
II.1.2.4. Social	40
II.2. Regulación jurídica de la actividad financiera del Estado	40
II.2.1. Marco constitucional	41
II.2.1.1. Rectoría económica y Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional	42
II.2.1.2. Principios Constitucionales de las contribuciones	45
II.2.1.3. Facultades del Congreso de la Unión en materia hacendaria	50
II.2.2. Legislación secundaria	52
II.2.2.1. Ley de Ingresos de la Federación	52
II.2.2.2. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	54
II.3. Intervención estatal en la actividad económica y actividad financiera	57
II.3.1. Sistema económico	58
II.3.1.1. Estado y economía de mercado	59
II.3.1.2. Estado y economía centralmente planificada	62
II.3.1.2.1. Estado y economía mixta	64
II.3.1.2.2. Mecanismos de intervención y participación estatal en la actividad económica	67
II.3.1.2.2.1. Intervención	69
II.3.1.2.2.2. Participación	69
II.4. Actividad financiera y distribución de ingresos, estabilización y desarrollo	71

CAPÍTULO III. POLÍTICAS PÚBLICAS

III.1. ¿Qué son las políticas públicas?	74
III.1.1. Política económica	78
III.1.1.1. Fines generales	80
III.1.1.2. Objetivos	80
III.1.1.3. Instrumentos	83
III.1.1.3.1. Política monetaria	85
III.1.1.3.2. Política crediticia	86
III.1.1.3.3. Política fiscal	87
III.2. De la política de ingresos en particular	90
III.2.1. Ingresos del Estado	91
III.2.1.1. Diversas clasificaciones de los ingresos	91
III.2.1.2. Clasificación adoptada por nuestra Legislación Federal	95
III.3. Sistema tributario	107
III.3.1. Eficiencia	108
III.3.2. Equidad	109
III.3.3. Simplicidad	111

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

IV.1. ¿Qué es el federalismo fiscal?	114
IV.1.1. El problema de la distribución de competencias en materia fiscal	115
IV.1.2. Doble tributación	120
IV.1.3. Centralización y descentralización fiscal	124
IV.2. Coordinación Fiscal	126
IV.2.1. Antecedentes de la coordinación fiscal	126
IV.2.1.1. Primera Convención Nacional Fiscal	127
IV.2.1.2. Segunda Convención Nacional Fiscal	131
IV.2.1.3. Tercera Convención Nacional Fiscal	137
IV.2.1.4. Primera Convención Nacional Hacendaria	139

IV.2.2. Regulación jurídica de la coordinación fiscal	143
IV.2.2.1. Ley de Coordinación Fiscal	143
IV.2.2.2. Convenios de coordinación	146
IV.3. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	147
IV.3.1. Organismos que lo integran	148
IV.3.1.1. Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	148
IV.3.1.2. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	149
IV.3.1.3. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales	150
IV.3.1.4. Junta de Coordinación Fiscal	151
IV.3.2. Participaciones federales	151
IV.3.3. Aportaciones federales	154
IV.4. Tratamiento presupuestal de la coordinación fiscal	155
IV.4.1. Ramo 28	156
IV.4.2. Ramo 33	162
IV.4.3. Sistema de evaluación del desempeño	174
IV.4.4. Transparencia y rendición de cuentas	176
Conclusiones	180
Bibliografía	186

INTRODUCCIÓN

En 1824 México adoptó la forma de Estado federal con la promulgación del Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de ese mismo año y estableció la existencia, en un solo ámbito de validez, de dos esferas jurídicas: la federal y la correspondiente a las entidades federativas.

Tras las luchas entre federalistas y centralistas que se suscitaron con motivo del federalismo en los años de 1835 y 1843, se inició un proceso de centralización política que comenzó durante la República Restaurada y continuó hasta el Porfiriato, a pesar de la expedición de la Constitución Liberal de 1857 y el Movimiento de Reforma que restablecieron formalmente el sistema federal. En este periodo inició también el proceso de concentración de atribuciones fiscales en el gobierno federal.

Desde ese momento, un tema fundamentalmente político, encerró una amplia problemática económica de la hacienda pública de las entidades federativas que, en los últimos años, se ha acentuado, tanto por el lado de los ingresos, como por el lado del gasto, derivada de la excesiva centralización de las facultades fiscales en manos del gobierno federal y la correlativa debilidad fiscal de las entidades federativas que, en un país con las carencias, desigualdades y dificultades como el nuestro, hacen difícil alcanzar la equidad en la distribución de los recursos, tarea por demás impostergable.

Así, el federalismo mexicano reclama una delicada tarea de construcción de nuevos equilibrios, políticamente viables y económicamente eficientes, cubiertos por un marco constitucional que haga posible la estabilidad y la certidumbre entre los distintos niveles de gobierno de nuestro sistema federal, como una de las preocupaciones centrales de esta tesis.

Forma parte de la investigación, también como cuestión medular, el tema relativo a la necesidad y efectividad de la intervención y participación estatal en la actividad económica y social, pues éstas se configuran como un instrumento

eficiente, junto a la planeación nacional del desarrollo, la rectoría económica del Estado y el sector paraestatal, para la adecuada asignación de los recursos y la redistribución de la riqueza. Vista de esta manera, la intervención y/o participación del Estado es perfectamente justificable para el logro de los objetivos del proyecto nacional, pues las tendencias actuales del comercio internacional, el impacto interno de los acontecimientos internacionales y la cambiante política nacional, así la reclaman.

Bajo esta tesitura el primer capítulo se dedicará al estudio del Estado y sus funciones, como marco jurídico y político del federalismo fiscal diferenciando por ello entre Estado y formas de Estado y entre gobierno y formas de gobierno y, de manera especial, se ocupará del análisis del sistema federal mexicano, su génesis y evolución, así como las atribuciones que, derivado de la adopción de esta forma de Estado tienen, tanto la Federación, como las Entidades Federativas y los municipios.

El segundo capítulo se dedica al análisis, de manera general, de la actividad financiera que despliega el ente estatal y, en particular, de su desenvolvimiento y alcances en los diversos sistemas jurídico-económicos existentes en el mundo, así como de su influencia en la distribución de ingresos, estabilización y desarrollo económico de los países.

Por lo que respecta al tercer capítulo éste se dirige al tratamiento de la política económica y, en particular, de la política fiscal y uno de sus componentes (ingresos) como principal instrumento del Estado para la realización de los fines generales y objetivos específicos que la misma plantea.

Finalmente, el capítulo cuarto, se dedica al examen del federalismo fiscal y los principales problemas que enfrenta, así como del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sus antecedentes, regulación jurídica y organismos que lo integran, poniendo especial énfasis, desde la perspectiva de las finanzas públicas, en los temas relativos a las participaciones y aportaciones federales y su

tratamiento presupuestal, así como su evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

Por último, la tesis incluye un apartado de conclusiones en el que presento, a la alta de consideración de mis sinodales, una serie de propuestas a propósito de coadyuvar a la solución de los complejos y difíciles problemas que la misma tesis plantea relacionados con el federalismo y la coordinación fiscal.

Cassandra Arlette Salgado Sánchez

CAPÍTULO I. MARCO JURÍDICO-POLÍTICO DEL FEDERALISMO FISCAL

El hombre, por su origen y naturaleza biopsicosocial, se ha cuestionado en el transcurso de los milenios sobre lo que lo rodea y, dentro de esta búsqueda constante, ha querido conocer y explicar, de la misma forma, al Estado. Dicha circunstancia, como es de suponerse, ha dado lugar a que éste sea objeto de estudio no sólo del Derecho o la Economía, sino también de otras disciplinas como, por ejemplo, la geografía, la antropología o la ciencia política y en consecuencia, como es natural, existan una gran variedad de interpretaciones sobre sus características, funciones, medios y fines.

A lo anterior, debe añadirse que el Estado, desde su nacimiento, ha evolucionado constantemente y que el concepto y forma de organización del mismo se ha transformado, hasta llegar al punto de que éste no solo se limite a expedir ordenamientos para regular la vida social o prestar servicios públicos, como predica la concepción tradicional, sino que se ha convertido además en una institución a través de la cual los actores políticos y ciudadanos materializan sus aspiraciones políticas, económicas, sociales y culturales.

Sobre su denominación y tipos, así como de la distinción que existe entre el concepto de Estado y de gobierno y de las funciones que éste último tiene a su cargo nos ocuparemos en el presente capítulo.

I.1. El Estado como medio jurídico-político del federalismo fiscal

Para poder entender el marco en el que tiene lugar el federalismo fiscal, así como de los principales problemas que involucra y sus posibles soluciones, no solo resulta necesario hacer un análisis detallado del proceso ingreso-gasto, sino que es indispensable además, delimitar el medio en el que éste se desenvuelve, es decir, comprender el concepto mismo del Estado y, como hemos dicho anteriormente, diferenciar dicho término con el de gobierno.

I.1.1. ¿Qué es el Estado?

La palabra estado, por ser un término amplio y complejo, supone diversas significaciones dependiendo de las ciencias que lo utilicen, del método que apliquen y del fin o los fines que persigan éstas. Conforme a su etimología, según Héctor González Uribe¹, se refiere a la manera de ser habitual, permanente de una persona o de un objeto y, en sentido estricto, desde su significación jurídico-política es la denominación de aquella forma política que adoptaron las sociedades en el mundo occidental desde fines del siglo XV y principios del XVI y que coincidió con el auge de las monarquías nacionales. Para ese autor, el Estado es una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.

Sin embargo, esta concepción no es única, existen diversas maneras de definirlo conforme a las distintas teorías que se han ocupado de explicar la naturaleza del Estado, por ejemplo, para Hans Kelsen, "...es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que lo constituye",² para León Duguit "...el Estado en sí mismo no es más que un hecho resultante del proceso social de diferenciación entre gobernantes y gobernados"³ y, en contraposición a los dos autores anteriores, para George Jellinek, autor de la Teoría de los Elementos del Estado, "...es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio",⁴ poder que, para Andrés Serra Rojas⁵, se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.

¹ Cfr. González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, Décimosexta edición, México, Ed. Porrúa, 2010, p. 51.

² Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Quinta reimpresión, trad. De Eduardo García Máynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 215 y 216.

³ González Uribe, Héctor, *op. Cit.*, nota 1, p. 332.

⁴ Jellinek, George. *Teoría General del Estado*, trad. De Fernando de los Ríos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 196.

⁵ Cfr. Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*, Décimoprimer edición, México, Ed. Porrúa, 1990, p. 167.

Desde una perspectiva económica “...el Estado moderno es [...] una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Es una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones del capitalismo, porque tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos. En este sentido, el Estado es una “tercera fuerza” que coercitivamente impone las “reglas del juego” a los individuos en el intercambio económico. Pero el Estado también es, al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político.”⁶

Hasta aquí, se han descrito algunas de las definiciones que sobre el Estado existen y aunque han sido mucho los estudiosos que han dado significado al mismo es común que este término se confunda con el de gobierno, y desde este momento aclaramos que, “... El Estado es la unidad total –pueblo y gobierno a la vez-; el gobierno es una parte del Estado, la parte encargada de llevar al pueblo a la consecución del bien público temporal. En otras palabras, el Estado, en su unidad y totalidad, es el titular de la soberanía; en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía.”⁷

Las características y clasificaciones del término gobierno, las abordaremos a continuación.

⁶ Ayala Espino, José. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa/Facultad de Economía, 2004, p. 32.

⁷ González Uribe, Héctor, *op. cit.*, nota 1, p. 394.

I.1.2. Formas de gobierno

Como ya expresé anteriormente el gobierno es distinto del Estado, la expresión gobierno se refiere a "...la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado [...]. En particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o a sus órganos auxiliares".⁸

Ahora bien, por formas de gobierno, nos referimos a "...los diferentes modos de formación de los órganos estatales, instituciones y figuras jurídicas idóneas creadas por el Estado para el cumplimiento de su objeto y ejercicio soberano, de conformidad a su historia, idiosincrasia, costumbres y tradiciones."⁹

Desde la antigüedad, Aristóteles en su obra *Política*, bajo los criterios del número de personas en el ejercicio del poder y los fines de éstas en su ejercicio distinguió entre dos tipos de formas de gobierno: puras o perfectas e impuras, degeneradas o corrompidas, refiriendo que "...cuando las formas puras de gobierno, monarquía o poder en manos de un solo sujeto, aristocracia como el poder a cargo de un número reducido de personas, y democracia o poder ejercido por una generalidad de individuos, al perder sus cualidades originales y lejos de lograr el bien general tan sólo buscan el beneficio particular, caen en la corrupción, haciendo degenerar las formas puras en tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente, provocando no sólo la inconformidad interior, sino al devenir el desorden, ponen en peligro la estabilidad y equilibrio del propio Estado"¹⁰. Actualmente, las formas de gobierno que imperan en todo el mundo son variaciones al modelo clásico antes descrito adoptando, como criterio general, la clasificación bipartita de monarquías y repúblicas como a continuación explicaremos.

⁸ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 5, p. 454.

⁹ Hidalgo de la, Luis. *Teoría General del Estado*, México, Ed. Porrúa, 2008, p. 165.

¹⁰ Citado por Hidalgo de la, Luis, *ídem*.

I.1.2.1. Monarquía

El origen teocrático de esta forma de gobierno dotó al monarca de carácter divino quien, por adhesión reverente de sus súbditos y bajo la premisa de la inexistencia de los derechos del individuo, encontró el fundamento de su autoridad. Al respecto, Agustín Basave Fernández del Valle¹¹, nos explica que el carácter esencialmente afectivo que se profesa deferentemente al monarca no se funda en la comprobación actual de cualidades personales que le justifiquen, sino que es anterior a toda revalidación de título o cualidades que la puedan fundar. La simple descendencia de antepasados gloriosos y el espíritu de raza perviven en determinadas personas-símbolos pues, el derecho de ocupación del trono se obtenía típicamente conforme a la ley dinástica de sucesión y, ocasionalmente, a través de las monarquías electivas, como es el caso del Estado del Vaticano, en las cuales se erigía un órgano creado únicamente para elegir al monarca y elevarlo al trono asignando así supremacía política a los electores.

Posteriormente, tras la evolución de la monarquía y al final del imperio romano, el monarca, conservando aún su autoridad religiosa, militar y judicial ilimitada, así como ciertos rasgos divinizantes, era considerado no sólo como un dios sino también como propietario del Estado, surgiendo de este modo el absolutismo monárquico por el cual el monarca conservó el derecho ilimitado de disposición de los bienes espirituales y temporales de los súbditos a favor del Estado, es decir, en favor de él mismo.

De lo anterior, se desprende que esta forma de gobierno, aún en la actualidad, "... se caracteriza por corresponderle a una sola persona física, a una sola voluntad, encarnar el órgano supremo del Estado, dirigirlo y ejercer en forma vitalicia el poder ejecutivo, cuyo mandato abandona tan sólo por muerte,

¹¹ Cfr. Basave Fernández del Valle, Agustín. *Teoría del Estado: fundamentos de filosofía política*, México, Ed. Trillas, 2002, p. 153.

abdicación o deposición, transmitiendo sus facultades dada la línea sucesoria establecida en la ley dinástica o la costumbre.”¹²

Sin embargo, algunos autores consideran que esta forma de gobierno está desapareciendo y que en la actualidad subsisten “...las monarquías limitadas de corte constitucional o parlamentario, en las cuales los monarcas están supeditados a un orden jurídico, y por ello los órganos a cuyo cargo están las funciones legislativa y judicial se enmarcan dentro del sistema de división de poderes, en tanto el monarca de conformidad al estatuto en vigor puede o no ejercer el poder ejecutivo, casos ambos donde la soberanía ya no se encuentra en sus manos sino que es de orden popular.”¹³

I.1.2.2. República

Bajo esta forma de gobierno el poder reside en la sociedad soberana, quien lo ejerce a través de sus representantes que son designados por tiempo determinado para ser sucedidos al término de su mandato por aquellos nuevamente elegidos, “...los hace responsables jurídicamente ante ella de la realización de su actividad durante el tiempo de su ejercicio, correspondiendo a la ley establecer sus responsabilidades, facultades, derechos y competencias, concedidas únicamente por un poder limitado”.¹⁴

Este régimen puede adoptar a su vez la forma presidencialista o parlamentaria, cuya principal diferencia es que en el primer caso el titular del órgano Ejecutivo es jefe de Estado y jefe de gobierno, en tanto que, en el segundo, el primer ministro es el jefe de gobierno y el Presidente de la República es el jefe de Estado.

¹² Hidalgo de la, Luis, *op. cit.*, nota 9, p. 166

¹³ *Ibidem*, p. 167.

¹⁴ *Ibidem*, p. 168.

I.1.2.2.1. República presidencialista

La forma de gobierno republicana presidencialista se caracteriza principalmente por la aplicación del principio de separación de poderes, el cual, además de limitar o impedir el despotismo de cualquier poder estatal, garantiza cierto grado de autonomía a cada uno de los órganos en el ejercicio de sus funciones.

La maestra María de la Luz González y González¹⁵ refiere que para Loewenstein, Burdeau y Verney el gobierno presidencial, en lo que concierne a la organización del poder estatal, dispone de las siguientes peculiaridades:

1. El poder ejecutivo recae en el Presidente designado por el pueblo a través de voto popular, el cual le confiere legitimidad democrática;
2. Los jefes de los departamentos o Secretarios de Estado, son propuestos por el Presidente. Por regla general, no pueden ser miembros de las Cámaras, resaltándose así la separación personal entre el poder ejecutivo y el legislativo, aunque pueden estar autorizados para concurrir y tomar parte en los debates;
3. El Presidente no es políticamente responsable ante la Asamblea, pero sí le puede ésta exigir responsabilidad por transgresión de la ley o de la Constitución. Esta acción de la Asamblea encarna un control de la corrección jurídica de los actos del Ejecutivo y,
4. El Presidente no puede disolver a la Asamblea.

I.1.2.2.2. República parlamentaria

Esta forma de gobierno nació como respuesta al enfrentamiento que existía entre la autoridad del Rey y la de la Cámara de representantes, pues los combinó y materializó en una institución denominada Gabinete ministerial para que, con la colaboración entre dos poderes en discordia, naciera una autoridad

¹⁵ Cfr. González y González, María de la Luz. *Teoría General del Estado*, México, Ed. Porrúa, 2008, pp. 586 y 587.

gubernamental única: el Consejo de Ministros del Rey investido de la confianza parlamentaria.

Actualmente, esta forma de gobierno se concibe como “... aquel régimen de colaboración de poderes, dualista y equilibrado, que se define por la responsabilidad política de los ministros ante la asamblea o parlamento.”¹⁶

Las características de la república parlamentaria, según Ángela Vivanco M.¹⁷, son las siguientes: un jefe de Estado que no ejerce funciones políticas, sino que representa internacionalmente al Estado, encabeza ceremonias oficiales, tiene la jefatura simbólica de las Fuerzas Armadas y firma las Leyes que el Parlamento y el Gabinete aprueben; el jefe de Estado, que es designado por medio de elección indirecta o elegido por la Asamblea por un periodo determinado, no es responsable políticamente, es decir, no puede ser acusado ni destituido por la Asamblea; el Gabinete, asume colegiadamente las funciones gubernamentales y administrativas. El liderazgo recae en el Jefe de gobierno, un *primus inter pares* que puede llamarse Primer Ministro, Canciller, Presidente del Gobierno, del Consejo de Ministros, etcétera. A lo anterior, añade que para que sea un verdadero Parlamentarismo, se trata que el Gabinete y la Asamblea tengan recíprocas y equivalentes facultades de control y, por tanto, la Asamblea, tiene la facultad de exigir permanentemente responsabilidad política al Gabinete y el Jefe de Gobierno tiene a su vez, la facultad de disolver la Asamblea y convocar a nuevas elecciones.

I.1.3. Formas de Estado

Como ya he hecho referencia en apartado anterior con la palabra Estado se designa a la comunidad política misma o a la organización del poder público de la comunidad social que dicta su Derecho. Por forma de Estado debe entenderse la “...descripción modelística de lo que se pretende hacer con el poder, desde su

¹⁶ Vivanco M., Ángela. *Curso de Derecho Constitucional. Bases conceptuales y doctrinarias del Derecho Constitucional*, Segunda edición, Chile, Ed. Ediciones Universidad Católica de Chile, 2001, Tomo I, p. 315.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 315 y 316.

génesis y hasta el cumplimiento de las finalidades que se persigan mediante su ejercicio. La pregunta sobre el tipo de Estado, se plantea inquiriendo el “qué” y el “para qué” de la construcción estatal.”¹⁸, dicho en otras palabras, las formas de Estado se refieren a la manera de ser del propio Estado que al adquirir un aspecto propio lo distingue de otras organizaciones políticas semejantes, es decir, jurídicamente el Estado se individualiza y se distingue de otros por la especial estructura de sus órganos fundamentales y la situación en que los mismos se encuentran respecto de los otros.

De aquí, surgen dos formas de Estado que son: el Estado simple o unitario conformado por una sola soberanía, población y territorio y el Estado compuesto o complejo que se forma por otros Estados, es decir, es un Estado de Estados.

I.1.3.1. Estados unitarios o simples

En los Estados unitarios el ejercicio de su soberanía no se ve afectada por la intromisión de otros poderes debido a que el poder legislativo, judicial y administrativo pertenece a un solo titular representado por el Estado mismo, sus instituciones de gobierno, según Xifra Heras¹⁹, constituyen un solo centro de impulso político y todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común.

Se caracteriza por la centralización política y económica del mismo, es decir, de él emanan las decisiones políticas fundamentales mismas que son ejecutadas por los órganos administrativos creados para tal efecto, se trata pues de una centralización política y una descentralización administrativa porque siguiendo a Andrés Serra Rojas “...el Estado unitario es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas.”²⁰

¹⁸ Citado por Covián Andrade, Miguel. *Teoría Constitucional*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., CEDIPC, 2004, Volumen Primero, p. 331.

¹⁹ Cfr. Citado por Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 5, p. 550.

²⁰ *Ibídem*, p. 551.

I.1.3.2. Estados compuesto o complejos

Cuando hablamos de Estados compuestos o complejos nos referimos a aquellos que se componen de territorios autónomos, que declinan ciertas potestades a un poder central, como es el caso de la Unión de Estados, la Confederación de Estados y el Estado Federal que en seguida explicaremos.

I.1.3.2.1. Unión de Estados

La unión de Estados, en sentido amplio, se refiere "... a toda liga estable entre dos o varios de ellos apoyados en un orden jurídico [en el que] 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..."²¹. En un sentido más restringido, se debe distinguir entre dos tipos: (i) la unión personal, por la cual el conjunto de Estados tiene un mismo jefe de Estado, autonomía plena en el orden internacional y organización interna propia y, (ii) la unión real, en la que los Estados se constituyen, mediante acuerdo, como una única persona internacional a perpetuidad bajo una misma autoridad.

I.1.3.2.2. Confederación de Estados

La Confederación de Estados ocurre cuando "... varios Estados han decidido formar, en forma permanente y orgánica, una Unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos, pero a la cual delegan ciertos y limitados poderes [teniendo] como base un pacto internacional o interestatal, para realizar propósitos concretos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la Confederación no pueden extenderse más allá de lo pactado, ni implican intervención en los asuntos propios de un Estado soberano. El gobierno central no aparece con mucho poder y las relaciones entre los Estados no son muy rigurosas".²²

²¹ González y González, María de la Luz, *op. cit.*, nota 15, pp. 363 y 364.

²² Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 5, p. 552.

Del Vecchio establece que en este caso “...los Estados que se unen subsisten con su soberanía propia (aun cuando después de la unión ya no sea tan amplia como antes) en el seno de aquella más amplia organización, surgida por vía de convenio o tratado entre esos mismos Estados pudiendo hacer inestable a toda la Confederación y por tanto poner en riesgo el objetivo común a toda Confederación”,²³ éste para Manuel García Pelayo es, “...salvaguardar el exterior e interior de la misma.”²⁴

I.1.3.2.3. El Estado Federal

El Estado Federal, como forma de organización estatal, surge por primera vez en 1787 con la expedición de la Constitución Norteamericana, como una forma híbrida entre la Confederación y el Estado Unitario que, según Manuel García Pelayo²⁵, más que tratarse de un esquema previo, respondía a necesidades prácticas, se trataba de buscar una fórmula que hiciera compatibles la existencia de los Estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismo en la esfera de sus funciones.

Sin embargo, debido a la imprecisión jurídico-política con que nació esta forma de Estado, se formularon una serie de teorías contrapuestas que intentaban explicar su naturaleza jurídica. Las discusiones al respecto giraban en torno a dos conceptos: a) la soberanía²⁶ y su posible o no posible armonización con el hecho de la pluralidad estatal y, b) al orden jurídico o acto constitutivo de tal Estado, surgiendo así, de acuerdo con ese mismo autor, las siguientes: i) la teoría de la doble soberanía (o cosoberanía); ii) la teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal (Asimilación a Confederación); iii) la teoría que afirma como único

²³ Armenta López, Leonel Alejandro. *La forma federal del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 34.

²⁴ García Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, España, Ed. Alianza Editorial, 1999, p. 209.

²⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 215.

²⁶ Eduardo Andrade Sánchez en su obra *Teoría general del Estado* nos explica sobre la soberanía que ésta surge con el Estado nacionalista y, que además, se trata de un concepto básico que constituye el punto de contacto entre la realidad política que el Estado significa y su configuración jurídica; sirve de gozne entre las consideraciones de índole política relativas a la factibilidad del poder, y las construcciones de carácter jurídico en cuanto a la manera como se manifiesta ese poder del Estado.

Estado al Estado Federal (Asimilación a Estado Unitario); iv) la teoría que afirma que la Federación es el único Estado soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado; v) la teoría de las tres entidades estatales (o del tercer término) y, finalmente, vi) la teoría que concibe al Estado Federal como forma avanzada de descentralización.

A continuación haremos una breve descripción de las mismas.

- i. **Teoría de la doble soberanía (o cosoberanía).** Esta teoría, representada por Tocqueville y Weitz, afirma que la soberanía está dividida entre la Federación y los Estados miembros y que cada uno es competente en su respectiva esfera. Tanto la Federación como Estados miembros son auténticos Estados.
- ii. **Teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal (Asimilación a Confederación).** Esta teoría, representada por Seydel, Max y Calhoun, con éste último conocida como la teoría de la nulificación, sostiene que los Estados miembros son los únicos soberanos no así la Federación.
- iii. **Teoría que afirma como único Estado al Estado Federal (Asimilación a Estado Unitario).** Sostiene que el único Estado es el Federal, en un sentido unitario, pues el Estado renuncia a su soberanía en favor de un poder central, y de esta forma sólo la Federación es Estado soberano. Esta teoría representada por Zorn y por la escuela vienesa de derecho positivo, se basa en la indivisibilidad de la soberanía y/o en la unidad del derecho constitucional como sistema normativo cerrado.
- iv. **Teoría que afirma que la Federación es el único Estado soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado,** sin embargo, la existencia de sus Estados miembros son resultado de la creación estatal.
- v. **Teoría de las tres entidades estatales (o del tercer término).** Cuyo concepto original es kelseniano. Plantea una construcción monista y jerárquica donde la Federación y los Estados miembros se subordinan al orden jurídico general.

- vi. **Teoría que concibe al Estado Federal como forma avanzada de descentralización.** Esta teoría está representada por Kelsen, Eisenmann y Durand, consideran que el Estado presenta una descentralización de forma especial y de grado más elevado.

Ahora bien, de las teorías antes descritas se han formulado a lo largo del acontecer histórico del federalismo múltiples definiciones sobre el mismo, al respecto, Lapradelle sostiene que "...el Estado federal es más que una persona de derecho público, es una soberanía y por consiguiente un Estado integrado por la totalidad del territorio de sus estados miembros y cuya organización descansa en una Constitución no pudiendo abandonar el pacto al que se han sometido."²⁷

Por su parte, George Jellinek considera que "...en el Estado federal se trata de una unión de derecho público entre Estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen de suerte que, en conjunto, son soberanos, es decir, cosoberanos, pero concebidos particularmente están sometidos a ciertas obligaciones [...] De los Estados que forman la unidad nace el poder del Estado federal, bien sea porque los gobiernos de los Estados miembros, en su unidad, forman el poder supremo del Estado federal, ya porque los órganos particulares del poder del Estado federal nazcan de la unidad del pueblo federal conforme a la Constitución, como pasa con el presidente de la República federativa."²⁸

Leonel Alejandro Armenta López nos dice que "...el Estado federal es aquel 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 que es la Constitución..."²⁹ por lo que Miguel Carbonell opina que "...el federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tiene su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido

²⁷ Citado por Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.*, nota 23, p. 34.

²⁸ *Ibidem*, p. 35.

²⁹ *Ibidem*, p. 37.

entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas,³⁰ en el que deben concurrir, además, tres condiciones operativas según José Gamas Torruco³¹: el que las entidades federativas, en primer término, tengan una zona significativa de competencia, es decir, que sus facultades sean suficientes para establecer un equilibrio real con el centro nacional siempre dotado de facultades que revisten mayor fuerza real.

En segundo término, que los gobiernos de las entidades federativas cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplir con las responsabilidades que tienen asignadas y por último, que las circunstancias políticas y sociales reales favorezcan el cumplimiento efectivo de la autonomía estatal, de manera que los gobiernos de las entidades federativas efectivamente ejerciten el poder local.

Ahora bien, la estructuración de un sistema federal sustentado en condiciones antes escritas, podría, como lo establece Miguel Carbonell³², resolver tres necesidades fundamentales, a saber: organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades; integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias y dividir el poder para salvaguardar la libertad.

De lo anterior, podemos desprender las características esenciales del Estado Federal que Francisco Porrúa Pérez³³ considera son las siguientes:

³⁰ Carbonell, Miguel. *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p. 380.

³¹ Cfr. Gamas Torruco, José. *Federalismo Fiscal*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional IV*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 159.

³² Cfr. Carbonell, Miguel. *Significado y alcance del artículo 40 constitucional: republicanismo, representación, democracia y federalismo*, Revista Pandecta, México, tercera época, núm. 12, septiembre-diciembre de 2005, p. 24.

³³ Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*, Vigésima edición, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 471.

- 1) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.
- 2) Una población, que dentro del Estado miembro, forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal, los pobladores del Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.
- 3) Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.
- 4) La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores, siendo estos últimos representantes de los Estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los Estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por Estado.

O si se quiere, desde el punto de vista de la tesis de la cosoberanía, las características del Estado federal según Leonel Alejandro Armenta López son: "...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."³⁴

³⁴ Armenta López, Leonel Alejandro. *op. cit.*, nota 23, p. 37.

I.2. Bases constitucionales del Estado Federal mexicano

La formación actual del Estado mexicano, en su estructura Constitucional, encuentra su origen en el deseo de su pueblo por cambiar el sistema de producción y organización social, judicial y administrativa de tres siglos de Virreinato. Así, por lo que toca al régimen federal, éste fue resultado de intensas luchas entre liberales y conservadores y, aunque surgió desde 1824, esta forma de Estado fue interrumpida durante los años de 1835 y 1843 con la expedición de las Siete Leyes y las Bases Orgánicas respectivamente, hasta 1857 con la expedición de la Constitución de ese mismo año, pero no fue sino hasta 1917 cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recoge los anhelos de libertad y justicia expresados por las clases populares de México, el Constituyente ratificó el federalismo como forma de gobierno, base del federalismo fiscal, como explicaremos en los siguientes apartados.

I.2.1. Antecedentes del federalismo en México

Jorge Carpizo expresa, sobre el origen del federalismo en México, que se han expuesto tres interpretaciones: "...la primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desunido y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano y, la tercera, que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones."³⁵

Para el autor antes citado la interpretación de mayor aceptación es la que considera al sistema federal como una necesidad para unir lo que estaba

³⁵ Carpizo, Jorge. *Sistema federal mexicano*, en *Los sistemas federales del continente americano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, p. 467.

desunido, es decir, el autor encuentra el germen del sistema federal mexicano en la Constitución de Cádiz de 1812 la que además de abolir la persona del virrey, estableció las bases de organización de las diputaciones provinciales y, al restablecerse la misma en 1820, las provincias, dotadas de capacidad representativa y administrativa y por tanto sinónimo de democracia, y más aún de disolución del Estado absolutista, exigieron se restableciera este mismo sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.

Es decir, como lo expresa Luis F. Aguilar Villanueva,³⁶ el federalismo en México tiene su origen en los planteamientos y debates que tuvieron lugar al inicio de la vida independiente de México y que buscaron definir cuál debía ser la organización política que garantizara la soberanía y la integridad territorial del Estado mexicano naciente, así como un gobierno estable y eficaz en el cumplimiento de sus funciones públicas e incluso establece que todavía en la segunda mitad del siglo XIX, liberales y conservadores protagonizaron luchas intelectuales y políticas que tenían como propósito instaurar su respectivo proyecto de nación. Los primeros insistían en una república federal, basada en el reconocimiento y la garantía de las libertades individuales. Los segundos consideraban, por el contrario, que el nuevo Estado debía construirse en continuidad con las instituciones coloniales y las corporaciones sociales establecidas.

Sobre este tema Jesús Ortega³⁷ nos explica que México después de obtener su independencia, decidió y adoptó el sistema de República Federal; el artículo 5° del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 (Decreto del 31 de enero), fue claro al expresar: “La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.” Sin embargo, esta organización jurídico-política estaría vigente hasta el 15 de diciembre de 1835, fecha en que se expiden las Bases

³⁶ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F. *El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 109.

³⁷ Cfr. Ortega, Jesús. *Hacia un nuevo federalismo*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 191.

Constitucionales y que siendo de corte centralista dieron fin al sistema federal, pues en el artículo 3° se estableció que “El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular”,³⁸ ya no federalista. Posteriormente el 30 de diciembre de 1836, los centralistas logran imponer una Constitución, nos referimos a las Siete Leyes, la que se caracterizó por el restablecimiento de la república central y por el establecimiento de una institución denominada Supremo Poder Conservador, “...que en concepto de la mayoría de la asamblea vino a ser el arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pudieran traspasar los límites de su atribuciones, según lo había anunciado en términos generales el artículo 4° de las Bases Constitucionales”³⁹ pero que según Roberto Ortega Lomelín⁴⁰ se acercaba más al tipo del poder despótico y absoluto, uno de los más fieles reflejos de la vida del México conservador.

Más tarde, Nicolás Bravo como presidente de la República, designó el 23 de diciembre de 1842 a ochenta notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa y elaborarían las bases constitucionales que bajo el título de Bases de Organización Política de la República Mexicana, conocidas con el nombre de Bases Orgánicas, Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia) sancionaría y publicaría en 1843. Con su expedición el centralismo se acentuó al imponer en su artículo 1° que: “La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.”⁴¹

Fue hasta 1856 cuando “... el pensamiento de que México se debía organizar de acuerdo con la estructura federal triunfó, y en la Constitución de 1857 se infiltró el espíritu federalista y diseñó un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintivas y peculiaridades que con los años se han acentuado y perfilado, hasta constituir un régimen de características surgidas de la realidad y

³⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, Vigésima edición, México, Ed. Porrúa, 1997, p. 203.

³⁹ *Ibidem*, p. 202.

⁴⁰ Cfr. Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo: la descentralización*, México, Ed. Porrúa, 1988, p. 40.

⁴¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 38, p. 406.

necesidades del pueblo mexicano.”⁴² La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, parteaguas entre el Estado centralista y conservador y el Estado federal de 1857, consolidó el federalismo mexicano en su artículo 40 al establecer: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”⁴³, sin embargo Luis F. Aguilar Villanueva nos aclara que “...a pesar de que la Constitución de 1857 respetó la existencia de dos esferas soberanas, federación y estados, conforme a lo establecido por el Acta constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, la práctica política y administrativa fue adquiriendo cada vez más rasgos centralistas con la intención de consolidar la integridad territorial y la identidad nacional. La meta última era la construcción de un verdadero Estado nacional.”⁴⁴

1.2.2. Federalismo en la Constitución Política de 1917

Después de la Revolución Mexicana y ante la necesidad de configurar un marco jurídico-político que sentara las bases para la organización social y económica del país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, reproduce en su artículo 40 el texto de los enunciados federalistas del Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año.

Sobre este punto, algunos autores opinan que “... el Estado Federal mexicano [...] ofrece los rasgos generales de la teoría del Estado Federal: Un orden jurídico integral que regula a la Federación y a los Estados miembros; la subordinación a un pacto general que define las atribuciones de los órganos federales y la posición jurídico-constitucional de los Estados miembros, que considera soberanos en cuanto a su régimen interior, debiendo adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su

⁴² Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 35, p. 471.

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 38, p. 613.

⁴⁴ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, nota 36, pp. 109 y 110.

división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, subordinado a las bases que el artículo 115 de la Constitución señala⁴⁵ aunque, consideramos que el Estado federal mexicano se encuentra fuertemente centralizado administrativa, política y económicamente pues el gobierno federal se ubica por encima de la soberanía de los Estados y de la autonomía de los municipios lo cual además, "... constituye [...] un [...] obstáculo para el desarrollo regional; incluso para el gobierno diario de los pueblos o los municipios; para la simple tarea de guardar el orden y la paz pública; o para la no menos importante tarea de administrar justicia." Todo ello porque "... las prácticas de concentración del poder en la Federación se hacen en contra de los mandatos constitucionales, pervirtiendo el orden racional constituido, causando, [...], verdaderos perjuicios y obstaculizando el progreso del país."⁴⁶

Fue así como el federalismo mexicano se plasmó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer en sus artículos 39, referido a la soberanía nacional; 40, que consagra la forma de gobierno federal y establece que la República Mexicana se integra de estados libres y soberanos y los artículos 41, 49 y 116, que disponen como habrá de ejercer el poder la federación y sus partes integrantes.

Sobre los mismos debemos entender, en primer lugar, por República aquella forma de gobierno en la que "...la titularidad de ciertos poderes es temporal, quienes desempeñan ciertos cargos públicos lo hacen por un lapso previamente determinado, se accede a ellos mediante la consulta periódica a la opinión de la ciudadanía, misma que se emite por medio del sufragio..."⁴⁷ en oposición a las monarquías o a las dictaduras. En México, esta forma de gobierno se adoptó por primera vez en el acta constitutiva del 31 de enero de 1824 que estableció en su

⁴⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 5, p. 551.

⁴⁶ Barragán Barragán, José. *El Federalismo Mexicano: visión histórico Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 2.

⁴⁷ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Tercera edición, México, Ed. Oxford University Press, 2008, p. 114.

artículo 5° “La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.”⁴⁸

Por otro lado, en las formas políticas representativas, “...el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del ejercicio del Poder Legislativo Federal, que ejercen los diputados y senadores a nombre de la Nación mexicana, y se reúnen en una Asamblea General que se denomina el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores. [...] La República se denomina democrática cuando todas las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos.”⁴⁹

El concepto de democracia que puede referirse, tanto a una forma de gobierno, como a un principio legitimador de la Constitución, tiene ciertos rasgos comunes en ambos casos como son, según Kurt L. Shell⁵⁰, los siguientes:

1. El principio de la "soberanía popular". No debe existir ninguna instancia política (aparte de la legitimada por el pueblo) que detente la decisión última sobre las leyes bajo las que el pueblo ha de vivir.
2. El concepto pueblo comprende a todos los ciudadanos que residen permanentemente en un territorio y que disfrutan la mayoría de edad legal.
3. En el seno del pueblo reina el principio de igualdad en lo que atañe a la participación en el proceso de formación de la voluntad política.
4. La democracia exige que existan instituciones que permitan al "pueblo soberano" expresar su voluntad y participar de esta manera en el proceso de formación de su voluntad política. Estas instituciones pueden tener un carácter directo, plebiscitario o representativo.
5. La democracia reclama, por tanto, la protección de al menos aquellas libertades que el pueblo necesita para la libre formación de su voluntad, esto es de aquellos derechos fundamentales que articulan el proceso de la libre formación de la opinión en lo que concierne a las decisiones políticas.

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 38, p. 154.

⁴⁹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 5, pp. 553 y 554.

⁵⁰ Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 47, pp. 114-116.

6. Ha de existir igualdad social por lo menos hasta el extremo de que ninguna parte de la población, a causa de deficiente preparación, se vea excluida de la posibilidad de percatarse de sus propios intereses; hasta el punto de que la concentración del poder no sea monopólica que suponga una imposibilidad de que el poder económico-social no determine el proceso político de una manera unilateral y al margen de la voluntad mayoritaria.

Por su parte, el artículo 41 Constitucional encuadra en la tesis de la descentralización política como característica del Estado Federal, "... puesto que el poder de éste descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el estatal particular."⁵¹

Ahora bien, como ya se explicó, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la Federación y el de los Estados miembros y, en ambos casos, se reconoce para el ejercicio del poder su división en tres órganos para el cumplimiento de sus funciones: legislativo, ejecutivo y judicial.

Es por esta razón que la distribución de competencias y facultades entre los órdenes de gobierno, según Luis Aguilar Villanueva⁵² constituye el tema y problema principal del federalismo mexicano. Más preocupados en la organización política del Estado que en la definición de las atribuciones de sus órdenes gubernamentales, los constituyentes de 1857 reprodujeron en el artículo 124 un principio de la Constitución de los Estados Unidos: facultades expresas para los poderes federales y atribuciones implícitas para los estados federados. Este principio se refrendó en la Constitución vigente, donde se identifican también ciertas áreas de concurrencia entre los poderes federales y locales, como a continuación explicamos:

⁵¹ Ortega Lomelín, Roberto. *op. cit.*, nota 40, pp. 65 y 66.

⁵² Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F. *op. cit.*, nota 36, p. 113.

I.3. Federalismo, entidades federativas y municipios

Como señala José María Serna de la Garza⁵³, desde el punto de vista de la organización del Estado federal, el principio de supremacía constitucional significa que todos los órdenes normativos que conviven dentro de la estructura federal, están subordinados a una norma de normas, a una norma de jerarquía superior que da unidad a todo el sistema. Toda norma o acto de autoridad que contradiga a dicha norma no tiene posibilidad de existencia jurídica, es revisable y potencialmente anulable por los órganos facultados para tal efecto.

El autor antes mencionado, nos explica que es requisito indispensable para calificar a un sistema federal establecer a nivel constitucional la división de competencias entre un nivel central (o federal) y un nivel local de gobierno, pues "...Al ser esto así, y al introducir el principio de la supremacía constitucional, la división de competencias participa de la supremacía característica de la Constitución, y queda protegida por el sistema de justicia constitucional correspondiente."⁵⁴

Sin embargo, Faya Viesca considera que el reparto de competencias en un sistema federal como el nuestro es complejo, pues por una parte, tanto la Federación como sus Estados miembros concurren en el ejercicio de sus funciones dentro de un mismo espacio político (territorio nacional) y, por la otra, para que la distribución de competencias tenga éxito es necesario "... que el Constituyente racionalice las facultades que va a distribuir, en atención al desarrollo histórico, político, cultural y social de la comunidad nacional."⁵⁵

Para este mismo autor, la distribución de competencias entre los poderes federales y los Estados se puede llevar a cabo de acuerdo a los siguientes sistemas:

⁵³ Cfr. Serna de la Garza, José María. *El sistema federal mexicano: un análisis jurídico*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 2009, p. 22.

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ Faya Viesca, Jacinto. *El federalismo mexicano: régimen Constitucional del Estado Federal*, México, Ed. Porrúa, 1998, p. 69 y 71.

- a) Se establecen con absoluta precisión las competencias exclusivas del Gobierno Federal, y las competencias exclusivas de los Estados. Mediante este sistema se trata de enumerar el cuadro total de competencias atribuido a uno y otro ámbito de autoridad. Este sistema presenta graves deficiencias, pues pretende racionalizar de manera total sendos ámbitos de competencia. Esto es muy difícil y complejo dada la enorme, creciente y cambiante actividad del Poder público.
- b) El segundo sistema se limita a enumerar solamente las competencias que la Constitución otorga a los Estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enumeradas a favor de los Estados, se entienden como conferidas a la autoridad federal.
- c) El tercer sistema enumera una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los Estados. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación.

Javier Pérez Royo al respecto opina que “... la tendencia en todos los estados federales ha sido una tendencia a la ampliación de los poderes de la Federación en detrimento de los poderes de los estados miembros. Pero el mecanismo constitucional de distribución de competencias suele ser el de poderes enumerados a favor de la Federación y poderes residuales a favor de los estados miembros.”⁵⁶

Según este mismo autor, para la articulación concreta de las competencias entre la Federación y los estados miembros se suele utilizar dos criterios:

1. El criterio de las materias exclusivas, esto es, aquel por el cual se atribuye la competencia sobre una determinada materia de manera alternativa, bien a la

⁵⁶ Pérez Royo, Javier. *Curso de derecho constitucional*, España, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000, pp. 987 y 988.

Federación bien a los estados miembros. Tal criterio tiene diversas modalidades de aplicación.

- Materias de competencia exclusiva de la Federación;
- Materias de competencia exclusiva de los Estados miembros;
- Materias cuya legislación corresponde a la Federación y la ejecución a los Estados miembros, incluyendo el desarrollo legislativo por vía reglamentaria. En tal caso puede hablarse de competencia compartida, porque la competencia está compartimentada entre las dos instancias de poder de acuerdo con funciones constitucionales distintas;
- Materias cuya legislación corresponde a los Estados miembros y la ejecución a la Federación. Se trata de casos muy poco frecuentes y de poca importancia, reduciéndose casi exclusivamente a los casos de ejecución de la legislación estatal fuera del territorio de la Federación para lo que es necesario el servicio exterior de la Federación, y

2. El criterio de las materias concurrentes consistente, como su propio nombre lo indica, en que se puede producir la regulación de una materia, tanto por la Federación como por los Estados miembros. También son posibles diversas modalidades de aplicación:

- Habilitación a los Estados miembros para que regulen una determinada materia si la Federación no hace uso de sus competencias sobre la misma.
- Materias cuya regulación está confiada a los Estados miembros, pero en las que pueden intervenir la Federación, si se considera necesaria una regulación unitaria.

O si se prefiere, como señala Jorge Carpizo⁵⁷, la distribución de competencias en el Estado federal mexicano se asigna conforme a las siguientes facultades: facultades atribuidas a la Federación; facultades atribuidas a las entidades federativas; facultades prohibidas a la Federación; facultades prohibidas a las

⁵⁷ Cfr. Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 240.

entidades federativas; facultades coincidentes; facultades coexistentes; facultades de auxilio y, facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

Por su parte, Juan Bruno Ubiarco Maldonado⁵⁸, explica que la clasificación de competencias entre Federación y Estados en cuanto a sus materias, son: materias exclusivas para la Federación, materias exclusivas para los Estados, materias de competencia compartida, y materias concurrentes.

I.3.1. Facultades constitucionales de la Federación

Las facultades del gobierno federal se encuentran dispersas en diversos artículos de la Constitución, entre las cuales encontramos, por ejemplo, el artículo 73 que enlista las facultades y materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión; el 89 que estipula las facultades del presidente de la república; el 104 que describe las atribuciones de los tribunales de la Federación; los artículos 117 y 118 que establecen ciertas prohibiciones a los estados en materia política, económica y tributaria y, por último, los artículos 25 y 28 que prevén las áreas estratégicas de competencia federal.

En términos generales, el gobierno federal es el responsable de las relaciones exteriores, defensa, acuñación de moneda, política interior y las políticas de estabilización macroeconómica y de redistribución de la riqueza. También es el rector del desarrollo nacional (artículo 25), elabora planes nacionales (artículo 26), resuelve conflictos entre dos o más Estados y lleva a cabo actividades que un solo Estado no es capaz de realizar con eficiencia debido a la complejidad y extensión de un problema (regulación y control ecológicos, por ejemplo).

La Constitución prevé, cuando la unidad política del Estado federal mexicano esté en peligro, los casos en que los poderes de la unión puedan intervenir en el gobierno interior de los Estados. Así, conforme al artículo 29, el presidente de la

⁵⁸ Cfr. Ubiarco Maldonado, Juan Bruno. *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, México, Ed. Porrúa/Asociación de Alumnos y Exalumnos de Posgrado en Derecho A. C., 2002, p. 67.

república puede suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías individuales. En caso de invasión o violencia exterior, y a solicitud del Congreso local o del gobernador, el gobierno federal puede asumir también el papel de protector y garante de la unidad y la paz en las entidades federativas. De igual manera, el Senado de la República tiene la facultad exclusiva de declarar la desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado.

I.3.2. Facultades constitucionales de las Entidades Federativas

Para abordar este tema, es necesario puntualizar que, desde la Constitución Federal de 1824 no existió "...disposición expresa para la distribución de competencias, pero al asignar funciones y facultades a los órganos federales, propiamente se siguió el principio de la competencia residual."⁵⁹ La Constitución de 1857 mantuvo esta redacción y a su vez pasó de manera íntegra a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo en su artículo 124 que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados", continuando así con la competencia residual.

De conformidad con el artículo 41 de la Ley Fundamental que establece:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Luis F. Aguilar Villanueva nos dice que "...de acuerdo con esta lógica, las entidades federativas son soberanas en cuanto a su régimen interior. Este artículo otorga a cada estado la capacidad de darse su propia Constitución para organizar su gobierno y administración pública, así como para regular las actividades de los

⁵⁹ Gámiz Parral, Máximo. *Las relaciones del municipio, los Estados y el gobierno federal en México. Un nuevo artículo 115 Constitucional*, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 92.

particulares y dictar leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia.”⁶⁰ Al respecto Felipe Tena Ramírez opina que la doctrina suele dar el nombre de “autonomía” a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, sin embargo, ésta debe distinguirse de la soberanía, la cual consiste “... en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, [mientras que la autonomía] presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución federal.”⁶¹

Dichas limitaciones y determinaciones se encuentran dispersas en diversos artículos constitucionales pero específicamente el Título Quinto De los Estados de la Federación establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular (artículo 115), asimismo “...se reproduce la clásica división horizontal de poderes. El gobernador representa el poder ejecutivo del estado, es electo por votación directa cada seis años y no puede reelegirse. Además, los gobernadores sustitutos o interinos no pueden reelegirse en el periodo inmediato. El poder legislativo está representado por un Congreso local unicameral, electo popularmente. Los diputados locales, salvo ciertas excepciones, no pueden reelegirse para el periodo inmediato siguiente.”⁶²

Los artículos 117 y 118 establecen que los Estados no pueden celebrar alianzas, coaliciones o tratados con otras entidades federativas o con potencias extranjeras, emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; tampoco pueden gravar las mercancías nacionales o extranjeras que entren a su territorio, establecer contribuciones sobre importaciones y exportaciones, ni contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o con particulares extranjeros. Los

⁶⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, nota 36, p. 114.

⁶¹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Cuadragésima edición, México, Ed. Porrúa, 2009, p. 131.

⁶² Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, nota 36, p. 115.

gobiernos estatales tampoco pueden tener tropa permanente, buques de guerra ni declarar la guerra a una nación.

Otras disposiciones relativas a las facultades de los Estados las encontramos en los artículos 5°, 18, 123, 130 y 135 en los cuales se establecen facultades de los Estados para expedir títulos profesionales; administrar sus sistemas penales; en materia de relaciones laborales entre el gobierno estatal y sus trabajadores; tratándose de actos civiles de las personas otorga facultades y establece responsabilidades y, provee su participación en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de las legislaturas, entre otros.

I.3.3. Facultades constitucionales de los municipios

De conformidad con el artículo 115 párrafo primero los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre y establece, además, la forma en que habrá de organizarse el municipio, el cual será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine sin que medie autoridad alguna entre el gobierno municipal y el gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos y aún las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Asimismo las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

El municipio se encuentra investido de personalidad jurídica y tiene la libertad de manejar su patrimonio; su ayuntamiento está facultado para aprobar los bandos de

policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general a fin de organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia así como para asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Las funciones y servicios a cargo del municipio son, entre otros, el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos en observancia a lo dispuesto por las leyes federales y estatales pudiendo coordinarse y asociarse con otros municipios que incluso pueden pertenecer a otro Estado.

Asimismo, el municipio puede administrar libremente su Hacienda que se conforma por 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, percibirán 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, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Los municipios pueden también, en los términos de las leyes federales y estatales, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, así como en la formulación de planes de desarrollo regional y autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, entre otros.

“Como se puede observar, la exigencia de una coordinación intergubernamental entre los diversos niveles de gobierno deberá en todo momento apoyarse en un marco jurídico federalizado, que implica que los ayuntamientos no sólo rigen su actuación en disposiciones reglamentarias propias, sino que en aquellas que se encuentran coordinadas deberán conocer y aplicar las disposiciones estatales y

las normas jurídicas federales que se aplican específicamente a las tareas correspondientes.”⁶³

I.4. Funciones políticas y económicas del Estado

Desde la perspectiva puramente jurídica, José Gamas Torruco⁶⁴ establece, que la forma de acción del Estado se denomina función, la cual adquiere un significado jurídico específico distinto del puramente social o económico, pues la concibe como actos encaminados a la creación o aplicación del orden jurídico. Son el “continente” de las atribuciones, y éstas el “contenido” de las funciones. A través de las funciones el Estado realiza sus atribuciones.

Así, tradicionalmente se le han atribuido al Estado tres funciones básicas, la ejecutiva, la legislativa y la judicial sin considerar que éste tiene a su cargo otras de distinta naturaleza como son las políticas y las económicas que analizaremos en los siguientes apartados.

I.4.1. Funciones políticas del Estado

José Gamas Torruco⁶⁵ considera que la función política del Estado consiste en la dirección del sistema político para su consolidación institucional, es decir, en el mantenimiento, operación y adaptación al medio interno e internacional con el fin de que la toma de acciones y decisiones adecuadas satisfagan las demandas sociales y le proporcionen los apoyos adecuados que den el grado más alto posible de legitimidad. Sin embargo, Héctor González Uribe⁶⁶ considera que no basta con que exista un poder social organizado, con una determinada regulación común, para que pueda hablarse de poder político pues se requiere,

⁶³ Rebolledo Herrera, Óscar. *El marco jurídico del municipio en un contexto federalizado*, en Salvador Valencia Carmona (coord.), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 384.

⁶⁴ Cfr. Gamas Torruco, José. *Derecho Constitucional Mexicano: Teoría de la Constitución, Origen y desarrollo de las Constituciones mexicanas, normas e instituciones de la Constitución de 1917*, México, Ed. Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 326.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 333.

⁶⁶ Cfr. González Uribe, Héctor, *op. cit.*, nota 1, pp. 282 y 283.

fundamentalmente, que la organización de la cooperación social sea *autónoma*, *suprema* y en un *territorio* sin necesidad de contar con la intención subjetiva del que realiza el acto. Lo político es tal por su efecto objetivo y no por el propósito con que se realice pues, añade, que no todos los actos del Estado son políticos, sólo lo son los que tienen una verdadera autonomía y conducen a modificaciones decisivas en las competencias de los órganos públicos o en las condiciones de vida de los ciudadanos. De esta manera, se consideran políticos los actos del Poder Ejecutivo que señalan las grandes orientaciones en materia económica, social, financiera, internacional, o bien, los actos del Poder Legislativo al elaborar las leyes pero, en ningún caso, los que implican una mera ejecución dentro de carriles legales predeterminados como lo son los actos administrativos o los jurisdiccionales.

La función política del Estado "...recoge demandas y soportes que transforma en decisiones y acciones que regresan a la sociedad donde se dan las transformaciones o cambios decididos reiniciándose el proceso. Captar demandas, intervenir en su articulación y agregación e insertarlas dentro de un conjunto comprometido de metas alcanzables es la fase primera de la función política."⁶⁷ Dar respuesta a dichas demandas y satisfacer las necesidades planteadas depende de las posibilidades humanas, financieras y materias con que cuenta internamente el Estado, así como de las condiciones socio-culturales de la sociedad y su estratificación económica, pero además, influye en dicho proceso, lo que suceda en el entorno internacional.

I.4.2. Funciones económicas del Estado

Para José Ayala Espino las funciones económicas del Estado son fundamentalmente tres: "...mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, garantizar la equidad en la distribución del ingreso y estabilización de la economía."⁶⁸

⁶⁷ Gamas Torruco, José, *op. cit.*, nota 64, p. 333.

⁶⁸ Ayala Espino, José. *op. cit.*, nota 6, p. 55.

Considera que el gobierno realiza dichas funciones a través de dos instrumentos jurídicos, por una parte, el presupuesto público como un mecanismo de intervención directa del Estado en la economía y, por la otra, las instituciones públicas y leyes económicas, que son medios indirectos aplicados por el gobierno para fijar las “reglas del juego” en la economía y través de los cuales “...el gobierno influye en el comportamiento de los agentes económicos, especialmente, en sus decisiones de invertir, ahorrar, trabajar y consumir.”⁶⁹

Musgrave⁷⁰, citado por José Ayala Espino, atribuye al Estado cinco funciones sustantivas: asignación de recursos, distribución del ingreso, estabilización, promoción del crecimiento y regulación económica, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro núm. 1. Funciones económicas del Estado

Objetivos	Instrumentos
1. Mejorar la asignación de recursos	Producción y provisión de bienes públicos, regulación de monopolios, etcétera.
2. Mejorar la distribución del ingreso	Asistencia social, pensiones y jubilaciones, salud y educación públicas, subsidios y transferencias.
3. Estabilización y pleno empleo	Administración de la demanda y manejo de la política económica.
4. Promoción del crecimiento	Políticas sectoriales: industrial, agraria y comercial.
5. Garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones	Promulgación de leyes económicas y creación de instituciones públicas, a través de los poderes Legislativo y Judicial.

Fuente: Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión a las teorías modernas del Estado*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa/Facultad de economía, 2004, p. 55.

Paul A. Samuelson, por otra parte, considera que “El estado de bienestar moderno desempeña cuatro funciones económicas. (a) Establece el marco económico. (b) Establece una política de estabilización macroeconómica para allanar las cimas y

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ *Ibíd.*

los fondos del desempleo y contener la inflación. (c) Asigna los recursos a bienes colectivos mediante los impuestos, el gasto y la regulación cuando los fallos del mercado son importantes. (d) Redistribuye los recursos mediante transferencias sociales”,⁷¹ a través de diversos instrumentos como lo son (1) los impuestos que reducen el consumo o la inversión privados y, por tanto, liberan de recursos para el gasto público; también incluyen los impuestos que fomentan o desalientan ciertos tipos de actividad económica; (2) los gastos que animan a las empresas o a los trabajadores a producir determinados bienes y servicios y que incluyen también las transferencias (por ejemplo, las prestaciones sociales) que proporcionan apoyo a la renta, y (3) las regulaciones o controles que llevan a los individuos a realizar actividades económicas o a desistir de realizarlas.

Finalmente y de acuerdo con la visión de Musgrave, el Estado a través de los instrumentos que le otorga la política económica, como analizaremos en el capítulo III de esta investigación, debe cumplir las funciones económicas que tiene a su cargo pues, la existencia de diferentes niveles de gobierno en el Estado mexicano y la necesidad de precisar qué nivel debe tener y qué tipo de facultades fiscales, demanda una serie de mecanismos de coordinación en favor de la eficiencia y equidad, es decir, los gobiernos en sus distintos niveles deben establecer acuerdos que permitan, por una parte, el correcto funcionamiento de la economía, generando la mínima distorsión y evitando generar incentivos perversos y, por la otra, garantizar la distribución del ingreso en beneficio de la sociedad en general. Para ello es fundamental el diseño del Federalismo Fiscal, tema central de esta investigación.

⁷¹ Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D. *Economía*, Duodécima edición, trad. de Luis Toharia Cortés, México, Ed. McGraw-Hill, México, 1990, pp. 845 y 876.

CAPÍTULO II. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

Como sabemos, el ser humano tiene múltiples necesidades algunas de las cuales no puede satisfacer con sus propios recursos y por las que, por naturaleza, tiende a agruparse con otros hombres a fin de satisfacerlas. Es así que, a partir de que surge esta colectividad humana, materia previa y estructura del Estado como se analizó en el capítulo anterior, surge también el imperativo de atender las necesidades que la misma reclama, a través, entre otras funciones, de la actividad financiera con la cual el ente estatal cumple con diversos objetivos y fines sociales, políticos, jurídicos y económicos, que en sus diferentes combinaciones, justifican su existencia.

II.1. ¿Qué es la actividad financiera del Estado?

Sainz de Bujanda⁷² considera que sólo podrá tenerse un concepto preciso de la actividad financiera del Estado partiendo de una noción clara de la organización y de los fines estatales, pues como Ernesto Flores Zavala⁷³ señala, su realización se encuentra estrechamente vinculada con los fines y atribuciones del Estado, porque éste necesita de la riqueza precisamente para estar en posibilidad de lograr los fines y ejercitar las atribuciones que se le han asignado.

Por otra parte Giannini⁷⁴ considera que el Estado lleva a cabo su actividad financiera para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos y, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas, distinguiéndose de todas las demás funciones del Estado en que ésta no constituye un fin en sí misma, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, pues como se analizó en el capítulo anterior, a través de la actividad financiera el Estado justifica su existencia y da cumplimiento a las funciones económicas que tiene a su cargo, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo

⁷² Citado por Garza de la, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, Novena edición, México, Ed. Porrúa, 1979, p. 6.

⁷³ Cfr. Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de las finanzas públicas mexicanas. Los impuestos*, Trigésima tercera edición, México, Ed. Porrúa, 2001, p. 12.

⁷⁴ Citado por Garza de la, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 72, p. 5.

de todas las restantes actividades, es decir, "... la actividad financiera es aquella que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines."⁷⁵

Sin embargo, María de la Luz Mijangos Borja⁷⁶ opina que la actividad financiera, en la época actual, no tiene como única finalidad la obtención de ingresos suficientes para cubrir el gasto público, sino que pretende, además, impulsar la economía dirigiéndola y regulándola, aspecto en el que las relaciones entre el derecho y la economía se entrelazan de tal manera que son difíciles de disociar, por tanto, la actividad financiera tiene una vertiente económica, otra política y una más jurídica que se conforma por el Derecho Financiero y sus expresiones en el Derecho Fiscal, Presupuestario y Patrimonial de los que nos ocuparemos más adelante.

II.1.1. Fases que comprende

Ahora bien, dentro la actividad financiera del sector público se encuentran inmersas tres actividades parciales bien diferenciadas, nos referimos a "...a) la previsión de gastos e ingresos futuros materializada generalmente en el presupuesto financiero; b) la obtención de los ingresos públicos necesarios para hacer frente a las erogaciones presupuestariamente calculadas; c) la aplicación de esos ingresos a los destinos prefijados, o sea, los gastos públicos..."⁷⁷, las que no deben ser consideradas simplemente como etapas carentes de alguna orientación política, económica o social, sino más bien como líneas de acción previamente diseñadas que determinan los alcances y niveles de participación del Estado en la economía.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ Cfr. Mijangos Borja, María de la Luz. *Conceptos generales del derecho financiero* en Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (coord.). *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Financiero*, México, Ed. McGraw-Hill Interamericana editores, S. A. de C. V., 1997, pp. 2 y 5.

⁷⁷ B. Villegas, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Quinta edición, Argentina, Ed. DEPALMA, 1993, p. 75.

II.1.2. Aspectos que comprende

Por otro lado, al hablar de la naturaleza de la actividad financiera del Estado, muchos han sido los criterios para determinarla pues, como es evidente, la actividad financiera del Estado no puede estudiarse desde un punto de vista estrictamente unilateral debido a que "...constituyen manifestaciones fundamentales de la actividad financiera los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos; y que si bien la materia sobre la cual se desarrolla es económica, corresponde a un sujeto político, que es el Estado, y a un objeto de la misma índole..."⁷⁸, pero además, como agrega Jacinto Faya Viesca⁷⁹, inciden, además, dentro de la actividad financiera, elementos sociales, técnicos y jurídicos cuya importancia que se dé a uno u otro depende, entre otros aspectos, de la estructura económica, de la composición social y la conformación política de un país, postura que Dino Jarach refuerza al considerar que "...como la actividad financiera tiene como sujeto activo al Estado, cabe deducir que ella responde a los fines políticos de éste, depende de sus decisiones y éstas, a su vez, dependen del tipo de Estado y de las fuerzas políticas y socio-económicas que ejercen el poder estatal. De ahí los esfuerzos de la doctrina para definir los fines del Estado como punto de partida para determinar el contenido y la naturaleza de la actividad financiera."⁸⁰

Son estos aspectos –económico, político, jurídico y social– los que dan orientación y sentido a la actividad financiera estatal y de los cuales nos ocuparemos a continuación.

⁷⁸ Giuliani Fonrouge, Carlos M. *Derecho Financiero*, Quinta edición, Argentina, Ed. Ediciones Depalma, Volumen I, p. 4.

⁷⁹ Cfr. Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*, Quinta edición, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 14.

⁸⁰ Jarach, Dino. *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Segunda edición, Argentina, Ed. Abeledo-Perrot, 1996, p. 45.

II.1.2.1. Económico

Sainz de Bujanda⁸¹ considera que la actividad del Estado, encaminada al cumplimiento de los fines de utilidad general, tiene una dimensión económica por cuanto que ha de ocuparse de la obtención e inversión de los recursos de esta índole, necesarios para el cumplimiento de aquellos fines y añade en su obra *Sistema de Derecho Financiero*, que para que la actividad financiera pueda calificarse como económica deben concurrir los siguientes elementos: "...1° Cierta clase de necesidades que, experimentados por los sujetos, obtengan la satisfacción en el seno de la organización y en virtud precisamente del proceso de ingresos y de gastos públicos en el que la actividad financiera materialmente consiste y, 2° Una escala de estimaciones en virtud de las cuales los propios sujetos aprecien la utilidad relativa de los bienes de que disponen en su empleo alternativo para la satisfacción del conjunto de sus necesidades, incluyendo, por tanto, en el bloque de estas últimas, no sólo las que los individuos atienden por sí mismos –esto es, por cuenta propia y con independencia de todo vínculo político-, sino también las que ven satisfechas merced a la acción estatal."⁸²

Por otra parte, a pesar de que para la escuela clásica inglesa (Smith, Ricardo, MacCulloch, Mill) y sus continuadores "...la acción del Estado se traduce en un consumo improductivo, pues al intensificar la presión tributaria sustrae a los particulares una porción de renta que podría utilizarse en nueva producción de bienes [...] la teoría de la *utilidad relativa o marginal* [...] pretende que lo mismo que en la economía privada, se procura la máxima utilidad posible; es decir, aplica el concepto hedonista del mayor beneficio con el mínimo de sacrificio. Según ella, los habitantes distribuyen su riqueza por intermedio de sus representantes políticos, satisfaciendo en primer término las necesidades públicas y privadas de mayor importancia y luego las de menor intensidad, en forma tal que los fondos

⁸¹ Cfr. Sainz de Bujanda, Fernando. *Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo*, España, Instituto de Estudios Políticos, 1975, Tomo I, p. 13.

⁸² Sainz de Bujanda, Fernando. *Sistema de Derecho Financiero, Introducción. Actividad financiera, Ciencia financiera y Derecho Financiero*, España, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1977, Volumen I, pp. 42 y 43.

insumidos por el impuesto no hubieran tenido un destino más remunerativo en manos de los particulares.”⁸³

II.1.2.2. Político

Sainz de Bujanda expresa que “...el carácter político de la actividad financiera del Estado dimana del sujeto que la ejercita – el Estado y los demás entes públicos-, de los fines que con ella se persiguen –satisfacer las necesidades colectivas, cumplir los servicios públicos- y de los procedimientos empleados para desenvolverla.”⁸⁴

Jacinto Faya Viesca⁸⁵, citando a Griziotti, nos explica que la actividad financiera del Estado tiene naturaleza política por cuanto el mismo es, por esencia, un sujeto de contenido y naturaleza políticas, lo son también, en consecuencia, los medios que utiliza el Estado para su actividad financiera y además que, según Tivaroni, la actividad económica del Estado tiene naturaleza política, pero calificada por principios sociales que predominan en todo Estado y en toda época.

II.1.2.3. Jurídico

Giannini establece que “...la actividad financiera es una rama de la actividad administrativa y aparece como tal regulada por el Derecho objetivo. Constituye una reconocida exigencia del Estado moderno –Estado de derecho- que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo de la Administración y las relaciones con los particulares que ésta engendra encuentran en la Ley su fundamental disciplina. En esta exigencia debe informarse especialmente la actividad financiera: 1° Porque ella implica la administración del dinero público, del dinero que es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas; y 2° Porque la enorme masa de riqueza destinada a esos fines da origen a un

⁸³ Giuliani Fonrouge, Carlos M. *op. cit.*, nota 78, p. 5.

⁸⁴ Sainz de Bujanda, Fernando. *op. cit.*, nota 81, p. 51.

⁸⁵ *Cfr.* Faya Viesca, Jacinto. *op. cit.*, nota 79, p. 13.

complejo de relaciones, cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas.”⁸⁶

II.1.2.4. Social

De acuerdo con Sergio Francisco de la Garza este aspecto es resultado de que “...el régimen de los tributos y de los gastos públicos ejerce una determinada influencia, más o menos decisiva, sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado. Los fines políticos de los impuestos aparecen muchas veces inspirados y condicionados por las apetencias y anhelos que latan en los grupos sociales como actúan dentro de cada organización política. De ahí que la Hacienda Pública debe ocuparse también de las repercusiones sociales que pueden derivarse de la actuación económica de los entes públicos.”⁸⁷ Dichas apetencias y anhelos, de acuerdo con la teoría sociológica de Vilfredo Pareto⁸⁸ son aquéllas que los habitantes sienten o deberían sentir como miembros de la comunidad política y que son satisfechas con el gasto público.

II.2. Regulación jurídica de la actividad financiera del Estado

La Ciencia de las Finanzas Públicas y el Derecho Financiero, aunque relacionadas en cuanto a sus objetivos, comprenden un contenido distinto, es decir, por un lado, el Derecho Financiero, es el vehículo jurídico dentro del cual se desarrolla la actividad financiera del Estado mientras que la economía es la base de sustentación de la Ciencia de las Finanzas Públicas. Dicho de otra manera, corresponde al Derecho Financiero establecer un marco normativo en el que los órganos del Estado, dentro del marco de la legalidad, realicen acciones encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas y que además exista un marco jurídico específico para cada una de las fases que comprende la actividad financiera del Estado, entonces hablamos del Derecho Fiscal cuando nos referimos a la fase de obtención de ingresos, del Derecho Presupuestario cuando

⁸⁶ Citado por Garza de la, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 72, p. 7.

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ *Cfr.* Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, nota 79, p. 12.

el campo regulado es el de las erogaciones y del Derecho Patrimonial cuando se trata de la gestión, manejo, administración y explotación de los recursos patrimoniales del Estado.

Por ello, la elaboración sistemática del Derecho Financiero "... habrá de hacerse sobre el plano de la realidad política valorando el tipo de relaciones existentes entre el Poder público y el individuo para captar los principios en que ha de inspirarse la ordenación jurídica de los gastos y de los ingresos públicos"⁸⁹ pues como nos explica José Ayala Espino "...el sector público comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública. Los recursos están organizados, y sus objetivos y funciones sometidos a un determinado orden institucional y legal prescrito en la Constitución y las leyes reglamentarias. Ello constituye su marco normativo."⁹⁰

II.2.1. Marco constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "... norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad"⁹¹, establece una serie de principios jurídicos a los que debe atender la actividad financiera del Estado a fin de dimensionar los efectos que dicha actividad produce, así como los fines hacia los que es posible encaminarla. Este marco jurídico constitucional no constituye un sistema homogéneo de normas, sino más bien un conjunto de éstas que establecen prescripciones jurídico-financieras que tienen en común la múltiple actividad que el Estado realiza en el ámbito financiero.

Destacan los artículos 25; 26; 27; 28; 31, fracción IV; 71; 72; 73, fracciones VII, IX, X y XXIX; 74, fracciones IV y VI; 89; 131 y 133, sin embargo, para los fines de éste trabajo solo abordaremos con mayor profundidad los artículos 25, referente a la

⁸⁹ Sainz de Bujanda, Fernando, *op. cit.*, nota 81, p. 424.

⁹⁰ Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2001, p. 25.

⁹¹ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, Novena edición, México, Ed. Porrúa, 2004, p. 132.

rectoría económica del Estado; 26, por cuando a hace a la regulación de la planeación nacional del desarrollo; 31 fracción IV, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público y, finalmente, el artículo 73, fracciones VII, IX, X y XXIX, que establece las facultades del Congreso de la Unión en materia hacendaria.

II.2.1.1. Rectoría económica y Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional

Para las fases y aspectos que comprende la actividad financiera del Estado resulta de gran importancia el texto actual de los artículos 25 y 26 Constitucionales porque establece las bases para la rectoría económica del Estado y la planeación democrática para el desarrollo nacional. Debe decirse que dichos artículos son resultado de una reforma promovida por el titular del Ejecutivo Federal, Miguel de la Madrid Hurtado, el 7 de diciembre de 1982 que incluyó, además, los artículos 16, 27, 28 y 73 constitucionales, para conformar el ahora denominado capítulo económico de la Constitución y consolidar, actualizar y ordenar las atribuciones que, desde la redacción original de nuestra Constitución vigente, en sus artículos 3°, 5°, 27, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131, entre otros, se habían atribuido a el Estado mexicano en materia de rectoría económica y desarrollo nacional, haciéndolos consistentes con los instrumentos de política económica y los principios de filosofía política del desarrollo nacional.

Dichas reformas, en especial y para efectos de la actividad financiera del Estado, establecieron, como se expresó en la exposición de motivos,⁹² un sistema de planeación democrática del desarrollo, para lo cual le fueron asignadas al Estado atribuciones de conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento y, en materia de rectoría del Estado y economía mixta, fijó las bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, precisó de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y

⁹² <http://www2.scjn.gob.mx/AccessoInformacion/UnProcLeg.asp?nldLey=130&nldRef=123&nldPL=1&cTitulo=CONSTITUCIONPOLITICADELOSESTADOSUNIDOSMEXICANOS&cFechaPub=03/02/1983&cCateg=DECRETO&cDescPL=EXPOSICION DE MOTIVOS>

desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal configurando un nuevo derecho constitucional económico que recoge las tendencias del derecho público moderno de establecer en la ley fundamental los principios, medios y técnicas que deben regir la actuación del Estado en materia económica.

Por otro lado, la actividad financiera del Estado, como se analizará en detalle en el capítulo siguiente, se encuentra íntimamente relacionada con la realización de ciertos objetivos de política económica como son la redistribución de ingresos, la estabilización y el desarrollo económico, entre otros, y resulta de vital importancia para su realización lo dispuesto en el artículo 25 de nuestra Carta Magna, pues se elevan a rango constitucional los principios sobre los cuales el Estado llevará a cabo la dirección de desarrollo nacional sobre la base de la justicia social⁹³ y que, de acuerdo con Enrique Sánchez Bringas,⁹⁴ deberá tener las siguientes características: i) Todas las acciones de los gobernantes y de los gobernados, en materia económica, deben orientarse a lograr un desarrollo integral que fomente el crecimiento económico y el empleo y que impulse una justa distribución del ingreso y la riqueza; ii) Los objetivos que debe alcanzar son: el fortalecimiento de la soberanía nacional, el fortalecimiento del sistema democrático y el ejercicio pleno de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales y, iii) Corresponde al Estado planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. Asimismo, debe regular y fomentar las actividades que demande el interés general. En el desarrollo de estas responsabilidades deben concurrir, con sentido social, los sectores público, social y privado.

⁹³ Sobre el principio de justicia social debemos anotar que, es el sector público el que se encuentra obligado a preservarlo por ser éste quien cuenta con los mecanismos normativos y acciones políticas que permitan alcanzarlo. En otras palabras, sólo el Estado rector de la economía y de la planeación para el desarrollo puede pretender justicia social pues, la Constitución al establecer las atribuciones a favor de los órganos del poder público que les permitan intervenir en la economía, lo faculta para hacer efectivo el sentido social de la propiedad privada y preservar los derechos de los grupos y clases sociales menos vigorosos frente a los poseedores de la riqueza, es decir, dota a la población del nivel de equilibrio económico, social y cultural que requiere.

⁹⁴ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 91, p. 617.

Es decir, “Mediante la función rectora el poder público se obliga a conducir el desarrollo nacional, garantizando que éste sea equilibrado, integral y socialmente justo a fin de crear las condiciones que aseguren la auténtica dignidad de las personas.”⁹⁵

Por lo que toca a la planeación democrática para el desarrollo nacional debemos considerar, en primer lugar, que ésta –la planeación– constituye una técnica de intervención del Estado en la economía que emerge del tipo de sistema económico establecido por la Constitución y que define un proyecto nacional en función de determinados objetivos orientados por la ideología constitucional y política como se verá en el apartado II.3. de este capítulo.

De acuerdo con el análisis que elaboró el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, los antecedentes de la planeación en México, se remontan al primer tercio del siglo XX, cuando en 1930, la planeación se incorporó a las tareas del Estado con la promulgación de la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio por el presidente Pascual Ortiz Rubio.

A la fecha el artículo 26 constitucional impone al Estado la obligación de organizar el sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional a fin de alcanzar “...un crecimiento económico sólido, dinámico, permanente y equitativo para preservar la independencia y alcanzar la democratización política, social y cultural de la población”,⁹⁶ es decir, “...el mandato constitucional impone al Estado ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y fijeza de metas, rompiendo con las improvisaciones y cambios sexenales...”⁹⁷ mientras que, su ley reglamentaria, establece en el artículo 3° que se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y

⁹⁵ Danton Rodríguez, Luis. *Rectoría económica del Estado*, en Varios, *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana, 70 años después*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, Tomo IV, p. 450.

⁹⁶ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 91, p. 618.

⁹⁷ Witker, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*, Quinta edición, México, Ed. McGraw-Hill, 2003, p. 1065.

promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

II.2.1.2. Principios Constitucionales de las contribuciones

Por su parte el artículo 31 de nuestra Constitución se refiere, como sabemos, a las obligaciones de los mexicanos. Sin embargo, para efectos de la actividad financiera del Estado nos limitaremos a analizar la fracción IV del numeral en comento que impone la obligación de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Dicha fracción, de gran importancia para la fase de recaudación de la actividad financiera del Estado, es fundamento constitucional de los principios aplicables en materia de contribuciones, los cuales, siguiendo a Adolfo Arrijo Vizcaíno,⁹⁸ son los siguientes: principio de generalidad, principio de obligatoriedad, principio de vinculación al gasto público, principio de proporcionalidad y equidad y, finalmente, el principio de legalidad como se explica a continuación.

a) Principio de generalidad

Ernesto Flores Zavala, citado por Adolfo Arrijo Vizcaíno, explica que “El Principio de Generalidad no significa que todos deben pagar todos los impuestos, sino que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto. Sin embargo, este principio puede también aplicarse a cada impuesto individualmente considerado, y entonces debe interpretarse en el sentido de que el impuesto debe

⁹⁸ Cfr. Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *Principios Constitucionales en materia fiscal*, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, t. I, número 13, 1981, p. 232.

gravar a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, sin excepciones...”⁹⁹

Y aunque tal principio se desprende del rubro del artículo 31 constitucional “Son obligaciones de los mexicanos...” ¿Deben los extranjeros pagar impuestos? Alfonso Cortina Gutiérrez¹⁰⁰ opina que sí, pues manifiesta que si mexicanos y extranjeros gozan de los derechos básicos del hombre, también deben estar colocados en el mismo nivel en cuanto a sus obligaciones públicas, entre ellas el pago de impuestos.

Corroborar el criterio anterior y fundamentar además el cobro de impuestos a los extranjeros la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece:

INGRESOS MERCANTILES, APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL SOBRE, A LOS OBTENIDOS POR EMPRESAS DOMICILIADAS EN EL EXTRANJERO POR LA APORTACIÓN DE TÉCNICOS QUE PRESTAN SERVICIOS EN EL TERRITORIO NACIONAL. (...) Es incuestionable que en el caso en que la fuente de riqueza o del ingreso está situada dentro del territorio nacional, el Estado Mexicano, en uso de su soberanía tributaria, tiene derecho a recabar los tributos legítimamente creados sin que ello pueda conceptuarse como violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho precepto corresponde al capítulo “de las obligaciones de los mexicanos”; pero sin que ello signifique que por estar obligados los mexicanos a contribuir a los gastos de la Federación, de los Estados y de los Municipios en donde residen, de la manera proporcional y equitativa que señalan las leyes, los extranjeros están exentos de dicha obligación cuando la fuente de la riqueza radica en territorio nacional o en otro supuesto, cuando están domiciliados en la República Mexicana.

¹⁰¹

b) Principio de obligatoriedad

La fracción IV del artículo multicitado, fundamento constitucional de la fase de obtención de la actividad financiera del Estado, establece el deber fundamental de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, que debe entenderse “...como una auténtica obligación pública, de cuyo

⁹⁹ *Ibidem*, p. 233.

¹⁰⁰ Cfr. Cortina Gutiérrez, Alfonso. *Curso de política de finanzas públicas de México*, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 26.

¹⁰¹ Tesis 1435, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, t. I, enero de 1971, p. 19.

incumplimiento pueden derivarse severas consecuencias para los particulares. El contribuir al sostenimiento de los gastos públicos no es, en modo alguno, una donación graciosa o una aportación voluntaria. Se trata de un verdadero sacrificio económico que las circunstancias imponen a la ciudadanía con el objeto de que pueda contar con una serie de servicios públicos y obras de beneficio colectivo, sin las cuales la vida en sociedad resultaría prácticamente imposible”¹⁰², dicho de otro modo, tal “obligación pública” resulta fundamental para la supervivencia del Estado pues gracias a la contribución impositiva el mismo puede allegarse de los recursos necesarios para cubrir los gastos públicos.

c) Principio de vinculación con el gasto público

Sobre este principio, relacionado con la fase de erogación la actividad financiera del Estado, no existe controversia alguna entre los estudiosos del Derecho Fiscal o Constitucional pues resulta clara la disposición por cuanto las contribuciones que se tienen que pagar deben satisfacer los gastos públicos de la Federación, Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal. Sobre ello Hugo Carrasco Iriarte,¹⁰³ fortalece tal aseveración al explicar que, desde el punto de vista constitucional, no se contempla la posibilidad de creación e imposición de tributos con fines extrafiscales.

d) Principio de proporcionalidad y equidad

Ernesto Flores Zavala expresa que “...no es posible separar la dos palabras, sino interpretar la expresión proporcional y equitativa como significado de justicia...”¹⁰⁴. Sobre el principio de equidad podemos decir que “...es el principio en virtud del cual, por mandato constitucional, las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los causantes de un mismo crédito fiscal en todos los aspectos de la relación tributaria (hipótesis de causación, objeto gravable, fechas de pago, gastos deducibles, sanciones, etcétera), con excepción del relativo a las tasas,

¹⁰² Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, nota 99, p. 237.

¹⁰³ Cfr. Carrasco Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*, Cuarta edición, México, Ed. Oxford University Press, 2002, p. 182.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 183.

cuotas o tarifas que deberá encontrarse inspirado en criterios de progresividad”¹⁰⁵ mientras que, cuando nos referimos al principio de proporcionalidad, estamos hablando del “... principio por virtud del cual todas las leyes tributarias, por mandato constitucional, debe establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que graven a los contribuyentes una parte justa y razonable de los ingresos, utilidades o rendimientos obtenidos por cada contribuyente individualmente considerado; y distribuir equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes en el país, el impacto global de la carga tributaria, a fin de que la misma no sea soportada por una o varias fuentes en particular”¹⁰⁶

Respecto del segundo principio, se deben añadir los principios de capacidad contributiva y capacidad económica del contribuyente que lo conforman y, mientras la primera “...se refiere a un presupuesto de hecho de la norma, [...] la segunda implica una aptitud para pagar contribuciones...”¹⁰⁷

Sobre estos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios jurisprudenciales establece:

CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es

¹⁰⁵ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, nota 98, p. 248.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Martul Ortega, Perfecto Yebra. *La justicia fiscal y el impuesto sobre la renta*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago, 1973, p. 115 y Cañal García, Francisco. *Revisión Crítica del Principio de Capacidad Contributiva y de sus distintas formulaciones doctrinales*, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, núm. 4, p. 17.

necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.¹⁰⁸

IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.¹⁰⁹

Sonia Venegas Álvarez¹¹⁰ explica que las funciones de la capacidad contributiva son las de presupuesto y medida o límite de la imposición, es decir, por un parte, la capacidad contributiva se constituye sobre un índice de capacidad económica, lo cual revela la necesidad de un presupuesto económico para la imposición y, por la otra, la capacidad contributiva también constituye un límite a la potestad de imposición, es la causa justa de la imposición y su medida o parámetro.

Este límite debe ser absoluto por lo que hace al hecho imponible pues ha de ser índice revelador de la riqueza, la cual debe ser efectiva, real y actual, excluyendo por tanto la posibilidad de que se grave una riqueza presunta, ficticia o bien, en

¹⁰⁸ Tesis P/J. 109/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, octubre de 1999, p. 338.

¹⁰⁹ Tesis 170, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Apéndice 1917-1995, Séptima Época, t. I, noviembre de 1985, p. 171.

¹¹⁰ Cfr. Venegas Álvarez, Sonia. *Derecho Fiscal*, México, Ed. Oxford University Press, 2010, p. 69.

forma retroactiva, pero también debe ser relativo en cuanto a que el impuesto no puede alcanzar la totalidad de la riqueza de un individuo constituyendo de esta manera una garantía a la propiedad individual.

e) Principio de legalidad

Sobre este principio, en el que resalta el aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado, debemos decir que las contribuciones a cargo de los particulares se deben establecer por medio de leyes, tanto en su aspecto formal como material, es decir, por medio de disposiciones de carácter general, impersonales y emanadas del Poder Legislativo y en las que se fije la cuantía o proporcionalidad, la cuota, la forma y los términos de computo y pago de las mismas. Asimismo, “La ley fiscal por lo menos debe mencionar los elementos fundamentales de los impuestos, que son: sujeto activo, sujeto pasivo, objeto (hecho generador), unidad del impuesto o unidad fiscal, cuota, base, tarifa, forma y época de pago y excepciones.”¹¹¹

Para su interpretación, ésta debe ser estricta en cuanto a la existencia del tributo y las excepciones de éste, es decir, las contribuciones y sus excepciones sólo deben existir en virtud de la ley, y su exigibilidad se reduce a las cargas que ésta consigne, es decir, sólo podrá ser exigible una contribución cuando ésta quede comprendida dentro de la disposición que lo crea y no cabrá la analogía ni la mayoría de razón para su interpretación.

I.2.1.3. Facultades del Congreso de la Unión en materia Hacendaria

En el contexto de la actividad financiera del Estado, el Congreso de la Unión juega un papel de primer orden en función de las numerosas facultades que le otorga la Constitución en su artículo 73, mismas por las que puede ser considerado como la máxima “...expresión del federalismo mexicano, pues a través de su articulación con el artículo 124 constitucional define el marco de atribuciones de los poderes

¹¹¹ Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, nota 103, p. 178.

federales y de los poderes de las entidades federativas. Analizando conjuntamente ambos preceptos podemos concluir que el Congreso de la Unión tiene un marco de competencias fijado a nivel constitucional exhaustivo, cerrado.”¹¹²

De éstas tan solo resultan de interés para los fines de este trabajo las fracciones VII, IX, X, XXIX y XXX relativas a las facultades del Congreso de la Unión en materia hacendaria como se explica a continuación.

La fracción VII, del artículo 73, en relación con el artículo 31, fracción IV, determina el desarrollo de las facultades tributarias del Congreso, pues se refieren a las reglas que rigen la creación de los impuestos y contribuciones. La fracción IX por su parte, otorga la competencia de impedir restricciones en el comercio que se realice entre entidades federativas. Asimismo las fracciones X y XXIX, en relación con el artículo 131 constitucional, determinan las materias en que el Congreso de la Unión puede establecer los tributos a través de la expedición de leyes que establezcan obligaciones fiscales federales, en las siguientes materias: comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales a los que se refieren los párrafos 4° y 5° del artículo 27 constitucional, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, otras materias e impuestos especiales.

El artículo 73, fracción XXIX, impone al Congreso la obligación de establecer en las leyes tributarias las bases para que los Estados participen en el rendimiento de estas contribuciones especiales y a las legislaturas de las entidades federativas las obliga a determinar el porcentaje que corresponda a los municipios por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Además, el Congreso de la Unión tiene a su cargo lo que en la doctrina se han denominado facultades económicas, que dan materialidad a la actividad financiera del Estado, y que se refieren a las leyes que debe expedir el Congreso de la Unión en materia de rectoría y desarrollo económicos (artículo 73 fracción XXIX-D en

¹¹² Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Ed. Porrúa/UNAM/CNDH, 2007, p. 471.

relación con los artículos 25, 26 y 28 constitucionales), de control financiero sobre el Ejecutivo (artículo 73, fracción VIII) y de normatividad monetaria (Artículo 73 fracciones X y XVIII en relación al artículo 117 fracción III que prohíbe a los estados acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado).

II.2.2. Legislación secundaria

Una vez que se han analizado los principales artículos constitucionales, sustento de la actividad financiera del Estado, toca ahora abordar los principales instrumentos legales por medio de los cuales el Estado influye en la economía materializando los planes de gobierno para un periodo determinado, nos referimos a la planeación presupuestaria, componente indispensable de la actividad financiera del Estado, que en México, comprende tanto a los ingresos como a los egresos y que se encuentra regulada, por un lado, a través de la Ley de Ingresos de la Federación, que establece la recaudación prevista para el ejercicio fiscal correspondiente y, por el otro, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el que se describen las erogaciones que realizará el Estado dentro del mismo año para su propio sostenimiento y, aunque son dos leyes diferentes en su mecánica aplicativa contienen, ambos, normas que regulan el anverso y reverso del fenómeno financiero del Estado, es decir, ingresos y gastos son dos factores financieros estrechamente relacionados con los fenómenos económicos que se refieran a la producción, distribución, circulación y consumo de bienes.

A continuación se explicarán cada una de ellas.

II.2.2.1. Ley de Ingresos de la Federación

Como punto de partida para el análisis y agrupamiento de los ingresos del Estado, base fundamental del federalismo fiscal, consideramos como fundamental a la Ley de Ingresos de la Federación que en México, se ha descrito como el acto legislativo por medio del cual se autoriza al Gobierno Federal para recaudar ingresos por concepto de A) Ingresos del Gobierno Federal, B) Ingresos de organismos y empresas y C) Ingresos derivados de financiamientos en un ejercicio

fiscal, es decir, se trata según Sergio Francisco de la Garza, "...de una mera lista de "conceptos" por virtud de los cuales puede percibir ingresos el Gobierno, sin especificar, salvo casos excepcionales, los elementos de los diversos impuestos; sujeto, hecho imponible, alícuota, tasa o tarifa del gravamen, y sólo establece que en determinado ejercicio fiscal se percibirán los ingresos provenientes de los conceptos que en la misma se enumeran, los que se causan y recaudan de acuerdo con las leyes en vigor."¹¹³

En la Ley de Ingresos se fundamenta la necesaria relación que hay entre un proyecto de gastos y las fuentes mediante las que se debe financiar dicho proyecto, confirma que el fin exclusivo de las contribuciones debe ser el de cubrir el importe del presupuesto y, por tanto, desde ahora se afirma que las contribuciones no podrían tener otro objetivo o fin que el antes expresado, cualquier contribución que persiga un fin distinto al de cubrir las necesidades presupuestarias del Estado, sería una contribución ilegal.

Sobre la naturaleza jurídica de la Ley de Ingresos, Alfonso Nava Negrete¹¹⁴ nos explica, que ésta es una ley tanto en su aspecto formal como material y que su vigencia anual no le desprende de dicho carácter pues la misma posee la cualidad única entre todas las leyes, es decir, de su texto normativo depende la vida misma de las leyes reguladoras de las contribuciones que impone y, en el caso de que se omita el nombre de algún impuesto la ley reguladora del mismo, no podrá aplicarse y, por tanto, tampoco recaudarse el ingreso, dicho de otra forma, se suspende su aplicación pero no la abroga.

Otro instrumento fundamental para la regulación de la fase de obtención de ingresos de la actividad financiera del Estado es el Código Fiscal de la Federación, el cual, al igual que la Ley de Ingresos, otorga sustento legal a la fase de recaudación u obtención de ingresos de la actividad financiera del Estado, sin embargo, mientras que la segunda se limita a hacer una mera enumeración de los

¹¹³ Garza de la, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 72, p. 109.

¹¹⁴ Cfr. Nava Negrete, Alfonso. *Reflexiones acerca del Presupuesto de Egresos de la Federación*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, Año 2006, núm. 246, Julio-Diciembre, p. 314.

ingresos del Estado en Código Fiscal de la Federación tiene por "...objeto [...] regular la actividad tributaria del Estado y [...] dar a conocer a todos los contribuyentes y a las personas que están ligadas por alguna actividad con ellos, sean personas física o morales, la obligación que tiene de cumplir las disposiciones relacionadas con la contribución para los gastos públicos..."¹¹⁵

El Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1° de enero de 1983, que derogó al Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1966, obliga a las personas físicas y morales a contribuir con los gastos públicos conforme a las leyes fiscales correspondientes, mediante el pago de las contribuciones, que de conformidad con el artículo 2 del mismo ordenamiento se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

"Este código es la legislación que marca los ordenamientos y las bases de la tributación en México, de él se derivan las leyes reglamentarias de los distintos impuestos y de los actos de derecho fiscal que generan consecuencias jurídicas, así como de los procedimientos y procesos a llevarse a cabo para la resolución de controversias referentes a la tributación."¹¹⁶

II.2.2.2. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación

Este ordenamiento resulta de gran importancia para el desarrollo de la fase de ejercicio de los recursos recaudados de la actividad financiera del Estado y se configura, además, como un poderoso instrumento de intervención del Estado en la actividad económica. Por cuanto a su naturaleza jurídica no existe unanimidad entre los especialistas pues se discute si el mismo tiene el carácter de acto legislativo, tanto en su aspecto formal, como material, como ocurre en la mayor parte de los países o si tan solo es un acto administrativo. La "...gran mayoría de los autores se ha inclinado por considerar el presupuesto de egresos como un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser un acto de

¹¹⁵ Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo. *Derecho Fiscal*, Séptima edición, México, Ed. Banca y Comercio, 2002, p. 112.

¹¹⁶ Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 90, pp. 234 y 235.

previsión y de autorización”¹¹⁷ adhiriéndose, por tanto, a la teoría dualista de la ley impulsada, en México, por Gabino Fraga, Ríos Elizondo y Sergio Francisco de la Garza.

En términos simples, un presupuesto es “... la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración”¹¹⁸ o bien, como Doricela Mabarak Cerecedo anota, “...es el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar, de manera anticipada, los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal...”¹¹⁹

Dino Jarach, por su parte, concibe al Presupuesto de Egresos como “...un plan económico del sector público con eficacia obligatoria para los diferentes poderes a los que se encomienda su ejecución. Su contenido normativo es diferente de la mayoría de las leyes, pero su esencia es la de un marco legal dentro del cual debe desarrollarse la acción de gobierno. Es ésta la naturaleza político-económica del Presupuesto que se proyecta también en el ámbito jurídico...”¹²⁰ y que cumple, fundamentalmente, con las siguientes funciones:

- a) Determinar en cifras y por un periodo de tiempo la futura actividad del Estado para el cumplimiento de los cometidos que ha asumido;
- b) Permitir el conocimiento y el control, por parte de la opinión pública y del Poder Legislativo, de la actividad financiera del gobierno;
- c) Evidenciar el cálculo económico de la actividad financiera del Estado a través del cotejo de los gastos y de los recursos aprobados por el Parlamento;
- d) Coordinar el plan económico del sector público con el plan económico general. Esta función, cuya importancia aparece más notoria en las

¹¹⁷ Garza de la, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 72, p. 129.

¹¹⁸ Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 90, p. 162.

¹¹⁹ Mabarak Cerecedo, Doricela. *Derecho Financiero Público*, Tercera edición, México, Ed. McGraww-Hill, 2007, p. 28.

¹²⁰ Jarach, Dino, *op. cit.*, nota 80, pp. 80 y 81.

finanzas modernas por el papel que asume el Estado al redistribuir la riqueza y tender a asegurar la estabilidad y el desarrollo económicos, no se puede excluir –tampoco- en el esquema de las finanzas clásicas, por las limitaciones que se imponen al Estado en cuanto a la asignación óptima de los recursos y a la neutralidad del plan presupuestario.

Sea cual sea la definición que quiera adoptarse es innegable que “El presupuesto público de gastos e ingresos es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el Estado para influir en toda la economía. En buena medida refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas”¹²¹ ya que el Estado es un redistribuidor de la riqueza nacional y, por tanto, los objetivos que éste persigue con la formulación y ejecución del presupuesto, atento a lo dispuesto por el artículo 25 constitucional, es el pleno ejercicio de la libertad, así como la búsqueda en todo momento de la elevación de la dignidad de los individuos, de los grupos y de las clases sociales. Lo anterior es una declaración de principios que se traduce en un ejercicio presupuestal en beneficio de la sociedad que integra el Estado. Aquí, también se expresa que el Estado como rector de la economía nacional tiene el derecho y la enorme responsabilidad de elaborar, administrar y ejecutar el presupuesto público.

El presupuesto de un gobierno lejos de ser un proceso aislado, está ligado al orden social y económico de un país y forma parte de su desarrollo político-administrativo. Plasma los postulados, metas y prioridades de un sistema jurídico-económico, esto es, del grado de intervención del Estado en la vida económica de un país, en un periodo determinado, y los expresa en cifras y montos, tanto de los objetivos buscados, como de los recursos financieros necesarios para lograrlos. Al ser una estimación de los resultados previstos por planes y políticas el presupuesto se convierte en el instrumento que mejor revela la agenda sociopolítica del gobierno y el grado de presencia e intervención estatal en el desarrollo económico, político y social de los países.

¹²¹ Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 90, p. 162.

II.3. Intervención estatal en la actividad económica y actividad financiera

La intervención estatal en la actividad económica debe ser motivo de reflexión y, de hecho, ha desatado una gran polémica entre los teóricos más destacados de distintas disciplinas, en mayor medida de aquellos que se ocupan de la ciencia económica y de la ciencia política.

De aquí que resulta adecuado el planteamiento respecto de si debe o no debe el Estado intervenir en la economía y en el caso de que la intervención sea la respuesta cuál sería el grado óptimo de intervención.

En principio, podemos decir que la respuesta a esta interrogante es compleja y de larga data pues, por un lado, se discute sobre la mayor o menor eficiencia del Estado para mejorar la asignación de recursos y elevar el bienestar social a través de programas de gasto para proveer bienes y servicios públicos básicos a la población y a la obtención de ingresos para financiar los programas, relativamente modestos, de gasto público y, por el otro, si el mercado debe actuar libremente, limitando el papel del Estado al de un vigilante encargado de garantizar que éste no sufra alteraciones ni desviaciones que disminuyan el alcance de la libre competencia y la libertad de intercambio.

En la realidad la mayor parte de los especialistas consideran a este segundo supuesto como una mera aspiración irrealizable, pues la evolución del sector público ha demostrado que “el desarrollo económico no sólo depende de las transacciones económicas en el mercado y el comportamiento del sector privado de la economía, sino también de los bienes y servicios, de las leyes y normas, de la educación, del bienestar social, y de la infraestructura proporcionados por el Estado”¹²² todo ello inserto en lo que conocemos como sistemas jurídico económicos.

¹²² *Ibidem*, p. 29.

II.3.1. Sistema económico

De aquí que resulte pertinente dar respuesta a un planteamiento que se antoja lógico cuando de la actividad financiera y de la intervención del Estado se trata ¿Porqué hablar de sistemas jurídico-económicos en este contexto? Y la respuesta es simple, el grado de participación y/o intervención del Estado en la economía variará dependiendo del tipo de sistema económico en el que se desenvuelva la actividad financiera del Estado, es decir, en una economía de libre mercado el Estado se limitará a velar por la seguridad de sus habitantes y vigilar el cumplimiento de los contratos celebrados entre particulares y, en consecuencia, al disminuir la presencia estatal también se reducirá la presencia e influencia de la actividad financiera; en una economía centralmente planificada, la intervención y participación del Estado es total, el Estado se convierte en rector económico y por tanto, distribuidor de la riqueza; por último, en una economía mixta, en la que confluyen los dos sistemas puros antes mencionados, el papel del Estado en la economía a través de la actividad financiera dependerá de la mayor o menor orientación que tenga el mismo hacia una economía de mercado o centralmente planificada.

Pero, ¿Qué es un sistema económico y por qué se relaciona con la actividad financiera estatal?

En términos simples el sistema económico puede entenderse como “...el conjunto de principios, instituciones y normas que traducen el carácter de la organización económica de una determinada sociedad”¹²³ teniendo como punto de partida para su configuración, según Tucker B., Irvin, el principio de escasez, que “...obliga a cada sistema económico a decidir qué combinación de bienes producir, cómo producirlos y determinar quién obtendrá la producción y a la interacción existente entre elementos como sus leyes, formas de gobierno, ética, religiones y

¹²³ Cuadrado Roura, Juan R. *Política Económica: objetivos e instrumentos*, Segunda edición, España, Ed. McGraw-Hill Interamericana, 2001, p. 23.

costumbres, así como la actividad de los agentes económicos y la combinación de los factores de la producción con los que cuentan.”¹²⁴

Así, en sentido amplio, un sistema económico es “... un conjunto coherente de instituciones jurídicas y sociales en el seno de las cuales son puestos en práctica; para asegurar la realización del equilibrio económico, ciertos medios técnicos, organizados en función de ciertos móviles dominantes.

En consecuencia, el término sistema económico abarca, a la vez, los cuadros jurídicos (derecho público y derecho privado) de la actividad económica y su cuadro geográfico, las formas de esta actividad, los procedimientos técnicos utilizados, sus modos de organización y, por último, un factor psicológico, el móvil dominante que anima a los agentes de la producción.”¹²⁵

Existen teóricamente al menos dos tipos de sistemas económicos “puros”, por un lado la economía de mercado y, por el otro, la planificación central. Sin embargo “Aunque es concebible diseñar una economía que responda a un modelo puro de mercado o bien de planificación central, a la hora de tomar decisiones fundamentales ante los problemas económicos a los que toda sociedad debe dar respuesta, es decir, qué, cómo y para quién producir, en la economía real hay una mezcla de mercados y gobierno en la toma de decisiones”¹²⁶, cuyas características principales se explican a continuación.

II.3.1.1. Estado y economía de mercado

José Ávila y Jorge Witker¹²⁷ coinciden en considerar que este sistema, en el que la “... actividad económica se realiza en un clima que favorece el lucro del empresario; hay pena libertad económica y un derecho de propiedad sólido que no

¹²⁴ Tucker B., Irvin. *Fundamentos de Economía*, Tercera edición, México, Thomson Learning, 2007, p. 490.

¹²⁵ Lajugie, Joseph. *Los sistemas económicos*, Tercera edición, Argentina, Ed. EUDEBA, 1963, p. 5.

¹²⁶ Mochón Morcillo, Francisco. *Economía, Teoría y Política*, Quinta edición, España, Ed. McGraw-Hill, 2005, p. 13.

¹²⁷ Cfr. Ávila y Lugo, José. *Introducción a la Economía*, México, Plaza y Valdés, S. A. de C. V. /Universidad Nacional Autónoma de México/ Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, 2004, p. 184 y Witker, Jorge, *op. cit.*, nota 97, pp. 25 y 26.

tiene restricción de ninguna especie”¹²⁸, surgió en el siglo XVIII como consecuencia del movimiento revolucionario conocido como “individualismo racionalista” por los siguientes factores:

- 1) La consolidación de los mercados nacionales (Francia e Inglaterra);
- 2) La apertura de los mercados internacionales;
- 3) Las invenciones tecnológicas productivas;
- 4) La consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción;
- 5) La división social del trabajo;
- 6) El desarrollo de las ideas liberales (libertad, igualdad y fraternidad);
- 7) El desarrollo de instrumentos financieros, monetarios y bancarios y de sociedades mercantiles;
- 8) La presencia de un estado abstencionista con limitadas tareas (custodia de fronteras, seguridad interna y regulador externo de los individuos;
- 9) La economía es una actividad natural autorregulada por el mercado que fija a través de los precios, las retribuciones al capital y al trabajo;
- 10) La libertad económica es total, tanto a nivel interno como a nivel de los intercambios entre países (división internacional del trabajo).

Además debe decirse que este sistema jurídico-económico, cuyo objetivo primordial es la búsqueda constante del mayor beneficio, descansa principalmente en dos instituciones jurídicas, el derecho de propiedad privada y el derecho contractual, mismas que el Estado hace respetar proporcionando el apoyo de su represión a aquel que lo reclama y, al mismo tiempo, retrae su intervención en la economía limitándose a cumplir su papel de “Estado gendarme”. Dicho en otros términos el Estado, en una economía de mercado, reduce la intensidad de su actividad financiera e intervención alterando el orden de prioridades que, vía ingresos y gasto públicos (correspondiente a la primera y segunda fases de la actividad financiera), debía atender conforme a su naturaleza político social y, en

¹²⁸ Sepúlveda L., César. *Derecho Económico: nociones económicas previas al estudio jurídico*, Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1994, p. 182.

vez de ello, crea las condiciones necesarias para otorgar seguridad jurídica a los particulares en el libre juego de las fuerzas del mercado.

En este sentido el sistema de mercado supone, dadas las ventajas que representa, que debe conducir "...al máximo de satisfacción de las necesidades, a un equilibrio perfecto entre la producción y el consumo y a la justicia en la distribución de las rentas"¹²⁹ pues, como explica Tucker B. Irvin,¹³⁰ en su obra *Fundamentos de Economía*, al hacer un análisis de los postulados básicos del padre de la economía moderna, Adam Smith, la economía de mercado parecería estar controlada por una mano invisible, en la que la competencia entre consumidores y productores individuales para alcanzar sus propios intereses es lo más benéfico para la sociedad, pues los productores deben competir entre sí para ganar el dinero de los consumidores y dentro de un mercado competitivo, guiado por la motivación de las utilidades, los productores eficientes obtienen ganancias como recompensa, mientras que los ineficientes reciben su castigo a través de las pérdidas y, por el lado de los consumidores, estos competirán entre sí para comprar los mejores bienes al precio más bajo. En resumen, la competencia regula automáticamente la economía y proporciona más bienes y servicios que un sistema en el cual el gobierno intenta realizar la misma en nombre del interés público.

Otros autores, sin embargo, consideran que esto en la realidad no es posible y, de hecho, suelen presentarse ciertos fenómenos denominados fallos del mercado que se refieren "...a la incapacidad que tienen unos mercados sin regulación para asignar recursos de una manera eficiente"¹³¹ como por ejemplo la existencia de mercados no competitivos; rendimientos decrecientes; mala o insatisfactoria distribución de la renta; fallos en el logro de ciertos objetivos: empleo, estabilidad, el crecimiento económico, etcetera y/o la inadecuada asignación de recursos por

¹²⁹ Marchal, André. *Estructuras y sistemas económicos*, trad. de Soler Tura, Jorge y Petit Fontseré, Jorge, Barcelona, Ed. Ediciones Ariel, S. A., 1961, p. 159.

¹³⁰ Tucker B., Irvin, *op. cit.*, nota 124, p. 494.

¹³¹ Mankiw Gregory, N. *Principios de Economía*, trad. de Malú Fairchild y otros, Quinta edición, México, Ed. Cengage Learning Editores S. A. de C. V., 2009, p. 154.

la posibilidad de un riesgo moral¹³² o por una selección desfavorable¹³³, entre otros.

Por lo anterior, la teoría de los fallos del mercado ha propiciado la elaboración de argumentos que justifiquen la intervención del Estado en la economía y con ello mejorar la asignación de recursos y además, como José Ayala Espino explica, “Es también un poderoso instrumento de análisis para diseñar y evaluar las políticas públicas.”¹³⁴

II.3.1.2. Estado y economía centralmente planificada

El fundamento filosófico de este modelo económico es la tesis marxista-leninista que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y la reemplaza por la propiedad estatal y colectiva. En dicha tesis se elabora una crítica al capitalismo, pues considera que “...la tenencia privada en la producción, condena a la explotación a los trabajadores en condiciones de vida de subsistencia, pues el salario no corresponde al trabajo efectivamente realizado, existiendo una plusvalía o plusvalor a favor de los empresarios, lo que los transforma en explotadores y clase dominante que controla el Estado e impone su derecho, un derecho burgués, al resto de la sociedad. Esto origina una lucha de clases permanente en el capitalismo, la que terminará con la revolución, en la que los trabajadores socializan la producción, toman el Estado, e imponen un nuevo orden jurídico. El derecho socialista.”¹³⁵

Las características de este sistema económico, según Jorge Witker, son:

1. Propiedad social sobre los medios de producción;
2. Planificación de toda la economía;

¹³² Esto sucede cuando el asegurador de un riesgo no puede distinguir adecuadamente entre un riesgo en sentido estricto (p. ej.: que una casa se incendie por la caída de un rayo) y la simple negligencia (la casa se quema por un descuido del dueño, que no tuvo la preocupación de asegurarse).

¹³³ Esto sucede si el asegurador no puede aplicar una prima mayor para riesgos «malos» respecto a los «buenos», lo que daría lugar a una falta de mercado para ciertos tipos de riesgo y a que, por tanto, las correspondientes actividades –socialmente valiosas– no llegasen a realizarse.

¹³⁴ Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 6, p. 133.

¹³⁵ Witker, Jorge, *op. cit.*, nota 97, p. 26.

3. Monopolio estatal del comercio exterior;
4. Rígido control de cambios; desarrollo del derecho público o socialista (derecho de la planificación y derecho económico);
5. Sistema político de partido único (no democrático) e,
6. Inexistencia de libertad económica (o de empresas).

Esto es, en una economía centralmente planificada o también denominada economía dirigida la respuesta a las pregunta de qué, cómo y para quién producir la otorga una autoridad central, es decir, el Estado tiene el control de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital); desaparece el libre mercado y por tanto el libre consumo; se precisan como metas oficiales de la economía la expansión de la capacidad productiva del país, el mejoramiento de la educación, las reducciones de las horas e incomodidades del trabajo y la eliminación de la inseguridad y, desaparecen las libertades vinculadas a la libertad económica del ciudadano, como la de viajar, invertir, etcétera, bajo la premisa de proteger y beneficiar al pueblo en general, circunstancias que se traducen en que la intervención y participación del Estado en la actividad económica que realiza a través de una fuerte o dominante actividad financiera estatal.

En este sentido se debe resaltar que el sector público también tiene fallos por ejemplo las imperfecciones derivadas del mercado político; las ineficiencias en la producción de bienes públicos y sociales; las dificultades en el control de monopolios naturales; la existencia de internalidades y externalidades o la ignorancia de los costes reales con los cuales se está operando en la administración o en los organismos y empresas dependientes de ella.

Krueger¹³⁶, por su parte, agrega a las que hemos señalado anteriormente otros tipos de fallos del Estado y las clasifica en dos tipos: por omisión y por comisión. Los primeros se refieren al deterioro de la infraestructura de transportes y comunicaciones que elevan costos y a la incapacidad para mantener la estructura

¹³⁶ Cfr. Ayala Espino, José. *Límites del mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública A. C., 1992, p. 92.

existente mientras que, los fallos del Estado ocasionados por comisión incluyen: empresa públicas con altos costos, involucradas en un variedad de actividades manufactureras no tradicionales; programas de inversión muy ineficientes y costosos; controles sobre el sector privado muy difundidos y para todo tipo de actividades sin importar su relevancia, lo que se traduce en elevación de costos y, finalmente, déficits públicos alimentados por el sector paraestatal, programas excesivos de inversión, con sus secuelas inflacionarias y mala asignación de recursos.

II.3.1.3. Estado y economía mixta

Este sistema económico supone, como su denominación lo indica, la superposición de los dos sistemas económicos antes descritos, es decir, se trata de un sistema económico en el que confluyen, tanto la economía centralmente planificada, como la economía capitalista.

Dicho sistema, cuyas características enumeraremos a continuación, surge en la década de los años treinta ante la necesidad de frenar los desequilibrios causados por el mercado y la impotencia del Estado para resolverlos, es decir, adquiere como rasgos distintivos según Jorge Witker¹³⁷ los siguientes:

1. Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico;
2. Creación de un sector público estratégico;
3. Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras;
4. Áreas económicas planificadas y publicitadas;
5. Áreas económicas concurrenciales o privatizadas;
6. Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado;
7. Liberalización parcial del comercio exterior;
8. Protección estatal de sectores atrasados;
9. Servicios públicos en salud, seguridad social, etcétera y,
10. Libertad individual empresarial.

¹³⁷ Cfr. Witker, Jorge, *op. cit.*, nota 97, p. 28.

En la actualidad podemos decir, bajo la premisa de que no existen sistemas económicos puros, que casi todos los países del mundo han adoptado este sistema económico y, aunque a nivel mundial se postula la minimización de facultades del Estado en materia económica, debido a los altos costos que genera y la deficiente actuación del mismo, ésta ha sido justificada en situaciones extremas.

Ejemplo claro de ello fue el estallido de la burbuja inmobiliaria, que en agosto de 2007, inició una crisis económica mundial de gran trascendencia. Estados Unidos de Norteamérica, país capitalista por excelencia, en el manejo de la crisis, nos explica Orlando Delgado Selley¹³⁸, no pensaba estar en el umbral de una dificultad económica importante, pues sus diseñadores de política económica y políticos, estaban convencidos de que la posibilidad de que ocurrieran depresiones había sido resuelta por la teoría y la práctica económica, de modo que el interés en este fenómeno económico se reducía solamente al campo de los estudios de historia económica. Esta confianza teórica y política en que el estilo de desarrollo neoliberal había inaugurado una vía para el crecimiento capitalista sostenido y equilibrado se alimentaba, además, en la visión entre los hacedores de política económica y los políticos de que era el único modo posible del desarrollo humano. Esta ausencia de contrapesos políticos globales animó una seguridad excesiva en el funcionamiento de los mercados libres y en su capacidad para generar sus propios mecanismos de control.

Al respecto, algunos analistas opinan que “El detonador de la gran crisis financiera de 2008, se puede atribuir, en gran parte, al deficiente funcionamiento del mercado (para decir lo menos) y a la virtual ausencia del Estado en cuanto al cumplimiento de su papel regulador.”¹³⁹

¹³⁸ Cfr. Delgado Selley, Orlando. *Respuestas ante la crisis: Estados Unidos, América Latina y sus gobiernos*, EconomíaUNAM, México, vol. 7, núm., 21, p. 83.

¹³⁹ Rosenthal, Gert. *La crisis financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico*, Revista CEPAL, núm. 100, Abril de 2010, p. 31.

La experiencia internacional y las repercusiones que sobre la economía mexicana tuvo ésta crisis en nuestro país, pone de relieve el papel fundamental que juega el Estado en la economía y, sobre ello, Vito Tanzi¹⁴⁰, sin pronunciarse sobre cuál es el mejor sistema económico que deba adoptar un país, manifiesta que las acciones del sector público deben estar permanentemente orientadas al logro de la equidad y, añade además, que éste –el sector público- debe ser transparente en sus procesos y en sus resultados; que la corrupción no debe desempeñar papel alguno en las decisiones que tomen los burócratas y los dirigentes políticos y, que los recursos que están en manos del sector público deben usarse en aplicaciones que maximicen su tasa social de rendimiento.

Finalmente y a guisa de resumen podemos decir que no existen sistemas jurídico-económicos puros, sino más bien existen economías de mercado con tendencia a las economías centralmente planificadas o viceversa y que, en el caso de la economía mexicana, esta se ha desenvuelto en el contexto de una economía de mercado con participación significativa del sector público, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 25, 26 y 28 (que dan materialidad a la actividad financiera de Estado) mandata al Estado a dirigir el desarrollo económico de la nación, a fomentar el crecimiento económico, a promover una justa distribución de la riqueza, a planear, coordinar y orientar la actividad económica a fin de alcanzar la justicia social como se analizó en los apartados anteriores.

Asimismo y en abundamiento al tema relativo de la economía mixta en México Angélica Varela Alvarado¹⁴¹ nos explica que el marco constitucional de la intervención del Estado en la economía está dado por los artículos 3°, 5°, 25, 26, 27, 28, 73, 123 y 131 pues nos dice que a pesar de que los artículos 3°, 27 y 123

¹⁴⁰ Cfr. Tanzi, Vito. *El papel del Estado y la calidad del sector público*, Revista de la CEPAL, núm. 71, Agosto 2000, p. 21.

¹⁴¹ Cfr. Varela Alvarado, Angélica. *Las atribuciones económicas del gobierno mexicano en la constitución vigente ¿en necesario redefinir el sistema de economía mixta en México?*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Economía y Constitución: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 225 y 226.

consagran derechos sociales, sin dejar de ser derechos individuales, éstos cumplen una función social (por ejemplo, el derecho a la educación, los derechos agrarios y los derechos de los trabajadores) y posibilitan la intervención estatal para su garantía, ya que no existe un mecanismo a través del cual se pueda exigir de manera individual su cumplimiento.

II.3.1.3.1. Mecanismos de intervención y participación estatal en la actividad económica

Como ya hemos dicho en múltiples ocasiones el Estado, ante el fracaso del modelo jurídico-económico de libre mercado y la adopción de un sistema económico de economía mixta, se ha visto obligado a intervenir y participar, cada vez con mayor intensidad, en la economía pues éste ha sido considerado en la doctrina y corroborado en la práctica como "... un agente poderoso para lograr el desenvolvimiento económico [así como] una palanca eficaz para contrarrestar los efectos nocivos de los ciclos económicos."¹⁴²

En esta nueva doble función, intervención y participación, el Estado a través del derecho, abandona su papel de gendarme y lo dirige hacia los agentes económicos para que a través de la ley, como instrumento de programación económica, se ajusten a las decisiones macroeconómicas que ha tomado el mismo.

Pero ¿Qué debemos entender por participación y/o intervención del Estado en la economía?

Al parecer, la respuesta a esta interrogante es tan compleja como los mecanismos e instrumentos con los que cuenta el ente estatal para llevar a cabo esta doble función y decimos esto porque, aún en la doctrina, no se ha llegado a un consenso sobre el significado preciso de estos conceptos.

¹⁴² Rangel Couto, Hugo. *El Derecho Económico*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 24.

Así por ejemplo, el Diccionario de Economía, define a la intervención estatal como la “**Participación** del Estado en la economía, la cual se da históricamente en el capitalismo de nuestro tiempo, sobre todo a partir de 1929. Fue Keynes el que propuso que el Estado interviniera en la economía con el objeto de evitar las fluctuaciones cíclicas de la misma. El intervencionismo estatal se opone al liberalismo, que dice que el Estado no debe intervenir en la economía. De hecho, en la actualidad, en todos los países se da la **participación** económica del Estado en algún grado.”¹⁴³

Por su parte, la Real Academia Española¹⁴⁴, de acuerdo con la acepción que consideramos más apropiada para efectos de esta investigación, se refiere a los términos intervenir y participar como “Dicho de una autoridad: Dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o funciones. El Estado de tal país interviene la economía privada o la producción industrial” y “Dicho de una persona: Tomar parte en algo”, respectivamente.

Quizá el artículo 25 de nuestra Carta Magna pueda aclarar dicha confusión cuando en su parte conducente dispone que “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional” y más adelante, en el párrafo quinto de este mismo artículo, cuando establece “Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”.

A nuestro parecer, consideramos que el término intervención, se refiere a la inserción del Estado en la actividad económica nacional a través de la planeación, conducción, coordinación y orientación mientras que, a través de la participación, como una grado menor de la intervención, el ente estatal es un sujeto económico más que actúa y dirige actividades económicas por medio de empresas públicas. A continuación nos ocuparemos sobre estos temas.

¹⁴³ Zorrilla Arena, Santiago. *Diccionario de Economía*, Segunda edición, México, Ed. Limusa, 1996, p. 117.

¹⁴⁴ Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición, www.rae.es/

II.3.1.3.1.1. Intervención

José Ayala Espino¹⁴⁵ nos explica que la intervención estatal supone la constitución de un aparato burocrático bien desarrollado capaz de imponer su hegemonía en la sociedad y en la economía, así como la formación de un grupo dirigente con liderazgo y capacidad de gestión y ejercicio de poder. Sin embargo, añade, los mecanismos y formas de intervención estatal que desde la Revolución mexicana se fueron gestando y consolidando parecen haber llegado a un punto de agotamiento; después de un largo periodo en que habían sido la base de una sólida articulación social que fue capaz de sostener con éxito relativo el crecimiento económico acelerado y una notable estabilidad política.

En este sentido el Estado asegura su intervención efectiva en la economía cuando a través de los ordenamientos jurídicos conquista su autonomía y se presenta ante la sociedad como un representante del interés general para alcanzar el máximo de logros posibles. Asimismo, el Estado interviene cuando conduce y coordina la planeación pues esta "...constituye una intervención deliberada basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político de un país. Se presenta como una técnica sociopolítica que compagina medios, instrumentos, mecanismos, evaluaciones y procesos sociales, por los cuales los actores, estructuras y movimientos buscan alcanzar metas y objetivos dentro de un marco social y democrático. Toda planeación presupone una estrategia de desarrollo que tiene como destinatarios o beneficiarios a determinados grupos o sectores sociales, sin omitir las necesidades generales de interés público."¹⁴⁶

II.3.1.3.1.2. Participación

Anteriormente hemos expresado que no existe un límite claro entre los conceptos de intervención y participación estatal y que incluso podríamos considerar como un grado menor de intervención del Estado en la economía a la participación la

¹⁴⁵ Cfr. Ayala Espino, José. *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta en el siglo XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2001, pp. 11 y 14.

¹⁴⁶ Witker, Jorge, *op. cit.*, nota 97, p. 66.

cual se realiza a través de las empresas públicas con las cuales “...el Estado se vuelve en sí mismo un agente de la acumulación del capital, protagonista directo en la producción, distribución y financiamiento”¹⁴⁷

Bajo esta perspectiva “La empresa pública tiende dos funciones principales: i) corregir las fallas del mercado mediante la producción y provisión de bienes públicos y privados, especialmente en los casos de monopolios naturales; y ii) promover las inversiones de alto riesgo y larga maduración, aún cuando no se trata en rigor de la presencia de fallas del mercado, son intervenciones inductivas o motivacionales de inversiones estratégicas para el desarrollo económico.”¹⁴⁸

Sin embargo, debemos hacer hincapié en que la empresa pública ha sido abatida drásticamente sobre todo en la última década pues, como reseña Carlos Marichal¹⁴⁹, la evaluación histórica de las empresas estatales en el México del siglo XX ha seguido tres fases: una génesis relativamente lenta y prolongada (1920-1960) seguida por una extraordinaria expansión (1960-1982) y una súbita decadencia (1983-1996). La creación de las empresas estatales aumentó de la siguiente forma: entre 1920 y 1940 llegaron a existir 36 empresas paraestatales, entre 1941 y 1954 funcionaban unas 144, entre 1955 y 1970, unas 272 y, finalmente, entre 1970 y 1982 un gran total de 1 155. Después, la caída fue abrupta: el proceso de privatización que arrancó con la crisis de la deuda en 1982 llevó a la venta de un número creciente de dichas firmas: para el año 1986 sólo existían 737 empresas paraestatales, cifra que descendió a 280 en 1990 y a 213 en 1993. Hacia finales de 1996, el número de paraestatales de nuevo se redujo: había 185, de las cuales 72 eran organismos descentralizados, 91 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos.

¹⁴⁷ Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 145, p. 17.

¹⁴⁸ Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 136, p. 96.

¹⁴⁹ Cfr. Marichal, Carlos. *Auge y decadencia de las empresas estatales en México: 1930-2000*, en Dabat, Alejandro (coord.), *Estado y Desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 233 y 234.

II.4. Actividad financiera y redistribución de ingresos, estabilización y desarrollo

Dino Jarach considera que “El Estado puede deliberadamente utilizar su actividad financiera para el logro de cierta redistribución de ingresos [así como también] proponerse el objetivo de contribuir, con el instrumento del gasto, del recurso o de ambos, a la estabilización de la economía, esto es, del nivel de precios y del empleo –plena ocupación- como también de la balanza de pagos.”¹⁵⁰

Considera también, que en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo, la actividad financiera funciona como un instrumento de la política de desarrollo, sin embargo, más adelante nos dice que, los propósitos antes descritos pueden ser contradictorios con los de la optimización de la asignación de recursos o con los principios de justicia o equidad que prevalecen en la sociedad pues no se puede pretender que el proceso “recurso-gasto” “...satisfaga siempre también las exigencia de la justicia o equidad, el propósito de lograr cierta redistribución de los ingresos, la estabilización de precios, del nivel de empleo y de la balanza de pagos con el objetivo de una determinada tasa de equilibrado crecimiento económico y social.”

De lo anterior, se desprende que la actividad financiera o proceso recurso-gasto, como lo denomina Dino Jarach, puede dirigirse a un propósito o propósitos que se consideran prioritarios pues resulta imposible el logro simultáneo de todos los objetivos de la actividad financiera; o bien, si se pretende lograr al mismo tiempo todos los propósitos, se deberán aplicar medidas idóneas a cada propósito, pudiendo producirse una neutralización de un determinado propósito o propósitos de esa actividad e incluso, que la actividad financiera sea contradictoria con las medidas de política económica.

José Ayala Espino considera que el Estado juega un papel importante en el desarrollo económico, pues el mismo “Ha contribuido a mejorar la asignación de

¹⁵⁰ Jarach, Dino, *op. cit.*, nota 80, pp. 67 y 68.

recursos en la economía y a favorecer un mejor empleo de los mismos porque ha corregido fallas e ineficiencia de los mercados. Particularmente en la provisión y producción de bienes y servicios públicos que el mercado no proveería a ningún precio; la provisión de infraestructura, educación básica, salud, etcétera.”¹⁵¹

Asimismo, a través de la política monetaria el Estado contribuye a la estabilización económica, entendida ésta, como el conjunto de medidas que lleva a cabo el Estado para mantener la economía con altos niveles de producción sin excesiva inflación y que se realiza a través de los elementos del financiamiento gubernamental: creación de dinero, el endeudamiento e imposición. Por otro lado, a través de la política social ha mejorado la distribución del ingreso y la riqueza, a través de dos instrumentos fundamentales: el gasto público y la política tributaria, pues a través del primero el Estado mexicano influye de manera directa en la asignación y distribución de los ingresos, y en la estabilización o desestabilización de la economía, mientras que la política tributaria influye en la asignación de recursos y distribución del ingreso y la riqueza. Dicho en otras palabras, el sector público, con una mayor intervención en la economía, no sólo es garante de los derechos de propiedad, del cumplimiento de los contratos entre agentes económicos, de la resolución de controversias y del mantenimiento de las estructuras competitivas, sino que además otorga seguridad jurídica por cuanto mantiene y vigila al sistema legal regulatorio de la economía.

Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, considera que, para alcanzar una redistribución del ingreso socialmente deseable es necesario implementar una política pública – eficaz y eficiente- puesto que la “La relación entre los impuestos efectivamente cubiertos y los beneficios obtenidos de la gestión pública no necesariamente coincide con el concepto de incidencia tributaria equitativa, según el cual lo justo es que quienes tienen mejor nivel económico paguen más impuestos que los económicamente débiles, y que éstos reciban más beneficios de los servicios

¹⁵¹ Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 90, p. 25.

públicos.”¹⁵² Es decir, si el sistema fiscal está diseñado conforme al principio del beneficio, el provecho recibido de los bienes públicos es mayor para los económicamente fuertes, pero, si los programas de gasto están dirigidos a los económicamente débiles la incidencia de los ingresos tiende a ser regresiva, es decir, recae sobre las personas de menos recursos. “Para transferir recursos a los pobres es necesario – a través de impuestos progresivos – canalizar recursos de los económicamente fuertes a los desposeídos, otorgando a éstos impuestos negativos al ingreso, o bienes y servicios gratuitos.”¹⁵³

¹⁵² Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Financiero*, México, Ed. McGraw-Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V., 1997, p. 36.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 37.

CAPÍTULO III. POLÍTICAS PÚBLICAS

En el capítulo anterior se ha intentado resaltar la estrecha relación que entre la ciencia económica y el Derecho existe pues como se analizó el grado de interacción entre ambas ciencias es tan estrecho que puede llegar a repercutir en ámbitos tan centrales como lo pueden ser, por ejemplo, el de la toma de decisiones en materia económica, nos referimos especialmente a la participación o intervención del Estado en la economía; la distribución y redistribución de la riqueza, a través de la actividad financiera del este estatal o, inclusive, la estabilización de la economía misma.

Estos mecanismos institucionales se fortalecen con el diseño e implementación de políticas públicas debido, en parte, a que el nuevo contexto político, económico y social internacional, así como las exigencias nacionales, regionales y locales para aumentar la democracia y el combate a los habituales problemas de inequidad, pobreza creciente, violencia, corrupción, entre otros, exige redefinir el papel y modo de actuar del Estado en la sociedad, así como replantear los cuestionamientos referentes al qué y al cómo hacer del Estado.

Por ello, para el logro de los objetivos deseados y el buen desempeño de las funciones que tiene a su cargo, el Estado busca actualizar permanentemente la regulación jurídica y su forma de actuar a fin de alcanzar con eficiencia, por un lado, la legitimidad de su estrategia y, por el otro, satisfacer la mayor cantidad de intereses, tanto públicos como privados, a través del despliegue de una serie de acciones que representan la realización concreta de decisiones, dicho de otra manera, a través del diseño e implementación de políticas públicas mismas que constituyen la materia de estudio del presente capítulo.

III.1. ¿Qué son las políticas públicas?

Antes de dar respuesta a esta interrogante debemos precisar que el análisis de las políticas públicas en el contexto del presente trabajo, aunque sea de forma breve, se debe al importante papel que consideramos juegan en el desarrollo de

cualquier país pues, la capacidad estratégica y administrativa de un gobierno para captar los problemas de sus habitantes y emprender acciones de respuesta, mediante las políticas públicas, permite alcanzar un alto grado de estabilidad en el sistema político, social y económico.

Históricamente, el término políticas públicas o política pública se atribuye a Harold D. Laswell quién, en 1951, en su obra *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods* designó, con el término “*Public Policy*” (lucha por el poder) al conjunto de instrumentos que le permitieran al Estado desempeñar sus quehaceres de manera organizada.

Esta nueva rama del saber se caracteriza por ser multidisciplinaria pues para la solución de los problemas públicos se requiere, indefectiblemente, de las aportaciones de diversas disciplinas como son la Ciencia Política, la Economía, la Administración Pública, las Matemáticas, la Estadística, el Derecho, la Sociología, la Antropología o la Psicología, entre otras.

Bajo esta perspectiva, el concepto tradicional de Estado tuvo que modificarse y éste –el Estado– se convirtió en una variable dependiente de la sociedad cuyas funciones debían estar dirigidas hacia los objetivos colectivos deseables o necesarios, es decir, no sólo se limitó a seleccionar las demandas sociales y proveer de bienes y servicios públicos a la población, sino que planteó una estrategia integral que le permitiera alcanzar grandes objetivos económicos y sociales, como lo pueden ser el pleno empleo y/o la estabilidad económica.

En relación a la definición de las políticas públicas debemos puntualizar que no existe un criterio unánime al respecto, sin embargo existe consenso en que éstas “...se refieren a aquello que alguna vez Dewey (1927) expresara como “lo público y sus problemas”. Se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian “cómo, por qué y para qué

los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan”¹⁵⁴, dicho en otras palabras, “...la política pública es un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con un problema que concita la atención de varios actores en la sociedad civil.”¹⁵⁵

Empero, la complejidad de una política pública no deriva de su definición, sino más bien de su buen diseño e implementación, lograr que una política pública sea eficaz y eficiente aún sigue siendo un dilema para los tomadores de decisiones. Entonces ¿cómo podemos elaborar una “buena” política pública?

Estudiosos de ésta disciplina como Case E. Karl y Fair C. Ray¹⁵⁶ han establecido que para la elaboración de una “buena” política pública deben tomarse en consideración cuatro criterios: eficiencia, igualdad, crecimiento y estabilidad económica, y explican que podemos hablar de eficiencia cuando, en una economía, existe una adecuada asignación de recursos la cual, al tener como fundamento leyes fiscales sanas, procure unanimidad en los beneficios recibidos, es decir, que la distribución del ingreso y la riqueza sea justo (principio de igualdad).

En cuanto al crecimiento económico, podemos decir que el mismo es una consecuencia lógica del manejo racional de una economía eficiente que procura igualdad entre la sociedad, pues cuando una economía crece hay mayor cantidad de lo que quiere la gente y, en general, el nivel de vida sube, el producto nacional es constante o crece y existe poca inflación hasta alcanzar la estabilidad económica.

¹⁵⁴ Parsons, Wayne. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, trad. de Atenea Acevedo, México, Ed. FLACSO, 2007, p. 31.

¹⁵⁵ Morales Mendoza, Héctor Benito. *Curso: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento como marco jurídico de los ingresos y Egresos de la Federación*, Octubre de 2011.

¹⁵⁶ Cfr. Case E., Karl y Fair C., Ray. *Fundamentos de economía*, Segunda edición, México, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., 1993, pp. 22 a 24.

Un criterio adicional más concreto, aunque compatible con el anterior, es el que aporta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹⁵⁷, según la cual, una política pública de excelencia será aquella que incluya orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados. En forma detallada, una política pública de excelencia debe considerar al menos los siguientes rubros:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea? ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega? o ¿qué inicia?)
6. De apoyos y críticas probables (políticas corporativas, académicas)
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero? ¿qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

El bosquejo descrito anteriormente da idea de la complejidad de una política pública y, el proceso de elaboración de la misma no es la excepción ya que aunque podamos establecer para efectos metodológicos una serie de etapas, su enumeración no significa que en el desarrollo del proceso se den unas tras otras, afirmar esto significaría dejar de lado el dinamismo y complejidad que las

¹⁵⁷ Cfr. Lahera P., Eugenio. *Política y políticas públicas*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Serie políticas sociales 95, agosto de 2004, p. 8.

caracteriza e incluso hacerlas parecer mucho más lógicas de lo que en realidad son.

Finalmente y a manera de conclusión podemos decir que la política pública es la acción llevada a cabo por el gobierno en busca del logro de ciertos objetivos y metas socioeconómicos que, en términos muy generales, se traducen en lograr el bienestar general de la población. Como es de suponerse, este objetivo general puede desagregarse en una multiplicidad de objetivos subsidiarios que lo complementan, por ejemplo, la preservación del orden público, el respeto a las garantías individuales, la educación, el desarrollo social, la salud y la defensa, entre otros, todos ellos con un aspecto económico en mayor o menor grado, situación que ha dado lugar a que algunos especialistas en esta materia hablen de la existencia de una sola política pública refiriéndose a la política económica, entendida como la intervención deliberada del gobierno en los asuntos económicos para conseguir sus fines generales y de la que nos ocuparemos a continuación, sin que en nuestra opinión se deba desestimar la existencia de otras políticas públicas dirigidas a la solución de otros problemas que no sólo deben considerarse desde la perspectiva económica.

III.1.1. Política económica

Desde esta perspectiva la política económica es, entonces, un mecanismo del Estado que atiende la necesidad de regular un sistema jurídico-económico que, dejado en libertad, tiende a la inestabilidad económica, social y política y que se encuentra determinada, según José Ayala Espino¹⁵⁸, por las condiciones históricas de un país, su nivel de desarrollo alcanzado y forma de inserción en la economía mundial, así como por la dotación de recursos humanos y naturales y las condiciones geopolíticas y geoeconómicas del lugar en el que se aplica.

Timbergen la define como la variación intencional de los medios con objeto de obtener ciertos fines y lo explica de la siguiente forma:

¹⁵⁸ Cfr. Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 145, p. 42.

“Las modalidades en las variables instrumentales se utilizan para neutralizar los cambios rápidos en otros datos, que continuamente tienden a perturbar el equilibrio a corto plazo. Si estos cambios entre otros datos tienen efectos poco deseables sobre la economía, quizás sea conveniente “curar” el “mal” y las “causas” pueden hallarse en esos cambios en los otros datos. Sin embargo, es posible que “el remedio” no consista en invertir el cambio en los otros datos, puesto que estos últimos no pueden modificarse deliberadamente. Por consiguiente, no es necesario que haya correspondencia entre las causas y los remedios, y las causas pueden ser incluso inaplicables al designio de los remedios.”¹⁵⁹

Juan R. Cuadrado Roura¹⁶⁰, por su parte, al hacer un análisis de las diversas definiciones que sobre la política económica se han elaborado, encuentra que existe un punto de confluencia entre éstas en al menos tres aspectos, que son:

1. Se afirma que la política económica es siempre el resultado de una decisión de la autoridad;
2. Es siempre una acción deliberada por parte de dicha autoridad; incluso cuando aparentemente no se «hace» política económica, y
3. Toma como referencia unos fines u objetivos deseados y, para lograrlos, emplea determinados medios o instrumentos.

De lo anterior, pueden distinguirse dos significados que suelen atribuirse al término política económica. El primero, desde el punto de vista de la praxis, se entiende como las medidas y actuaciones de las autoridades en el terreno económico orientadas a conseguir determinados fines mientras que, el segundo, desde la perspectiva científico analítica, la identifica con el tratamiento y análisis científico de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos y otras instituciones.

Su contenido, en cambio, “...debe abarcar desde la simple exposición y análisis de las medidas políticas pasadas y presentes, hasta el análisis de los móviles y deseos político-sociales, pasando por investigaciones históricas y estadísticas sobre los efectos reales de ciertas medidas ya adoptadas o los posibles efectos de

¹⁵⁹ Tinbergen, J. *Política económica: principios y formulación*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1961, pp. 9 y 10.

¹⁶⁰ Cfr. Cuadrado, Roura, *op. cit.*, nota 123, p. 17.

otras medidas alternativas”,¹⁶¹ así como su elaboración, sus fases y los agentes que participen en la misma, el contenido de los fines y objetivos perseguidos, los medios o instrumentos disponibles, la consistencia o inconsistencia entre los diversos fines y los medios, la modelización de las relaciones entre ellos y el análisis de los efectos indirectos de las medidas, entre otros.

Y finalmente, por cuanto a su taxonomía, ésta se encuentra integrada por fines generales, objetivos e instrumentos como a explicaremos a continuación.

III.1.1.1. Fines generales

Los fines se identifican con aquéllos propósitos de carácter más general que una sociedad se ha propuesto alcanzar. Pero ¿cómo sabemos cuáles son esos fines? Para ello los tomadores de decisiones interpretan los deseos de la sociedad, es decir, toman como punto de partida los principios o decisiones políticas fundamentales que el pueblo ha adoptado y plasmado en sus Constituciones sin desestimar, por supuesto, la manifestación pública derivada de las votaciones que, debido a su dinamismo, puede modificar las prioridades, contenido e importancia que se asigna a cada fin general.

III.1.1.2. Objetivos

Los objetivos de política económica, en cambio, son la concreción de los fines de carácter más general y, por tanto, tienen un valor terminal en sí mismos. Implican la cuantificación, mediante indicadores estadísticos, de lo que se pretenderá conseguir para mejorar el bienestar económico como lo puede ser el logro de una tasa de crecimiento de la economía, la creación de empleo, la obtención de mejoras en la distribución de la renta de un país o, en su caso, apreciar los logros y desviaciones con respecto a las metas previamente establecidas.

Existen al menos dos grupos básicos de objetivos, por un lado se encuentran los sociales y, por el otro, los económicos. Los primeros, se orientan a mejorar o

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 19.

preservar el bienestar social a través de, por ejemplo, la defensa nacional, la educación, la salud o la protección al medio ambiente, entre otros. Sin embargo, debido a que para su implementación y logro resulta indispensable absorber una parte importante de los recursos económicos de la nación y restringir los recursos disponibles para los demás objetivos, los responsables de la política económica, nos dicen Jeffrey D. Sachs y Felipe Larraín B.,¹⁶² deben escoger sólo determinados objetivos a fin de minimizar la pérdida social.

En cambio, los objetivos económicos, son aquéllos que están íntimamente ligados al bienestar económico general, por ejemplo, el crecimiento económico, el pleno empleo, la estabilidad de precios, la distribución de la renta y la riqueza y el equilibrio en la balanza de pagos.

Para E. S. Kirschen¹⁶³ los objetivos de política económica se clasifican en dos rubros: unos a corto plazo y, otros, a largo plazo éste último subdividido en primarios y secundarios, como se puede apreciar en el siguiente esquema:

Cuadro núm. 2. Objetivos de política económica

Objetivo	Descripción suscita
PRINCIPALMENTE A CORTO PLAZO (coyuntural)	
1. Pleno empleo	<p>Incluye el objetivo, a corto plazo, de reducir el desempleo cíclico y, el objetivo a largo plazo, de reducir el desempleo estructural y friccional. Garantizar la creación neta de puestos de trabajo para proporcionar un nivel de vida razonable para todos los miembros capacitados de la fuerza laboral disponible; reducir y prevenir el desempleo cíclico de desempeño persistente en el largo plazo.</p>

¹⁶² Cfr. D. Sachs, Jeffrey y Larraín B., Felipe. *Macroeconomía en la economía global*, trad. de Roberto Muñoz Gomá, México, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, S. A., 1994, p. 613.

¹⁶³ Kirsche, E. S. *Política Económica Contemporánea: teoría general*, España, Ed. Oikos-Tau, 1965, pp. 17 y 18.

Objetivo

Descripción suscita

PRINCIPALMENTE A CORTO PLAZO (coyuntural)

2. Estabilidad de precios Mantenimiento del nivel general de precios o una tasa de inflación reducida.

3. Mejora en la balanza de pagos Incluye la necesidad, a corto plazo, de proteger las reservas de oro y de divisas, y los objetivos a largo plazo, tales como los cambios estructurales en la proporción de las exportaciones o las importaciones en el gasto nacional. Reducir el déficit exterior a medio plazo; mantener un nivel de reservas de divisas y la solvencia frente al exterior.

PRINCIPALMENTE A LARGO PLAZO (estructural)

Primarios

4. Expansión de la producción Se refiere a la promoción a largo plazo del desarrollo económico.

5. Mejora en la asignación de los factores de la producción Este objetivo comprende:
(a) Promoción de la competencia interna.
(b) Promoción de la coordinación.
(c) Incremento de la movilidad del trabajo entre países.
(d) Incremento de la movilidad de capital entre países.
(e) Promoción de la división internacional del trabajo.

6. Satisfacción de las necesidades colectivas Las necesidades colectivas están agrupadas bajo los siguientes epígrafes:
(a) Administración general
(b) Defensa
(c) Asuntos internacionales
(d) Educación, cultura y ciencia
(e) Sanidad pública

7. Mejora en la distribución de la renta y la riqueza Se refiere a los cambios directos en la distribución de la renta y de los cambios logrados de forma indirecta. Incluye cualquiera de los cambios deliberados hacia una mayor o menor igualdad. También incluye la redistribución de la riqueza. Reducción progresiva de las diferencias entre los niveles de ingresos personales, la concentración de la riqueza y la provisión de bienes públicos

8. Protección y prioridades a determinadas regiones o industrias	Incluye la protección que se da a una industria particular cuya existencia puede estar amenazada por la competencia nacional o extranjera, y a las prioridades industriales o regionales que aparecen como consecuencia de un plan nacional
---	---

Secundario

9. Mejora en las normas del consumo privado	Incluye cualquier cambio que el gobierno desee efectuar en las normas del consumo personal. Algunas veces, el gobierno puede desear el preservar a los consumidores de comprar algo que ellos desearían comprar (disuadiéndoles, por ejemplo, de comprar alcohol), y en otros casos facilitando sus deseos (por medio de servicios de consulta a los consumidores, por ejemplo).
--	--

10. Seguridad de abastecimiento	Se refiere a la salvaguardia de los abastecimientos básicos.
--	--

11. Mejora en el tamaño o en la estructura de la población	La intervención del gobierno en materia de migración, inmigración o en las tasas de nacimientos, se incluyen aquí.
---	--

12. Reducción de la jornada laboral	Incluye la reducción de la semana laboral y el incremento de los días festivos reglamentarios.
--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Kirsche, E.S. y Cuadrado Roura, Juan R.

III.1.1.3. Instrumentos

Otro de los componentes de la política económica corresponde a todas aquellas variables que los tomadores de decisiones pueden utilizar para alcanzar los objetivos y metas fijadas, nos referimos a los instrumentos, los cuales son relativamente numerosos y bastante heterogéneos.

De acuerdo con la naturaleza de los medios considerados, Jan Tinbergen¹⁶⁴ clasifica a los instrumentos de política económica en políticas de reformas, políticas cuantitativas y políticas cualitativas. Las primeras, suponen realizar cambios que afectan a los fundamentos de la propia organización económico-social; las políticas cuantitativas introducen una variación en el nivel de algún (os)

¹⁶⁴ Cfr. Tinbergen, J., *op. cit.*, nota 159, p. 12.

instrumentos (s) para ajustar o adaptar la economía a los cambios que ordinariamente se producen y, las políticas cualitativas, implican la introducción de cambios en las estructuras institucionales, aunque siempre dentro de los aspectos que no son esenciales en la organización social.

Otro modo de clasificar a los instrumentos es la que se presenta a través de grupos o familias, es decir, se clasifican en instrumentos monetarios y crediticios (política monetaria); instrumentos tributarios y del gasto público (política fiscal; a veces también denominada política de finanzas públicas y/o política presupuestaria, aunque la primera incluiría a ambas); instrumentos comerciales y de tipo de cambio; controles y regulaciones directas y, finalmente, cambios institucionales.

Cual sea la clasificación que se quiera adoptar debemos decir que los mismos tienen o suelen tener efectos en distintas direcciones, es decir, sus efectos no recaen sobre un único objetivo sino que actúan sobre varios de ellos simultáneamente,¹⁶⁵ dicho en otras palabras, cuando hay N número de objetivos y N número instrumentos disponibles, las autoridades pueden alcanzar el nivel deseado de todos los objetivos en la medida en que los efectos de los instrumentos sobre los objetivos sean linealmente independientes.

Los instrumentos son, en este sentido, componentes específicos de la política económica que coadyuvan a la integración de "... acciones que el gobierno emprende para inducir o conducir la economía hacia determinados objetivos y metas..."¹⁶⁶ que se encuentran determinados en correspondencia con el grado de intervención y/o participación que el Estado asuma en la economía.

Los apartados posteriores se dedicarán al estudio de tres de los instrumentos más importantes de la política económica, sin desestimar por supuesto, los anotados

¹⁶⁵ Ejemplo claro de ello puede serlo un estímulo fiscal, es decir, si las autoridades monetarias elevan simultáneamente los tipos de interés, la política monetaria puede contrarrestar en parte o en su totalidad los efectos expansivos de la política fiscal.

¹⁶⁶ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*, Serie de Cuaderno de Finanzas Públicas, México, 2006, CEF/051/2006, p. 6.

anteriormente, nos referimos a la política monetaria, crediticia y fiscal, ésta última materia específica de nuestro estudio que comprende, tanto la política de ingresos, como la de gasto y que de su adecuada instrumentación pueden alcanzarse las condiciones idóneas para el incremento del empleo y la producción; contrarrestar las distorsiones en los mercados, es decir, lograr la estabilidad de precios y controlar la inflación o bien, favorecer la distribución del ingreso y compensar los efectos de la concentración económica.

III.1.1.3.1. Política monetaria

Históricamente, la política monetaria fue desarrollada con base en las ideas de los economistas clásicos (especialmente John Stuart Mill), por los monetaristas Knut Wicksell, Irving Fisher, Clark Warburton y Milton Friedman, quienes enfatizaron el papel de la misma que usa la cantidad de dinero como variable de control para asegurar y mantener la estabilidad macroeconómica.¹⁶⁷

La política monetaria es entonces, de acuerdo con José Ávila y Lugo¹⁶⁸ la acción emprendida por las autoridades monetarias para cambiar la cantidad, la disponibilidad y/o el coste del dinero con el objeto de contribuir a lograr algunos de los objetivos básicos de la política económica. El objetivo más importante para la política monetaria es, sin duda, la estabilidad de precios, aunque puede, al mismo tiempo, contribuir al logro de un crecimiento sostenido,¹⁶⁹ así como mantener un nivel de demanda efectiva suficiente para lograr un nivel aceptable de crecimiento de la renta y del empleo.

¹⁶⁷ En el período de posguerra, dominado por el pensamiento keynesiano, estabilidad macroeconómica significaba básicamente una mezcla de equilibrio interno y externo, que a su vez implicaba, en el primer caso, pleno empleo y crecimiento económico estable, acompañado de baja inflación.

Con el paso del tiempo, el equilibrio fiscal y la estabilidad de precios pasaron al primer plano, suplantando el énfasis keynesiano en la actividad económica real. Este cambio de política llevó a la minimización e incluso, en las visiones más radicales, a la supresión del rol contra-cíclico de la política macroeconómica. (Ocampo, José Antonio, *Una Visión Amplia de la Estabilidad Macroeconómica*, Revista de Economía Política de Buenos Aires, Argentina, Año 1, Vol. 1, p. 8.)

¹⁶⁸ Cfr. Ávila y Lugo, José, *op. cit.*, nota 127, p. 333.

¹⁶⁹ El mismo autor considera que son condiciones indispensables para alcanzar un crecimiento sostenido el equilibrio en la balanza de pagos; la libre convertibilidad de la moneda; la estabilización de precios y la estabilización en la oferta y demanda monetaria. (*Ibidem*, p. 334)

Según Barry N. Siegel¹⁷⁰ la política monetaria opera de modo indirecto en la economía y tiene como propósito fundamental el de controlar el volumen de préstamos, generalmente, nos dice más adelante, mediante el control de la oferta monetaria. Cuando se restringe esta oferta, la tasa de interés tiende a elevarse y los bancos y otros prestamistas racionan más cuidadosamente los préstamos que hacen mientras que cuando existe un aumento de la oferta monetaria, la tasa de interés baja y se reduce el racionamiento del crédito.

En nuestro país, el principal órgano de política monetaria es el Banco de México,¹⁷¹ el cual, con el objetivo prioritario de procurar la estabilidad de precios, ha establecido metas de inflación en niveles bajos y, debido a que el mismo no tiene un control directo sobre los precios, ya que éstos se determinan como resultado de la interacción entre la oferta y demanda de diversos bienes o servicios, ha instrumentado un mecanismo de transmisión de la política monetaria, es decir, un método a través del cual, la autoridad monetaria, conozca los efectos que sus acciones tienen sobre la economía en general y, particularmente, sobre el proceso de determinación de precios.

III.1.1.3.2. Política crediticia

De acuerdo con Andrés Fernández Díaz¹⁷² la política crediticia, también denominada política de deuda pública, puede abordarse desde dos perspectivas. En sentido amplio, comprende la gestión de todas las operaciones (emisiones, pago de intereses, amortizaciones, costes, fijación de su volumen total, de su composición o estructura, etcétera) relacionadas con esta forma de financiación de los gastos públicos, cualquiera que fuera la finalidad concreta de cada empréstito. En segundo lugar, en un sentido más estricto, la identifica con la política de control o dirección de la deuda pública, entendida como el conjunto de decisiones, por

¹⁷⁰ Cfr. N. Siegel, Barry. *Agregados económicos y política pública*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1963, 348.

¹⁷¹ <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-inflacion/material-de-referencia/intermedio/politica-monetaria/%7BC6564A4C-E7F7-50E8-6056-C9062C9D05CC%7D.pdf>

¹⁷² Cfr. Fernández Díaz, Andrés, *et. al.* *Política económica*, Cuarta Edición, México, Ed. McGrawHill Interamericana, 2006, pp. 445 y 446.

parte de las autoridades, para influir el perfil de la edad y composición de la deuda pública existente, sin ocuparse de los cambios del volumen de la misma.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público,¹⁷³ principal órgano de la instrumentación de la política crediticia en nuestro país señala, como objetivo central de la política de crédito público, el de satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal y del sector público al menor costo posible, manteniendo un nivel de riesgo que sea compatible con la sana evolución de las finanzas públicas y el desarrollo de los mercados locales bajo dos vertientes principales: la primera, relativa a la viabilidad de la estrategia de finanzas públicas y a la contribución del esfuerzo fiscal por medio de ahorros en el costo financiero y, la segunda, relativa a la promoción del desarrollo del sistema financiero nacional y el fomento de la eficiencia de los mercados locales de deuda pública y corporativa.

III.1.1.3.3. Política fiscal

Mas a propósito del presente trabajo es el estudio de la política fiscal que demanda, en primer lugar, el esclarecimiento de su significado y alcance, lo anterior porque, cuando la ciencia jurídica analiza lo fiscal lo identifica exclusivamente con los ingresos del Estado cualquiera que sea su naturaleza mientras que, cuando lo hace la ciencia económica a la luz de la teoría macroeconómica la identifica, además de los ingresos del Estado, con el gasto público por ser una dicotomía (ingreso-gasto) inseparable y complementaria utilizada por el ente estatal para alcanzar determinados objetivos económicos e intervenir en el nivel de oferta y demanda agregada de la economía.

Hecha la aclaración anterior podemos decir entonces que, la política fiscal según Paul S. Samuelson,¹⁷⁴ es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado y sus componentes, el gasto público y los impuestos como

¹⁷³ http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/Paginas/politica_credito_pub.aspx

¹⁷⁴ Cfr. Samuelson, Paul S. *Macroeconomía: con aplicaciones a Latinoamérica*, trad. de Adolfo Deras Quiñones, Segunda edición, México, Ed. McGrawHill Interamericana, S. A. de C. V., 2010, p. 45.

variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica amortiguando las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta o bien, como el uso del gasto y los ingresos del Estado para influir en la producción nacional, el empleo y en nivel de precios, pues “Cuando la producción es inferior al nivel de pleno empleo, las autoridades económicas pueden ayudar a restablecer el pleno empleo aumentando el gasto público o bajando los impuestos.”¹⁷⁵ El problema que plantea el incremento del gasto público o la reducción de los impuestos estriba en que aumenta el déficit, lo que implica que aunque el estímulo fiscal mejore actualmente el bienestar de la población, las futuras generaciones cargarán con la deuda, lo que empeorará su bienestar. Sin embargo, si el Estado aumenta su inversión –en infraestructura, capital humano o investigación- las futuras generaciones podrían disfrutar, en realidad, de un bienestar mayor, siempre que el rendimiento de esas inversiones fuera superior al tipo de interés.

La política fiscal es utilizada por los tres órdenes de gobierno para instrumentar la política económica, su diseño es anual, pues se encuentra determinada en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y está íntimamente “...vinculada al proyecto de país que se desea y tiene como objetivos generales [por el lado del ingreso]: recaudar los ingresos fiscales necesarios para los programas de gobierno, coadyuvar a la mejor distribución del ingreso e incentivar el desarrollo económico del país”¹⁷⁶ mientras que, por el lado del gasto, es la manera en que el sector público influye de manera directa sobre el nivel de producción de la economía nacional.

En forma más amplia se puede entender por política fiscal “...los cambios y variaciones en los gastos e impuestos del Gobierno, concebidos para influir en el

¹⁷⁵ E. Stiglitz, Joseph. *Macroeconomía*, trad. de Esther Rabasco Espáriz, España, Editorial Ariel, S. A., 1998, pp. 354 y 355.

¹⁷⁶ Sánchez Barajas, Genaro. *La política fiscal como instrumento de la política económica*, en Manrique, Irma y López González, Teresa (coords.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Ed. Porrúa/ Instituto de Investigaciones Económicas/FES Acatlán/DGAPA, 2005, p. 339.

tipo o modelo económico, por una parte, y en el nivel de actividad por otra.”¹⁷⁷ En el primer caso, incidirá en la estructura del sistema, cambiándolo o reformándolo en función de los fines propuestos; en el segundo caso, actuaría para corregir o encauzar los desequilibrios o desviaciones que se produzcan conjuntamente en el nivel de actividad.

La política fiscal tiene a su vez un “...papel estabilizador de las fluctuaciones de la economía, a través de su impacto expansivo o contractivo sobre la demanda agregada vía manejo de los ingresos y gastos público (y, por tanto, de la cuantía de los déficit o superávit del sector público”,¹⁷⁸ así como de otros objetivos adicionales más amplios, como la provisión de bienes y servicios públicos no destinados a la venta, la redistribución de renta y riqueza, el estímulo o la desincentivación de ciertas actividades o resultados (por ejemplo, proteger el medio ambiente) y, en general, mantener o mejorar el llamado Estado de Bienestar.

Lo anterior se conoce también como política fiscal discrecional, es decir, supone que cuando el gobierno cambia deliberadamente el uso del gasto o de los ingresos éste mismo puede alterar la demanda agregada y estabilizar la economía.

El cuadro número 3 muestra dos tipos básicos de políticas fiscales discretionales y las formas correspondientes en que un gobierno puede perseguir cada una de esas opciones. La primera columna de la tabla muestra que el gobierno puede aumentar la demanda agregada al aplicar una política fiscal expansiva. La segunda columna muestra las opciones de la política fiscal restrictiva que el gobierno puede utilizar para restringir la demanda agregada.

¹⁷⁷ Kirsche, E. S., *op. cit.*, nota 163, p. 415.

¹⁷⁸ *Ibidem*, pp. 414 y 415.

Cuadro núm. 3. Políticas fiscales discrecionales

Política fiscal expansiva	Política fiscal restrictiva
Aumento del gasto público	Disminución del gasto público
Disminución de los impuestos	Aumento de los impuestos
Aumento del gasto público y de los impuestos en igual cantidad	Disminución del gasto público y de los impuestos en igual cantidad

Fuente: Tucker B, Irving, *Fundamentos de economía*, Tercera edición, México, Ed. Thomson Learning, p. 326.

La política fiscal keynesiana expansiva es la solución a una depresión de la economía mientras que, la política fiscal restrictiva, puede servir en la lucha contra la inflación.

A continuación analizaremos la política de ingresos que, como componente de la política fiscal, resulta elemental para nuestro estudio pues, aunque el problema fundamental en el federalismo fiscal es la armonización y coordinación entre los tres niveles de gobierno para la recaudación y asignación de ingresos, es éste último aspecto el que justifica su existencia.

III.2. De la política de ingresos en particular

El Estado, en cumplimiento de las funciones que tiene a su cargo, utiliza la política de ingresos, entendida ésta como el conjunto de normas, criterios, instrumentos, medidas y acciones que determinan la cuantía y formas de captación de recursos, para alcanzar los fines generales y objetivos socioeconómicos de política económica que se ha propuesto, así como financiar el gasto público e influir sobre el nivel de la actividad económica.

A esto debe añadirse que a través de la imposición y recaudación de ingresos (principalmente impuestos) el gobierno puede transferir recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otros, es decir, la política de ingresos "... es el mecanismo más poderoso con que cuenta el Estado para influir en la asignación de recursos y la distribución del ingreso y la riqueza."¹⁷⁹

¹⁷⁹ Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 90, p. 220.

Pasemos ahora a analizar diversas clasificaciones que, en la doctrina, se han elaborado sobre los ingresos.

III.2.1. Ingresos del Estado

Miguel Acosta Romero define a los ingresos del Estado, en sus funciones de Derecho Público, como todas aquéllas "... percepciones que, en dinero, o en especie, obtiene el Estado como autoridad, de los particulares, conforme a las disposiciones legales y cuyo pago es obligatorio..."¹⁸⁰ y que además, según Narciso Sánchez Gómez, deberán estar "... conforme a su presupuesto respectivo para cubrir las necesidades sociales en un ejercicio determinado."¹⁸¹

Desde la óptica económica "... el concepto de ingreso para una persona puede extenderse a todo un país de la siguiente manera: el ingreso nacional constituye la suma de todos los flujos de recursos derivados de los factores de producción, el producto nacional se refleja en el valor de la producción de todos los bienes y servicios. [...] En este sentido, los ingresos públicos se refieren a todas las entradas del Gobierno por motivo de impuestos, cobros por bienes y servicios públicos, y cualquier otra vía."¹⁸²

III.2.1.1. Diversas clasificaciones de los ingresos

Sobre la clasificación de los ingresos del Estado debemos aclarar que no existe un criterio uniforme al respecto, sin embargo, a continuación presentaremos algunas de las clasificaciones que se ha hecho ya clásicas, abordando por supuesto, la clasificación que hace tanto, el Código Fiscal de la Federación como la Ley de Ingresos vigentes.

Sergio Francisco de la Garza¹⁸³ distingue entre ingresos originarios y derivados, considerando a los primeros como aquellos que tienen su origen en el propio

¹⁸⁰ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*, Tercera edición, México, Ed. Porrúa, 1998, Volumen I, p. 483.

¹⁸¹ Sánchez Gómez, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*, Tercera edición, México, Ed. Porrúa, 2003, p. 195.

¹⁸² Amieva Huerta, Juan. *Temas selectos de finanzas públicas*, México, Ed. Porrúa, 2002, p. 1.

¹⁸³ Cfr. Garza de la, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 72, pp. 114 y 115.

patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta, y que coinciden con el tipo de ingreso llamado “producto” mientras que, son ingresos derivados aquellos que el Estado recibe de los particulares, es decir, que no provienen de su propio patrimonio y que se identifican con los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamientos y los empréstitos.

Ernesto Flores Zavala,¹⁸⁴ aporta otra clasificación de los ingresos públicos y los divide en ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios. Los primeros son aquéllos que percibe regularmente el ente estatal, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, en un presupuesto bien establecido y que deben cubrir enteramente los gastos ordinarios y, los ingresos extraordinarios, son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofes, déficit, etcétera.

Otra clasificación de los ingresos públicos es la que distingue entre ingresos tributarios e ingresos no tributarios. Dentro del primer grupo encontramos aquéllos que se perciben por concepto de impuestos, derechos y contribuciones especiales mientras que, los no tributarios, son todos los demás ingresos públicos que deriven de un acto de utilidad pública (expropiación), de un acto de derecho público (requisición) o de un acto de derecho privado (venta de bienes del Estado).

Mario Pugliese¹⁸⁵ por su parte denomina a los ingresos del sector público como recursos económicos del Estado y añade, a los impuestos, ingresos administrativos (derechos) e ingresos patrimoniales (originarios y derivados), a los precios públicos y el crédito público.

En este sentido, el precio público se relaciona con la satisfacción de necesidades preferentes en la escala de valores sociales y, para atender esos requerimientos

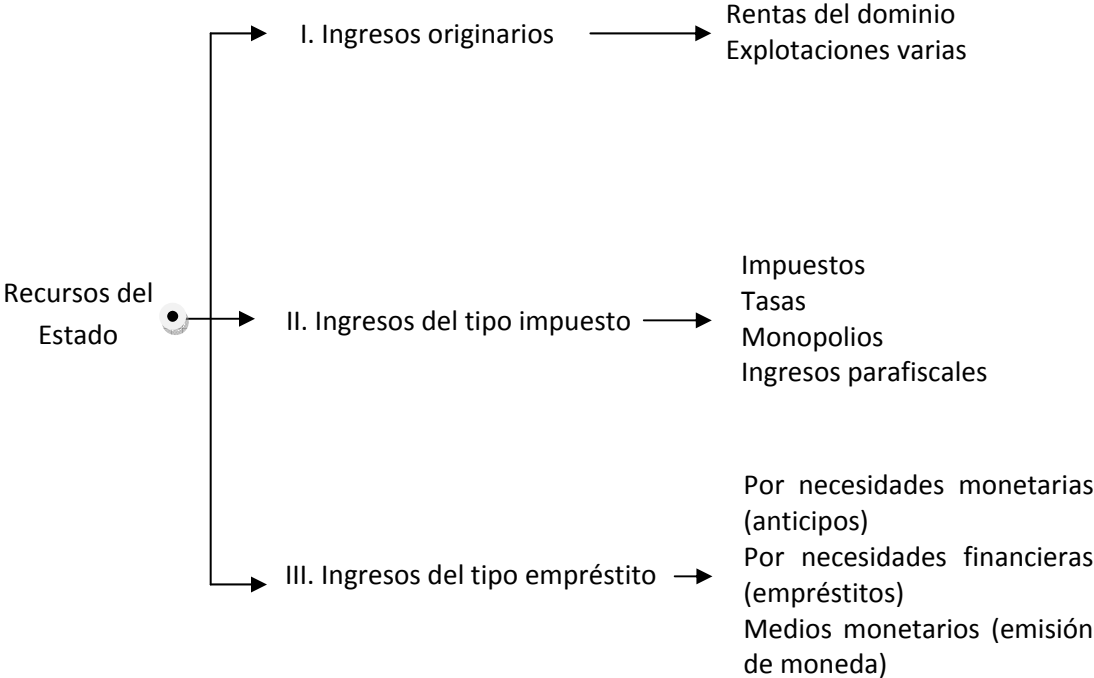
¹⁸⁴ Cfr. Flores Zavala, Ernesto, *op. cit.*, nota 73, p. 23.

¹⁸⁵ Cfr. Pugliese, Mario. *Instituciones de Derecho Financiero*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1976, pp. 29 a 32.

prioritarios, la administración crea y dirige empresas *ad hoc*, es decir, empresas públicas, normalmente monopolísticas (sector paraestatal).¹⁸⁶ El precio público tiene como característica fundamental la de no ser impuesto coactivamente pues es voluntaria la adquisición de los bienes o la aceptación de los servicios públicos de las empresas del Estado. En cuanto al crédito público se refiere a los ingresos del Estado derivados de empréstitos, ya sean interiores o internacionales, así como de las emisiones monetarias que tienen por objeto cubrir una operación deficitaria del presupuesto nacional.

Trotabas¹⁸⁷ inspirado en la división tradicional de los ingresos del Estado distingue entre ingresos originarios y derivados y los clasifica de la siguiente manera:

Figura núm. 1. Clasificación de los ingresos del Estado según Trotabas



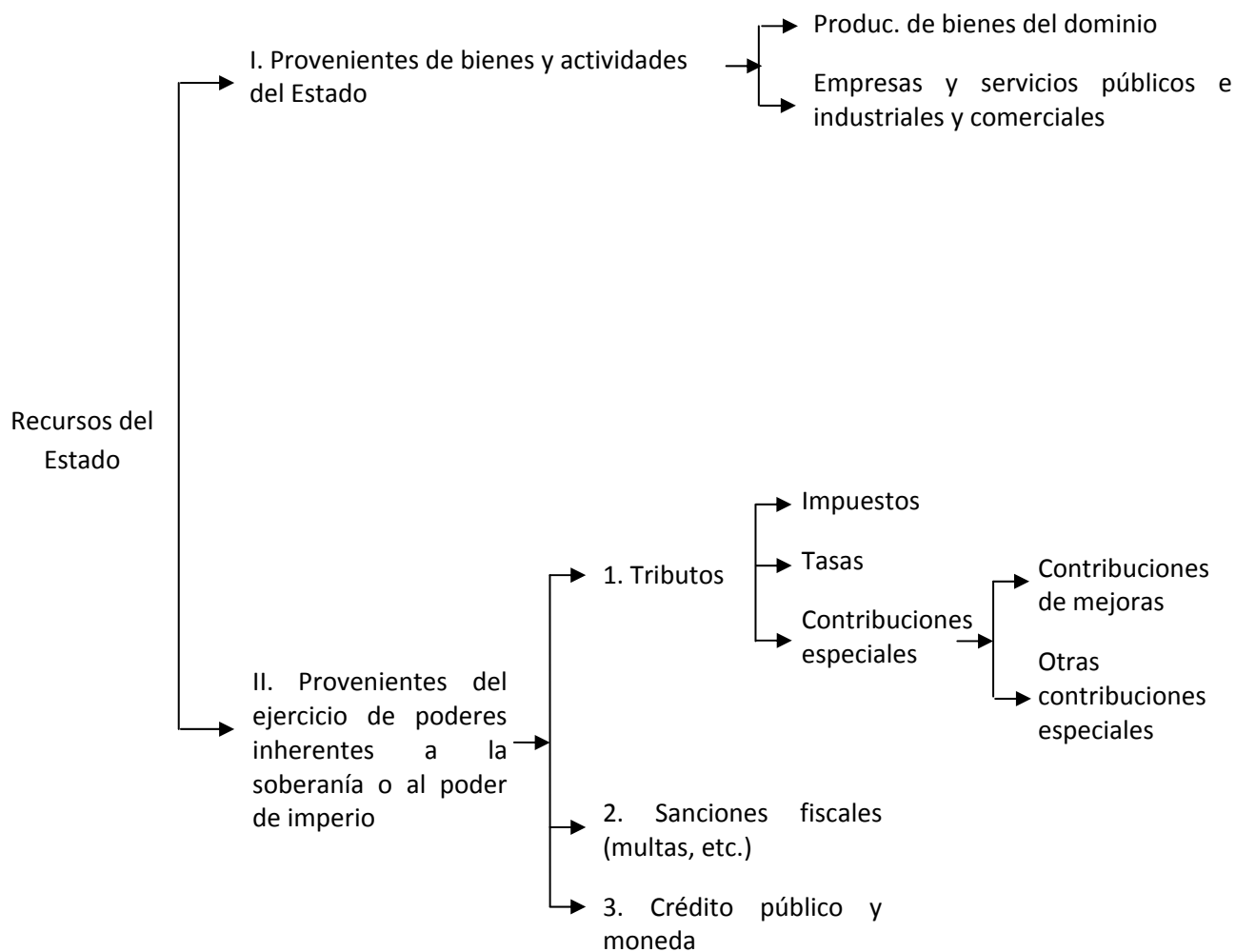
Fuente: Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Quinta edición, Buenos Aires, Ediciones Depalma, Volumen I, p. 247.

¹⁸⁶ En México, de conformidad con el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones de nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

¹⁸⁷ Obra citada por Giuliani Fonrouge, Carlos M., *op. cit.*, nota 78, p. 247.

Y finalmente Carlos M. Giuliani Fonrouge¹⁸⁸ quien los clasifica de la siguiente manera:

Figura núm. 2. Clasificación de los ingresos del Estado según Fonrouge



Fuente: Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Quinta edición, Buenos Aires, Ediciones Depalma, Volumen I, p. 248.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 248.

III.2.1.2. Clasificación adoptada por nuestra Legislación Federal

El Código Fiscal de la Federación vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, establece, en sus artículos 2° y 3°, la clasificación de los ingresos que obtiene la Federación, como sigue:

Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en 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.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se

haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 1o.

Artículo 3o.- Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.”¹⁸⁹

Es importante puntualizar que por impuestos debe entenderse “...la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo e inmediato.”¹⁹⁰ Su imposición “... constituye cuantitativamente la fuente más importante de ingresos públicos para los Estados occidentales modernos. La tarea del Estado de imponer las contribuciones tiene indubitablemente una importancia de primer orden, no sólo por el monto de la recaudación, sino por la dificultad de vencer la gran resistencia de los contribuyentes a pagar en impuestos a cambio de ninguna contrapartida directa. La repercusión que tienen los impuestos en la economía nacional obligan al Estado a vigorizar sus sistemas recaudatorios y a perfeccionar

¹⁸⁹ Artículos 3 y 4 del Código Fiscal de la Federación vigente.

¹⁹⁰ Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, Segunda edición, México, Ed. Oxford University Press, 2004, p. 61.

sus leyes impositivas, ajustándolos según sus políticas fiscales al momento histórico y a las circunstancias políticas, económicas y sociales.”¹⁹¹

Los impuestos a su vez pueden ser clasificados de distintas maneras y encontramos que al menos existen las siguientes: directos e indirectos; reales y personales; específicos y *ad valorem*; generales y especiales; con fines fiscales y, con fines extrafiscales y, alcabalatorios.

Emilio Margáin Manautou¹⁹² los explica de la siguiente manera:

- Impuestos directos e impuestos indirectos: los impuestos directos son aquéllos que gravan los rendimientos, y los impuestos indirectos los que afectan los consumos, distinguiéndose unos de otros en que los directos no gravan un hecho real, sino una situación hipotética, como es la utilidad fiscal y, en cambio, los indirectos recaen sobre hechos ciertos, reales, como la producción, el consumo, la explotación, la enajenación, etcétera.
- Impuestos reales e impuestos personales: los impuestos reales son los que se desatienden de las personas y exclusivamente se preocupan por los bienes o las cosas que gravan; en cambio, los impuestos personales atienden a las personas, a los contribuyentes, como los pagadores de los mismos.
- Impuestos específicos e impuestos *ad valorem*: el impuesto específico es aquel que atiende al peso, medida, calidad o cantidad del bien gravado y el impuesto *ad valorem*, el que atiende al valor del producto.
- Impuestos generales e impuestos especiales: el impuesto general es el que grava actividades distintas, pero que tienen de común que son de la misma naturaleza (IVA). En cambio, el impuesto especial es el que grava a determinada actividad (ISAN).
- Impuestos con fines fiscales e impuestos con fines extrafiscales: los impuestos con fines fiscales son aquellos que se establecen para

¹⁹¹ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, nota 79, p. 18.

¹⁹² Cfr. Margáin Manautou, Emilio. *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Décimo octava edición actualizada, México, Ed. Porrúa, 2005, pp. 77-93.

proporcionar los ingresos que el Estado requiere para la satisfacción de su presupuesto, y los impuestos con fines extrafiscales son aquellos que se establecen, no con el ánimo o deseo de que produzcan ingresos, sino con el objeto de obtener una finalidad distinta, de carácter social, económico, etcétera.

- Impuestos alcabalatorios: son aquellos que se recaudan a través de garitas circulantes establecidas en los principales puntos de entrada o salida de una entidad a otra, o en las principales carreteras internas.

Las contribuciones de mejoras, también denominadas “contribución especial”, son una “...prestación en dinero establecida por el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales por el beneficio especial que supone para ellas la realización de una actividad, que debe destinarse a sufragar los gastos de esa misma actividad.”¹⁹³

Y, finalmente, por lo que toca a los derechos, estos han sido definidos como “...las contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales que de manera directa e individual reciben la prestación de servicios jurídicos administrativos inherentes al propio Estado en sus funciones de Derecho Público y que están destinadas al sostenimiento de esos servicios.”¹⁹⁴ Mario Pugliese¹⁹⁵, por su parte, identifica a los derechos con los denominados ingresos administrativos, mismos que se fijan unilateralmente por el legislador para el pago de un servicio concreto que la administración pública da al contribuyente, se determinan y exigen como sanción del incumplimiento de obligaciones legales y puntualiza, citando a Viti de Marco, que para que pueda existir un servicio especial de esa naturaleza deben concurrir dos condiciones: la primera, que su prestación sea técnicamente divisible en unidades y la segunda, que su demanda se individualice y sea constantemente activa.

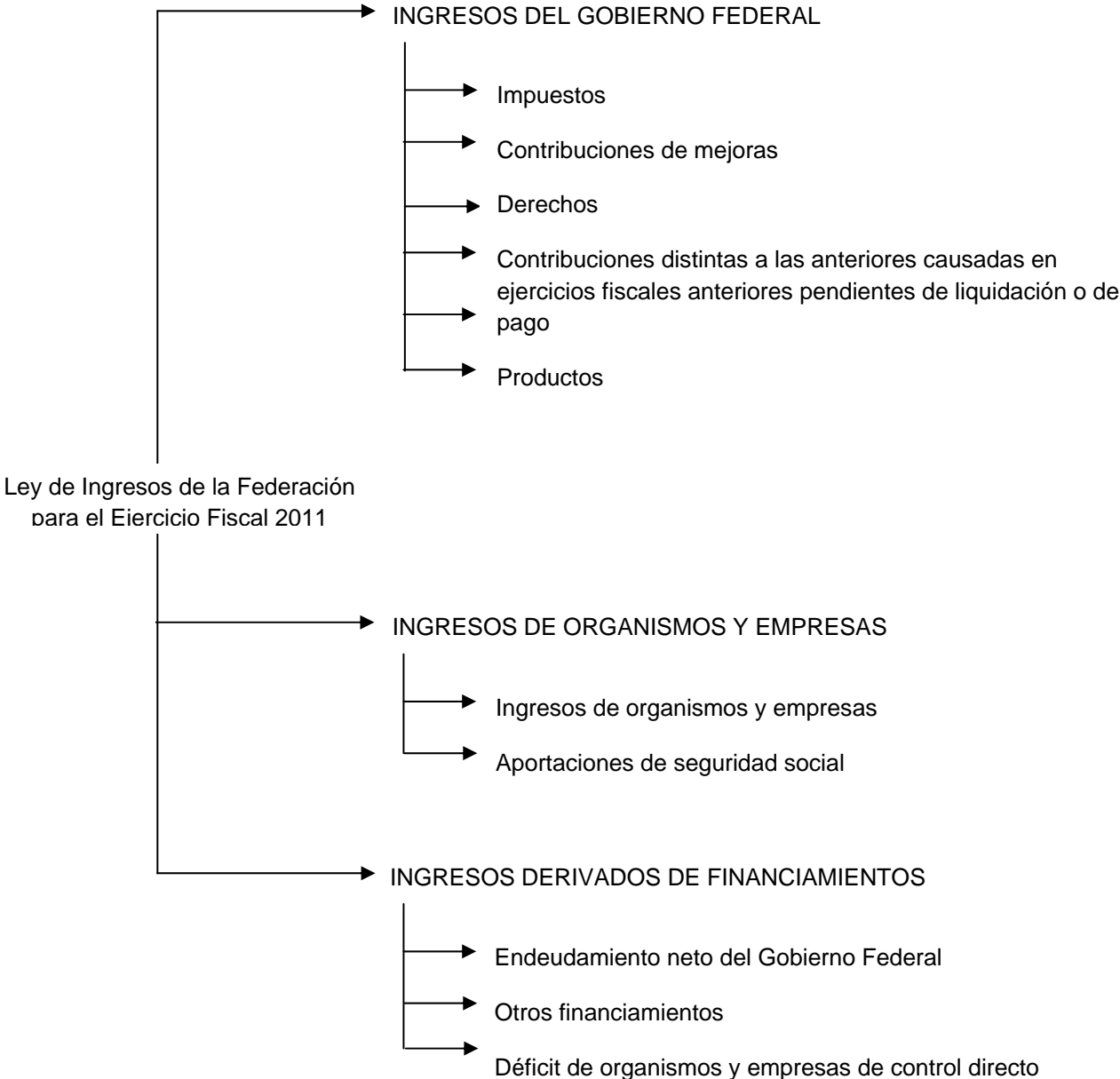
¹⁹³ Rodríguez Lobato, Raúl. *op. cit.*, nota 190, p. 84.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 77.

¹⁹⁵ Cfr. Pugliese, Mario, *op. cit.*, nota 185, pp. 29 y 30.

Por su parte, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2011, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de noviembre de 2010, clasifica, en el Capítulo I. De los ingresos y el Endeudamiento público, a los ingresos públicos en: A) Ingresos del Gobierno Federal, B) Ingresos de organismos y empresas y C) Ingresos derivados de financiamientos por un monto total de 3,438,895.5 mdp como se observa en la siguiente figura:

Figura núm. 3. Clasificación de los ingresos del Estado según la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011

Los ingresos del sector público presupuestario en México, de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados,¹⁹⁶ se integran principalmente a través de dos vías: los ingresos petroleros, en los que se incluyen los provenientes del Gobierno Federal y PEMEX y los ingresos no petroleros, que comprenden a los ingresos tributarios, no tributarios y los derivados de organismos y empresas, como se muestra en el siguiente diagrama número 4:

Sobre la evolución de estos mismos ingresos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹⁹⁷ informó recientemente que, durante el periodo que va de enero a septiembre de 2011, los ingresos presupuestarios del sector público se ubicaron en 2 billones 306 mil 485 millones de pesos, monto 6.4 por ciento mayor en términos reales al obtenido en igual lapso de 2010.¹⁹⁸ La evolución de los ingresos se explica por lo siguiente:

- Los ingresos petroleros mostraron un crecimiento real de 1.5 por ciento, resultado del mayor precio de la mezcla mexicana de petróleo en los mercados internacionales.
- Los ingresos tributarios no petroleros registraron un incremento real de 3.0 por ciento debido a la mayor recaudación obtenida por el complejo ISR-IETU-IDE (6.9 por ciento) y el impuesto especial sobre producción y servicios (10.7 por ciento).
- Los ingresos propios de los organismos y empresas sujetos a control presupuestario directo, sin excluir a Pemex, registraron un aumento en términos reales de 8.4 por ciento.

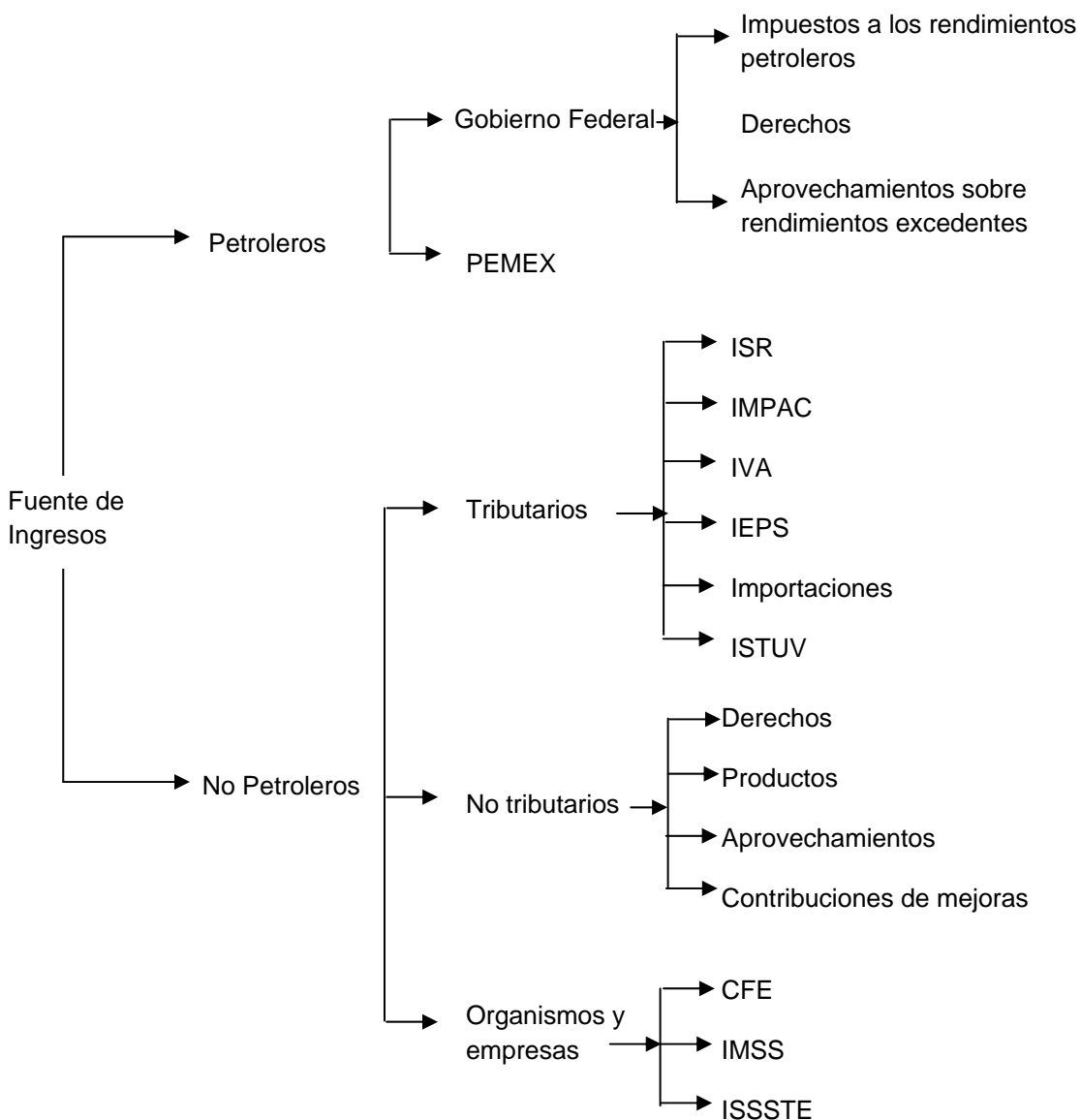
¹⁹⁶ Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Política Fiscal: tendencias del sistema tributario mexicano*, México, 2007, CEFP/006/2007, pp. 4 y 5.

¹⁹⁷ Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al *Tercer Trimestre de 2011*, pp. 33 y 34.

¹⁹⁸ De acuerdo con el *Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al *Tercer Trimestre de 2010*, los ingresos presupuestarios, durante el periodo que va de enero a septiembre de 2010, se ubicaron en 2 billones 96 mil 974 millones de pesos, monto 0.1 por ciento mayor en términos reales al obtenido en igual lapso de 2009. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Tercer trimestre de 2011*, p. 32.)

- Por su parte, los ingresos no tributarios no petroleros del Gobierno Federal mostraron una caída real de 17.0 por ciento como consecuencia de elevados ingresos no recurrentes captados al tercer trimestre de 2010.
- Del total de ingresos presupuestarios, el 71.8 por ciento correspondió al Gobierno Federal y 28.2 por ciento a organismos y empresas bajo control presupuestario directo.

Figura núm. 4. Ingresos del sector público presupuestario en México



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

El siguiente cuadro explica detalladamente el monto de la recaudación de los ingresos del sector público presupuestario y, además, establece una comparación entre el periodo que va de enero a septiembre del año 2011 en relación con el mismo periodo de 2010.

Cuadro núm. 4. Ingresos del sector público presupuestario (millones de pesos)

INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO (Millones de pesos)					
Concepto	Enero-septiembre		Var. % real	Composición%	
	2010	2011 ^{P./}		2010	2011 ^{P./}
Petroleros ^{1./}	677,405.0	794,906.5	13.5	32.3	34.5
Gobierno Federal	438,112.2	517,768.9	14.3	20.9	22.4
Derechos y aprovechamientos	482,642.2	615,923.8	23.4	23.0	26.7
IEPS	-47,195.9	-100,888.6	n.s.	-2.2	-4.4
Artículo 2o.-A Fracción I	-62,821.0	-116,117.2	n.s.	-3.0	-5.0
Artículo 2o.-A Fracción II ^{2./}	15,625.0	15,228.6	-5.7	0.7	0.7
Impuesto a los rendimientos petroleros	2,666.0	2,643.7	-4.1	0.1	0.1
Pemex	239,962.8	277,227.6	12.1	11.4	12.0
No petroleros	1,420,218.3	1,511,578.6	3.0	67.7	65.5
Gobierno Federal	1,086,718.7	1,137,811.9	1.3	51.8	49.3
Tributarios	993,905.3	1,058,169.2	3.0	47.4	45.9
ISR, IETU e IDE	517,681.0	572,286.3	6.9	24.7	24.8
Impuesto sobre la renta	470,830.5	539,001.3	10.7	22.4	23.4
Impuesto al activo	-315.5	-661.4	n.s.	0.0	0.0
Impuesto empresarial a tasa única	36,305.0	38,281.2	2.0	1.7	1.7
Impuesto a los depósitos	10,860.9	-4,334.8	n.s.	0.5	-0.2
Impuesto al valor agregado	376,290.3	379,155.8	-2.5	17.9	16.4
Producción y servicios	45,154.9	51,656.1	10.7	2.2	2.2
Importaciones	17,231.1	19,373.3	8.8	0.8	0.8
Otros impuestos	37,548.1	35,697.8	-8.0	1.8	1.5
No tributarios	92,813.4	79,642.7	-17.0	4.4	3.5
Organismos y empresas	333,499.6	373,766.7	8.4	15.9	16.2
Partidas informativas					
Gobierno Federal	1,524,830.9	1,655,490.8	5.0	72.7	71.8
Tributarios	949,375.3	959,924.3	-2.2	45.3	41.6
No tributarios	575,455.6	695,566.5	16.9	27.4	30.2
Organismos y empresas	572,792.4	650,994.3	9.9	27.3	28.2

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

P./ Cifras preliminares

n.s.: no significativo

1./ El monto corresponde a los ingresos recaudados por el Gobierno Federal por concepto de derechos sobre la extracción de petróleo, aprovechamiento sobre los rendimientos excedentes de Pemex e IEPS de gasolinas y diesel, así como a los ingresos propios de Pemex.

2./ Se refiere a los recursos por el sobrepago a las gasolinas y diesel conforme al artículo 2o.-A fracción II de la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (DOF 21-VII-2007).

3./ Incluye los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, a la exportación, accesorios y otros.

4./ Excluye subsidios y transferencias del Gobierno Federal a las entidades bajo control presupuestario directo y aportaciones al ISSSTE.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Sin embargo, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público reconoce, en su tercer informe trimestral 2011, que durante el periodo analizado el balance público registró un déficit de 178 mil 987 millones de pesos.

Los ingresos tributarios no petroleros fueron menores en 62 mil 268 millones de pesos debido, principalmente, a i) elevadas devoluciones del impuesto al valor agregado realizadas en el periodo, las cuales fueron mayores en 35.5 por ciento en términos reales con respecto a enero-septiembre de 2010; ii) la recaudación conjunta del ISR-IETU-IDE fue menor en 15 mil 550 millones de pesos debido a que las devoluciones y compensaciones mostraron incrementos significativos, de 14.2 por ciento real, y iii) menores ingresos del IEPS por 7 mil 267 millones de pesos debido, fundamentalmente, a la recaudación por tabacos, donde cabe recordar que el objetivo del incremento en la tasa del IEPS para 2011 era reducir el consumo del cigarro.

El IVA disminuyó 2.5 por ciento real debido al incremento de las devoluciones y a que al inicio de 2010 se registraron ingresos elevados por los pagos de impuestos que se adelantaron a diciembre de 2009 debido a la reforma fiscal que entraba en vigor en 2010.

Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal mostraron una caída real de 17.0 por ciento debido a que en enero-septiembre del año anterior se registraron elevados ingresos no recurrentes.

A esto deben añadirse además los montos que el erario federal dejó de percibir por concepto de gastos fiscales y, por supuesto, por evasión de impuestos.

Por lo que toca a los gastos fiscales debemos decir en primer lugar que, es obligación de la SHCP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 fracción I inciso d) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, explicarlos a través de un documento denominado Presupuesto de Gastos Fiscales, mismo que deberá comprender en términos generales, en cumplimiento al artículo 27 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas

diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales, establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Al respecto, el Presupuesto de Gastos Fiscales 2011¹⁹⁹ en su parte introductoria, establece que debido a que el sistema tributario vigente no siempre es utilizado como un instrumento de recaudación puede ser utilizado, por tanto, como un instrumento para la reducción de la carga impositiva y así atender otros objetivos extra fiscales como pueden ser el mejoramiento del nivel de ingresos de los individuos, el fomento de la inversión y la generación de empleos, así como el apoyo o estímulo para algunos sectores específicos.

Bajo esta perspectiva, el concepto de gastos fiscales, en sentido amplio, consiste en apoyos indirectos autoaplicativos del Gobierno hacia diversos sectores de la economía o de contribuyentes mientras que, en sentido estricto, "...representan el subsidio gubernamental por la pérdida de recaudación del fisco. Incluye las exenciones, subsidios y créditos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos especiales a ciertos sectores productivos (maquiladoras, transporte y agricultura) y tasas diferenciadas de los distintos impuestos"²⁰⁰ y cuya medición permite reconocer las "áreas grises" que pudieran dar lugar a la evasión y elusión fiscales.²⁰¹

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados reporta que "En lo que respecta al comportamiento de los gastos fiscales, éstos mostraron una tendencia relativamente estable entre 2003 y 2008, con cierta tendencia decreciente a partir de 2009. No obstante, dicha tendencia obedece en

¹⁹⁹ Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Gastos Fiscales 2011*, p. 3.

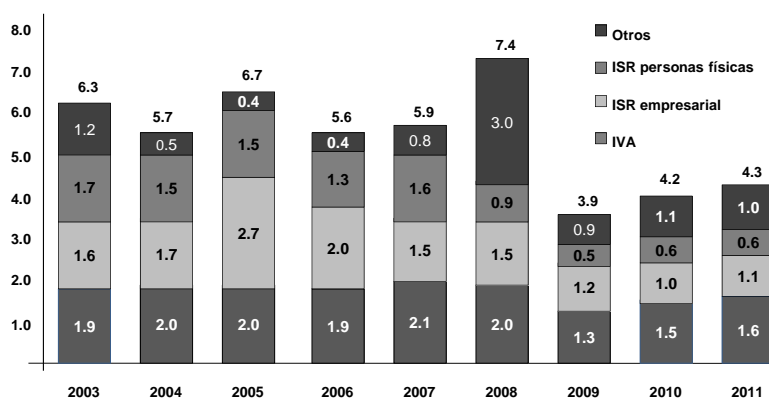
²⁰⁰ Amieva Huerta, Juan. *Finanzas Públicas en México*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 2010, p. 14.

²⁰¹ La evasión se presenta cuando el contribuyente se sustrae al pago del impuesto recurriendo a conductas ilícitas, es decir, violatorio de la ley, ya sea porque realice lo que está prohíbe u omite efectuar lo que ordena. Como ejemplo podemos citar al contrabando y al fraude fiscal.

La elusión consiste también en sustraerse al pago del impuesto, pero sin recurrir para ello a conductas ilícitas, como son evitar coincidir con la hipótesis legal, ya sea trasladando la fuente del impuesto a un lugar diferente de aquél en que debe aplicarse el tributo o, más simplemente, absteniéndose de realizar los hechos o actos específicamente gravados por la ley. (Rodríguez Lobato, Raúl, *op. cit.*, nota 207, p. 70.)

buena medida al cambio metodológico para eliminar el efecto de la evasión a partir de 2008. Respecto al aumento en 2008, éste se asocia al subsidio del IEPS a las gasolinas, equivalente a 1.9 por ciento del PIB²⁰² como se observa en la siguiente gráfica:

**Gráfica núm. 1. Presupuesto de Gastos Fiscales 2003-2011
(Porcentaje del PIB)**



Gasto Fiscal: Tratamientos de carácter impositivo que se desvían de la "estructura normal" de cualquier gravamen, constituyendo un régimen tributario favorable para cierto tipo de ingresos o sectores de actividad y que tienen objetivos extrafiscales o de política económica que significan una disminución en la recaudación tributaria.

IVA: incluye tas a cero, tas a 10 y exenciones. ISR personas físicas: incluye exenciones, deducciones y regímenes sectoriales. ISR empresarial: incluye diferimientos, deducciones, facilidades administrativas y regímenes sectoriales.

Otros: se integra por el IEPS, ISAN, Tenencia y el IETU solo para 2008-2011, los cuales incluyen: exenciones, diferimientos, créditos fiscales, deducciones y regímenes sectoriales.

Nota: La SHCP recomienda que los cálculos de los gastos fiscales no deben considerarse como una estimación de la recaudación potencial que se obtendría de eliminar los tratamientos tributarios que dan lugar a dichos gastos.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con base en datos de los documentos "Presupuestos de Gastos Fiscales" 2003-2010, publicados por la SHCP. <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/presupuestoGastos.aspx>

²⁰² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Análisis al paquete económico 2011 en materia de ingresos*, México, 2010, CEF/019/2010, p. 16.

Lo anterior pareciera indicar que el comportamiento de los gastos fiscales es positivo, sin embargo, “En los primeros nueve meses del año, los ingresos tributarios no petroleros se ubicaron en 62 mil 268 millones de pesos por debajo de lo programado para ese periodo debido a las elevadas devoluciones de IVA y a que la recaudación conjunta del sistema ISR-IETU-IDE resultó menor en 15 mil 550 millones. [...] También se debió a un aumento significativo, de 14.2 por ciento real en devoluciones y compensaciones, y a menores ingresos vía IEPS en tabacos, los cuales sumaron siete mil 267 millones de pesos”²⁰³

A esto debe añadirse que “Con un crecimiento de 19 por ciento, el monto de los créditos fiscales otorgados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se disparó a 730 mil 759.4 millones de pesos al término de septiembre de 2011, saldo equivalente a 76 por ciento del total de la recaudación tributaria obtenida durante el año en curso.”²⁰⁴

En relación a la evasión fiscal, los últimos datos oficiales al respecto, son los que elaboró el Centro de Estudios Económicos del Colegio de México y el Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León a petición del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de los cuales se desprende que “De 2007 a 2009, el monto evadido al fisco mediante el uso de comprobantes apócrifos representó alrededor de 48 mil millones de pesos, con un promedio anual de 16 mil millones. [...] De este monto, 33 millones de pesos, a razón de 11 mil millones en promedio por año, estuvieron asociados con la evasión del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) y 15 mil millones con la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA), con alrededor de cinco mil millones por año.”²⁰⁵

²⁰³ Ojeda Castilla, Marcela. *Elevadas devoluciones del IVA pegan a la recaudación*, El Financiero, México, Sección Finanzas, 31 de octubre de 2011, p. 8.

²⁰⁴ Zuñiga M., Juan Antonio. *Asciende a \$730 mil millones el saldo en impuestos no cobrados*, La Jornada, México, Sección Economía, 31 de octubre de 2011, p. 25.

²⁰⁵ Ojeda Castilla, Marcela. *Evasión fiscal de 48 mil mdp con comprobantes apócrifos*, El Financiero, México, Sección Finanzas, 22 de febrero de 2011, p. 3.

Al respecto “El Servicio de Administración Tributaria (SAT) comenzó una batida para localizar a unos 600 mil contribuyentes que en 2009 no declararon ingresos por los que deberían haber pagado el impuesto sobre la renta (ISR). [...] Con esta campaña se espera recuperar alrededor de 5 mil millones de pesos, lo que representa casi una tercera parte de los 15 mil 900 millones de pesos recaudados por el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) en 2009.”²⁰⁶

El análisis anterior, hecho a la luz de sus implicaciones macroeconómicas, revela la inadecuada e ineficiente administración tributaria que en México existe, sin embargo, debido a que esta condición no es privativa de nuestro país diversos países en el mundo han instrumentado reformas fiscales para, además de incrementar los niveles de recaudación, mejorar la eficiencia, equidad, neutralidad de los ingresos y mejorar la administración tributaria, así como estructurar un sistema impositivo transparente y eficiente. Criterios como el de eficiencia, equidad y simplicidad del sistema tributario son útiles para lograrlo.

III.3. Sistema tributario

Sobre ello, Juan Amieva-Huerta²⁰⁷ nos explica que un sistema tributario debe favorecer la generación de ahorro interno y, por ende, el crecimiento económico, así como proveer al Gobierno de ingresos suficientes para cumplir su objetivo de financiar el gasto público, considerando un orden jurídico determinado y sin destruir los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir. Dicho gasto comprende el financiamiento de bienes públicos, la deuda pública, el subsidio de actividades que generan externalidades²⁰⁸ positivas y el gasto social. En este contexto, no hay que

²⁰⁶ Cardoso, Víctor. *Lanza el SAT batida para ubicar a unos 600 mil evasores fiscales*, La Jornada, México, Sección Economía, 1° de noviembre de 2011, p. 23.

²⁰⁷ Cfr. Amieva Huerta, Juan, *op. cit.*, nota 200, pp. 4 y 5.

²⁰⁸ Las externalidades surgen cuando la actividad de una persona afecta el bienestar de otras, y el mercado es incapaz de lograr por sí mismo la asignación eficiente de los recursos. Una externalidad positiva es la promoción de actividades de investigación y desarrollo, por el beneficio indirecto general a toda la sociedad; sin embargo, como los precios de mercado no reflejan dicho beneficio, el Gobierno tiende a invertir menos de lo socialmente óptimo.

perder de vista que los impuestos²⁰⁹ permiten mejorar la asignación de recursos e inciden directamente sobre la estructura y el nivel de gasto público.

José Ayala Espino²¹⁰ establece además que el sistema tributario tiene dos elementos fundamentales, en primer lugar, el marco normativo o legal que define los principios y reglas de acuerdo con las cuales se definen las distintas figuras tributarias y, en segundo lugar, las técnicas fiscales que se utilizan para mejorar la recaudación y hacerla más equitativa de acuerdo con los objetivos del gobierno y la sociedad.

Pasemos ahora a analizar cada uno de las características que debe tener un buen sistema tributario.

III.3.1. Eficiencia

Esta característica puede abordarse desde diversas perspectivas, en primer lugar, considerando a la eficiencia como instrumento para la asignación de recursos, es decir, un sistema impositivo es eficiente cuando los impuestos no distorsionan demasiado las decisiones económicas de las personas, los costos administrativos del sistema fiscal son bajos y se promueve el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Asimismo puede hablarse de eficiencia económica, que según Joseph E. Stiglitz,²¹¹ consiste en que no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos.

²⁰⁹ Los impuestos también pueden tener objetivos de política económica al condicionar el comportamiento de los agentes económicos; por ejemplo, con tasas progresivas se busca lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza, mientras que con tasas uniformes se promueve la simplicidad, la neutralidad en el caso del IVA y la eficiencia de la recaudación tributaria. Una estructura tributaria involucra decisiones acerca de qué tipo de impuesto aplicar, la determinación de la base gravable y la tasa impositiva correspondiente. Estas decisiones dependen de los ingresos que necesite recaudar el Gobierno y de los objetivos de distribución del ingreso, considerando los principios de eficiencia y equidad del sistema tributario. Una importante conclusión hasta ahora es que existe una abundante evidencia empírica que indica que es mejor utilizar la política de gasto para reducir la pobreza extrema y mejorar la distribución del ingreso que la política tributaria.

²¹⁰ Cfr. Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 90, p. 228.

²¹¹ Cfr. Stiglitz, Joseph E. *La economía del sector público*, trad. de María Esther Rabasco y Luis Toharia, Segunda edición, Barcelona, Ed. A. Bosch, 1997, pp. 483-488.

Y finalmente la eficiencia administrativa, de acuerdo con Marcela Astudillo Moya,²¹² depende de la capacidad de unidad gubernamental para obtener la información necesaria que permita determinar el impuesto que deben pagar los contribuyentes y, además, establece cual debería ser la distribución óptima de los gravámenes como sigue:

Cuadro núm. 5. Distribución óptima de los gravámenes

Gobierno federal	Gobierno estatal	Gobierno municipal
Impuestos a los ingresos		
Impuestos a las ventas y consumos específicos (en su etapa manufacturera)	Impuestos a las ventas al menudeo	
Impuestos sucesorios (al patrimonio neto)	Impuestos sucesorios	Impuestos a la propiedad raíz y a ciertos tipos de propiedad tangible

Fuente: Astudillo Moya, Marcela, *Conceptos básicos del federalismo fiscal: el caso de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 35.

III.3.2. Equidad

La equidad debe reflejarse en la imposición propiamente dicha, es decir, "...no debe practicar intervenciones parciales y sistemáticas que perturben o beneficien la permanencia o surgimiento de sólo una parte de los sectores de la vida económica, es decir, la imposición deber ser equitativa y al mismo tiempo estimular el desarrollo de distintos grupos."²¹³ Esta puede alcanzarse mediante dos principios: el principio de beneficio y el principio de capacidad de pago.

Tucker B. Irvin²¹⁴ establece, conforme al principio de beneficio, que todos aquéllos que se benefician de los gastos del gobierno deben pagar los impuestos que financian sus beneficios. Este criterio es aplicable a un bien privado, por ejemplo, la gasolina, es decir, el número de litros de gasolina comprados es una medida de la cantidad de servicios de carreteras utilizados y, mientras más litros se compran, mayor es el impuesto pagado mientras que, el gravamen, mediante el principio de la capacidad de pago, parte de la premisa de que aquellos que tienen ingresos

²¹² Cfr. Astudillo Moya, Marcela. *Conceptos básicos de federalismo fiscal: el caso de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 33 y 35.

²¹³ Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 90, p. 228.

²¹⁴ Cfr. Tucker B., Irvin, *op. cit.*, nota 124, pp. 353 a 357.

más altos pueden pagar una proporción mayor de su ingreso en impuestos sin importar los beneficios recibidos o dicho de otra manera, un sistema impositivo es equitativo, en relación al principio de capacidad de pago, cuando los impuestos pagados por los individuos reflejan verdaderamente su capacidad económica, medida en términos de riqueza (en el capítulo segundo se explicó ya la diferencia entre capacidad contributiva y capacidad económica), ingreso o consumo.

De igual manera, cuando hablamos de equidad hacemos referencia también a los impuestos progresivos y regresivos, figuras que se presentan en función de la relación existente entre los cambios a las tasas impositivas y el ingreso. En este sentido, un impuesto es progresivo cuando se cobra un porcentaje mayor del ingreso a medida que éste aumenta, ejemplo de ello, es el impuesto sobre la renta. Un impuesto es regresivo cuando se cobra un porcentaje menor del ingreso a medida que éste aumenta (impuestos sobre nómina). Ambos tipos de impuestos pueden ilustrarse de la siguiente manera:

Cuadro núm. 6. Impuestos progresivos y regresivos. Ejemplos

	Características	Lupita \$1,000/mes	María \$10,000/mes
Sistema progresivo	Hasta \$1,000: tarifa 5% Entre \$1,001 y \$5,000: tarifa de 10% Más de \$5,000: tarifa de 20%	\$50 pesos Lupita paga \$50 pesos	\$50 pesos \$400 pesos \$1,000 pesos María paga \$1,450 pesos
Sistema regresivo	Tarifa Fija de %150 pesos	Lupita paga \$150 pesos	María paga \$150 pesos

Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas

Con el sistema progresivo, Lupita, que gana poco (\$1000 al mes), pagaría 50 pesos, es decir, 5 por ciento de su ingreso. Por su parte, María, que gana mucho (\$10,000 al mes) pagaría 1,450 pesos, esto es, el 14.5 por ciento de su ingreso. En suma, paga más quien más gana.

Con el sistema regresivo, ambas personas (la que gana mucho y la que gana poco) pagan 150 pesos. En porcentaje, Lupita pagaría el 15 por ciento de su

ingreso mientras que María, que gana mucho más, pagaría sólo el 5 por ciento del mismo; paga más en términos relativos la persona que gana menos.

III.3.3. Simplicidad

Un sistema tributario es simple o sencillo cuando se basa en unos pocos impuestos de base muy amplia. La sencillez de los impuestos reduce la presión fiscal indirecta, reduce el fraude y reduce los costes de gestión.

Para algunos autores estos criterios no resultan suficientes para conformar una “buena” administración tributaria y añaden, por un lado, los de justicia, precaución y corrección, sustentabilidad, estabilización y estímulo y, por el otro, los de flexibilidad y responsabilidad política.

Sobre el primer grupo de criterios José Ayala Espino explica:

“Justicia. El principio de justicia debe presidir la política de imposición, subordinando incluso los programas de gasto, la estabilización y el crecimiento a ese principio superior. Además debe mantenerse la idea de mínima intervención de la esfera privada y no afectar las libertades individuales y sociales.

Precaución y corrección. El impuesto debe evitar cualquier consecuencia involuntaria que perjudique la competencia económica en el mercado y debe suprimir o atenuar las imperfecciones de ésta.

Sustentabilidad. El sistema tributario debe estructurarse de tal forma que permita la cobertura duradera de los gastos. Igualmente, en caso necesario, y a corto plazo, el sistema fiscal debe suministrar los ingresos necesarios para cubrir nuevos gastos de carácter permanente o de carácter único y extraordinario.

Estabilización. El sistema tributario debe estructurarse de forma que contribuya a amortiguar automáticamente las fluctuaciones de la actividad económica para favorecer la estabilidad macroeconómica.

Estímulo. El sistema fiscal debe orientarse, tanto en su totalidad, como en los elementos que integran su estructura, para no obstaculizar el desarrollo y ejercer una influencia positiva en las fuerzas que lo condicionan.”²¹⁵

Mientras que para el segundo grupo, Joseph E. Stiglitz²¹⁶ nos explica que, un sistema tributario es flexible cuando es capaz de responder fácilmente (en algunos

²¹⁵ Ayala Espino, José, *op. cit.*, nota 90, pp. 228 y 229.

casos automáticamente) a los cambios de las circunstancias económicas, evita intervenciones legislativas y actúa como estabilizador automático de la demanda agregada y, existe responsabilidad política cuando, en su diseño, cada individuo puede averiguar qué está pagando y saber en qué medida el sistema refleja sus preferencias.

Finalmente, el Centro de Investigación y Docencia Económicas,²¹⁷ establece respecto de la administración y legislación tributaria de México, que:

- El esquema legal es poco consistente y proporciona oportunidades para la evasión y la elusión fiscales;
- Tiene una administración muy compleja, que implica muchos controles y obligaciones, lo cual hace costoso y complicado para el contribuyente cumplir (diversas estimaciones calculan que México gasta 10 centavos por cada peso que recolecta);
- Presenta un sinnúmero de privilegios y exenciones, lo cual le resta eficacia;
- El sistema en su conjunto muestra algunos problemas de falta de equidad y proporcionalidad;
- Posee baja flexibilidad para responder a los cambios de las circunstancias económicas, políticas y sociales. Esto en parte se debe a la gran influencia que los distintos actores económicos tienen en este proceso, así como a la diversidad de posiciones en el Congreso, lo que ocasiona un lento proceso de negociación, cada vez que las circunstancias demandan un cambio en la política fiscal. Debe reconocerse que esto sucede en la mayoría de las democracias;
- No permite una vinculación clara y transparente entre la contribución de la sociedad y la prestación de servicios públicos del gobierno. En México ha existido, por la ausencia de procesos democráticos sólidos, un considerable retraso en la especificación el destino de los fondos que provee la ciudadanía por medio del pago de impuestos. La falta de rendición de cuentas por parte de los gobernantes ha dificultado que los contribuyentes sepan correctamente en qué se usan sus recursos.

Como es evidente, la política económica, dentro del contexto que hemos analizado, es imprescindible para el desarrollo de un país y, si a esto se añade la coordinación armonizada de sus instrumentos podrán alcanzarse, además, los

²¹⁶ Cfr. Stiglitz, Joseph E. *La economía del sector público*, trad. de María Esther Rabasco y Luis Toharia, Segunda edición, Barcelona, Ed. A. Bosch, 1997, p. 483 a 488.

²¹⁷ Cfr. Hernández Trillo, Fausto *et. al.* *Los impuestos en México: ¿quién los paga y cómo?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 8.

objetivos y metas planteados. Pero esto que decimos no debe interpretarse como una mera enumeración de objetivos y metas o como simples cálculos matemáticos, sino que denota la estrecha relación que entre la economía y el Derecho existen, como ya lo habíamos adelantado en el capítulo anterior, da sentido a la regulación jurídica que despliega el Estado y asegura la protección de los derechos fundamentales otorgados por la Ley Fundamental.

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

Los principales acontecimientos políticos, económicos y sociales que fueron determinantes en la conformación de la forma de Estado federal que tenemos en la actualidad y, de hecho, el propio sistema, así como el desarrollo de la actividad financiera del Estado, han sido factores determinantes en el proceso de gestación del sistema federal fiscal mexicano.

Esto es así porque, como sabemos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, reconoce al federalismo como un arreglo institucional cuya característica primordial consiste en que la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades que lo integran se hace respetando su autonomía y buscando su coordinación, sin embargo, en la *praxis*, existe una compleja red de relaciones fiscales intergubernamentales caracterizada por un alto grado de centralización de los principales ingresos públicos por parte de la Federación y por limitadas fuentes de escaso potencial recaudatorio para las entidades federativas y los municipios que no les generan recursos propios significativos.

Al análisis de estos aspectos se dedicará el presente capítulo, así como de la armonización y coordinación entre los sistemas federal, estatal y municipal y, finalmente, de la promoción de la justicia social y la eficiencia económica general a través de un sistema fiscal sólido y transparente.

IV.I. ¿Qué es el federalismo fiscal?

En principio debemos decir que la razón de ser del federalismo fiscal es la de elevar al máximo el bienestar social pues, como explica Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz,²¹⁸ el federalismo fiscal es una forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo se ejerce, tanto a nivel nacional, como

²¹⁸ Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de conciliación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 19.

subnacional y, cuya función primordial es la de sentar las bases de una estructura que encuentre el punto de equilibrio entre la satisfacción de necesidades públicas, de acuerdo con las preferencias de los residentes del país, y el respeto a las inclinaciones de los vecinos de cada una de las subdivisiones del territorio nacional.

O bien, como nos dice Javier Guerrero García²¹⁹, antiguo Coordinador Nacional de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales de México, el federalismo fiscal es un acuerdo político-institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una Federación que comprende la distribución de competencias para recaudar y administrar los recursos fiscales, así como las facultades y responsabilidades de cada orden de gobierno para proveer los bienes y servicios públicos que demanda la sociedad.

Derivado de las consideraciones anteriores podemos decir, a manera de resumen, que cuando hablamos del federalismo fiscal debemos hacer referencia en forma obligada al análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto públicos entre cada una de las haciendas de los diferentes ámbitos gubernamentales que conforman una nación, y que además éstas –las interrelaciones-, bajo un concepto ideal, deben estar equilibradas tanto vertical, como horizontalmente.

V.1.1. Distribución de competencias en materia fiscal

La distribución de competencias en materia fiscal ha sido desde siempre un tema sumamente delicado pero, en la actualidad, resulta aún más trascendente si tomamos en cuenta "...que las entidades federativas y los municipios requieren de una plena autonomía financiera para llevar a cabo todas las atribuciones que originalmente tenían y las que han adquirido como consecuencia de las políticas

²¹⁹ Guerrero García, Javier. *La lucha por el federalismo en México: una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*, México, Ed. Porrúa, 2005, p. 29.

asistenciales que se aplicaron en nuestro país propias del Estado de bienestar y de la explosión demográfica.”²²⁰

La historia de nuestro país corrobora lo anterior, pues inclusive con anterioridad a la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en la que se adoptó la estructura federal como forma de organización política, se expidió la Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares del 4 de agosto de 1824, en la que se reservaba a los Estados las fuentes no atribuidas a la Federación (artículo 11) y se establecía la obligación de que dichas entidades aportaran una cantidad al gobierno federal (artículo 16).

Por su parte la Constitución de 1824, que adoptó el modelo legal de los Estados Unidos de Norteamérica²²¹ en materia de distribución de poderes tributarios,

²²⁰ Mijangos Borja, María de la Luz. *Federalismo fiscal en México: la necesidad de redefinir el régimen de facultades en materia fiscal*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año 1995, núm. 84, septiembre-diciembre, p. 1075.

²²¹ Alexander Hamilton, en *El Federalista*, expresó las razones por las que la Constitución de los Estados Unidos de América adoptó dicha fórmula en materia de distribución de poderes tributarios, a saber:

[1.] Cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los estados individuales. La Convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los estados para proveer a sus necesidades propias.

[2.] Si la jurisdicción del gobierno nacional en lo tocante a ingresos se restringiera a ciertos objetos determinados, esto tendría, naturalmente, como consecuencia que una proporción excesiva de las cargas públicas pesaría sobre esos objetos. Esto acarrearía dos males.

Que ciertas ramas de la industria se verían sofocadas y la distribución desigual de los impuestos, tanto entre los varios estados como entre los ciudadanos del mismo estado.

[3.] Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se sometan a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo.

[4.] Como la obligación de dirigir la defensa nacional y de asegurar la paz pública contra la violencia doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad.

[5.] Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias.

[6.] Como la teoría y la práctica concurren para probar que el poder de recaudar los ingresos es ineficaz cuando se ejerce sobre los estados en su calidad colectiva, el gobierno federal debe forzosamente gozar de facultades ilimitadas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales.

concedió a la Federación, de conformidad con el artículo 47, fracción VIII, la facultad de "...fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno"²²² mientras que, para los Estado restringió, de acuerdo con el artículo 162, fracción II, "...imponer, sin consentimiento del congreso general, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones..."²²³ estableciendo con ello y en forma implícita un régimen de facultades concurrentes.

Tras la restauración de la República se introdujo, en el artículo 120 del proyecto de Constitución del año de 1856, una división de facultades que establecía que "Los Estados, para formar su hacienda particular, solo podrán establecer contribuciones directas. La Federación solo podrá establecer impuestos indirectos..."²²⁴ sin embargo, este proyecto fue rechazado y, contrario a ello, en el artículo 72, fracción VII, se facultó al Congreso de la Unión "Para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo"²²⁵ mientras que, como en la Constitución de 1824, se restringió a los Estados para imponer contribuciones o derechos al comercio exterior (artículo 112, fracción I) acarreado con ello el problema de facultades concurrentes porque no especificó, de forma limitativa, cuáles serían los impuestos que podría establecer la Federación y por tanto quedaban fuentes de riqueza que tanto la Federación como los Estados podían gravar de forma concurrente.

[7.] Estoy dispuesto a reconocer en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior afirmo, que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conforme al plan de la Convención, conservarán esa potestad del modo más absoluto e incondicional. (Flores Zavala, Ernesto, *op. cit.*, nota 76, p. 323.

²²² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 38, p. 174.

²²³ *Ibidem*, p. 192.

²²⁴ *Ibidem*, p. 571.

²²⁵ *Ibidem*, p. 617.

En 1879 se interpuso un amparo en contra de una contribución establecida en la Ley de Ingresos de la Federación a la industria textil en el cual los quejosos manifestaban que dicho impuestos invadía el régimen interior de los Estados. A este respecto el Ministro de la Suprema Corte Ignacio Vallarta sostuvo que la Federación podía establecer contribuciones directas e indirectas sobre cualquier tema ya que la Constitución no se lo prohibía y si la facultaba para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos. Por su parte los Estados podían imponer también cualquier tipo de gravamen, excepto los reservados para la Federación, sostuvo: “Las facultades del Congreso Federal y de las legislaturas de los estados en materia de impuestos son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquel puede decretar una contribución que recaiga aún sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el Estado”

De esta manera “...el escenario que se desarrolló en México a partir de un régimen de distribución de competencias en materia tributaria que establecía la concurrencia entre Federación y estados [...], generalizó la doble y hasta múltiple imposición, provocando serios daños a la actividad económica nacional al incidir de manera acumulada y superpuesta sobre las mismas bases. Bajo este esquema los contribuyentes se veían obligados a pagar múltiples impuestos, conforme a una multiplicidad de normas, aplicadas por autoridades diversas, a través de procedimientos de recaudación distintos”²²⁶ y al mismo tiempo, según Manuel González Oropeza,²²⁷ dio origen a la centralización de los recursos pues la Federación, no sólo se reservó con exclusividad algunas fuentes impositivas, sino que además no impuso restricciones a su facultad.

Posteriormente, los Constituyentes de Querétaro, preocupados por imprimir en la nueva Constitución reformas innovadoras en materia social, principalmente en

²²⁶ Serna de la Garza, José María. *Los aspectos constitucionales de una posible reforma del Federalismo Fiscal Mexicano* en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 105.

²²⁷ González Oropeza, Manuel. *La asimetría fiscal en el sistema federal mexicano* en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 65 y 66.

materia laboral y agraria, no se ocuparon de delimitar un sistema de competencias en materia tributaria y en el artículo 73, fracción VII, se facultó al Congreso, como en la Constitución de 1857, “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”, continuando así, el problema de la doble tributación y centralización de los recursos. Fue en virtud de esta situación que en 1925, 1933 y 1947, el gobierno federal convocó a los gobiernos de las entidades federativas a tres convenciones nacionales fiscales, con el objetivo primordial de encontrar una solución al problema de la múltiple imposición, derivado del régimen constitucional de concurrencia.

En la actualidad el régimen general de competencias del sistema federal mexicano encuentra apoyo en el artículo 124 de nuestra Carta Magna, que establece “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados” situación que ha dado lugar a que algunos autores opinen que no existe en la Constitución federal una línea precisa que separe, con exactitud, las facultades que tiene la Federación de las que debían corresponder, en su caso, a las Entidades federativas para imponer contribuciones y, en consecuencia, estemos frente a lo que la doctrina y jurisprudencia han denominado “concurrencia” o, en otros términos, “coincidencia”²²⁸ de dichas facultades para ambos niveles de gobierno.

No obstante, y ante la imprecisión de tales circunstancias, consideramos que es posible diferenciar algunas ramas que en exclusiva corresponden a cada órgano político-administrativo con base en lo que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido respecto de este tema:

“La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son la siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los

²²⁸ José Gamas Torruco nos explica que el término correcto para designar aquellas facultades que sobre una misma materia pueden ejercitar tanto la Federación como lo Estados es el de “coincidencia” y no el de “concurrencia”. El fundamento de ésta aseveración lo encuentra en el Diccionario de la Real Academia Española, según el cual, “coincidencia” significa “ocurrir dos o más cosas a un mismo tiempo; convenir en el modo, ocasión u otras circunstancias y se distingue de la “concurrencia” que significa “contribuir dos o más a un fin determinado”.

Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII y, 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118.”²²⁹

De lo anterior se colige que, según la lógica del sistema federal, se pueden distinguir los impuestos que son específicamente federales, los que quedan prohibidos a los Estados y la reserva constitucional respecto a determinados impuestos que serían en todo caso municipales. El resto de la materia impositiva, si se aplica el principio del artículo 124, quedaría reservado a los Estados aunque, el artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso en forma amplísima: “para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”. Por tanto, en esta zona, no expresamente federal ni expresamente prohibida a los Estados, ambos pueden legislar libremente, situación que acarrea consigo otras dificultades especiales nos referimos a la doble o múltiple tributación y a la centralización fiscal como analizaremos en seguida.

IV.1.2. Doble tributación

Como ya hemos expresado en el apartado anterior uno de los corolarios derivados de la concurrencia fiscal es el relativo al fenómeno de la doble o hasta múltiple tributación que consiste en que dos o más sujetos activos establezcan dos o más contribuciones sobre una misma fuente de riqueza.

La múltiple imposición, nombre con el cual también se designa a este fenómeno, ha sido definida también como “...el efecto originado por la acción concurrente de autoridades fiscales de diferentes niveles de imposición, que ejercen su facultad impositiva sobre la misma materia.”²³⁰

Independientemente de su conceptualización teórica debemos hacer notar que la doble tributación es en realidad un fenómeno jurídico y, al mismo tiempo,

²²⁹ Tesis 11, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 1985, p. 142.

²³⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, L-O, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, p. 218.

económico pues, el régimen de distribución de competencias en México, como ya lo hemos dicho en múltiples ocasiones, propicia la imposición de tributos sobre una misma fuente de riqueza y, en consecuencia, puede llegar a someter a los particulares a contribuir en exceso de su verdadera capacidad económica desalentando la realización de actividades productivas. A pesar de ello, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que "...éste fenómeno impositivo no está prohibido por ningún artículo de la Constitución Federal de tal suerte que en sí mismo no es inconstitucional. Lo que la Carta Magna prohíbe en su artículo 31, fracción IV, entre otros supuestos, es que los tributos sean desproporcionados, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación."²³¹

Por su parte, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República,²³² ante la gravedad que presenta este fenómeno considera, como posible solución al problema de la doble o múltiple imposición, la de implementar un sistema impositivo distinto al que actualmente tenemos y aporta para ello dos opciones: la primera relativa que se establezca en la Constitución que sólo la Federación pueda determinar contribuciones y que de su rendimiento se otorgue participación a los Estados o bien, la segunda, establecer en la Constitución que sólo los Estados puedan determinar contribuciones y que de su rendimiento se otorgue participación a la Federación.

Sin embargo, reconoce que ambos sistemas impositivos podrían debilitar al sistema federal mexicano debido a que si la potestad tributaria estuviera en sólo uno de estos dos sujetos, el otro perdería su independencia económica y quedaría totalmente a merced del facultado para establecer las contribuciones y de esta manera se podría estar en presencia de una Federación débil por no contar con recursos económicos propios, o de unos Estados que se encontrarían en manos de la Federación, supeditados al rendimiento que ésta les diera de la recaudación.

²³¹ Tesis P. 23, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, 8-9 septiembre-octubre de 1988, p. 23.

²³² *El federalismo fiscal en México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2001, pp. 22 y 23.

Ahora bien las complicaciones derivadas de la múltiple imposición no pueden solamente circunscribirse dentro del ámbito interno de una nación, pues otros fenómenos como, por ejemplo, la globalización, las relaciones económicas mundiales o la absoluta interdependencia entre las naciones en vías de desarrollo y los países altamente desarrollados, han conducido a la doble tributación internacional, entendida ésta como un fenómeno jurídico y económico que "...se presenta cuando un mismo acto u operación celebrado entre sujetos pertenecientes a distintos países es gravada con dos o más tributos por las naciones de origen o residencia de los sujetos."²³³ La OECD, por su parte, define como doble tributación jurídica internacional al "...resultado de la aplicación de impuestos similares, en dos (o más) Estados, a un mismo contribuyente respecto de la misma materia imponible y por el mismo periodo de tiempo."²³⁴

Las hipótesis o supuestos que deben presentarse en la práctica fiscal y mercantil para que pueda considerarse efectivamente la doble tributación internacional son, según Adolfo Arrijo Vizcaíno,²³⁵ las siguientes:

1. Debe tratarse de una operación o transacción que lleve implícito un claro propósito de lucro económico.
2. La operación debe celebrarse entre personas, físicas o morales, sujetas a la potestad tributaria de dos Estados diferentes.
3. Por consiguiente, debe existir un flujo de bienes y servicios de una nación a otra.
4. Los ingresos, utilidades o rendimiento derivados de la propia transacción deben constituir objetos fiscalmente gravados en ambas naciones.
5. Ambas naciones deben empeñarse en mantener incólumes sus respectivas potestades recaudatorias, sin hacer ningún tipo de concesiones, ni otorgar

²³³ Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *La Doble Tributación Internacional*, en *Jurídica*. Anuario del Departamento de la Universidad Iberoamericana, núm. 12, año 1980, México, p. 13.

²³⁴ Citado por Jaque López, Javier. Principios e introducción a la doble tributación internacional, *Revista Impuestos*, núm. 162, noviembre-diciembre, Colombia, 2010.

²³⁵ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, nota 233, pp. 15 y 16.

tratamientos fiscales especiales a pesar de tratarse de una transacción internacional.

6. Es decir, finalmente tiene que arribarse a las hipótesis o supuestos de que un mismo acto u operación celebrada entre sujetos pertenecientes a distintos países, y por ende, colocados bajo diferentes soberanías tributarias, es gravada con dos o más tributos por las respectivas naciones de origen o residencias de los sujetos.

De esta manera la doble tributación internacional representa un serio obstáculo que dificulta, y hasta imposibilita por su incosteabilidad, el libre acceso a los mercados internacionales de comercio, capital y tecnología. Por estas razones los Estados, en forma conjunta, deben buscar fórmulas de solución a éste fenómeno pues una postura contraria a ello puede llegar a privarlos de importantes ingresos fiscales.

México, como otros Estados, a fin de evitar la doble tributación internacional ha suscrito con 34 países (Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Corea, Dinamarca, Ecuador, España, Finlandia, Francia, Grecia, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumania, Rusia, Singapur, Suecia y Suiza) Tratados Internacionales, que se encuentran en vigor, para evitar la doble tributación y, otros tres, con Barbados, India e Islandia que aún no han entrado en vigor.

Y del mismo modo, pero en el ámbito interno, con la celebración de las tres Convenciones Nacionales Fiscales y la Primera Convención Nacional Hacendaria, así como la implementación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han colaborado en la solución de este problema, sin embargo, algunos autores opinan que, aunque “A principios del siglo pasado se estructuraron las relaciones fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno con la finalidad de evitar la múltiple imposición [...], los instrumentos que se utilizaron para coordinar los diferentes sistemas fiscales utilizados por las entidades federativas, municipios y el propio

gobierno federal dieron lugar a un nuevo problema: la centralización de las fuentes más importantes de ingresos tributarios en el ámbito federal”²³⁶ como analizaremos a continuación.

IV.1.3. Centralización y descentralización fiscal

Como ya quedó asentado en el capítulo I de esta investigación nuestro país ha adoptado, como forma de Estado, la de ser una república representativa, democrática y federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación. A pesar de lo anterior, la estructura administrativa y gubernamental está claramente direccionada hacia una centralización de recursos y toma de decisiones a nivel federal que ha propiciado relaciones políticas asimétricas que privilegian las relaciones económico-administrativas del gobierno central con los gobiernos subnacionales, limitando con ello el desarrollo de un auténtico federalismo.

Dichas circunstancias han impulsado a que, desde hace un poco más de medio siglo, se lleven a cabo importantes programas y reformas que conduzcan a la descentralización fiscal en la que el Estado e incluso el municipio cuente con autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial para la provisión de bienes y servicios públicos que demanda la ciudadanía.

Este proceso, explica Nicolás Mandujano Ramos²³⁷, se divide en tres periodos: el primero denominado Planeación para la Estabilidad y Unidad Territorial (1940-1970); el segundo de Desarrollo Regional (1970-1980) y, el tercero denominado de Desconcentración Fiscal (1983-2010).

El primer periodo, que coincide con los modelos económicos de Estado promotor (1940-1954) y Desarrollo Estabilizador (1954-1970), se caracterizó por la

²³⁶ Mandujano Ramos, Nicolás. *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 11.

²³⁷ Mandujano Ramos, Nicolás. *Federalismo y descentralización fiscal en México*, Revista Dimensión Económica, México, vol. 2, número 5, enero-abril de 2011, p. 8.

implementación de una política de industrialización impulsada por las demandas de desarrollo en distintos grupos sociales y, en especial, por la debilidad del nuevo grupo empresarial para dirigir el proceso. Así, se impuso el proyecto industrializador con el cual se crearon las condiciones bajo las cuales el dinamismo de la economía pasó a depender de la intervención estatal, en especial del gasto y la inversión pública, y de los sectores y ramas de la economía en donde se ubicaron las empresas públicas.

El segundo periodo de Desarrollo Regional, que se desarrolló paralelamente con el modelo económico de Desarrollo compartido (1970-1982), buscó hacer algunas reformas al sistema político a fin de introducir una “apertura democrática” a diferentes grupos sociales y, al mismo tiempo, cambiar la política de desarrollo estabilizador por la de desarrollo compartido, como vía para recuperar el dinamismo económico de la década anterior a través de programas regionales, entre los más significativos destacan el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER); el Programa para Zonas Áridas; el Programa de Desarrollo Estatal (PRODES) y, los Programas Sectoriales Concertados (PROCEC), cuyos propósitos fueron reducir la brecha de desigualdad económica y social mediante las transferencias de recursos federales en proyectos de infraestructura básica y de servicios.

Finalmente, el tercer periodo, que corre paralelamente con lo que Carlos Tello ha denominado programa neoliberal (1982 a la fecha), inició con las reformas constitucionales de diciembre de 1982 que dieron origen al Sistema Nacional de Planeación Democrática y, se consolidó en 1999, con el inicio del proceso de descentralización fiscal municipal a través del cual los municipios lograron obtener mayor libertad para acrecentar las fuentes de ingresos propios y por ende, modificar las relaciones fiscales intergubernamentales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

IV.2. Coordinación fiscal

Tras el análisis de los principales problemas que enfrenta el sistema federal en materia hacendaria analizaremos en seguida el concepto de la coordinación fiscal pues, en razón de su objetivo, relativo a "...lograr la armonización tributaria; la integración y distribución de participaciones y aportaciones; la colaboración administrativa en materia fiscal; y, la creación y operación de organismos que coadyuven a consolidar el SNCF."²³⁸ éste se constituye como uno de los principales mecanismos con el que cuenta el Estado para el adecuado ejercicio de las funciones políticas y económicas que tiene a su cargo y el logro de los fines generales y objetivos específicos de política económica, específicamente de política de ingresos ya que, derivado de la adecuada implementación de éste instrumento (la política de ingresos) puede alcanzarse el desarrollo económico armonizado de las economías de los tres niveles de gobierno, así como el crecimiento, en paralelo, de los ingresos de los Estados con respecto a los de la Federación y el fortalecimiento de una hacienda pública que respalde económicamente la autonomía política de los municipios.

IV.2.1. Antecedentes de la coordinación fiscal en México

La coordinación fiscal en México encuentra su origen en el año de 1925, fecha en que tuvo lugar la celebración de la Primera Convención Nacional Fiscal y, en el transcurso de los años, específicamente 1933 y 1947, fue tomando una forma más acabada como consecuencia de las reflexiones que tuvieron lugar en la Segunda y Tercera Convención Nacional Fiscal pues éstas –las tres Convenciones Nacionales Fiscales– sentaron las bases para la estructuración de un sistema de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, evitar la concurrencia impositiva y delimitar los campos y atribuciones de cada ámbito de gobierno, como analizaremos en los siguientes apartados, sin embargo, los retos y desafíos que enfrenta el federalismo fiscal en la actualidad, así como la necesidad de

²³⁸ Palomino Guerrero, Margarita. *Tesis Federalismo fiscal: de la coordinación fiscal a la coordinación hacendaria*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado, 2007, p. 236.

“...mayores fuentes de ingresos para los estados y municipios; menores presiones financieras para la federación; mecanismos más eficientes en la trasferencias y ejecución del gasto a nivel local; una mejor y más amplia colaboración administrativa en materia fiscal; el establecimiento de reglas y mecanismos eficientes, claros y competitivos para el financiamiento y manejo de deuda pública local; y, por supuesto, una mejor operación y efectividad del los órganos que integran el sistema en su conjunto”²³⁹ fueron la causa para que, en el año de dos mil cuatro, se celebrara la Primera Convención Nacional Hacendaria con la finalidad de ampliar las relaciones intergubernamentales hacia los ámbitos de gasto y deuda público y no sólo en materia de ingresos como originalmente se había concebido.

IV.2.1.1. Primera Convención Nacional Fiscal

Iniciaremos este apartado haciendo una breve referencia de la situación económica imperante en nuestro país pues, como es sabido por todos, el impacto que sobre la economía nacional tuvo el periodo armado de la Revolución Mexicana fue de tal magnitud que ésta se vio afectada, condicionada e incluso determinada por ello, tan es así que la reconstrucción de la economía nacional fue lenta y durante el periodo que va de 1920 a 1934 se buscó formar un Estado nacional sólido y se delineó la responsabilidad que el Estado tiene en la conducción del proceso de desarrollo económico y social, así como la naturaleza y características que debía tener esa participación y responsabilidad.

Al respecto, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani, dijo:

... [para] poder reformar un plan nacional de trabajo, era preciso un conocimiento exacto del estado en que se encontraba la Hacienda Pública. Dedicué mis primeras actividades a

²³⁹ García Sotelo, Luis. *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a 23 años de Federalismo Hacendario*, INDETEC, p. 2.

recabar los datos necesarios para ello. Tuve la pena de descubrir que la situación hacendaria era infinitamente peor de cómo sospechaba.²⁴⁰

Así, a partir de que tomó posesión de su cargo el 26 de septiembre de 1923, puso en práctica importantes programas y planes de gobierno para alcanzar la nivelación presupuestal, eliminar el creciente déficit, emprender la reforma fiscal y bancaria y reestructurar el crédito del gobierno. De manera específica, en materia de ingresos y debido a la multiplicad de impuestos que prevalecían en esa época, introdujo sucesivas modificaciones en las leyes de ingresos de 1924, 1925 y 1926 con el propósito de introducir orden, evitar la duplicidad, mejorar la clasificación de los ingresos del fisco y buscar claridad.

A lo anterior, deben añadirse importantes reformas que en ésta materia introdujo como fue la creación, en 1921, del Impuesto del Centenario (sobre utilidades), de la Ley del Impuesto sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades y Empresas, en 1923 y, finalmente, la introducción del Impuesto Sobre la Renta, en 1925.

Bajo esas circunstancias y con la finalidad de dar solución a las dificultades imperantes en ese momento consistentes en la ausencia de elementos técnicos o morales que coordinaran las legislaciones de impuestos en la República; la multiplicidad y la inestabilidad de las leyes fiscales; la duplicación constante de los gravámenes y, la complejidad y anarquía fiscal, todas ellas, que rompían la unidad económica de la República, agotaban la renta de la mayoría y cerraban el paso a toda posibilidad de desarrollo económico y de bienestar, el 22 de julio de 1925, siendo Presidente de la República el General Plutarco Elías Calles, Alberto J. Pani convocó a los Gobernadores de las Entidades Federativas a la I Convención Nacional Fiscal a celebrarse del 10 al 20 de agosto de ese mismo año. En este sentido el secretario de Hacienda señaló que era indispensable proceder, desde luego, a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el

²⁴⁰ Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México 1920–2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2007, p. 82.

sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes.

Las labores de dicha Convención iniciaron, como se desprende de la lectura del segundo Diario de los Debates del 1° de septiembre de 1925²⁴¹ en su parte conducente, con el nombramiento de dos Comisiones: la primera, para formular un plan de arbitrios y, la otra, para examinar el problema de la concurrencia. La primera de dichas Comisiones propuso la unificación de todos los impuestos, de acuerdo con un método uniforme. Sugirió, al efecto, que el impuesto territorial de la República se basara sobre "unidades tipos" y gravara la rentabilidad potencial media de la tierra, pesando este gravamen, solamente, sobre la tierra, desnuda de mejoras y sobre el incremento no ganado.

Por lo que respecta a los impuestos que gravan el comercio y la industria, la Comisión sostuvo también su propósito de unificación por medio de un impuesto sobre la cifra de los negocios que ha de substituir a los de compra-venta, de patente y de capitales erigidos sobre la base de un mejor acuerdo entre los Estados, para evitar las guerras económicas y de tarifas. En cuanto al impuesto sobre sucesiones y donaciones, el criterio de la comisión fue también el de llegar a un impuesto federal sobre bases definidas, de modo que se gravó cada porción hereditaria y no el capital líquido y se establecieron cuotas inversamente proporcionales a los grados de parentesco.

En segundo término, la Comisión referida propuso un plan de arbitrios para delimitar los campos de imposición entre la Federación y los Estados, de acuerdo con las bases siguientes:

- Corresponderán exclusivamente a las autoridades locales los impuestos sobre la propiedad territorial y sobre actos no comerciales; el impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades

²⁴¹ Diario de los Debates, Legislatura XXXI, Año II, Período Ordinario, número de diario 2, 1° de septiembre de 1925.

locales, concediendo una participación en el producto de dicho impuesto a la Federación;

- Pertenerán a la Federación los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero los Estados recibirán una participación en los productos de ellos. Los impuestos especiales deberán establecerse con el acuerdo de la Federación y de las Entidades federativas interesadas. Los ingresos federales deberán invertirse estrictamente en gastos y obras federales, mientras que los ingresos locales se usarán en gastos del Estado y los municipales en las atenciones de la ciudad.
- El último punto propuesto y aprobado se refirió a la manera de ejecutar los acuerdos de la Convención Nacional Fiscal, para lo cual se crea una Comisión permanente dentro del Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda, que se dedicara al estudio del mejor método para la realización de las decisiones tomadas y para preparar los trabajos de las convenciones fiscales posteriores.

La Comisión encargada del estudio de la concurrencia en los impuestos decidió, en primer lugar, que era indispensable para llevar a efecto las resoluciones tomadas por la Convención, que ésta se reuniría en la capital de la República para proponer los impuestos que debían causarse en toda la República, uniformar los sistemas y establecer las competencias de las distintas autoridades fiscales, en la inteligencia de que sus resoluciones serían obligatorias para toda la nación cuando fueren aprobadas por el Congreso y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y que, en caso de que aquél o éstas no le confirieran su aprobación expresa, en el período de sesiones ordinario siguiente a la celebración de dicha Convención se consideraría que tácitamente dieron su voto aprobatorio.

A partir de estas conclusiones puede apreciarse que, en congruencia con los objetivos planteados en la convocatoria, la primera Convención Nacional Fiscal determinó cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a los Estados y, además, introdujo un principio, que a la postre, vendría a convertirse en

elemento central del sistema tributario mexicano: la participación de los estados en los ingresos producidos por impuestos cobrados por la Federación y viceversa.

Asimismo, como resultado de las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, en diciembre de 1926, una iniciativa de reformas constitucionales que modificaba los artículos 118 y 131, y adicionaba el artículo 74, sin embargo, la Cámara de Diputados no estudió dicha iniciativa por lo que se continuó de alguna manera con un sistema fiscal en el que predominaba la sobreimposición hacia los contribuyentes y un gran desorden en las diferentes disposiciones fiscales, situación que prevaleció hasta 1933, año en que la crisis económica mundial obligó al gobierno federal a emprender acciones en el ámbito económico, y por la que se convocó a una Segunda Convención Nacional Fiscal.

IV.2.1.2. Segunda Convención Nacional Fiscal

El 11 de mayo de 1932, siendo el Presidente de la República el General Abelardo L. Rodríguez, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani emitió la Convocatoria a la II Convención Nacional Fiscal, a celebrarse del 10 al 20 de agosto de 1932, sin embargo, a solicitud de un gran número de Gobernadores, ésta se pospuso para realizarse del 20 al 31 de enero de 1933 aunque, en la realidad, su celebración no ocurrió sino hasta 20 de febrero y culminó el 11 de abril de ese mismo año.

Los objetivos generales de dicha Convención fueron "... delimitar la jurisdicción fiscal de los tres ámbitos de gobierno, establecer las bases para unificar los sistemas estatales y municipales de tributación y para su coordinación con el sistema federal y eliminar los conflictos por captar recursos entre las tres esferas de gobierno por la concurrencia impositiva."²⁴² En tanto que, sus objetivos

²⁴² Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, Considerando, P.O. 30 de agosto de 2000, p. 1.

particulares, de acuerdo con la Marcial Reyes Tépach²⁴³ consistieron en revisar las conclusiones de la I Convención Nacional Fiscal; considerar el problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, de los Estados y de los Municipios; determinar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal y, el estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

Las labores de dicha Convención iniciaron con la creación de dos Comisiones, la primera, de Concurrencia y Reformas Constitucionales y, la segunda, de Plan Nacional de Arbitrios mismas que, de acuerdo con el estudio realizado este mismo autor,²⁴⁴ llegaron a las siguientes conclusiones:

Conclusiones de la Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales

- Se acordó que la Convención Nacional Fiscal tuviera un estatus constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la Federación como de los Estados.
- Se recomendó que cada fuente impositiva reportara un sólo gravamen.
- Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país.

Conclusiones de la Comisión de Plan Nacional de Arbitrios

Impuesto sobre la propiedad territorial

- Se reservó a la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal el trabajo de proyectar una “ley tipo” de catastro parcelario; estudiar las fuentes de ingreso que deberían aplicarse a costear los trabajos del

²⁴³ Reyes Tépach, Marcial. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*, Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio, Cámara de Diputados, Febrero de 2004, p. 15.

²⁴⁴ *Ibidem*, pp. 16 a 18.

catastro predial, y resolver la forma de coordinación entre Estados colindantes y entre todos los Estados y la Federación.

- Con apoyo del catastro predial, se formaría un catastro rentístico, clasificando los terrenos por categorías, de acuerdo con su producción o con su productividad.
- Al contar con los catastros predial y rentístico, se organizaría el cobro de contribuciones, tomando como base la renta potencial media de la tierra.
- Se utilizarían los datos de los catastros parcelario y rentístico para proyectar cuotas uniformes.
- Se gravó la tierra desnuda de mejoras.
- Se suprimieron las cuotas de producción agropecuaria que aplicaban los Estados, por ser contrarias a la doctrina del impuesto territorial.
- Los municipios no podrían cobrar el impuesto territorial, más que por porcentaje sobre las cuotas del Estado.
- Se ratificó que toda exención de impuesto territorial debía proscribirse.

Impuesto sobre el comercio y la industria

- Se consideró indispensable obtener la uniformidad de la imposición al comercio y a la industria para consolidar la unidad económica del país, lo que era de lograrse solamente por medio de leyes de observancia general en toda la República, las que sólo podrían expedirse y modificarse previo acuerdo expreso de la mayoría de los Estados.
- Para alcanzar lo anterior, la Comisión Permanente de dicha Convención debía efectuar estudios y realizar las investigaciones indispensables para la determinación de las cuotas del impuesto y de las bases de la legislación general, debiendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los Estados colaborar para la realización de tales propósitos.
- Debía formularse un proyecto de ley para ser dado a conocer a los Estados, con el fin de que, en vista de las observaciones que formularon y las que presentó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión

Permanente de la Convención Nacional Fiscal redactara un proyecto definitivo que debería ser sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión.

- Se estableció un sistema que, desde cierto punto de vista, podría considerarse como rígido ya que requería la aprobación de la mayoría de los Estados para llevar a cabo las modificaciones a la Ley de Impuestos al Comercio y a la Industria.

Impuestos especiales (industria)

- Se estableció que los impuestos especiales debían ser usados como elementos administradores de los recursos naturales, cuyo dominio corresponde a la nación, y como medios reguladores de tendencias sociales y económicas y, secundariamente, como recursos fiscales. Los impuestos especiales gravarían: recursos naturales dominio de la nación y artículos con influencia adversa al interés social y sectores de la gran industria.
- Los impuestos especiales sobre hilados y tejidos y sobre cerillos y fósforos deberían ser transitorios y subsistir hasta que el impuesto general a la industria los comprendiera en forma adecuada.
- Los Estados podrían cobrar los impuestos que les correspondían en tabaco, alcoholes, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, cerillos y fósforos.

Impuestos sobre capitales (herencias, legados, donaciones)

- Se establecieron las bases para que fuera uniforme el cobro de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.
- El impuesto debía ser subjetivo, es decir, tomar como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.

Impuestos sobre actos jurídicos y adquisiciones profesionales

- Se avanzó hacia la eliminación en el Gobierno Federal y los Estados de los impuestos sobre transmisiones de dominio y sobre operaciones

contractuales que entorpecían la circulación de la riqueza, y se cambiaron por un impuesto sobre el incremento no ganado de la tierra.

- Se determinó que, tanto en el gobierno federal, como en el de los Estados se suprimieran los impuestos que impedían la expedita administración de justicia y la formalización de los actos jurídicos.
- Se estableció la supresión de los gravámenes sobre los asientos que hacían las Oficinas de Registro Civil respecto del estado civil de las personas.

A pesar del debate abierto por la Segunda Convención Nacional Fiscal y de sus propuestas, una vez más, el grueso de estas conclusiones no llegaron a convertirse en reforma constitucional que modificara el régimen de concurrencia existente, a excepción de una de ellas que introdujo el principio de la participación a los Estados en los ingresos producidos por determinados impuestos definidos como federales y así, mediante reforma del 18 de enero de 1934 al artículo 73 fracción X, se facultó al "...Congreso para legislar en toda la República sobre energía eléctrica [y dispuso además] que del rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica participarán los Estados y los Municipios."²⁴⁵

Por otro lado, debemos mencionar también que en 1936 el presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma a los artículos 73, fracción X y 131 de la Constitución, a efecto de establecer una delimitación clara entre los poderes impositivos de la Federación y de los Estados. Así, el proyecto presidencial buscaba establecer un régimen mixto, en el que se definieran los impuestos de cada nivel, pero en el que se permitiera la participación de un nivel en lo recaudado por el otro nivel. De esta forma, la iniciativa señaló como impuestos federales los siguientes:

²⁴⁵ Márquez Rábago, Sergio R. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 2006, p. 117.

- a. Impuestos y derechos de importación y de exportación;
- b. Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los Estados, el Distrito Federal, los territorios y las municipalidades;
- c. Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la nación, tales como los de minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etcétera. Los Estados y los municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueren realizadas en sus territorios;
- d. Impuestos sobre instituciones de crédito y las compañías de seguros;
- e. Impuestos especiales sobre la energía eléctrica —producción y consumo—, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transporte por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, juegos, lotería y rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los estados y los municipios, sobre la base tanto de su producción como de su consumo;
- f. Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación. Mientras que a los Estados corresponderían los siguientes impuestos:
 - 1. Impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarían los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios;
 - 2. Un impuesto general sobre la industria y el comercio que sustituiría a los antiguos impuestos de patente. El gobierno federal participaría en el producto de este impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (que era federal) sobre las operaciones comerciales e industriales.

No obstante, el proyecto de reforma y adiciones a la Constitución presentado por el presidente Cárdenas no fue aprobado por el Congreso de la Unión y, al final de su mandato, promovió una reforma al artículo 73 constitucional (que eventualmente fue aprobada y entró en vigor hasta el 1o. de enero de 1943), por medio de la cual el Congreso de la Unión quedó facultado para: legislar a efecto de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracción IX); legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo (fracción X); y para establecer contribuciones sobre: 1. Comercio exterior; 2. Aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación; 3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4. 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. Además, la reforma estableció que los Estados tendrían derecho a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determinara y que las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (fracción XXIX).

IV.2.1.3. Tercera Convención Nacional Fiscal

La III Convención Nacional Fiscal fue convocada el 4 de octubre 1947 por el presidente Miguel Alemán Valdés, siendo el Lic. Ramón Beteta el Secretario de Hacienda, y se celebró del 10 al 20 de noviembre del mismo año.

En esa Convención el subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Bustamante, jefe de la delegación del gobierno federal, "...elaboró un conjunto de propuestas con el propósito de crear una estructura fiscal para toda la nación, al constituir un verdadero sistema tributario nacional

para hacer frente a la emergencia nacional y consolidar la economía del Estado. La novedosa propuesta tenía una fuerte tendencia centralizadora.”²⁴⁶

Las Comisiones Dictaminadoras, en relación con la concurrencia fiscal, formularon un Plan Nacional de Arbitrios que fijara las fuentes de ingresos de la Federación, Estados y municipios y, que estos últimos, aumentaran sus ingresos totales, así como la proyección de un Plan General de Fomento de la Producción y un Sistema Nacional de Impuestos.

El propósito fundamental de la Tercera Convención fue renunciar al proyecto de distribuir los impuestos entre la Federación, los Estados y los municipios en que se habían empeñado inútilmente las dos primeras convenciones nacionales, en su lugar se pensó en la participación de todas las entidades en el rendimiento del sistema tributario de acuerdo con las necesidades de los servicios públicos que cada una tenía encomendada.

Fruto de ésta III Convención Nacional Fiscal fue la expedición, en diciembre de 1947, de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que sustituyó los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria, y que reconocía dos tasas: una perteneciente a la Federación, sustitutiva de ciertos impuestos del timbre y de la contribución adicional federal; la otra, correspondiente a los gobiernos locales, a condición de que derogaran sus impuestos generales sobre el comercio e industria y por la que los Estados cobraron una tasa adicional en el ISIM de hasta 1.2 por ciento, además de recibir 10 por ciento sobre la participación existente en otros impuestos federales.

Asimismo, en 1948, se aprobó una reforma al artículo 73, fracción XXIX, de la Carta Magna, por la cual se regularía el pago de participaciones en impuestos federales a las entidades federativas y, para poner en práctica este sistema, la Federación y el Estado correspondiente celebrarían un acuerdo, que por primera

²⁴⁶ López Tijerina, Gildardo. *Convenciones hacendarias: ¿reto o fracaso del federalismo?*, Revista Economía Informa, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, número 323, febrero de 2004, p. 20.

vez se llamó “Convenio de Coordinación”, en el que se establecería cuál de las partes y con qué facultades administraría el impuesto. Este fue el origen del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que rige en nuestro país.

Posteriormente, nos relata Gildardo López Tijerina,²⁴⁷ el presidente Luis Echeverría Álvarez, pretendió convocar a una Cuarta Convención Nacional Fiscal, sin embargo, prevaleció la idea de que se había avanzado por la vía de la coordinación fiscal, al ponerse en práctica impuestos federales únicos con participaciones a favor de los otros niveles de gobierno y de que no era oportuno actualizar la discusión sobre la delimitación de las esferas de competencia tributaria exclusivas entre la federación y los estados. En ese sentido, el gobierno federal introdujo en diciembre de 1970, reformas en la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (una tasa de 10% para gravar artículos de lujo vigente en todo el país) de las que sólo participarían las entidades federativas coordinadas, al beneficiarse con una participación adicional de 40% por ese concepto.

IV.2.1.4. Primera Convención Nacional Hacendaria

Esta Primera Convención Nacional Hacendaria cuyo propósito, de acuerdo con la Declaratoria, era el de "...impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo; definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de los gobiernos federal, estatales y municipales; así como generar los recursos fiscales necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo,"²⁴⁸ fue convocada el 5 de febrero de 2004 en Juriquilla, Querétaro por el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada; los Gobernadores de las Entidades Federativas; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los Presidentes de las Organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México; el H. Congreso de la Unión; los Presidentes de cada una de sus Cámaras, así como los Integrantes de las Juntas de

²⁴⁷ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

²⁴⁸ *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria* disponible en <http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/DeclaratoriaNacion/declaratoria.pdf>

Coordinación Política de ambas y, el Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales.

Sus objetivos fueron los siguientes: 1. Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales; 2. Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos; 3. Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos; 4. Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas; 5. Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones; 6. Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno; 7. Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal; 8. Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria; 9. Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano; 10. Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno; 11. Proponer cambios en la legislación secundaria y, 12. Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

De esta manera, los trabajos realizados por la Convención, teniendo como marco de referencia el propósito y objetivos de la misma señalados en la Convocatoria, se distribuyeron en 7 Mesas (Gasto Público, Ingresos, Deuda Pública, Patrimonio Público, Modernización y simplificación de la Administración Hacendaria, Colaboración y Coordinación Intergubernamental, Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas) las cuales, formularon las siguientes conclusiones:

Gasto Público: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Ingresos. Proponer estrategias y acciones con el objetivo de dar solución a los siguientes resultados obtenidos del diagnóstico elaborado insuficiencia de los ingresos fiscales del país; dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX; centralización de la política fiscal; limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades federativas; evasión y elusión importantes; y sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

Deuda Pública: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de mejorar el marco legal de la deuda pública, ampliar las fuentes de financiamiento disponibles a estados y municipios y plantear soluciones definitivas a la problemática de los sistemas de pensiones de los servidores públicos.

Patrimonio Público: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de optimizar el aprovechamiento del Patrimonio Público en beneficio de la sociedad mexicana en general; identificar y establecer criterios para el aprovechamiento, uso y disposición del patrimonio público, así como generar criterios técnico-jurídicos que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial y el mejoramiento del régimen jurídico del patrimonio público, tanto federal, como estatal y municipal.

Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el

patrimonio públicos, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia.

Colaboración y Coordinación Intergubernamentales: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de construir un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamental en el marco del renovado federalismo, que incluya los campos del ingreso, gasto, deuda y patrimonio; que coadyuve a las sinergias en los procesos de presupuesto, operación y ejecución de los programas federales con incidencia en las entidades federativas y municipios; a reducir los costos de transacción en el sistema de la hacienda pública en su conjunto, además de elevar la calidad del ejercicio del gasto público que permita maximizar el impacto económico y social.

Transparencia: Fiscalización y Rendición de Cuentas: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de configurar un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Al respecto algunos analistas opinaron:

“Hemos dicho que nuestro país requiere planear estratégicamente el desarrollo de su economía. No podemos estar aplicando parches de misceláneas fiscales y dictando medidas de política económica—fiscales y financieras—que sólo representan los intereses del gobierno en turno. Requerimos urgentemente de una planeación estratégica de mínimo 25 años, donde haya acuerdos concertados con los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, con los sectores productivos y las organizaciones sociales.

Debemos recordar que la política fiscal es un instrumento poderoso para orientar la economía de un país. En la actualidad, en nuestro país, estas políticas manejan un esquema de prioridades ajenas a las necesidades del desarrollo nacional.

La política económica que han mantenido los regímenes neoliberales, como el actual panista, ha llevado a un abandono de las responsabilidades económicas fundamentales del Estado y que consisten primordialmente en desarrollar la infraestructura productiva y mejorar las condiciones educativas y de salud de la fuerza de trabajo que constituye la

base para el incremento sostenido de la productividad, única garantía del bienestar futuro de México y su inserción competitiva en el mercado mundial.”²⁴⁹

IV.2.2. Regulación jurídica de la coordinación fiscal

El marco jurídico de la coordinación fiscal en México descansa, principalmente, en la Ley de Coordinación Fiscal pues ésta establece las reglas para la distribución de los recursos federales y la forma en que éstos deben ser ejercidos por los gobiernos estatales y municipales. Adicionalmente, se encuentran los convenios de coordinación que, en materia de administración, recaudación y fiscalización, celebran el gobierno federal y los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus municipios, como en seguida explicaremos.

IV.2.2.1. Ley de Coordinación Fiscal

El 30 de diciembre de 1953 fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 28 de diciembre de 1953 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de ese mismo mes y año que entendía a la coordinación fiscal más que como armonización tributaria en el sentido de repartimiento de las fuentes de recaudación o del rendimiento de los impuestos, como la cesación de la aplicación de medidas fiscales restrictivas al comercio de Estado a Estado que obstaculizaran la operación del mercado común nacional.

De acuerdo con el artículo 1º de dicha Ley, eran restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado, por una parte, la expedición por los Estados, de leyes o decretos que establecieran o mantuvieran en vigor gravámenes tributarios que implicaran alcabalas o procedimientos alcabalatorios para su cobro; que gravaran el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio; que prohibieran gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de mercancías de producción local, de otra Entidad o extranjeras; que gravaran la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o

²⁴⁹ Calderón Salazar, Jorge A. (coord.). *Federalismo hacendario en México. Retos y alternativas*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, p. 169.

derechos cuya exacción se efectuara por aduana o garitas locales, requiriera inspección o registro de bultos, o exigiera documentación que acompañe la mercancía y, expedir o mantener en vigor disposiciones fiscales que significaran diferencias de impuestos por razón del origen de las mercancías nacionales o extranjeras, ya fuera que esta discrepancia se estableciera respecto a la producción similar a la local o entre productos semejantes de distinta procedencia.

Otras restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado eran el establecimiento o funcionamiento de garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que se exigiera la presentación de documentos para la entrada o salida de mercancías que acreditaran el pago de impuestos locales o municipales, o la presentación de guías de tránsito, aún cuando estas medidas se encontraran establecidas en las leyes locales.

Asimismo y con el objeto de dar solución a los problemas que dicha situación planteaba se creó, conforme al artículo 2º de la propia ley, la Comisión Nacional de Arbitrios, presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público e integrada por éste y un representante de la Secretaría de Gobernación y otro de la Secretaría de Economía, así como por cinco representantes de las Entidades Federativas y tres representantes de los causantes, éstos últimos únicamente con voz informativa, a fin de proponer medidas encaminadas a coordinar la sección impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, Territorios y municipios; actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados de la República; servir de conducto a las Entidades para modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones; gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios y, ejercer sus facultades cuando existan restricciones indebidas al comercio de alguna de las Entidades Federativas.

Sin embargo, está ley así como la Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, del 29 de diciembre de 1948 y, la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles, del 28 de diciembre de 1953 (Segundo artículo transitorio 1979 Ley de Coordinación Fiscal Vigente) fueron abrogadas por la Ley de Coordinación Fiscal vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1979, que entró en vigor el día 1° de enero de 1980 salvo las disposiciones del Capítulo IV (organismos en materia de coordinación fiscal) que entraron en vigor el 1° de enero de 1979.

El objeto de esta nueva ley, instrumento normativo de la coordinación fiscal, de conformidad con su artículo 1°, es el de coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Se estructura en cinco capítulos relativos a:

Ley de Coordinación Fiscal

Capítulo I De las participaciones de los Estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales

Capítulo II Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Capítulo III De la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación

Capítulo IV De los organismos en materia de Coordinación

Capítulo V De los Fondos de Aportaciones Federales

A continuación, analizaremos con mayor detalle cada uno de los conceptos que contiene esta ley y, por cuestión metodológica, tenemos la necesidad de alterar el orden que guarda la misma, razón por la que iniciaremos analizando el tema relativo a los convenios de coordinación entre las Entidades Federativas y la Federación para, posteriormente, analizar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente, así como de los organismos que lo integran y, finalmente, los temas relativos a las participaciones y aportaciones federales.

IV.2.2.2. Convenios de Coordinación

El artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal plantea la posibilidad de celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales entre el gobierno Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que comprenderán las facultades y limitaciones que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades y Municipios en materia de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales.

Estos convenios, publicados en el Periódico Oficial de cada Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, "...comprometen a los estados a derogar o suspender la vigencia de determinadas cargas tributarias a cambio de la participación en los ingresos que recauda el gobierno federal por concepto de los impuestos que deja de cobrar el estado, incluyendo aquellos que son similares a impuestos federales."²⁵⁰

La recaudación de los ingresos federales se hará mediante las oficinas autorizadas por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades federativas según se haya establecido en el convenio de coordinación respectivo debiendo concentrarlos directamente a dicha Secretaría y rendir cuenta pormenorizada de la recaudación a fin de que el

²⁵⁰ Gamas Torruco, José, *op. cit.*, nota 31, p. 166

gobierno federal realice el pago de las cantidades que le correspondan en el Fondo General de Participaciones.

Un punto a destacar es el relativo a que cuando dichas autoridades fiscales actúen en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios de coordinación, serán consideradas como autoridades fiscales federales y, en consecuencia, en contra de los actos que realicen cuando actúen con tal carácter sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

IV.3. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal "...es el régimen que a través de la participación estatal en los impuestos federales, de la afinidad de impuestos entre jurisdicciones federadas, y de la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarias, enlaza las estructuras tributarias de la Federación, los estados y los municipios"²⁵¹ teniendo como propósito fundamental el de solucionar el problema de la concurrencia impositiva, así como armonizar los sistemas fiscales en los tres órdenes de gobierno. Otros autores, sin embargo, opinan que "A través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se unificaron los criterios de administración tributaria, concentrando en el orden federal las fuentes de ingreso de más amplia base, suspendiendo el cobro de la mayoría de las contribuciones locales y participando de los ingresos federales mediante un sistema de Participaciones Federales. [...] En virtud de lo anterior, los Gobierno Locales perdieron una elevada carga de autonomía financiera, quedando supeditados en materia hacendaria a las disposiciones del Gobierno Federal, lo que se traduce en un franco retroceso en el federalismo."²⁵²

De conformidad con el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca la propia ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser

²⁵¹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 218, p. 217.

²⁵² Guerrero García, Javier, *op. cit.*, nota 219, p. 31.

autorizado o aprobado por su Legislatura, dicho de otra manera “La esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en lo siguiente: la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales.”²⁵³

IV.3.1. Organismos que lo integran

Como ya se mencionó en apartado anterior, el capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal vigente en su artículo 16 establece que el gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de los siguientes órganos que a continuación analizaremos:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
- IV. La Junta de Coordinación Fiscal

IV.3.1.1. Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de los órganos hacendarios de cada Entidad, convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, sesiona cuando menos una vez al año y tiene como facultades aprobar los reglamentos del funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de

²⁵³ Serna de la Garza, José María. *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 23.

Coordinación Fiscal; establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas, así como proponer al Ejecutivo Federal y a los gobiernos de las Entidades las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

IV.3.1.2. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres miembros de dicha Comisión, se conforma por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho Entidades y la presiden, de manera conjunta, el Secretario Hacienda y Crédito Público y por el órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros.

Los delegados de las dependencias hacendarias de los Estados que abarca cada uno de los grupos de entidades en los que se ha dividido el territorio nacional – Grupo Uno: Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa; Grupo Dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; Grupo Tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala, Grupo Cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit; Grupo Cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; Grupo Seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos; Grupo Siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz, Grupo Ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán-, eligen a quien en forma rotativa ha de representarlos por dos años en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, integrada por un delegado de la Secretaría de Hacienda y ocho agentes estatales que se renuevan anualmente por mitad.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, además de preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse son: preparar los proyectos de distribución de

aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación; fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente; vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades; formular los dictámenes técnicos y los demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las Entidades.

IV.3.1.3. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, fundado en 1973, es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, representado por su director general y conformado por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales –que funge como asamblea general de dicho organismo, aprueba sus programas, presupuesto, reglamento y estatutos–, y por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales –que funge como su consejo directivo–. Sus funciones incluyen las de realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; hacer análisis permanentes de la legislación tributaria vigente de la Federación y de cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones; sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades; desempeñar las funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; actuar como consultor técnico de las haciendas públicas; promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas

municipales; capacitar técnicos y funcionarios fiscales y desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

IV.3.1.4. Junta de Coordinación Fiscal

Este organismo, creado en 1990, se integra con los representantes designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

De conformidad con el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal es atribución de la Junta de Coordinación Fiscal emitir el dictamen técnico relativo a los recursos de inconformidad interpuestos ante la Secretaría de Hacienda por los contribuyentes afectados por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema de Coordinación Fiscal en materia de derechos.

IV.3.2. Participaciones federales

El sistema de participaciones federales encuentra fundamento constitucional en el artículo 73, fracción XXIX, de nuestra Carta Magna que, como ya quedó asentado en el capítulo II, establece los impuestos específicamente federales respecto de los cuales las entidades federativas participarán en el rendimiento de esas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine, es decir, de conformidad con el artículo 1° de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, las Entidades Federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán en el total de los impuestos federales y mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen, nos referimos a los siguientes:

- Fondo General de Participaciones (FGP)
- Fondo de Fomento Municipal (FFM)
- Fondo de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (FIEPS)
- Fondo de Fiscalización (FOFIE)

- Fondo de Compensación (FC)
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)

De conformidad con la tesis jurisprudencial 13/2009, emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el objeto de las participaciones federales es constituirse como una fuente de financiamiento público de las entidades federativas y los municipios para el cumplimiento de sus funciones, como sigue:

PARTICIPACIONES CONSTITUCIONALES. CONSTITUYEN UNA FUENTE DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES. Las participaciones constitucionales derivadas de los tributos especiales previstos en el artículo 73, fracción XXIX, punto 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen una fuente de financiación posible a través de la cual se pretende dotar a los entes locales o municipales de la suficiencia de fondos para cumplir sus funciones, esto es, para posibilitar y garantizar el pleno ejercicio de su autonomía en materia financiera, de ahí que la Federación tiene la obligación constitucional de participar en la financiación pública estatal y de los Municipios, lo cual obedece al hecho de que las entidades federativas, con el establecimiento de un sistema de participaciones, cedieron en el ámbito constitucional su facultad para imponer contribuciones en esas materias, que después fueron reservadas exclusivamente a la Federación, a cambio de recibir los rendimientos pertinentes.²⁵⁴

Por lo que respecta a sus características, este mismo tribunal ha establecido en la tesis de jurisprudencial 7/2000, emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS. La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la Federación como los Estados pueden gravar la misma fuente, pero convienen para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la Federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los Estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, podrán beneficiarse de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos

²⁵⁴ Tesis P/J 13/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, abril de 2009, p. 1125.

de la Federación. A las Legislaturas Locales corresponde establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.²⁵⁵

Debe tenerse presente que el monto de dichos fondos es variable, pues está en función del nivel de recaudación que obtenga el Gobierno Federal en los rubros que la integran; esto es, en caso de que la recaudación sea mayor de lo programado, la RFP también se incrementará y, consecuentemente, las participaciones a Estados y municipios también lo harán y viceversa. La definición de los montos de estos fondos y su distribución se hace conforme a los cálculos y fórmulas establecidas por la Ley de Coordinación Fiscal.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial:

PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS CANTIDADES RECIBIDAS POR LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS NO SON FIJAS SINO VARIABLES Y ATIENDEN AL PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN QUE EFECTIVAMENTE CAPTE LA FEDERACIÓN EN EL PERIODO RELATIVO; Y, POR ELLO, TANTO LA FEDERACIÓN COMO LOS ESTADOS CUENTAN CON LA FACULTAD DE ORDENAR LAS COMPENSACIONES CORRESPONDIENTES.

Los artículos 2o., 7o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, establecen que el Fondo General de Participación Federal se constituye con el veinte por ciento de la recaudación obtenida por la Federación en un ejercicio fiscal; dicho fondo se determina por ejercicio fiscal, haciendo un cálculo mensual considerando la recaudación federal obtenida en el mes inmediato anterior y las entidades reciben cada mes, como anticipo a cuenta de participaciones las cantidades correspondientes; cada cuatro meses la Federación debe realizar un ajuste de las participaciones, atendiendo a la recaudación obtenida en dicho lapso y en caso de existir diferencias las liquidará dentro de los dos meses siguientes; y, excepción hecha de las compensaciones que se requieran efectuar en las entidades, como consecuencia de ajuste de participaciones federales que correspondan, estas últimas son inembargables y no pueden afectarse, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto, los recursos que reciben los Estados y Municipios, con motivo de participaciones federales, no son cantidades fijas sino variables y atienden al porcentaje de la recaudación que efectivamente capte la Federación en el periodo correspondiente, por lo que las cantidades mensuales que se entregan a los Estados, sólo son provisionales ya que atienden a un cálculo de lo que se presume será materia de recaudación; por ese motivo, la Federación, cada cuatro meses, debe realizar ajustes respecto de las participaciones pagadas provisionalmente llevando a cabo las compensaciones correspondientes; ahora bien, dado que las cantidades entregadas a los Municipios con motivo de participaciones federales son cantidades variables, las leyes de coordinación fiscal estatales, también cuentan con

²⁵⁵ Tesis P/J 7/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, febrero de 2000, p. 630.

una disposición similar para llevar a cabo las compensaciones correspondientes, como es el caso del artículo 8o. de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca, que autoriza al Ejecutivo Local, a través de su Secretaría de Finanzas, a efectuar el cálculo de las diferencias recibidas participables a Municipios y las participaciones pagadas provisionalmente, teniendo la facultad, además, de determinar los ajustes de participaciones que procedan, por lo que es incuestionable que estos ajustes se realicen de manera positiva o negativa, es decir, si la recaudación calculada es mayor de la esperada, se hará el ajuste correspondiente a fin de que los Municipios reciban las cantidades adicionales que se hubieran recaudado, por el contrario, cuando la recaudación sea menor que la estimada se hará el ajuste correspondiente a fin de descontar las cantidades entregadas de más.²⁵⁶

IV.3.3. Aportaciones federales

La Ley de Coordinación Fiscal prevé, en su artículo 25, otro tipo de transferencias que la Federación aporta a las entidades federativas y que constituyen el concepto de aportaciones. Éstas son definidas por dicha ley como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal y, en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley. Las aportaciones federales se integran por 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 de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

²⁵⁶ Tesis P/J 54/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero de 2003, p. 1447.

Sobre sus características la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que:

APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS. Estos fondos son de naturaleza federal y corresponden a una partida que la Federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los Estados y Municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, regulándose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, resultando independientes de los que se destinan a los Estados y Municipios por concepto de participaciones federales.²⁵⁷ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, Febrero de 2000, Página: 509, Tesis: P./J. 8/2000, Jurisprudencia.

IV.4. Tratamiento presupuestal de la coordinación fiscal. Gasto federalizado

El tema de la coordinación fiscal no solamente se ha limitado a los ingresos públicos sino que ha trascendido, en los últimos años, en materia de gasto y deuda públicos. Este gasto, que se ha denominado gasto federalizado para efectos de la coordinación, se integra por los ramos 23 (Provisiones Salariales y Económicas); 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos); 28 (Participaciones Federales); 33 (Aportaciones Federales) y, los Convenios de Descentralización y de Reasignación que "...el Gobierno Federal transfiere a los Estados y Municipios del país para que estos últimos afronten sus necesidades de gasto en materia de educación, salud, infraestructura e inversión social, seguridad pública, entre otros rubros."²⁵⁸ No obstante lo dicho anteriormente y en razón de la naturaleza de este trabajo nos dedicaremos a analizar, en los siguientes apartados, únicamente los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación por ser estos correspondientes a los conceptos de Participaciones y Aportaciones Federales que la Ley de Coordinación Fiscal contempla, de manera específica, en sus capítulos I y IV y que se constituyen como los pilares sobre los cuales descansa la coordinación fiscal en México.

²⁵⁷ Tesis P/J 8/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, febrero de 2000, p. 509.

²⁵⁸ Reyes Tépatch, M. *El Gasto Federalizado pagado a las Entidades Federativas de México en enero-diciembre del 2009*, Centro de Documentación, Información y análisis de la Cámara de Diputados, México, Febrero 2010, p. 6.

IV.4.1. Ramo 28

Dicho ramo contiene, como se analizó en apartado anterior, los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos que se asignan a las entidades federativas y los municipios en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos, a través de los siguientes fondos:

1. Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP).
2. Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1 por ciento de la RFP.
3. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el que las entidades federativas participan con el 20 por ciento de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8 por ciento de la recaudación por la venta de tabacos labrados.
4. Fondo de Fiscalización, que se integra con el 1.25 por ciento de la RFP, para reconocer la fiscalización que realizan las entidades federativas.
5. Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diesel, 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo que se distribuye entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y los restantes 9/11 corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye el 0.46 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo

254 de la Ley Federal de Derechos, a las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.

7. Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho Fondo, conforme al último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.
8. El 0.136 por ciento de la RFP, que se entrega a los municipios Fronterizos y Marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.
9. El 3.17 por ciento del 0.0143 por ciento del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural.

Y, en relación a los incentivos económicos, éstos son cubiertos a las Entidades Federativas con los recursos obtenidos por concepto de los Impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos, así como de otros, en forma residual, relacionados con la fiscalización, el régimen de pequeños contribuyentes, la vigilancia de obligaciones, la venta final de gasolina y diesel, el derecho de la zona federal marítimo terrestre y multas administrativas federales no fiscales.

En el cuadro que sigue puede observarse la evolución que han tenido las Participaciones Federales a Entidades Federativas en el periodo que va de 2002 a 2011.

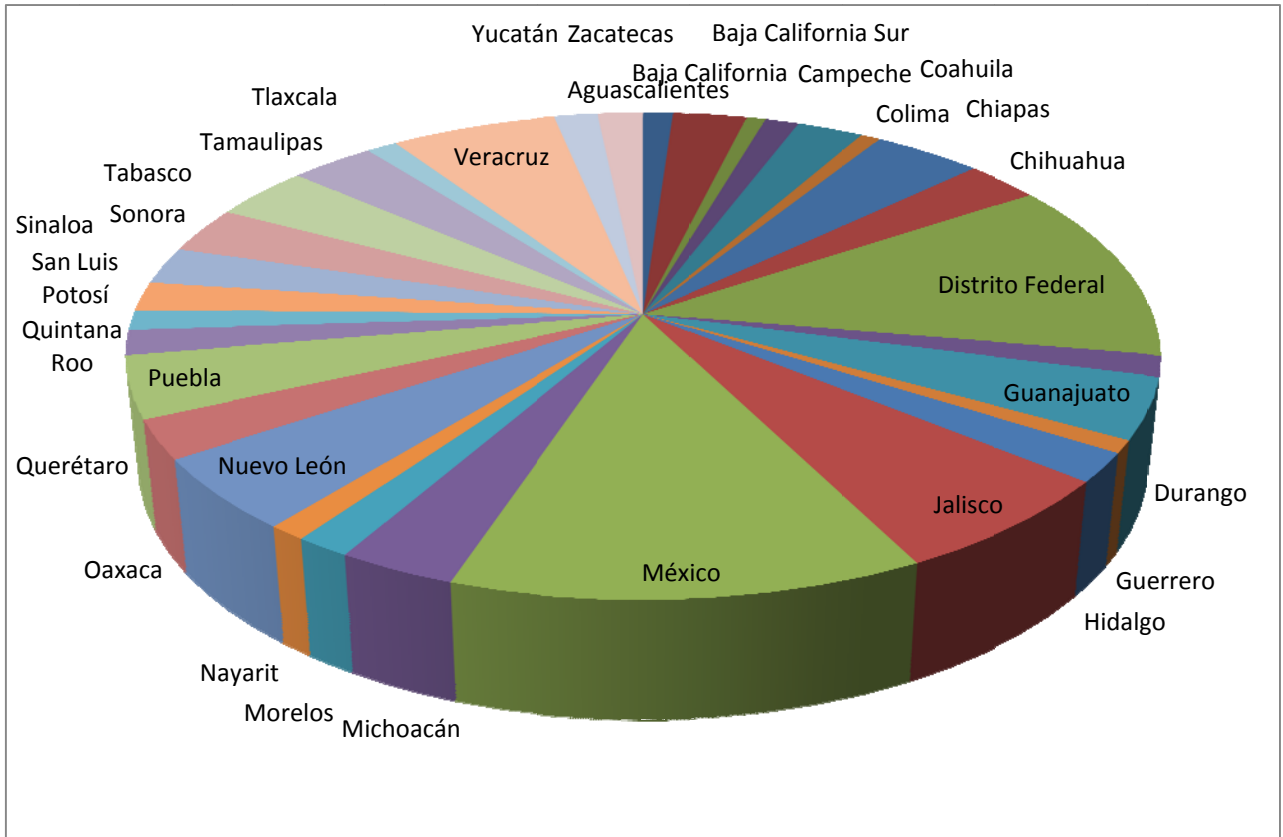
Cuadro núm. 7. Evolución de las Participaciones Federales a Entidades Federativas por fondo (millones de pesos)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
FGP	182,736.5	192,332.3	79,928.8	236,315.0	277,515.0	276,815.8	332,598.3	280,334.2	332,308.0	272,713.1
FFM	8,521.0	8,541.7	3,754.3	11,086.6	13,023.5	12,994.7	16,558.2	13,969.9	16,566.7	13,597.8
IEPS	3,632.3	3,586.0	1,580.9	4,910.8	5,246.5	6,052.0	6,558.7	6,390.9	7,185.3	5,839.2
Tenencia	12,808.1	12,757.5	10,867.0	15,222.8	18,753.5	20,172.2	21,037.0	20,432.1	18,996.9	14,471.8
0.136% de la RFP	1,069.9	1,248.2	510.6	1,507.8	1,771.2	1,746.3	2,228.2	1,899.0	2,253.1	1,849.3
DAEP	63.7	98.0	63.9	204.1	253.6	197.1	370.1	191.5	255.8	241.2
ISAN	4,549.8	4,362.3	2,075.9	5,582.2	6,391.3	7,214.4	6,714.9	5,741.8	6,513.2	5,126.0
Incentivos económicos	1,518.7	2,362.3	1,438.6	4,013.4	6,212.2	7,370.9	8,106.5	8,254.1	8,323.4	8,257.1
Fondo de Fiscalización	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	19,869.0	17,556.3	20,138.5	16,770.8
Fondo de extracción de hidrocarburos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,489.8	2,349.1	3,252.3	3,053.2
IEPS Artículo 2° A, Fracción II	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	18,612.6	21,541.3	16,014.7
Total	n.d.	225,379.3	100,220.0	278,842.7	329,166.8	332,563.4	417,530.7	375,731.5	437,334.5	357,934.2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INAFED

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó que, en el periodo que va de enero a septiembre de 2011, las participaciones pagadas a Entidades Federativas por Entidad ascendieron a 357, 690.2 mdp, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfica núm. 2. Participaciones pagadas a Entidades Federativas, por Entidad.



Aguascalientes	3,913.0	Morelos	5,242.6
Baja California	9,582.1	Nayarit	3,598.0
Baja California Sur	2,485.0	Nuevo León	17,148.1
Campeche	4,397.2	Oaxaca	9,206.8
Coahuila	8,619.0	Puebla	14,595.1
Colima	2,537.2	Querétaro	5,882.9
Chiapas	14,170.1	Quintana Roo	4,672.8
Chihuahua	9,738.9	San Luis Potosí	6,850.6
Distrito Federal	42,594.2	Sinaloa	8,747.5
Durango	4,534.7	Sonora	10,844.5
Guanajuato	14,456.1	Tabasco	12,737.1
Guerrero	2,966.5	Tamaulipas	11,012.4
Hidalgo	6,866.9	Tlaxcala	3,694.9
Jalisco	23,344.2	Veracruz	21,685.5
México	44,679.0	Yucatán	5,667.1
Michoacán	11,214.2	Zacatecas	5,005.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Para 2012 el monto aprobado por éste concepto fue de 504, 868 mdp disminuyendo en 1.2% respecto al aprobado en 2011 como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro núm. 8. PEF. Gasto Federalizado 2011-2012
(Millones de pesos constantes de 2012)

	2011		2012		Var % real (b/a)
	Aprobado (a)	Prop. Gov. Federal	Cambios Congreso	Aprobado (b)	
Total	1,046,443	1,041,778	25,536	1,067,314	2.0
Sin tenencia	1,027,438	1,040,708	25,536	1,066,244	3.8
Participaciones (ramo 28)	510,938	503,606	1,262	504,868	-1.2
Sin tenencia	491,933	502,536	1,262	503,797	2.4
Aportaciones	512,943	524,050	855	524,905	2.3
Otros conceptos	Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público			12	66.4

Fuente: Márquez Ayala, David, Reporte Económico, Presupuesto de Egresos 2012, La Jornada, lunes 26 de diciembre de 2011.

Teóricamente éste tipo de transferencias tienen tres objetivos principales: "...a) distribuir equitativamente los beneficios generados por derramas económicas en regiones específicas hacia las demás regiones del país, b) distribuir los ingresos tributarios generados en zonas económicas con alto poder adquisitivo hacia aquellas con menores posibilidades de compra y, c) mejorar la eficiencia del sistema tributario, balanceando la carga fiscal entre las diferentes regiones del país"²⁵⁹. Sin embargo, en un estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas²⁶⁰ en 412 municipios de México durante el periodo de 1990 a 2004 se encontró evidencia del efecto *flypaper* que consiste en que el gasto público de los gobiernos locales es estimulado en mayor magnitud por las

²⁵⁹ Fredy Girón, Laura Sour. *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004*, México, CIDE, División de Administración Pública, número 200, noviembre de 2007, p. 5.

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 26.

transferencias federales incondicionales que por aumentos equivalentes en el nivel de ingreso de los individuos de la comunidad. Esta situación sugiere información asimétrica entre los gobernadores locales y los ciudadanos respecto al monto de transferencias recibidas. Este efecto es mayor a medida que el efecto ilusorio aumenta, de tal forma que la provisión de bienes públicos sea mayor a la socialmente óptima.

Asimismo, el Centro de Estudios de Investigación y Docencia Económicas, encontró evidencia de que el efecto *flypaper* en los municipios mexicanos es asimétrico; es decir, no responde de igual forma ante incrementos en las transferencias que ante una reducción en éstas. Este resultado apoya la hipótesis de Gamkhar sobre sustitución de recursos, la cual indica que los gobiernos municipales utilizan las transferencias para determinados programas que posteriormente, cuando sufren una reducción en las transferencias federales, son políticamente difíciles de eliminar. Este reemplazo de recursos es posible gracias a que en los municipios mexicanos la restricción presupuestaria que enfrentan es laxa, en el sentido de que tienen la opción de conseguir recursos propios vía deuda, por ejemplo.

En apoyo a lo anterior, el senador Ramón Galindo Noriega, considera que “Es deplorable que estados y municipios recurran siempre a la estrategia atendida de demandar mayores transferencias de la hacienda pública federal, a pesar de que las entidades federativas dependen de los recursos federales en un 94 por ciento del total de sus ingresos, y los municipios en un 71 por ciento. [El Estado debe] analizar, discutir y aprobar de manera urgente una verdadera reforma fiscal que modifique la estructura de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal, para que las entidades federativas incrementen sus ingresos sin menoscabo de las finanzas federales; se eleve la corresponsabilidad de los gobiernos locales en

materia recaudatoria para el fortalecimiento de sus propias haciendas; y, se rindan cuentas sobre el ejercicio de dichos recursos.”²⁶¹

IV.4.2. Ramo 33

Este ramo que “A partir de 1998 se incorporó en la Ley de Coordinación Fiscal [...] establece transferencias a los gobiernos estatales y municipales condicionadas a la consecución y cumplimiento de los objetivos que se señalan en cada uno de los fondos de aportaciones”²⁶² que lo integran, nos referimos a la educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa, es decir, se trata de un mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los Estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno.

Sin embargo, el Centro de Investigación y Docencia Económicas opina al respecto que:

“El proceso de descentralización de recursos no fue acompañado de una estrategia integral de diseño de instituciones estatales y municipales sólidas, ni de la creación de marcos jurídicos en materia de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización de los recursos que garanticen la promoción de localidades fuertes y regiones desarrolladas. A la fecha las entidades federativas y los municipios se han limitado a ser simples administradores y gestores de los recursos federales, sin que se les permita decidir sobre su óptima aplicación para la atención de las necesidades locales.

Para responder de manera más eficaz y eficiente a las demandas de bienestar de la sociedad, México requiere que sus distintos órdenes de gobierno cuenten con las facultades, instrumentos, instituciones y marco jurídico que permitan tener capacidad de promoción del desarrollo económico en las diferentes regiones del país. Faltan los incentivos que garanticen a la población la administración eficiente de los recursos por parte de los diferentes niveles de gobierno, así como también que se creen los

²⁶¹ Rodea, Felipe. *Crítica Senado actitud atendida de estados y municipios al pedir recursos*, Revista unomásuno, lunes 21 de noviembre de 2011.

²⁶² Astudillo Moya, Marcela. *La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos*, Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía, volumen 36, número 141, abril-junio, 2005, p. 207.

mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y los resultados obtenidos con los recursos que se destinan a través del Ramo 33.”²⁶³

Originalmente el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios se constituyó por cinco fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal,
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), y
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Sin embargo, en 1999 se incorporaron dos más:

6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Y finalmente, el 27 de Diciembre de 2006, fecha en que se publican en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos del Ramo 39 Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) se adicionan en la fracción VIII del artículo 25 de dicha ley y se crea el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidades Federativas (FAFEF).

Sobre las particularidades de cada uno de estos fondos dedicaremos las siguientes líneas.

²⁶³ *Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2004, pp. 7 y 8.

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN): A través de este fondo, creado para contribuir en el aseguramiento de la prestación de los servicios de educación básica y normal en los 31 estados de la República, en los términos del Artículo 3º Constitucional y de la Ley General de Educación, se atiende la operación de los servicios de educación básica como son primaria, secundaria, especial, indígena y normal.

Su monto se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con base en lo establecido en el artículo 27 de la Ley de Coordinación Fiscal, exclusivamente a partir de los elementos siguientes:

- I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal.
- II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
 - c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA): Su objetivo es proporcionar servicios de salud a la población que no está incorporada a las

instituciones de seguridad social, conocida también como "población abierta", es decir, aquella que no se encuentra incorporada en ningún régimen de seguridad social en el país, mediante la implementación de mecanismos que apoyen las actividades de protección contra riesgos sanitarios; la promoción de la salud y prevención de enfermedades; la mejora en la calidad de la atención y la seguridad en salud; así como el abasto y entrega oportunos y adecuados del medicamento.

El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, con base en lo establecido en el artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal, 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; y

- 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.

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS): el FAIS se integra por dos fondos: el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y tiene por objeto la realización de obras y acciones de alcance regional o intermunicipal que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

Este fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% 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. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

La distribución de los recursos del FISE entre las Entidades Federativas se realiza con base en criterios de pobreza, por medio de la fórmula y procedimientos establecidos en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de efectuar su distribución. Su operación y manejo corresponde a los gobiernos de las Entidades Federativas.

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN): Dicho fondo comprende a todos los municipios del país, así como las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Su objetivo es la satisfacción de los requerimientos de los municipios y de las demarcaciones territoriales, con prioridad en el cumplimiento de sus obligaciones financieras, el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, así como la realización de proyectos de alto impacto en el desarrollo del municipio, es decir, obras de infraestructura que atiendan problemas sustantivos; acciones de modernización de los sistemas fiscales que permitirán a los municipios incrementar sus ingresos y, en general, aquellos proyectos que signifiquen un aumento relevante en el empleo o bienestar de la población municipal, o en los ingresos de la administración municipal.

De conformidad con el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal dicho fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, con el 2.35% de la recaudación federal participable y 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.

V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM): Atiende el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, y apoyos a la población en desamparo; asimismo, se destina a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Éste se determina, como en el caso de los fondos antes explicados, de manera anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, de acuerdo al artículo 39 de la Ley de Coordinación Fiscal y sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto.

Asimismo, las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria según las necesidades de cada nivel.

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA): Constituido por la transferencia de la prestación de los servicios educativos del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), previo convenio de colaboración entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, tiene por objeto, abatir el rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo, así como en educación tecnológica.

Su monto se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir, en forma exclusiva, de los siguientes elementos:

- I. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

- II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a. Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,
 - b. El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y
 - c. La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y

- III. Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP): Tiene como objetivo el contribuir a la formación de recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública, su equipamiento, la operación de la red de telecomunicaciones e informática, así como otorgar recursos para la construcción, mejoramiento o ampliación de la infraestructura, el seguimiento y la evaluación de los programas en esta materia y

el impulso de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Su monto, además de ser determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es propuesto por la propia Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se distribuye entre los distintos rubros de gasto del Sistema de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, los criterios bajo los cuales debe hacerse la distribución de dicho fondo a los Estados y el Distrito Federal son los de el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Por otra parte dichos recursos, de conformidad con el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, deberán destinarse de manera exclusiva al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social

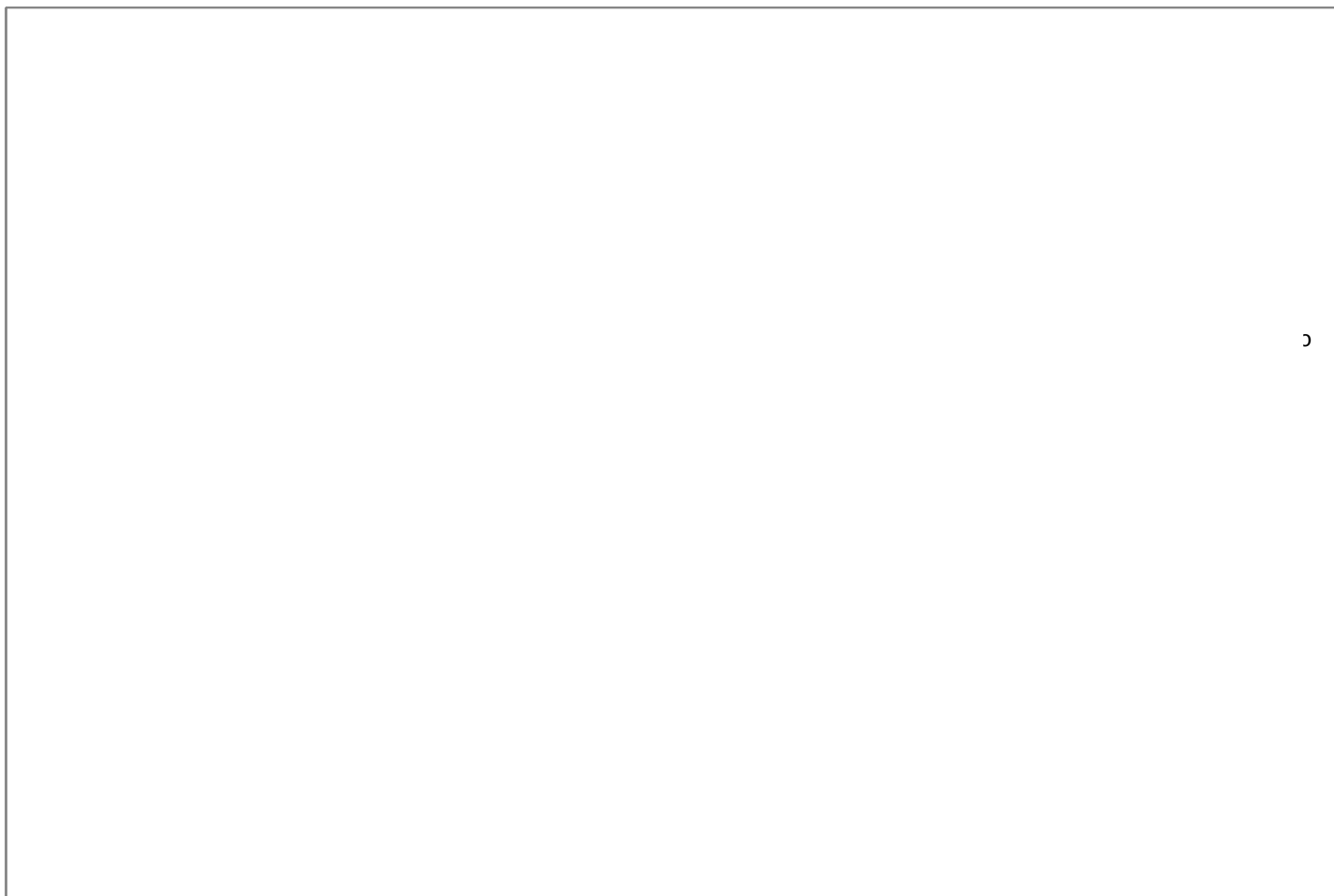
y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF): Tiene como objetivo fortalecer los presupuestos de los Estados y el Distrito Federal, así como de las regiones que lo conforman destinados para su saneamiento financiero.

Su determinación anual corresponde al 1.40 por ciento de la recaudación federal participable y debe enterarse mensualmente a los Estados y al Distrito Federal de acuerdo con las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. Su destino corresponde en exclusiva a: la inversión en infraestructura física, al saneamiento financiero y de pensiones; a la modernización de los registros públicos de propiedad y del comercio locales, así como de sus sistemas de recaudación; el fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal; para apoyar la educación pública y, para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

De acuerdo con la SHCP, el monto de las aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33 y 25) en el periodo que va de enero a julio del año dos mil diez asciende a 285, 663 millones de pesos, siendo el Estado de México el que se ha beneficiado en mayor grado, con respecto a las demás Entidades Federativas, por dichos recursos pues en este periodo recibió 27,719.3 mdp mientras que, Baja California Sur, tan sólo recibió 2,207.3 mdp como puede observarse en el gráfico siguiente:

Gráfica núm. 3. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33 y 25), Enero-Julio de 2010



Aguascalientes	3,210.2	Morelos	4,575.2
Baja California	7,504.3	Nayarit	3,668.4
Baja California Sur	2,207.3	Nuevo León	8,534.0
Campeche	3,211.0	Oaxaca	15,462.7
Coahuila	6,734.9	Puebla	13,721.6
Colima	2,378.9	Querétaro	4,318.3
Chiapas	15,337.4	Quintana Roo	3,582.1
Chihuahua	8,012.6	San Luis Potosí	7,720.8
Distrito Federal	19,830.3	Sinaloa	6,915.5
Durango	5,661.2	Sonora	6,538.2
Guanajuato	11,468.8	Tabasco	6,362.8
Guerrero	13,228.1	Tamaulipas	8,706.4
Hidalgo	8,269.2	Tlaxcala	3,360.6
Jalisco	14,139.7	Veracruz	20,120.0
México	27,719.3	Yucatán	5,229.7
Michoacán	12,097.8	Zacatecas	5,862.7

Fuente: Secretaria de Hacienda y Crédito Público

Por otro lado, conforme a lo establecido en el Lineamiento Tercero de los “Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2008, las dependencias coordinadoras de los Fondos son las siguientes:

Cuadro número 9. Dependencias coordinadoras de los fondos que integran el ramo 33.

Fondo	Dependencia Coordinadora
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Secretaría de Salud
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Secretaría de Desarrollo Social
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Fondo de Aportaciones Múltiples	Secretaría de Educación Pública en cuanto al componente de infraestructura educativa y Secretaría de Salud por lo que se refiere al componente de asistencia social
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	Secretaría de Seguridad Pública
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Hasta aquí, hemos analizado ya las principales características de los ramos 28 y 33 que integran, como ya hemos dicho, el gasto federalizado, sin embargo, debe hacerse mención especial que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²⁶⁴ informó al tercer trimestre de 2011 que durante enero-septiembre de 2011 la

²⁶⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, nota 197, p. 61.

transferencia de recursos federales hacia los gobiernos de las entidades federativas se realizó de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en el presupuesto aprobado. El gasto federalizado ascendió a 831 mil 907 millones de pesos, lo que significó un incremento de 6.2 por ciento en términos reales con relación a lo pagado en 2010 y representó el 47.5 por ciento del gasto primario del Gobierno Federal.

De los recursos canalizados a los gobiernos locales, 57.0 por ciento se ejerció a través del gasto programable federalizado y 43.0 por ciento a través de participaciones federales.

Las participaciones pagadas a las entidades federativas durante enero-septiembre de 2011 ascendieron a 357 mil 934 millones de pesos, cifra superior en 4.6 por ciento real a la del mismo periodo de 2010. La evolución de las participaciones se explica principalmente por la combinación de los siguientes elementos: la dinámica de la recaudación del Gobierno Federal, en especial, la recaudación federal participable que sirvió de base para el pago de las participaciones a las entidades federativas de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal se ubicó en 1 billón 409 mil 711 millones de pesos, monto mayor en 5.3 por ciento en términos reales a la del mismo período del año anterior; el monto del tercer ajuste cuatrimestral correspondiente a 2010 (pagado en febrero) que resultó positivo para las entidades federativas en 1 mil 885 millones de pesos, mientras que el de 2009 fue positivo en 407 millones de pesos, así como por la disminución en la recaudación por el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de 20.1 por ciento real, derivado de que varias entidades federativas han legislado en la materia.

IV.4.3. Sistema de evaluación del desempeño

Diversas instituciones, tanto nacionales como internacionales,²⁶⁵ han reconocido que, en los últimos treinta años, diversos países en el mundo han roto los antiguos

²⁶⁵ Cfr. CEPAL, INDETEC y SHCP. *Gestión Pública para Resultados y Evaluación de Programas. El Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en México a Nivel Federal*, Los Cabos, BCS, 9 al 20 de mayo de 2011, p. 3.

paradigmas que giraban en torno al enfoque de la administración de los recursos públicos por dos razones principales, la primera, relativa a la necesidad de hacer más con los mismos recursos y, la segunda, referente a la necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos respecto de la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos.

Dicho en otras palabras, la exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como de generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, son los fundamentos básicos que han impulsado a los gobiernos a promover y aplicar la evaluación del desempeño de la gestión pública pero, al mismo tiempo, se ha convertido en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales.

En este sentido, México inició a partir del año dos mil siete una reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización en virtud de la cual, una vez aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de dos mil ocho, los tres órdenes de gobierno deben evaluar los resultados que obtengan con los recursos públicos y administrarlos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Así, nació el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED),²⁶⁶ principal componente del Presupuesto Basado en Resultados (PbR),²⁶⁷ que además de otorgar mayor transparencia en la asignación y ejecución del gasto, mediante la evaluación de resultados, resalta la estrecha relación que existe entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas, es decir, el SED permite realizar "...el

²⁶⁶ El artículo 2, fracción LI, de la LFPRH lo define como: "el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos".

²⁶⁷ La Gestión para Resultados es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Aunque también interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de éste. El SED brindará la información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desempeño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población.”²⁶⁸

IV.4.4. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas, como metas de la evaluación del desempeño, son dos de los componentes esenciales más importantes en que se fundamenta un gobierno democrático, pues a través de estos mecanismos la ciudadanía tiene garantía en el ejercicio de la gestión pública ya que el gobierno, cuando explica a la sociedad sus acciones acepta la responsabilidad de las mismas y, a su vez, garantiza la estabilidad política y el mantenimiento del estado de derecho.

La transparencia implica poner al escrutinio del público la información pública gubernamental para que este la revise, analice y, en su caso, la utilice como mecanismo para sancionar. Mientras que, la rendición de cuentas, es la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones. Bajo este esquema, la rendición de cuentas se constituye además, como un derecho para que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, tanto a los del poder Ejecutivo como a los del Legislativo y el Judicial. Sobre este tema, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha establecido que “La rendición de cuentas es un componente de la transparencia pública. La inadecuada o inexistente rendición de cuentas produce la entronización de una vida democrática de muy baja calidad, en la medida que la

²⁶⁸ *Sistema de Evaluación del Desempeño*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 19.

democracia requiere de la rendición de cuentas; las elecciones libres son un requisito necesario pero insuficiente para una democracia.”²⁶⁹

Dicho en otras palabras, “Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos.

En esta perspectiva, el acceso a la información contribuye a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.”²⁷⁰

La Ley de Coordinación Fiscal como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establecen la obligación de evaluar los resultados obtenidos con los recursos del gasto federalizado exceptuando, por supuesto, a los recursos provenientes de las participaciones federales pues, como ya se analizado, estos se ejercen y evalúan en los términos de las disposiciones legales de las entidades federativas y municipios.

El resto de los componentes del gasto federalizado, léase aportaciones federales, reasignaciones y subsidios, están sujetos a medidas de rendición de cuentas y transparencia por medio de los cuales, tanto entidades federativas como municipios, reportan trimestralmente, tanto la información financiera, como el avance en el logro de las metas correspondientes.

²⁶⁹ Diagnóstico de los derechos humanos en México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2003, p. 54.

²⁷⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html>

Asimismo, para el seguimiento y la evaluación del gasto federalizado, se establecen indicadores estratégicos y de gestión, de acuerdo con lo siguiente:

- a) Las dependencias y entidades del Gobierno Federal que coordinan alguno de los Fondos de Aportaciones, algún programa que entrega subsidios o reasigna recursos mediante el convenio respectivo, definirá y presentará a la consideración de los gobiernos locales una propuesta de indicadores estratégicos y de gestión; y,
- b) Los gobiernos locales y las respectivas dependencias y entidades federales de forma conjunta, en el marco de las reuniones de coordinación intergubernamental, definirán de común acuerdo los indicadores con un enfoque homogéneo.

Una vez que se obtengan estos indicadores, se incluirán en el Sistema de Información del Sistema de Evaluación del Desempeño (SISED) para su reporte al H. Congreso de la Unión y para su publicación y acceso abierto a la población.

En lo que se refiere a la evaluación del gasto federalizado, se realizará de forma coordinada con base en los criterios siguientes:

- a) Se establecerán evaluaciones determinadas en el PAE;
- b) Los gobiernos locales podrán contratar evaluaciones externas, delimitadas en aspectos prioritarios de su interés, sin redundar en otras evaluaciones;
- c) Las evaluaciones que se lleven a cabo se sujetarán a los lineamientos y términos de referencia que para el efecto han emitido conjuntamente la SHCP, la SFP y el Coneval;
- d) Los resultados y todos los elementos que integran el proceso de evaluación formarán parte del SISED y se harán públicos en el respectivo portal de Internet y otros medios asequibles al ciudadano; y,
- e) Se establecerán mecanismos de seguimiento a las mejoras de las políticas, programas y gestión pública que se deriven de los resultados de la evaluación.

Es impostergable la reformulación de una política económica promotora del desarrollo económico y social cuyo eje estratégico, para el combate a la pobreza que afecta a 52 millones de personas, según el Informe de Evaluación de la Política Social 2011 realizado por el CONEVAL, sea una equitativa distribución de la riqueza nacional. Asimismo, una adecuada fiscalización de los recursos públicos; la promoción de la descentralización de la actividad financiera del Estado; la devolución a las entidades federativas de su autonomía y facultades de decisión política y capacidad de asignación hacendaria conforme a sus programas de crecimiento y desarrollo y, la transformación del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en favor de un Sistema de Coordinación Hacendaria, capaz de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas en correspondencia a sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas fortalecerían, en gran medida, al federalismo fiscal mexicano.

Conclusiones

PRIMERA.- El Estado es una corporación organizada jurídicamente y dotada de poder, que impone a la comunidad humana que lo integra obligaciones y restricciones y, al mismo tiempo, reconoce sus derechos fundamentales para salvaguardarlos. Todo ello dentro de un espacio geográfico determinado.

SEGUNDA.- El concepto de Estado se distingue del de gobierno porque mientras el primero se refiere a la unidad total (pueblo, territorio y poder), el segundo alude únicamente a los órganos estatales a los que está confiado el ejercicio del poder. Existen, al menos, dos formas de Estado y son los Estados simples o unitarios y los compuestos y complejos; de igual forma podemos hablar de formas de gobierno y, en la actualidad, podemos distinguir principalmente entre monarquías y repúblicas.

TERCERA.- La forma de Estado federal de nuestro país es un arreglo institucional que encuentra fundamento en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se caracteriza porque en un solo ámbito espacial de validez coexisten dos órdenes jurídicos, el central y el local.

CUARTA.- El Estado, dada su naturaleza político-jurídica, tiene a su cargo funciones de diversa índole, entre ellas encontramos las gubernativas (legislativa, ejecutiva y judicial); las políticas, encaminadas a la creación o aplicación del orden jurídico y, las económicas, que realiza a través del presupuesto público y leyes económicas y que, en conjunto, utiliza para la asignación de recursos, la distribución del ingreso, la estabilización, la promoción del crecimiento y la regulación económica, principalmente.

QUINTA.- La actividad financiera, que desarrolla y justifica la existencia del Estado, tiene por objeto el de procurarse los medios necesarios para cubrir los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y, en general, a la realización de sus propios fines, así como de impulsar la economía, dirigiéndola y regulándola, a través de los mecanismos que ésta misma le

proporciona y la dirige a ciertos propósitos que consideran como prioritarios como son la redistribución de ingresos y la estabilización de la economía.

SEXTA.- Las fases de la actividad financiera del Estado (previsión de gastos e ingresos, obtención y aplicación de los recursos) son líneas de acción previamente diseñadas que determinan los alcances y límites de participación del Estado en la economía.

SÉPTIMA.- En la actividad financiera que desarrolla el ente estatal puede distinguirse un aspecto económico, por cuanto ha de ocuparse de la obtención y aplicación de los recursos; uno político porque dimana del sujeto que la ejerce (el Estado), de los fines que con ella se persiguen y de los procedimientos empleados para desarrollarla; otro jurídico porque está regulada por el Derecho y, uno más social por la influencia de los ingresos y gastos públicos sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado.

OCTAVA.- La Constitución en sus artículos 25, 26, 28 y 31, fracción IV, establece una serie de principios jurídicos a los que debe atender la actividad financiera del Estado a fin de dimensionar los efectos que dicha actividad produce, así como los fines hacia los que es posible encaminarla. Por otro lado, corresponde al Derecho Financiero establecer el marco legal en el que los órganos del Estado realicen acciones encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas, así como un marco jurídico específico para cada una de las fases que comprende.

NOVENA.- La rectoría económica del Estado y la planeación democrática para el desarrollo nacional son el sustento constitucional de la actividad financiera que desarrolla el ente estatal, pues orientan su actuación y la dirigen hacia la realización de los fines y objetivos de política económica establecidos por el propio Estado. Mediante la función rectora el sector público se obliga a conducir el desarrollo nacional garantizando que éste sea equilibrado, integral y socialmente justo y, mediante la planeación, ésta se constituye como una técnica de intervención del Estado en la economía que define un proyecto nacional en

función de determinados objetivos orientados por la ideología constitucional y política.

DÉCIMA.- El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios aplicables en materia de contribuciones que corresponde a la segunda fase de obtención de ingresos de la actividad financiera y son el de generalidad, obligatoriedad, vinculación al gasto público, proporcional y equidad.

DÉCIMO PRIMERA.- La planeación presupuestaria, que comprende tanto a los ingresos como a los egresos, es un componente indispensable de la actividad financiera del Estado pues regulan el anverso y reverso del fenómeno financiero del Estado, su regulación jurídica secundaria (Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación) constituyen un poderoso mecanismo de intervención del Estado en la actividad económica.

DÉCIMO SEGUNDA.- El desarrollo económico de los países no depende únicamente de las transacciones económicas del mercado y del comportamiento del sector privado, sino también de la participación y/o intervención del Estado en la economía, que se instrumenta a partir de su rectoría económica y a través de la actividad financiera, la planeación del desarrollo y la formulación e implementación de las políticas públicas, entre las que destaca, para los efectos de este trabajo, la política económica y en particular la política fiscal, elementos que en conjunto nos dan idea de la orientación del sistema jurídico económico de que se trate.

DÉCIMO TERCERA.- La política pública es un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con un problema que concita la atención de varios actores de la sociedad civil. La política pública es la acción llevada a cabo por el gobierno en busca del logro de ciertos objetivos y metas socioeconómicos que, en términos generales, se traducen en lograr el bienestar general de la población.

DÉCIMA CUARTA.- La política económica es un mecanismo del Estado que atiende la necesidad de regular un sistema jurídico-económico que, dejado en

libertad, tiende a la inestabilidad económica, social y política. Se conforma por fines generales que se identifican con aquéllos propósitos de carácter más general que una sociedad se ha propuesto alcanzar; objetivos que se refieren a la concreción de los fines generales e instrumentos que coadyuvan a la integración de acciones que el gobierno emprende para inducir o conducir la economía hacia determinados objetivos y metas.

DÉCIMO QUINTA.- Los principales instrumentos de política económica son la política monetaria, crediticia y la fiscal. La primera se refiere a la acción emprendida por las autoridades monetarias para cambiar la cantidad, la disponibilidad y/o el coste del dinero; la política crediticia se refiere al conjunto de decisiones, por parte de las autoridades, para influir en la composición de la deuda pública existente y, la política fiscal, configura el presupuesto del Estado y sus componentes, el gasto público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica.

DÉCIMO SEXTA.- La política fiscal que es utilizada por los tres órdenes de gobierno y diseñada anualmente está íntimamente vinculada al proyecto de país que se desea y tiene como objetivos generales los de recaudar los ingresos fiscales necesarios para los programas de gobierno, coadyuvar a la mejor distribución del ingresos e incentivar el desarrollo económico del país y, por el lado del gasto, es la manera en que el sector público influye de manera directa sobre el nivel de producción de la economía nacional.

DÉCIMO SÉPTIMA.- La política de ingresos es el conjunto de normas, criterios, instrumentos, medidas y acciones que determinan la cuantía y formas de captación de recursos para alcanzar los fines generales y objetivos socioeconómicos de política económica que se ha propuesto, así como financiar el gasto público e influir sobre el nivel de la actividad económica.

DÉCIMO OCTAVA.- Los ingresos del Estado son aquellas percepciones que en dinero o en especie obtiene el ente estatal de los particulares, conforme a las disposiciones legales, y cuyo pago es obligatorio. En la doctrina no existe un

criterio unánime sobre la clasificación de los mismos, sin embargo, en el caso de nuestro país se establece en la Ley de Ingresos de la Federación, de manera enumerada, los ingresos que habrá de percibir en un ejercicio fiscal, mientras que en el Código Fiscal de la Federación se da a conocer a todos los contribuyentes la obligación que tienen de cumplir las disposiciones relacionadas con la contribución para los gastos públicos

DÉCIMA NOVENA.- Un buen sistema tributario, eficiente, equitativo y simple, debe favorecer la generación del ahorro interno y, en consecuencia, el crecimiento económico, así como proveer al Gobierno de ingresos suficientes para cumplir su objetivo de financiar el gasto público.

VIGÉSIMA.- El federalismo fiscal es un acuerdo político-institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una Federación que comprende la distribución de competencias para recaudar y administrar los recursos fiscales, así como las facultades y responsabilidades de cada orden de gobierno para proveer los bienes y servicios públicos que demanda la sociedad.

VIGÉSIMA PRIMERA.- El sistema de coordinación debe consolidarse mediante la institucionalización de las relaciones hacendarias entre los Estados y sus municipios, estableciendo reglas y fórmulas claras para la distribución de los recursos, instrumentar nuevas potestades tributarias y de coordinación del gasto.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- El sistema nacional de coordinación fiscal debe transformarse a favor de un sistema nacional de coordinación hacendaria capaz de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia a sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.

VIGÉSIMA TERCERA.- La fuerte dependencia financiera de las entidades federativas y municipios hacia la Federación, así como la concentración de las principales fuentes de ingresos en manos de esta última exige redimensionar la manera de actuar de los diferentes órdenes de gobierno respecto de sus finanzas

e implantar una política fiscal orientada a encontrar una mejor distribución en materia de ingreso y gasto entre Federación, Estados y municipios, así como un mejor equilibrio en la repartición de las contribuciones fiscales.

VIGÉSIMA CUARTA.- La descentralización fiscal debe insertarse en un conjunto amplio de reformas de gran alcance que logre un entorno institucional que propicie el crecimiento económico sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*, Tercera edición, México, Ed. Porrúa, Volumen I, 1998.

Aguilar Villanueva, Luis F. *El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, en Hernández Chávez, Alicia (coord). *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.

Amieva Huerta, Juan. *Finanzas Públicas en México*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 2010.

_____. *Temas selectos de finanzas públicas*, México, Ed. Porrúa, 2002.

Andrade Sánchez, Eduardo. *Teoría general del Estado*, Segunda edición, México, Ed. Oxford University Press, 2003.

Armenta López, Leonel Alejandro. *La forma federal del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Tercera edición, México, Ed. Oxford University Press, 2008.

Astudillo Moya, Marcela. *Conceptos básicos del federalismo fiscal: el caso de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

Ávila y Lugo, José. *Introducción a la Economía*, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón/Universidad Nacional Autónoma de México/ Plaza y Valdés, S. A. de C. V., 2004.

Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2001.

_____. *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta en el siglo XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2001.

_____. *Límites del mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública A. C., 1992.

_____. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa/Facultad de Economía, 2004.

B. Villegas, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Quinta edición, Argentina, Ed. DEPALMA, 1993.

Barragán Barragán, José. *El Federalismo Mexicano. Visión Histórico Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Basave Fernández del Valle, Agustín. *Teoría del Estado: fundamentos de filosofía política*, México, Ed. Trillas, México, 2002.

Calderón Salazar, Jorge A. (coord.). *Federalismo hacendario en México: retos y alternativas*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.

Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Ed. Porrúa/UNAM/CNDH, 2007.

Carpizo, Jorge. *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2000.

Carpizo, Jorge. *Sistema federal mexicano, Los sistemas federales del continente americano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972.

Carrasco Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*, Cuarta edición, México, Ed. Oxford University Press, 2002.

Case E. Karl y Fair C. Ray. *Fundamentos de economía*, Segunda edición, México, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., 1993.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (coordinadora). *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Financiero*, México, Ed. McGraw-Hill Interamericana editores, S. A. de C. V., 1997.

_____. *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

Cortina Gutiérrez, Alfonso. *Curso de política de finanzas públicas de México*, México, Ed. Porrúa, 1977.

Covián Andrade, Miguel. *Teoría Constitucional*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., CEDIPC, Volumen I, 2004.

Cuadrado Roura, Juan R. (director). *Política Económica: objetivos e instrumentos*, Segunda Edición, España, Ed. McGraw-Hill Interamericana, 2001.

D. Sachs, Jeffrey y Larraín B., Felipe. *Macroeconomía en la economía global*, trad. de Roberto Muñoz Gomá, México, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, S. A., 1994.

Danton Rodríguez, Luis. *Rectoría económica del Estado en Varios. El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX: la Constitución Mexicana, 70 años después*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo IV, 1988.

E. Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público*, trad. de María Esther Rabasco y Luis Toharia, Segunda edición, Barcelona, Ed. A. Bosch, 1997.

_____. *Macroeconomía*, trad. de Esther Rabasco Espáriz, España, Editorial Ariel, S. A., 1998.

Faya Viesca, Jacinto. *El federalismo mexicano. Régimen Constitucional del Estado Federal*, México, Ed. Porrúa, 1998.

_____. *Finanzas Públicas*, Quinta edición, México, Ed. Porrúa, 2000.

Fernández Díaz, Andrés, et. al., *Política económica*, Cuarta Edición, México, Ed. McGrawHill Interamericana, 2006.

Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Ed. Porrúa, 1963.

_____. *Elementos de las finanzas públicas mexicanas. Los impuestos*, Trigésima tercera edición, México, Ed. Porrúa, 2001.

Gamas Torruco, José. *Derecho Constitucional Mexicano. Teoría de la Constitución. Origen y desarrollo de las Constituciones mexicanas. Normas e Instituciones de la Constitución de 1917*, México, Ed. Porrúa, 2001.

_____. *Federalismo Fiscal* en Valadés, Diego y Gutiérrez Ricas, Rodrigo (coords). *Economía y Constitución: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Gámiz Parral, Máximo. *Las relaciones del municipio, los Estados y el gobierno federal en México. Un nuevo artículo 115 Constitucional*, en Valencia Carmona, Salvador (coord.). *El municipio*

en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

García-Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Ed. Alianza Editorial, 1999.

Garza de la, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, Novena Edición, México, Ed. Porrúa, 1979.

Giuliani Fonrouge, Carlos M. *Derecho Financiero*, Quinta edición, Buenos Aires, Ed. Ediciones Depalma, Volumen I, 1993.

González González, María de la Luz. *Teoría General del Estado*, México, Ed. Porrúa, 2008.

González Oropeza, Manuel. *La asimetría fiscal en el sistema federal mexicano* en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coord). *Economía y Constitución: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, Décimosexta edición, México, Ed. Porrúa, 2010.

Guerrero García, Javier. *La lucha por el federalismo en México: una visión sobre los resultados de la Convención Nacional Hacendaria*, México, Ed. Porrúa, 2005.

Hidalga de la, Luis. *Teoría General del Estado*, México, Ed. Porrúa, 2008.

Jarach, Dino. *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Segunda edición, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1996.

Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000.

Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Kirsche, E. S. *Política Económica Contemporánea: teoría general*, España, Ed. Oikos-Tau, 1965.

Lajugie, Joseph. *Los sistemas económicos*, Tercera edición, Argentina, Ed. EUDEBA, 1963.

Mabarak Cerecedo, Doricela. *Derecho Financiero Público*, Tercera Edición, México, Ed. McGraw Hill, 2007.

- Mandujano Ramos, Nicolás. *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- Mankiw Gregory, N. *Principios de Economía*, trad. de Malú Fairchild y otros, Quinta edición, México, Ed. Cengage Learning Editores S. A. de C. V., 2009.
- Marchal, André. *Estructuras y sistemas económicos*, trad. de Soler Tura, Jorge y Petit Fontseré, Jorge, Barcelona, Ed. Ediciones Ariel, S. A., 1961.
- Margáin Manautou, Emilio. *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Décimo octava edición, México, Ed. Porrúa, 2005.
- Marichal, Carlos. *Auge y decadencia de las empresas estatales en México: 1930-2000*, en Dabat, Alejandro (coord.), *Estado y Desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.
- Márquez Rábago, Sergio R. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 2006.
- Martul Ortega, Perfecto Yebra. *La justicia fiscal y el impuesto sobre la renta*, Universidad de Santiago, Santiago de Compostela, 1973.
- Mijangos Borja, María de la Luz, en Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (coord.), *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Financiero*, México, Ed. McGraw-Hill Interamericana editores, S. A. de C. V., 1997
- Mochón Morcillo, Francisco. *Economía, Teoría y Política*, Quinta edición, España, Ed. McGraw-Hill, 2005.
- N. Siegel, Barry. *Agregados económicos y política pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Ortega Lomelín, Roberto. *El nuevo federalismo: la descentralización*, México, Ed. Porrúa, 1988.
- Ortega, Jesús, *Hacia un nuevo federalismo*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Parsons, Wayne. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas pública*, trad. de Atenea Acevedo, México, Ed. FLACSO, 2007.

- Pérez Royo, Javier. *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.
- Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo. *Derecho Fiscal*, Séptima edición, México, Ed. Banca y Comercio, 2002.
- Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*, Vigésima edición, México, Ed. Porrúa, 1985.
- Pugliese, Mario. *Instituciones de Derecho Financiero*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1976.
- Rangel Couto, Hugo. *El Derecho Económico*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1982.
- Rebolledo Herrera, Óscar. *El marco jurídico del municipio en un contexto federalizado*, en Salvador Valencia Carmona (coord.), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, Segunda edición, México, Ed. OXFORD University Press/Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- Sainz de Bujanda, Fernando. *Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, Tomo I, 1975.
- _____. *Sistema de Derecho Financiero. Introducción: Actividad financiera, Ciencia financiera y Derecho Financiero*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, Volumen I, 1977.
- Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D. *Economía*, trad. de Luis Toharia Cortés, Duodécima edición, México, Ed. McGraw-Hill, 1990.
- _____. *Macroeconomía: con aplicaciones a Latinoamérica*, trad. de Adolfo Deras Quiñones, Segunda edición, México, Ed. McGrawHill Interamericana, S. A. de C. V., 2010.
- Sánchez Barajas, Genaro, *La política fiscal como instrumento de la política económica*, en Manrique, Irma y López González, Teresa (coords.). *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Ed. Porrúa/ Instituto de Investigaciones Económicas/FES Acatlán/DGAPA, 2005.
- Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, Novena edición, México, Ed. Porrúa, 2004.
- Sánchez Gómez, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*, Tercera edición, México, Ed. Porrúa, 2003.

Sepúlveda L., César. *Derecho Económico: nociones económicas previas al estudio jurídico*, Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1994.

Serna de la Garza, José María. *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 2009.

_____, José María. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

_____. *Los aspectos constitucionales de una posible reforma del Federalismo Fiscal Mexicano*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords). *Economía y Constitución: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.

Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*, Décimoprimer edición, México, Ed. Porrúa, 1990.

Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México 1920 – 2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México, 2007.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Cuadragésima edición, México, Ed. Porrúa, 2009.

_____. *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, Vigésima edición, México, Ed. Porrúa, 1997.

Tinbergen, J., *Política económica: principios y formulación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

Tucker B., Irvin. *Fundamentos de Economía*, Tercera edición, México, Thomson Learning, 2007.

Ubiarco Maldonado, Juan Bruno. *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, México, Ed. Porrúa/Asociación de Alumnos y Exalumnos de Posgrado en Derecho, A.C., 2002.

Varela Alvarado, Angélica, *Las atribuciones económicas del gobierno mexicano en la constitución vigente ¿en necesario redefinir el sistema de economía mixta en México?*, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Economía y Constitución: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Venegas Álvarez, Sonia. *Derecho Fiscal*, México, Ed. Oxford University Press, 2010.

Vivanco M., Ángela. *Curso de Derecho Constitucional. Bases conceptuales y doctrinarias del Derecho Constitucional*, Segunda edición, Chile, Ed. Ediciones Universidad Católica de Chile, Tomo I, 2001.

Witker, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*, Quinta edición, México, Ed. McGraw-Hill, 2003.

Zorrilla Arena, Santiago. *Diccionario de Economía*, Segunda edición, México, Ed. Limusa, 1996.

HEMEROGRAFÍA

Arrijo Vizcaíno, Adolfo. La doble tributación internacional, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 12, año 1980.

_____. Principios Constitucionales en materia fiscal, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, t. I, núm. 13, 1981.

Astudillo Moya, Marcela. *La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos*, Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamérica de Economía, vol. 36, núm. 141, abril-junio, 2005.

Cañal García, Francisco. *Revisión crítica del principio de capacidad contributiva y de sus distintas formulaciones doctrinales*, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 4, San Luis Potosí, México, 1996.

Carbonell, Miguel. *El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

_____. *Significado y alcance del artículo 40 constitucional: republicanism, representación, democracia y federalismo*, Revista Pandecta, Revista de los alumnos de la Escuela Libre de Derecho, núm. 12, Tercera Época, México, sep.-dic. 2005.

Delgado Selley, Orlando. *Respuestas ante la crisis: Estados Unidos, América Latina y sus gobiernos*, EconomíaUNAM, México, vol. 7, núm. 21.

Jaque López, Javier. *Principios e introducción a la doble tributación internacional*, Revista Impuestos, núm. 12, noviembre-diciembre, Colombia, 2010.

López Tijerina, Gildardo. *Convenciones hacendarias: ¿reto o fracaso del federalismo?*, Revista Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM, núm. 323, Febrero de 2004.

Mandujano Ramos, Nicolás. *Federalismo y descentralización fiscal en México*, Facultad de Economía, Revista Dimensión Económica, vol. 2, núm. 5, enero-abril de 2011.

Mijangos Borga, María de la Luz. *Federalismo fiscal en México: la necesidad de redefinir el régimen de facultades en materia fiscal*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año 1995, núm. 84, septiembre-diciembre.

Nava Negrete, Alfonso. Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 246 Julio-Diciembre, Año 2006.

Ocampo, José Antonio. *Una Visión Amplia de la Estabilidad Macroeconómica*, Revista de Economía Política de Buenos Aires, Argentina, año 1, vol. 1.

Rosenthal, Gert. *La crisis financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico*, Revista CEPAL, núm. 100, Abril de 2010.

Tanzi, Vito. *El papel del Estado y la calidad del sector público*, Revista de la CEPAL, núm. 71, Agosto 2000, p. 21.

El Financiero

La Jornada

Unomásuno

INTERNET

<http://www.banxico.org.mx>

<http://www.conago.org.mx>

<http://www.inafed.com.mx>

<http://www.rae.es/>

<http://www.scjn.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>

LEGISLACIÓN

Código Fiscal de la Federación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011

Ley de Planeación

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

OTROS

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. *Análisis al paquete económico 2011 en materia de ingresos*, México, CEFP/019/2010, 2010.

_____. *Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación*, México, CEFP/051/2006, 2006.

_____. *Política Fiscal: tendencias del sistema tributario mexicano*, México, CEFP/006/2007, 2007.

CEPAL, INDETEC y SHCP. *Gestión Pública para Resultados y Evaluación de Programas. El Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en México a Nivel Federal*, Los Cabos, BCS. 9 al 20 de mayo de 2011.

Declaratoria a la Nación y Acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria

Diagnóstico de los derechos humanos en México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2003.

Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2004.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.

El federalismo fiscal en México, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2011.

Fredy Girón, Laura Sour. *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28 en los gobiernos locales mexicanos, 1990-2004*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública, número 200.

García, Sotelo Luis. *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 23 años de Federalismo Hacendario*, INDETEC.

Hernández Trillo, Fausto, et. al., *Los impuestos en México ¿quién los paga y cómo?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Lahera P. Eugenio. *Política y políticas públicas*, Serie políticas sociales 95, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, agosto de 2004.

Morales Mendoza Héctor Benito. *Curso Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento como marco jurídico de los ingresos y Egresos de la Federación*, Octubre de 2011.

Plan Nacional del Desarrollo 2007-2012

Reyes Tépac, Marcial. *El Gasto Federalizado pagado a las Entidades Federativas de México en enero-diciembre del 2009*, Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio, Cámara de Diputados, Febrero de 2004.

_____. *Las Convenciones Naciones Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*, Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio, Cámara de Diputados, Febrero de 2004.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Tercer trimestre de 2010.*

_____. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Tercer trimestre de 2011.*

_____. *Presupuesto de Gastos Fiscales 2011.*

_____. *Sistema de Evaluación del Desempeño.*

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.