



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“ANÁLISIS DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO.**

**PRESENTA**

**RANGEL MUNGUÍA ERIKA**

**Asesor: Lic. Alfredo Pérez Montaña**

Mayo de 2006



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.

## *A Dios*

*Por haberme permitido conocer,  
las alegrías y las penas,  
la soledad y la compañía,  
el cariño y la amistad.*

## *A mis Padres: Ofelia y Jesús*

*Por darme la vida y acompañarme en todos los  
momentos de está, enseñarme a reconocer mis  
errores y mis virtudes .Así como a mi familia como  
mi abuelita Catalina, mis primos y mi tía Leti.*

## *A mis Hermanas: Araceli, Claudia y Jesús*

*Araceli, por ser mas que mi hermana mi amiga,  
alguien en quien confiare siempre, gracias por  
apoyarme en todo y confiar en mi.*

*Claudia por tenerme paciencia con mi carácter  
e impulsarme para superarme y que este éxito  
sea compartido.*

*Jesús, que en donde quiera que estés te  
sientas orgulloso de mí.*

## *A mis Hermanas: Claudia y Citlali Millaray*

*Claudia por tu compañía, tu confianza y tu cariño.  
Citlali Millaray por tu amor, tu ternura y tu fe en mi,  
chaparrita te quiero mucho.*

# A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Por darme la oportunidad de poder lograr  
un crecimiento espiritual, por medio del  
conocimiento.

## A mis Amigos

*Raquel Castillo, por que sin darte cuenta  
me ofreciste las palabras que me han  
acompañado en mi obscuridad.  
Mónica I. N.A., Leticia, Héctor, Ivonne,  
Carmen B., Zoila K., Verónica M., Cintia  
R., Agustín B., Jesús R., Juan Carlos F.,  
David C. y Gilberto B.  
Mil gracias por su amistad y apoyo.*

## A mis Compañeros y Profesores

*Lic. Julieta Guzmán, Lic. Claudia,  
Carmen H., Fabiola C. Lucia O.,  
Lic. Jesús Tavares Flores, Lic.  
José Dibray y mí Asesor y Profesor  
Lic. Alfredo Pérez Montaña.  
Gracias por su tiempo y su  
paciencia.*

## ÍNDICE

### **INTRODUCCIÓN**

#### **CAPITULO I.- EL ESTADO FEDERAL**

- a) El Surgimiento del Estado Federal
- b) Ventajas y Desventajas
- c) Características de la Federación

#### **CAPITULO II.- NACIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO**

- a) Antecedentes Históricos del Federalismo
- b) Federalismo
- c) El sistema Federal

#### **CAPITULO III.- EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO**

- a) Características del Sistema Fiscal Mexicano
- b) Poder Tributario del Estado Mexicano
  - 1. Concepto
  - 2. La Potestad Tributaria
  - 3. Los Principios de la Tributación de Adam Smith
- c) La Soberanía del Estado Federal
- d) Régimen De Competencias
- e) Concurrencia Fiscal

#### **CAPITULO IV.-LA COORDINACIÓN FISCAL MEXICANA**

- a) El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)
- b) Estructura de la Ley de Coordinación Fiscal
- c) Antecedentes de la Coordinación Fiscal Mexicana
  - 1. La Primera Convención Nacional Fiscal de 1925
  - 2. La Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933
  - 3. La Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947
  - 4. La Actual Convención Nacional Hacendaría de 2004
    - 4.1. Objetivos Convención Nacional Hacendaría
    - 4.2. Principales Propuestas Referentes a la Coordinación Hacendaría Mexicana
    - 4.3. Conclusiones de la Convención Nacional Hacendaría
  - 5. Consideraciones y Propuestas Finales

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFÍA**

## JUSTIFICACIÓN.-

La constante modernización de las instituciones públicas ha obligado a varias de estas someterse a procesos descentralizadores o bien regionalizaciones dentro de los actuales Estados mundiales.

Debido a lo anterior se ha pretendido influir en el federalismo mexicano el concepto de descentralización, como fue en el "Programa para un Nuevo Federalismo de 1955-2000" donde se reconoció expresamente por parte del ejecutivo la acumulación de poder del gobierno federal, además de proponer una redistribución de facultades entre los niveles de gobierno, una descentralización de la administración y la reasignación de nuevas funciones; así como las declaraciones de algunos legisladores como el senador Porfirio Muñoz Ledo. Para llevar a cabo la descentralización se necesita de un largo plazo de maduración donde no solo se distribuyan recursos sino también facultades, iniciando con las administrativas. Porque en un mundo como el actual tan cambiante donde impera la evolución es necesaria pero no apresuradamente sin tener las preocupaciones necesarias sino paso a paso y no solo en el discurso demagógico, donde nuestro país encuentre su lugar a nivel internacional obedeciendo siempre a nuestros valores y principios característicos de la población. En la actualidad esta descentralización se ha llevado al terreno judicial con la transformación gradual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el terreno electoral se ha dado el primer paso con el cambio de partido único imperante hacia una elección más democrática en el 2000. Sin embargo dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no existe en sus objetivos y principios ningún mecanismo de descentralización incluso dentro de las facultades de los organismos del SNCF que se encuentran enunciadas en los artículos 19, 21 y 22 de la Ley de Coordinación Fiscal. De los cuales se desprende que la Reunión de Funcionarios Fiscales se reúne una vez por lo menos al año siendo necesaria más unión y mayores reuniones anuales ya que se compone este órgano de los funcionarios principales del ámbito tributario nacional, además de que tal órgano tiene la función primordial de proponer iniciativas referentes a la materia fiscal al ejecutivo de la república, no teniendo otra facultad imperante, mientras que la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales asume el carácter de organizadora de las actividades del órgano anterior, así como la vigilancia de los fondos de participaciones y su distribución. El órgano que pudiese tener mayores resultados respecto a sus funciones es el INDETEC ya que este promueve y realiza estudios respecto a la coordinación fiscal nacional, sin embargo y aunque pueden existir magníficos frutos de su actividad, no ha estimulado el desarrollo regional.

El detrimento que el tiempo ha causado al SNCF no es aun un problema de urgencia lo que puede ayudara a dar los primeros pasos de una descentralización con detenimiento y con un estudio concienzudo sobre los mecanismos a instaurar. Es necesario para el SNCF poder hacer frente a los problemas en lo que se encuentra, una modernización que le permita ayudar a los órganos fiscalizadores locales el poder ser capaces de producir magnificas condiciones dentro de sus finanzas publicas.

## OBJETIVO.-

Con ello se pretende demostrar la falta de modernización por parte de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ya que de su creación hace ya dos décadas, ya la necesidad de evolucionar en el mundo actual tan cambiante con la nueva tecnología y las nuevas ideas globalizadoras donde impera la descentralización, además de encontrarnos por otra parte con la falta de comunicación entre sí de las autoridades tributarias de las entidades federativas.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS.-

El redescubrir el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los principios por los que se rigen sus organismos, la falta de actualización de estos para poder no solo mantener sino el impulsar el desarrollo de las finanzas públicas nacionales así como las estatales.

#### PROBLEMA.-

¿Por qué el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no ha podido responder ante los actuales problemas por los que se encuentran las finanzas públicas del país?

#### HIPÓTESIS 1.-

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que se compone de cuatro organismos por los que desarrolla todas sus actividades no ha logrado obtener satisfactorios resultados dentro de las finanzas públicas locales y las nacionales, debido a la ineficiencia de las autoridades fiscales de ambos sectores.

#### HIPÓTESIS 2.-

La situación existente dentro de las finanzas públicas de la nación y las estatales se debe principalmente a la falta de modernidad dentro de los organismos del SNCF en cuanto a tecnología y a visiones más cercanas a la población.

#### PLANTEAMIENTO.-

Desde épocas inmemoriales el hombre ha cedido parte de su riqueza a favor de la comunidad, para el bien común, con el tiempo este hecho se fue transformando y tomando las características de las contribuciones, los tributos y los impuestos. La primera de estas posee una relación con la democracia y la justicia mientras que los últimos dos conceptos tienen tintes de superioridad o denotan la existencia de la soberanía del Estado misma que con anterioridad los reyes europeos de los siglos XVII y XVIII ejercían de una manera despótica.

El Estado siempre ha necesitado de estos tributos e impuestos para su existencia y para ofrecer a sus ciudadanos bienes y servicios.

La actividad del Estado es basta así como los servicios que debe de prestar pues bien para hacerlo necesita de recursos que obtienen ejerciendo su potestad tributaria; que es cuando establece que los particulares cedan un parte de su patrimonio, es decir que el momento específico en que se ejerce, es cuando el Estado de manera soberana establece las situaciones sobre las cuales recibirá impuestos. El poder tributario o potestad tributaria se finca principalmente en la soberanía del Estado.

El Estado mexicano después de una serie de acontecimientos históricos fue constituido en un Estado Republicano representativo, Democrático y Federal de acuerdo con el artículo 40 constitucional y se compone por 32 entidades federativas a las cuales se les reconoce como libres y soberanas en todo lo que se relacione a su régimen interior, esto según el artículo 40 de la constitución política mexicana. Más adelante de este precepto se especifica que esta libertad y soberanía no afecta a la federación.

El poder supremo de la república se divide para su ejercicio en tres el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. El Ejecutivo determina el momento en que se realizó el supuesto generador de contribución, además de encargarse de la administración pública federal (artículo 90 constitucional). El Poder Judicial interviene al momento de la negativa de los contribuyentes para acatar la ley, además de que dentro de un proceso de reducción de participaciones la entidad en cuanto puede acudir a este por medio de la SCJN, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y el 105 de la constitución. Mientras que el Poder Legislativo representado por el Congreso de la Unión impone contribuciones suficiente para sufragar el presupuesto nacional (artículo 73 fracción VII constitucional) así como la expedición de leyes para la regulación de la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación (artículo 73 fracción XXIV constitucional), el establecimiento de contribuciones especiales (artículo 73 fracción XXIX constitucional) además de la creación de nuevos Estados mismos que deben de organizarse y dividirse en municipios que poseen libertad dentro de la administración de su hacienda ( artículo 115 fracción IV constitucional).

El sistema nacional tributario mexicano esta basado en la coordinación ya que su mismo nombre lo dice al hacerse llamar Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el cual se sustenta en la Ley de Coordinación Fiscal de 1987 que fue el fruto de varias reuniones y convenciones nacionales. Este sistema de coordinación se caracteriza por originarse por medio de convenciones celebrados entre las autoridades representantes de las entidades federativas y los representantes de la federación que en este caso es la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico (artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal). Este sistema se creo con los objetivos de ser eficaz para resolver los problemas como la desigualdad de repartición de la riqueza, la relimitación de competencias de cada nivel de gobierno y la eliminación de la pobreza, además de que cuenta con organismos que tienen la responsabilidad de modernizar el Sistema Nacional de Coordinación fiscal para cumplir con sus objetivos.

A los 24 años de vida del SNCF se enfrenta a nuevos retos y desafíos como la necesidad de mayores recurso, una menos presión financiera para la federación, mejores mecanismos de recaudación y de transferencia, la estimulación del desarrollo de las entidades federativas para poder lograr finanzas publicas sanas e independientes, entre otros. Estos problemas han devenido en endeudamientos internacionales, el incremento de la pobreza, además de la falta de armonía dentro de las relaciones intergubernamentales y la necesidad del impulso del desarrollo provincial. El asilamiento de la provincia agrícola hacia las capitales o llamadas también metrópolis como el Distrito Federal, Guadalajara o Monterrey, puede producir el desempleo y a su vez la migración de la población ya sea hacia esas mismas metrópolis o bien para el vecino país del norte, es cuando los productores campesinos se transforman



en comerciantes ambulantes, trabajadores informales o sectores marginados de la sociedad los mal llamados cinturones de pobreza, o bien también pueden cambiar hacia la delincuencia que aqueja a la sociedad mexicana. Cuando un Estado Federal no encuentra un desarrollo económico de sus provincias o entidades, debe de analizar el punto de potencialidad de las regiones que conforman a la nación.

# INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende demostrar la falta de modernización por parte de los organismos del sistema nacional de coordinación fiscal después de dos décadas desde su creación así como la necesidad de evolucionar en el mundo actual tan cambiante con la tecnología y las nuevas ideas globalizadas donde impera la descentralización en todos los ámbitos además de encontrarnos por otra parte con la falta de comunicación entre sí de las autoridades tributarias de las entidades federativas. Que dentro de un régimen político de Estado Federal son indispensables para la sana distribución de poderes y facultades entre los servidores públicos de todos los niveles de gobierno.

Teniendo en todo momento presente la base de nuestro régimen político administrativo federal que permite una organización flexible y dual para la participación de la población, además permitiendo una mayor adaptabilidad a los cambios que produce la ayuda, cooperación y concurrencia, características que por sí solas aumentan la eficacia de los niveles de gobierno; base de los Estados descentralizados.

Dentro de un régimen federal donde su organización es dual, es común encontrarse con el concepto de coordinación que desde hace mucho implica la colaboración de las partes para la satisfacción de un bien común propio de una sociedad humana. En varios países la coordinación hace presencia desde los mismos principios por los que se rigen como es el caso de la legislación española que se refiere al respeto de las competencias ajenas, en Alemania también se encuentra un principio por el cual la coordinación hace presencia, el cual se enfoca a la fidelidad y es aquella en la que la federación se encarga de custodiar la legitimidad de facultades entre la misma federación y los *länder*.

La constitución mexicana hace uso de esta coordinación enunciada en varios artículos como el 2º sección B fracción II, que nos habla sobre la garantía de igualdad de las personas indígenas que deben de resguardar los niveles de gobierno en coordinación, artículo 3º la coordinación en la educación, el 21 enfocado a la coordinación en seguridad pública, el 25 que nos menciona que la rectoría de la economía nacional corresponde a la federación en coordinación con los demás órdenes de gobierno, el 73 que expresa la coordinación en la coordinación fiscal, el 115 fracción III que habla de las funciones y servicios públicos que presta el municipio en coordinación.

La primera parte de este trabajo se refiere a los conceptos fundamentales del régimen político federal, así como las diferencias del Estado Federal con los Estados Unitarios y las Confederaciones, sus semejanzas y diferencias, el nacimiento de la idea federalista, sus ventajas y sus desventajas y sus características esenciales. Con lo que se pretende introducir al lector en los aspectos básicos, generales y fundamentales con el objeto de estructurar en forma ágil y accesible para el lector el entorno de la coordinación fiscal en México.

El segundo capítulo enfocado al nacimiento del Estado Federal mexicano con una tendencia principalmente histórica iniciada desde la época precolombina hasta los nuevos aspectos que ha tomado en estos años, también se hace mención de los ideales básicos del federalismo difundidos principalmente por los pensadores de la Ilustración, las declaraciones que se han realizado en razón de la puesta en duda del federalismo mexicano y el aparente centralismo práctico. Los cambios que ha sufrido la idea federalista no

solo en México sino también en el mundo entero, se hace un pequeño análisis del descentralismo respuesta al creciente centralismo en los principales países federalistas como es el caso de Estados Unidos de América. También es aquí donde podemos encontrar una somera explicación de las facultades y su distribución entre los órdenes de gobierno y la aparición jurídica e histórica del Municipio, así como el Distrito Federal y su especial condición ante los demás niveles de gobierno.

Se expone dentro del tercer capítulo las características del sistema fiscal mexicano de una manera introductoria donde se encuentra los principales errores desde la concepción de este, lo que se espera de él en el nuevo México democrático, las características de las participaciones dentro de el SNCF, su diferenciación con los subsidios, como se distribuían en sus inicios, los principios por los que se rige el SNCF y sus organismo, sus características, sus objetivos desde al principio, la importancia de las relaciones intergubernamentales y su desarrollo en México y en el mundo, la coordinación en educación y en salud como materia urgente de la política nacional. El poder tributario como concepto fundamental dentro de las atribuciones fiscales. Los principios de tributación de Adam Smith como modelos esenciales a seguir dentro de un sistema de recaudación tributaria, también se encuentra aquí la soberanía del Estado Federal como característica básica de la organización política, donde se puede encontrar además los conceptos de autonomía y la discusión sobre la facultad soberana o autónoma de los Estados para regirse en su interior sin estar subordinados. Las competencias de los órdenes de gobierno y su distribución, así como la condición de algunas atribuciones de coincidentes, como es el caso de las referentes a la tributación.

El cuarto y último capítulo se profundiza sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con sus antecedentes que se encuentran fundamentalmente en las convenciones de 1925, 1933 y 1947, las iniciativas de reformas del presidente Lázaro Cárdenas, de donde se crearon los organismos que en la actualidad operan dentro del mismo SNCF como son la Reunión de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el INDETEC y la Junta de coordinación fiscal; y la estructuración de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, así como las condiciones en las que se realizo la Convención Nacional Hacendaría de 2004, algunas propuestas para mejorar las condiciones del SNCF y así alcanzar una mejor economía nacional, las conclusiones a las que se llegaron y las propuestas finales donde de manera sencilla se ofrecen pequeñas modificaciones que pueden tener repercusiones favorables dentro de el SNCF.

Las propuestas y consideraciones finales están basadas en el análisis que se realizo en todo el trabajo y la información de los recientes acontecimientos con la finalidad de poder ofrecer un tema actualizado, con la ayuda de los medios de comunicación y declaraciones.

## I.- EL ESTADO FEDERAL.



Antes que nada se debe de saber que es un Estado y los elementos que lo conforman, antes de poder adentrarnos en la concepción federalista.

Por lo tanto el concepto de Estado surgió antes en la mente humana que la de federalismo. En la historia del “homo sapiens” el Estado tuvo su aparición en el momento en que se acento y dejó de ser nómada ya que con el paso del tiempo esta forma de vivir fué adquiriendo otras características que distinguieron las sociedades humanas y su convivencia.

El Estado es la estructura que intenta organizar, con criterios jurídico políticos la convivencia humana en un área geográfica determinada, regidos por reglas organizacionales. También es concebida como una “sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos”<sup>1</sup>. El primero en utilizar la expresión de Estado fué Maquiavelo en su obra el “Príncipe” más tarde en Florencia adquirió los elementos que lo caracterizan. John Locke (1632-1704) define al Estado como una comunidad humana y una estructura de poder creada por la nobleza y la burocracia para dominar al pueblo y disfrutar de la tierra y de la riqueza, Rousseau (1712-1778) en el momento de realizar el Contrato Social crea un cuerpo moral colectivo, compuesto por todos los miembros de la asamblea el cuál recibe el nombre de ciudad y más tarde el de República o cuerpo político, el cuál es llamado por sus miembros “Estado”. Para también considerar la idea socialista de Estado Marx (1818-1883) lo definía “como una estructura de poder destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de propiedad privada”. Hugo Grocio (1583-1645) manifestó que el Estado es “la asociación perfecta de hombres libres unidos para gozar de sus derechos y para la utilidad común; es asociación política y soberana que dispone de un territorio propio, con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho positivo”. De las anteriores concepciones se desprenden los elementos propios de cualquier Estado que son *la población, el territorio, el orden normativo y el poder público*.

Al hablar de la población se hace referencia a las personas que residen dentro de esa circunscripción territorial y los cuales poseen a su vez por este hecho atributos como son la ciudadanía y la nacionalidad. Pero estas personas que se encuentran conviviendo tienen que socializar entre ellas ya que de este fenómeno se desprende la existencia de una cultura semejante, y por lo mismo se le llama sociedad por que estas personas comparten características en común, es probable que a lo largo del tiempo esa convivencia tenga rasgos distintivos entre otras poblaciones hechos que han vivido juntos a lo que se le llama historia, de esta misma se adquiere una tradición, que estas dos son otras características. Pero también se deben de considerar que tienen una economía, costumbres, etc, comunes lo que los vuelve una comunidad, al persistir estas se conforma en una nación.

---

<sup>1</sup> DE PINA Vara, Rafael “Diccionario de Derecho” 26ªed. Porrúa D. F., México, 1998. Pág.276.

Pues bien una vez creada la nación los ciudadanos posee una nacionalidad internacional y esta “es un sentimiento que se adosa a las fibras más íntimas de nuestro ser; el sentimiento de una solidaridad que une a los individuos en su voluntad de vivir juntos”<sup>2</sup>. Cuando han tenido la nacionalidad están listos para aceptar y acatar las normas y reglas que emitan órganos legislativos legítimos.

Otro atributo que tiene la población es la ciudadanía que “es la calidad política del nacional los individuos integrantes de la población ...”<sup>3</sup> Por medio de la cuál pueden participar de una manera activa en la vida política o decisiva en las acciones del grupo.

El territorio es el espacio físico donde se puede asentar un grupo de personas el cuál por sus características fué adoptado por estos individuos como lugar para vivir. El mismo se encuentra claramente delimitado posee fronteras físicas con otros Estados. De acuerdo con el jurista Ignacio Burgoa este es “es espacio físico dentro del que la propia entidad ejerce su imperium y tiene su dominium”<sup>4</sup>. Ese *imperium* es la jurisdicción, administrativa y legislativa, son las acciones de los órganos estatales que se encuentran en “su cuadro competencial”, el cuál proviene de la legislación, la constitución y las leyes, mientras que el *dominium* comprende los bienes inmuebles y muebles que se encuentran en la circunscripción territorial pero que no sean de la nación.

Y el orden normativo otro de los elemento del Estado, es aquel que se conforma con las reglas y normas que emiten los órganos que ha creado la población para tener una armonía entre todas las personas residentes, estos órganos son los representantes de todos ciudadanos y vigilan su porvenir y sus intereses. Es pues “la estructura normativa de un estado... es su orden jurídico, el cuál se integra por tres tipos de normas de derecho generales, impersonales y abstractas que son las constitucionales, las legales y las reglamentarias”<sup>5</sup>. Dentro de la jerarquía legislativa es encabezada por la Constitución Federal seguida por las Leyes y por los Tratados Internacionales, teniendo por tercer lugar los Reglamentos Federales Heterónomos. Para que los órganos de esta sociedad tengan algún valor ante los demás pobladores es necesario que posean un poder público el cuál “se traduce en actos de autoridades legislativas, administrativas y jurisdiccionales, cuyo conjunto integra las funciones publicas respectivas”<sup>6</sup>, estos a su vez forman el gobierno que son el poder público.

El gobierno de una sociedad y su organización es un elemento llamado forma de gobierno desde la época más remota como la de los griegos ha sido un tema muy importante por regir las relaciones entre las autoridades y los pobladores y su forma de vivir. Básicamente se pueden dividir en dos la monarquía y la república. Históricamente la herencia de los griegos las clasificaron en: monarquía, oligarquía y democracia. Pero entre ellos mismo existían discrepancias y tenían cada uno su forma de catalogarlas como Herodotes (484-420 a. de c.) que consideraba a la democracia como el gobierno de un grupo de personas pequeño y la monarquía que era aquel donde la autoridad se encontraba en un solo individuo. Mientras que Platón (428-347 ó 348 a. de c.) en su obra la *República* (428- 348 a. de c.) donde

---

<sup>2</sup> BURGOA, Ignacio “Derecho Constitucional Mexicano” 7ed, Porrúa, México, D.F., 1989. Pág. 39.

<sup>3</sup> Idem., Pág. 874.

<sup>4</sup> Idem., Pág. 876.

<sup>5</sup> Idem., Pág. 878.

<sup>6</sup> Idem., Pág. 879.

explicaba que cada una de las formas de gobierno tiene su contraparte o la forma de “corromperse”. Es decir la *timocracia* que es el gobierno de los ricos proviene de la *oligarquía* que es un pequeño grupo el que ejerce el poder y cuando la mayoría de los ciudadanos se encuentran con descontento se sugiere la *democracia* cuyos principios son la “libertad, la igualdad y el poder acceder a cargos gubernamentales” pero su exceso lleva a la *tiranía* que es la usurpación del poder, opresivo y demagógico. Más tarde con las aportaciones de Montesquieu (1689-1755) con el *espit des lois* (1748) realiza una nueva división de formas de gobierno en: la república, la monarquía y el despótico y los describe de la siguiente manera:

- a. la república.- como el gobierno que es propuesto “por el pueblo y para el pueblo” para el cuál se trabaja. Esta puede ser de dos formas:
  1. la demócrata.- la idea principal es el bien común sobre el particular y se puede aplicar a pequeñas ciudades donde puede alcanzar su esplendor, en virtud de que esta se basa en el debate que se desarrolla en las plazuelas o agoras entre los pobladores de esas ciudades.
  2. la aristócrata.- es donde se encuentra de una manera obvia la desigualdad.
- b. El monárquico.- es cuando se tiene un monarca que gobierna bajo leyes determinadas.
- c. El despótico.- gobierna una sola persona pero no se rige por ninguna ley.

A lo largo de la historia de la humanidad se han desarrollado varias diversificaciones de las formas de gobierno una de ellas es la “Clasificación de formas de gobierno Contemporánea” que las divide en: gobierno parlamentario (se le considera propio de Europa) y el gobierno presidencial (se piensa como creador a Estados Unidos de América) sus diferencias se encuentran básicamente en la interrelación gubernamental con sus Estados y las relaciones entre el Presidente y el Legislativo. El Sistema Presidencial es aquel en el que el poder se encuentra dividido y estos órganos poseen facultades expresas que pueden complementarse unas con otras o bien pueden coincidir. Sus principales características son:

- a) “el Poder Ejecutivo es unitario, y esta depositado en un presidente que es el mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno;
- b) el Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia ante este;
- c) el Presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado;
- d) ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsable ante el Congreso;
- e) ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso;
- f) el Presidente puede estar afiliado a un partido diferente al de la mayoría del Congreso; y
- g) el Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.”<sup>7</sup>

El sistema Parlamentario es más lógico en las culturas europeas por su ideología y organización, el país de mayor representación es Inglaterra en

---

<sup>7</sup> CARPIZO, Jorge “El Presidencialismo Mexicano” 13ª ed., Siglo XXI Editores, México, 1996. Pág. 14

donde existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno que nombra el parlamento en donde se concentra el poder. Y sus propiedades son:

- a) “los miembros del gabinete (gobierno, Poder Ejecutivo) son también miembros del Parlamento ( Poder legislativo);
- b) el gabinete esta integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria;
- c) el Poder Ejecutivo es doble: existe un Jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo;
- d) en el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele denominar primer ministro;
- e) el gabinete administrara, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria;
- f) la administración publica esta encomendada al gabinete, pero este se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento;
- g) existe entre Parlamento y gobierno un mutuo control.”<sup>8</sup>

Como se puede notar las formas de gobierno generales son la monarquía y la democracia aunque algunos autores la identifican con la “república”. Pues bien la república de acuerdo con los romanos era *la cosa pública*, para Maquiavelo (1469 -1527) era la oposición a la monarquía el mismo fué quien puso de moda la palabra “Estado” para distinguir las nuevas organizaciones políticas medievales. Para la cultura mexicana la diferencia de la república con la monarquía radica en el tiempo en que es gobernado el país por los titulares del poder; mientras que en la monarquía el rey permanece en el poder en un tiempo indefinido, de manera vitalicia, su nombre es el de monarca, emperador, etc., en la república se renueva al jefe por medio de votaciones populares, tiene el titulo de presidente o máximo mandatario. La república se ve estrechamente ligada a la democracia ya que es el pueblo quien elige al candidato más apto para gobernar. En la actualidad la monarquía se encuentra ejercida en países europeos de alta tradición. Para los países que desde su nacimiento no la implantaron la catalogan como un excentricismo como son los países de América. Además de que la república ya no es amenazada por la monarquía como antes sino por el totalitarismo, y su principal diferencia con este último es al igual que en la monarquía el tiempo y la forma de adoptar el gobierno, y aunque el poder ya no se hereda este es tomado de una manera contraria a la consulta popular.

El sistema de organización política de un Estado es también importante dentro de las características de gobernación de éste, pues bien es la forma de organización básica sobre la cuál se erigirá todo un sistema de vida de la nación entera.

La República ha sido con el paso del tiempo la forma de gobierno más aceptada por la comunidad internacional ya que permite que las mayorías puedan tener una participación significativa en la vida política de un país, además de que se le relaciona con el concepto de democracia, y federalismo, los cuales denotan libertad para esa mayoría.

El significado etimológico de democracia deriva del griego *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o fuerza) por lo tanto se le conoce como el poder del pueblo. La

---

<sup>8</sup> Idem., Págs.13 y 14.

democracia como ya se vio, era en la antigüedad la forma de describir a la república pero con los cambios adoptados y después de pulir la idea adquirió este nombre. La democracia es “para Aristóteles el poder de mando o de gobierno que puede residir en un solo individuo, en un minoría o en una mayoría...”<sup>9</sup> de esta definición se debe tener en cuenta que los elementos más destacados son la cantidad de personas en el poder y las intenciones que tiene al gobernar. Para él entonces la democracia es el poder que detenta la mayoría pero cuando los beneficios de esta solo son para pocos es “demagogia”. Los conceptos relacionados con esta concepción son revestidos popularmente con la legitimación, estabilidad y un buen gobierno. La concepción pura de la democracia implica legitimidad, estabilidad y un gobierno que logra acuerdos de equidad. Para el propio Platón la palabra estaba íntimamente ligada al concepto de libertad ya que esta garantiza esta virtud, misma que no se encuentra en exceso sino más bien en un justo medio. Sin embargo como ya se menciono antes, todo concepto político tienen su contra cara, para la democracia se encuentra la tiranía, el despotismo, el totalitarismo de la mayoría. En la actualidad al hablar de democracia se puede encontrar tres vertientes el primero que es un ideal por alcanzar, el segundo un sistema político puesto en práctica y el último la legitimidad de un gobierno.

El concepto de democracia esta ligado fuertemente al de Estado Federal por el hecho de ser el sistema en el cuál las mayorías son tomadas en cuenta. Mientras para el federalismo obtienen de la democracia el enlace perfecto con sus gobiernos locales. Sin embargo no siempre la idea de democracia denota a un Estado Federal y no siempre un Estado Federal denota democracia, ya que existen Estados Unitarios democráticos.

Antes de dar un concepto determinado del federalismo se debe tener en cuenta que es una idea creada de la imaginación del ser humano y que este crea instituciones con el objetivo de vivir una vida más cómoda y sin problemas o bien este trata de resolver sus obstáculos con mecanismos creados a partir de su mente y sus creaciones. No existe un concepto definido o descripción de la palabra federalismo sin embargo la esencia de éste es la respuesta y está es “la creación de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode y aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida diaria, en los cuales la democracia, entendida como un gobierno del pueblo, signifique "autogobierno".<sup>10</sup>

En el sentido etimológico proviene del latín *foedus*, *federere*, *foederatio* o *foederare* que significa “alianza, unión, ligar, pacto” o bien “unir por medio de un pacto”. El federalismo puede ser la “política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia”.<sup>11</sup>

“El federalismo es un medio para unir pueblos diversos, mediante la distribución del poder político entre las unidades constitutivas de la nación. El federalismo conduce al desarrollo de un gobierno nacional que opera con el pueblo y con los gobiernos constitutivos.”<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> TENA Ramírez, Felipe “Derecho Constitucional Mexicano” 27ed, Porrúa, México, 1993. Pág. 89.

<sup>10</sup> <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>

<sup>11</sup> DE PINA Vara, Rafael, Op. Cit., Pág. 287.

<sup>12</sup> <http://www.celag.edu.mx>



Por lo tanto el significado más puro es aquel que lo considera como una alianza de pequeños Estados para formar un Estado general que posee ciertas características importantes como son el que exista la “autonomía” de los Estados miembros y que estos se rijan por una ley máxima; muchos autores desde su creación han formulado definiciones y comparaciones con otros tipos de Estados.

De lo anterior se puede concluir que el federalismo es el conjunto de dos palabras importantes para todos los Estados Federales que son: la unión y la diversidad. Sumándole la sabia distribución de poderes. Este Federalismo pretende la unidad, económica, política, social, etc. Quiere conservar la unidad y autonomía de las sociedades y gobiernos locales por esta razón se habla de que posee características centralistas por tratar de unificar, aunado a elementos descentralizadores como son el respeto a las diversidades entre las sociedades que conforman la nación. Es en consecuencia la conservación de la autonomía de cada uno de los Estados con todo y sus diferencias para crear algo mayor a quien los demás integrantes también reconozcan.

Para algunos autores el Estado Federal es aquel que esta “organizado como una federación de entidades o grupos humanos voluntariamente asociados, sin perjuicio de la conservación de las atribuciones que respecto a su gobierno interior señale la constitución como de su competencia”<sup>13</sup>.

Para tener una mejor visión sobre este concepto es necesario saber a que se le denomina federación y esta es por lo tanto un “sistema de organización política en el cuál diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado (denominado Federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución”<sup>14</sup>.

Para el profesor Guillen el Estado federal en términos claros es “una sociedad de sociedades que construyen una nueva, la cuál, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados.”

Y para Armenta López “es el sistema que con mayor esperanzas se ha creado a la resolución del problema eterno del hombre en cuestión del poder como conciliar la libertad de los gobernados con la autoridad de los gobernantes”.<sup>15</sup> Para esta descripción del Estado federal la característica principal es la libertad soñada por el ser humano. Este sistema comprende la existencia de dos poderes el Central y el Local suponiendo un fraccionamiento del poder especificado en la Constitución.

Maurice Hauriou considera al Estado Federal como “una sociedad nacional de Estados, en la que un súper Estado esta superpuesto a los Estados asociados”<sup>16</sup>

También es la estructura que intenta organizar, con criterios jurídicos-políticos, la convivencia humana en un área geográfica determinada, es este espacio geográfico delimitado donde se encuentran los grupos humanos y comunidades más amplias que entrelazan la vida social.

Por lo tanto el Estado Federal es un sistema de gobierno en el cuál los Estados autónomos que lo conforman, delegan en un Poder Central atribuciones tales como las hacendarías, las militares, etc. Para que lo anterior

---

<sup>13</sup> DE PINA Vara, Rafael, Op. Cit., Pág. 287.

<sup>14</sup> Idem., Pág. 287.

<sup>15</sup> ARMENTA López, Leonel Alejandro “La Forma Federal del Estado”UNAM, D. F., México, 1996. Pág. 31.

<sup>16</sup> Idem., Pág. 34

beneficie a todos, mientras que las entidades se reservan las demás atribuciones que no están expresamente cedidas a la Federación en pacto federal. Dentro de este mismo Estado Federal existe un orden en las relaciones entre las dos diferentes instituciones que son: los Estados miembro (o Entidades) y el Estado Federal. La relación entre estas debe de contemplarse en la Carta Magna una característica esencial, de este sistema organizacional es que ninguno se encuentra subordinado a el otro, pero sí al pacto que se lleva acabo entre las Entidades y que se refleja en la Constitución Federal de la Nación, esta a su vez delimita las fronteras territoriales y los campos competenciales de las autoridades que se encuentran ejerciendo un gobierno en conjunto, es decir al poder Federal y el poder Estatal, ambos se encuentran subordinados a esta en un nivel de cooperación.

En un parámetro de concentración de poder se encuentran el centralismo (Estado Unitario), el Federalismo (Estado Federal) y la Confederación, en el cuál el primero denota la máxima concentración de poder y la confederación es aquella en la que existe de manera más fehaciente la descentralización. Por lo tanto el federalismo se encuentra en un término medio en el cuál se debe de encontrar con elementos centralizadores y descentralizadores a la vez, para lograr una sana convivencia de las dos formas de gobernar. Ya que como se menciono con anterioridad esté posee la intención de unir lo separado pero que subsista lo divergente. Para el jurista Faya Viesca el Estado federal parte de valores sociológicos pues reconoce la existencia de grupos sociales y la voluntad de unificarse para tener una coordinación y expansión total. Esa unión es muy importante así como las diferencias entre todos. Una vez ya organizados se debe saber como se ejercerá el poder Federal ya que tiene dos opciones que son:

1. el de gobernar en el centro para todos no importando las diferencias;  
y
2. el reconocimiento y respeto a la autonomía y diferencias de cada Estado miembro de la Federación, pero estos no deben de estar subordinados al Poder Federal.

## EL ESTADO UNITARIO

El Estado Unitario es el sinónimo de centralismo y es conocido como el “sistema político-administrativo en el que la gobernación del Estado se encuentra confiada a una organización unitaria, que asume no solo las atribuciones necesarias para la gestión de los intereses generales del país, sino también aquellas otras que, naturalmente, deben quedar confiadas a los órganos locales, a los que se niega toda autonomía.”<sup>17</sup> Dentro de esta sistema organizacional jurídico- político- administrativo se encuentra una gran concentración por lo general a él centro de los países en los que esté se desarrolla, los Estados miembro se convierten en provincias, departamentos u otro tipo de denominación, estos no tienen libertad, ni decisión, ya que todo es ordenado por el centro del poder, o bien por el poder central en el cuál se encuentran todos los beneficios, y es donde se toman las decisiones que repercutirán en todo el territorio y la vida nacional.

---

<sup>17</sup> DE PINA Vara, Rafael, Op. Cit., Pág. 150.

Este sistema ha sido ejercido desde la antigüedad por los regimenes europeos en los cuales se llegó hasta el límite de considerar a una persona (el monarca) como un dios la reencarnación de él poder incluso considerarlo con el sol que fué Luis XIV de Francia (1638-1715) quien dijo “el Estado soy yo”, ratificando el poder absoluto de los reyes de la época así como su titularidad, este régimen poco a poco se fué deteriorando por su ineficacia, despotismo, etc. Se le fué dotando de elementos más participativos donde se pudiese distribuir el poder como es la adopción de un parlamento y otros más.

Para algunos autores el centralismo no solo quita facultades a los Estados a quien tienen como subordinados sino que también los enriquece con otros que se originan en los Planes Federales como por ejemplo en materia de salud, educación y urbanismo, desarrollo rural, etc. Y que a la larga produce un Federalismo cooperativo donde se encuentran atribuciones concurrentes.

De acuerdo con un análisis realizado por economistas un Estado Unitario favorece a obtener “niveles altos de empleo” además de mantener en el mercado “precios estables”. También el tener un “control monetario centralizado” ayuda al país para no entrar a una inflación creciente, lo que provocaría que los gobiernos locales se atuvieran a la política fiscal del Gobierno Central para poder mantener sus economías estables. Por lo tanto se desprende que un Gobierno Unitario es sinónimo de “estabilidad” lo que es contrario en un Gobierno Descentralizado, de una manera casi natural en que según el economista Oates Wallace las economías se alinean.

El Gobierno Unitario y su organización también tienden a beneficiar una distribución en una sociedad más igualitaria. Dentro de un Estado Unitario se encuentra una uniformidad en la cantidad y en la calidad de los servicios públicos prestados por las provincias o departamentos a sus pobladores, ya que la mayoría de estos son directamente proporcionados por el Poder Central y por lo mismo la cantidad y la calidad se sujetan a la información que pueda tener de las regiones que por lo general tendrá que ser equitativa y similar entre ellas.

En un gobierno central las finanzas públicas de la nación se establecen por medio de relaciones intergubernamentales por medio de agentes por todo el territorio, además de que no existe la democracia.

Para algunas naciones el centralismo ha llevado a varios problemas como son la aglomeración humana en un lugar físico específico, el deterioro ambiental en ese territorio por el exceso de población, entre otros, pero lo que aun es un poco sorprendente es que en los últimos años los países que se encuentran con características centralizadoras ya no solo los anteriores problemas se encuentran en la capital, sino que se ha expandido hacia otras regiones o provincias en las que se encuentran bajo las mismas condiciones de la metrópoli, esto se debe a que han logrado ya sea por esfuerzos propios o por beneficios acordados con el Poder Central han alcanzado un desarrollo (industrial, económico, cultural, etc.) semejante a la capital. Además de que cuenta con un claro error que es el no distinguir las diversidades que existen en toda la nación. Por lo tanto la única solución que se vislumbra es la colaboración y coordinación dentro de los límites de los niveles de gobierno para lograr una armonía entre ellos.

Las características del Estado Unitario son:

1. existe un órgano superior soberano que ejerce un poder total en la vida nacional.

2. existen autoridades representantes del órgano central y sus facultades aplican a todo el territorio nacional.
3. pueden existir subdivisiones territoriales llamadas provincias, departamentos, etc., sin embargo estas se encuentran subordinadas al poder central.
4. en el centralismo todo se concentra en un punto específico.
5. se encuentra una gran rigidez en cuanto a la distribución de poderes entre los gobiernos locales y central. Para que subsista y se pueda adoptar un sistema federal se necesitan de ciertas circunstancias como son:
  - a. la voluntad de los Estados miembros de aliarse por un bien común.
  - b. El interés de no perder su autonomía y no ser un Estado único.
  - c. Tener su propio territorio.
  - d. No existir una diferencia radical que llegue a separarlos. El principio básico sobre el cuál descansa el federalismo es la libertad. Por lo mismo en un Estado donde no se encuentra la división de poderes no hay libertad y sin libertad no es federalismo. Hay que marcar bien que la división puede ser territorial es decir local y federal y la división de poderes en tres poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. En cuanto a la división de poderes de orden territorial existen tres teorías.
    - A) donde sugieren atender esta división por medio de una enumeración detallada y total de saber las atribuciones del gobierno central y los de los locales.
    - B) Enumeración de las atribuciones federales y las sobrantes para los locales.
    - C) La enumeración de las competencias a los gobiernos locales y el resto para la federación.

## LA CONFEDERACIÓN

En el parámetro antes mencionado donde se encuentra el centralismo y el Estado federal, donde lo que interesa la distribución de poder la Confederación es el máximo de desconcentración de este, es pues la distribución de poder entre los niveles de gobierno que lo integran teniendo estas mayores derechos, facultades y por lo mismo obligaciones y responsabilidades.

La palabra Confederación proviene del latín *foederatio* = alianza, liga, unión o pacto entre algunas entidades y más comúnmente entre naciones o Estados. Suele denominarse Confederación a la "unión de Estados voluntariamente sometidos a un poder central en cuanto se refiere al orden internacional, sin perjuicio de la conservación de la soberanía de cada uno en cuanto se refiere a los asuntos interiores."<sup>18</sup> Por lo general las alianzas se pueden dividir por concepto de razón u objetivo en dos:

1. las comerciales.- los acuerdos entre la Unión Europea.
2. las bélicas.- el ejemplo común es el Eje Roma- Berlín- Tokio o la Confederación norteamericana de 1777.

---

<sup>18</sup> Idem., Pág. 180.

La confederación es “la unión permanente de varios Estados, pues tal unión, cualquiera que pueda ser su construcción jurídica, lleva consigo la dependencia de algunos de ellos”. Se considera también a la confederación como el resultado de un pacto y no se cree que las confederaciones tengan alguna soberanía pero lo que se les reconoce es que poseen una competencia estatal que los mismos miembros no tienen y no pueden ejercerlo. Ya que la soberanía se encuentra depositada en los mismos Estados miembros que se encuentran unidos por un pacto al contrario de la Federación donde se unen en torno una constitución y las entidades tiene soberanía ya que es propio del Gobierno Federal.

Dentro de la Confederación se encuentra la unión de varios Estados, los cuales poseen sus propios órganos, pero los une un fin común. Si se toma en cuenta desde su origen las confederaciones son el paso inicial hacia el Federalismo ya que los Estados que lo integran aun conservan su soberanía externa. Si se pretende ubicar en un espacio específico esta figura se encuentra en medio del Derecho Internacional y el Derecho Interno, además que se trata de varios Estados con soberanía y un ente que engloba a estos. Al tratar de encontrar un concepto acertado de “Confederación” se encuentran varias ideas como son:

- ✓ la Confederación como corporación.- en esta se destaca la idea de suponer el poder de la Confederación directamente sobre los ciudadanos. Este nuevo ente tiene personalidad propia, y persona jurídica incluso frente a sus integrantes.
- ✓ La confederación como sociedad.- esta acepta que es la unión de Estados soberanos pero admite que las leyes que está y sus órganos emiten son solo “disposiciones contractuales”.
- ✓ La Confederación como sociedad con personalidad internacional.- es solo la representación de un grupo de Estados unidos por algunos elementos ante otras naciones soberanas mundiales.
- ✓ La Confederación como una comunidad en mano común.- Kelsen pensaba que la confederación “es la unión de Estados que implica la existencia de un vínculo jurídico entre ciertas comunidades de índole estatal y esto no significa otra cosa sino que dichas comunidades hallasen ensambladas en una unidad por un orden jurídico superior. Este orden jurídico puede ser el orden universal del Derecho de gentes, sobre el cuál se basa la unión general de todos los Estados en la comunidad jurídica internacional.”<sup>19</sup>

Una de las preguntas más frecuentes sobre la Confederación es ¿Cómo es que se origina una Confederación? pues bien nacen en un período de separación y de unión de Estados. Además de que se pueden encontrar con alternancia entre el centralismo y la descentralización. También se les ha conocido como la acción de Estados poderosos a Estados pequeños para adherírseles, como una presión insoportable para conseguir sus fines de expansión. Al principio se encuentran un grupo de Estados independientes en Derecho Internacional que más tarde se deciden aliar en una confederación reteniendo su soberanía que tendrá un estatuto, y en cuando el poder confederado o central tiene una constitución y en esta se encuentra la división

---

<sup>19</sup> BUENAVENTURA Pellisé Prats “Nueva Enciclopedia Jurídica” Tomo IV, Barcelona, España, 1981. Pág.913.

de poderes entre éste y los gobiernos locales a lo que se llamara federación. Este fué el proceso que se desarrollo en los Estados Unidos de América para convertirse en una Federación, sin embargo de acuerdo con los datos históricos este país no fué el único ni el primero en tener este desarrollo ya que como posteriormente se mencionara el Estado Federal Suizo fué el primero en conformarse como tal.

Se piensa que la primera Confederación fué la liga Aquea. Pero también se debe mencionar la Confederación del Rin en la Edad Media, la liga Hanseática y el Imperio Romano. Dentro de Liga Aquea (1309-1848) se recaudaban impuestos para el mantenimiento de los ejércitos de los Estados miembro que se utilizarían en las guerras. En Alemania se encuentra la Confederación del Rin de Napoleón y en 1815 se convirtió en la Confederación que en 1866 paso a ser la Confederación del Norte para después ser un Estado Federal. En América Latina también se encuentran ejemplos de Confederaciones como es en la Confederación Argentina esto sucedió después de haber logrado su independencia en 1811 cuando expidieron el Reglamento de Gobierno en el que expresaban que la soberanía se depositaba en la Junta Conservadora. Y la ya conocida Confederación de los Estados Unidos de América en la cuál se podía solicitar dinero, tropas o realizara tratados por medio del Congreso de la Confederación pero este no tenía un poder para obligar a las recién independientes colonias por lo tanto era un órgano vacío.

El Estado Federal Suizo como ya se dijo es la unión más antigua y más arraigada a la tradición federalista, sin embargo su constitución de Estado Federal data de 1848 y fué fuertemente influenciada por la norteamericana. Su primer antecedente es la alianza Grutli en 1291, esta nació de manera de "auxilio" contra los Habsburgo, en el caso de necesitarse para poder responder contra los "perversos" y se conformaba por las comarcas de Waldst'atten Uri, Schwyz y Unterwalden. Se determinaron normas de competencia y sanciones criminales que limitan la acción del juez imperial. Poco a poco otras comarcas se iban uniendo como es Lucerna en 1332, Zurich en 1351 y Berna en 1353 lo que produjo un cambio de nombre a la de Confederación de las trece Comarcas que eran: Zurich, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Gladis, Basilea, Friburgo, Solenza, Schaffhausen y Appenzall, entre otras. Fué después de la intervención o protectorado Napoleónico que se creó una Constitución a Suiza en 1798 "cuyo artículo 1º dice "la República Helvética es una e indivisible."<sup>20</sup> Más tarde se llevo acabo una lucha entre los unitarios y los federalistas. Napoleón realizo un acto un tanto generoso al emitir un mensaje en diciembre de 1802 en el que destaca las peculiaridades de la nación Suiza al tener sus propios elementos distintivos que lo hacen ser desde su origen un Estado Federal pasando por la etapa de la Confederación. Este mismo al realizar la "Acta de Mediación" para Suiza en 1803 describe a los cantones suizos como libres e independientes pero no soberanos.

La Confederación es la expresión máxima de la descentralización del poder en un Estado. Mientras el centralismo no toma en cuenta las diversidades entre la población y las regiones entre otros aspectos la descentralización las respeta y la hace permanecer incluso se puede decir que las resalta. Dentro de una Confederación existe de una manera permanente la competencia entre los gobiernos locales al pretender ofrecer las mayores y mejores servicios públicos

---

<sup>20</sup> Idem., Pág. 9.

que otorgan a sus poblaciones siendo la única beneficiada directamente de esta competencia la sociedad. Oates Wallace considera como un elemento benéfico por lograr una mayor “eficiencia estática como la dinámica en la provisión de los bienes y servicios públicos.”<sup>21</sup> Además de que a mayor cercanía de las autoridades con su pueblo ayuda a tener una visión de recursos-gasto-servicios públicos. Por lo tanto sus beneficios son:

1. El ajuste entre los niveles de consumo a la preferencia del conjunto de la sociedad.
2. La innovación constante en el producto y los servicios, provocado por la competencia y la visión de mejora.
3. “Un contexto institucional que estimule una mejor adopción de decisiones publicas al obligar a un examen más explícito de los costes de los programas públicos”<sup>22</sup>

## DIFERENCIAS

Las relaciones entre los diferentes sistemas políticos son muchas, desde sus orígenes como sus desarrollos, algunos autores los consideran como etapas en el desarrollo de una nación en búsqueda del sistema perfecto para poder tener un mejor crecimiento en todos los aspectos de la vida cotidiana de las sociedades. Y aunque no existe un orden a seguir para ese desarrollo cada país trata de conseguirlo con base a su historia y su realidad.

Esta evolución se procesa en razón de que se entiende que la forma más primitiva de los sistemas es la centralista por la acaparamiento de poder en una persona u órgano, que aunque como ya se vio puede tener sus beneficios por la estabilidad económica que trae consigo, el aplicarla a la realidad también tiene sus defectos que son entre los más preocupantes la aglomeración y el desequilibrio competencial. Pues bien el centralismo es la primera etapa en la organización del hombre para poder convivir, se encuentra en los orígenes de la historia empezando por los *paters famili*, los reyes, los monarcas, los emperadores, faraones, etc., personas en quien se concentraba el poder por el hecho de considerarse sabios o descendientes de héroes o dioses. Y de acuerdo con muchos autores estadounidenses el paso siguiente es que la sociedad se cansa de la represión y la falta de libertad para revelarse en contra del gobierno y se disemine la organización en pequeñas células en las que el pueblo encuentre su representación más cercana a él y nazcan formas de gobierno más reducidas en donde el poder se encuentre dividido en varias personas y se tenga la esperanza de poder adquirir alguna posición dentro de el mismo, un cargo que los haga estar más unidos a ese Estado. Pero el hecho de que estas células o pequeños Estados se encuentren independientes, soberanos y hasta un poco indefensos por su falta de experiencia para desenvolverse ante el mundo los hace vulnerables ante los demás, lo más lógico es buscar apoyo ya se ha de sus anteriores vecinos o bien adherirse a otra nación diferente a la que formaba parte. El unirse con sus anteriores vecinos ya se ha por razones de defensa ante naciones más poderosas y grandes o para poder tener un mejor comercio entre ellos se

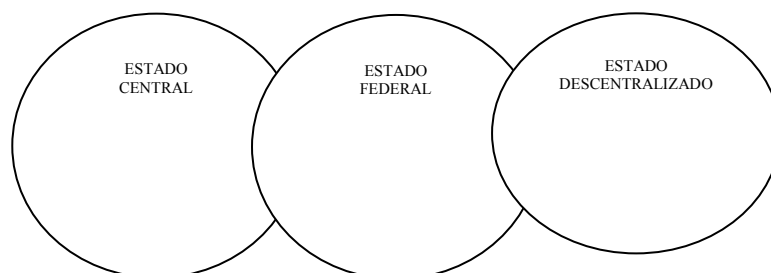
---

<sup>21</sup> OATES, Wallace E. “Federalismo Fiscal” colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estadísticas de Administración Local, Madrid, 1977. pág. 30.

<sup>22</sup> Idem., Pág.31.

conforman en una confederación donde se unen por un pacto y se sujetan a ciertas reglas aunque no exista una ley suprema sobre ellos y si bien lo quieren pueden separarse por medio de la secesión. El período siguiente es el Estado federal en el cuál se tienen tendencias centralistas así como descentralizadoras, ya que si bien se encuentra una división de poderes y la existencia de niveles de gobierno con una autonomía que resguarda su garantía a participar en las decisiones de la unión también apoya su derecho de tener su propia legislación local; se puede encontrar también algunos elementos centralizadores que velaran por la unión y su fortalecimiento así como la concentración de poder en un territorio específico, el desarrollo económico de una parte de la población y del territorio, una evolución industrial en ciertas zonas determinadas, etc. Se le considera como la forma óptima de un gobierno ya que de acuerdo con algunos científicos políticos los países que no son concebidos como un Estado federal poseen grandes diferencias con estos entre las más destacables es la convivencia del poder central donde el Estado unitario registra desigualdades en las facultades que son muy notorias, extremada dependencia entre los niveles de gobierno. Y respecto con el Estado descentralizado se caracteriza por la presente anarquía que lleva a muchos problemas como es la ingobernabilidad.

Aunque son parecidos entre los tres ya que se encuentran dentro de un mismo parámetro y tienen el mismo fin, son más las diferencias que semejanzas. Se puede decir que realizan un tipo de cadena como a continuación se ve.



El primer círculo representa al Estado central es el extremo de la concentración del poder, el cuál se adjudica al gobierno unitario, se encuentra unido al Estado federal ya que estos se encuentran con semejanzas en fortalecer a la unión y el poder central por todos los medios posibles, en estos Estados las provincias, cantones o Estados miembros son simples departamentos que no tienen ninguna participación y decisión y aunque pueden poseer atribuciones estas son de poca importancia. El círculo intermedio representa al Estado federal que tiene ideas centrales y descentralizadas, por lo tanto se encuentran varias concepciones de éste por la inclinación hacia la que tenga la nación ya sea hacia el Estado unitario o bien a la confederación de Estados soberanos, en este sistema político los Estados miembros son autónomos y tiene facultades decisivas y participan en el destino de la nación. El tercer y último círculo es el Estado descentralizado o confederación de Estados, en donde el poder se encuentra en manos de los gobiernos locales sus decisiones son respetadas además de que los Estados miembros son soberanos. Por lo anterior el enlace es el Estado federal que tiene propiedades de ambos sistemas extremistas.



Dentro de las diferencias del federalismo con el centralismo y descentralismo es la diversidad de reglas o sus legislaciones, por decir en el centralismo solo existen las leyes emitidas por el poder central, en el Federalismo tanto las leyes supremas del Gobierno Federal como las Legislaciones Locales son validas y en las Confederaciones estas no pueden expedir leyes generales y cada Entidad tiene su Legislación propia y puede diferenciarse en muchos aspectos de las de sus vecinos de la Confederación.

La Federación comparte con el Estado Unitario la idea fiel de fortalecimiento de la nación y sus autoridades Federales, además de que:

1. la mayoría de las decisiones se toman en el centro del poder mismo y que tendrán efectos en el territorio nacional.
2. los beneficios del desarrollo nacional se concentran en un lugar específico que es la entidad residente de los poderes federales.
3. la existencia de un órgano central que tenga mayor poder que los Estados miembro.
4. la existencia de autoridades representantes del poder central por todo el territorio nacional.
5. un sistema económico-monetario unitario.
6. la existencia y desarrollo de programas nacionales sociales.
7. la prestación de servicios públicos por la federación.

Lo que hace que el Estado Federal no se convierta en un Estado Unitario son sus diferencias que entre las más importantes destacan:

- a. La denominación de los Estados miembro no es como en el Estado Unitario en departamentos o provincias.
- b. Los Estados miembro cuentan con autonomía que garantiza la existencia de su legislación local, lo que no se da en los Estados Unitarios.
- c. La división de poderes en tres el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.
- d. La existencia del derecho de libertad.
- e. La población cuenta con dos nacionalidades la de la localidad donde residen y la nacional.

“La diferencia esencial entre ambos modelos es, entonces, la estructura dual del federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial. La forma común de este formato dual es la presencia de un gobierno general (denominado nacional o federal) y, por otro lado, determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (usualmente Estados o repúblicas, además de los *Länders* en Alemania o los *cantones* suizos), cada uno con determinadas capacidades políticas que en todo momento evitan vínculos de subordinación o de dominación recíprocos”

El Estado federal es el medio de enlace entre los sistemas políticos extremistas por lo mismo posee tendencias parecidas con ambos sistemas con la descentralización se puede mencionar que:

1. ambos surgen de la unión de naciones o Estados soberanos.
2. los Estados miembro cuentan con órganos propios, referentes a la división de poderes.
3. la existencia del principio de libertad en su esplendor.
4. los Estados miembros poseen legislación local propia.

5. la importancia y respeto que guardan a la diversidad existente en el territorio nacional.

Sin embargo como ya se menciono con anterioridad el Estado federal es la mezcla entre el centralismo y la descentralización y no es totalmente parecido a ninguno de los dos más bien es la unión de ambos y por lo tanto guarda semejanzas como diferencias.

Entre la confederación y el Estado federal existen varias diferencias y algunos autores tratan de enunciarlas como es el caso de Juan Helio Zarini al mencionar que las diferencias entre la confederación y el Estado federal son que:

1. la confederación nace por un acuerdo entre Estados que se consideran independientes mundialmente pero se unirán para lograr la paz entre ellos. Dentro de ese acuerdo se fijan autoridades, bases y lineamientos para toda la confederación y solo se puede modificar por otro acuerdo. La federación se integra por Estados autónomos no soberanos que se unen por una constitución que legisla de manera federal y local.
2. en la confederación cada Estado tiene soberanía y su representación de manera individual internacionalmente. En la federación el soberano es el gobierno confederado, los Estados son autónomos y su representación internacional es en conjunto.
3. las autoridades permanentes de la confederación no se pueden apoyar en la legislación para hacerse respetar ante un Estado subversivo y se tiene que emplear la fuerza armada. En la federación las autoridades federales pueden respaldarse por la constitución.
4. la confederación no tiene ningún poder sobre las poblaciones de los Estados solo ante sus gobiernos locales. La federación gobierna sobre todos los ciudadanos de los Estados que se encuentren en su territorio.
5. en la confederación existe la secesión y la unificación cuando una norma no se ajuste puede el Estado proponer su modificación. Lo que no existe en la federación.

Otro de los juristas que ha tratado de diferenciar al Estado federal con la confederación de Estados soberanos es Octavio A. Hernández citado por Serra Rojas y menciona que:

- a. en el Estado federal su origen esta en una constitución donde se plasma la voluntad de la mayoría y posee libertad.
- b. La federación es el paso siguiente de la confederación o bien esta es primero, ambas pueden ser etapas consecutivas por su aspecto de descentralización.
- c. En la confederación hay cambios que no se hacen en la federación.
- d. La confederación es un período transitorio, por el hecho de impulsar la anarquía con el exceso de libertad.
- e. La condición de los entidades dentro del federalismo se encuentran con una autonomía y en la confederación retiene su soberanía.

Pero la diferencia más importante radica en la soberanía “la no soberanía de la confederación y la soberanía de los Estados confederados se manifiesta particularmente en que la confederación no tiene el poder de determinar su propia competencia; así que no puede aumentar sus atribuciones extendiendo

el círculo de los objetos o fines puestos en común por el tratado de la confederación”.<sup>23</sup>

Para Jorge Carpizo son seis puntos las diferencias entre el Estado unitario el Estado federal y la confederación que son:

- ✓ La cosoberanía (entidades y federación) (este mismo cita a Alexis de Tocqueville que menciona los problemas con las facultades y cuyas soluciones son.- a. se especifiquen las facultades federales y las de los Estados, b. las restantes no mencionadas se atribuyan a la federación y se enumeren las de los Estados, c. las facultades se han concedidas y mencionadas en una constitución).
- ✓ La nulificación en el asunto de la soberanía es inexistente.
- ✓ La federación posee la soberanía y las entidades tienen solo la dominación y la libertad en un tipo de subordinación por parte de la federación.

Es Hans Kelsen quien nos menciona una importante diferencia entre una confederación y un Estado Federal que se basa en la “competencia que se reserva al orden central” ya que el último tiene mucho mayor grado que la Confederación.

En resumen las diferencias que se encuentran entre el Estado federal y las confederaciones son:

1. confederación es una organización internacional por ser la unión de Estados soberanos y la federación es la organización de un Estado por que esté es el detentador de la soberanía nacional.
2. la confederación nació de un pacto entre Estados libres y soberanos y la federación se originó de una constitución y no es posible prácticamente contar con Estados libres y soberanos además de que estos no se pueden separar de ella por voluntad propia.
3. en la confederación existen órganos supremos subordinados a los Estados miembros, y en la federación el gobierno entero supremo esta sobre los gobiernos estatales.
4. la confederación no transmite otra nacionalidad como la regional, en el Estado federal se posee dos nacionalidades la nacional y la correspondiente al Estado o región.
5. la confederación tiene órganos confederados que no pueden emitir leyes generales solo por la unión de los Estados miembro, en el federalismo las entidades pierden algunas competencias y conviven en armonía con la distribución de atribuciones y el gobierno supremo puede expedir leyes y ejecutarlas.

## **a) EL SURGIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL.**

El nacimiento de un Estado cualesquiera depende de la unión de sus elementos en un momento dado y la nación por medio de su poder soberano y bajo su voluntad decide auto formarse en un Estado.

En la doctrina federalista se pueden encontrar varias teorías que describen la forma perfecta en que nace un Estado Federal por lo general los autores son

---

<sup>23</sup> BUENAVENTURA Pellisé Prats, Op. Cit., Pág. 915.

de nacionalidad estadounidense y consideran que el surgimiento de su Estado Federal es el más correcto sin tomara en cuenta que otros países pueden crear un Estado Federal de una manera diferente, por su historia y por las condiciones en que se vive. De esas teorías se puede concluir que un Estado Federal se puede iniciar de tres formas que a continuación se mencionan:

1. “Pasar de un Estado Unitario y crear un Estado Federal”.- en este caso los que nacen son las provincias o Estados no el ente internacional que anteriormente era el unitario. Transforma su organización por una más federal o descentralizada y constitucional, haciendo un Estado Legal. Nace de “un acto de derecho político” o una ley que por lo general se le denomina Constitución, en la cuál se contemplara la organización, y la distribución de competencias así como la creación de organismos. En este caso se encontraran enunciadas las facultades de las anteriores provincias o departamentos, así como los límites que tiene ahora los Estados.
2. “La reunión de varios Estados que crean un Estado Federal”.- se crea por medio de tratados internacionales mismos que deben ser aprobados por las legislaturas de los Estados por medio de una ley en base a la Constitución aprobada por los demás Estados. Después se encuentra la habilitación de los órganos de la unión que nacen de la Constitución así como el sistema competencial.
3. “El Estado Federal iniciado por un movimiento social”.- esté es en donde la población interviene directamente en la conformación de un Estado Federal puede ser dentro de un Estado Unitario como en varios Estados que según sus sociedades desean aliarse, o bien en una Confederación donde se pretende dotar al Poder Central de mayores atribuciones y ceder sus soberanías. En está forma la representación por medio de las autoridades de los estados no funciona como la sociedad quiere y toma la iniciativa de integrarse en un Estado federal.

Para que subsista y se pueda adoptar un sistema federal se necesitan de ciertas circunstancias como son:

- a. la voluntad de los Estados miembro de aliarse por un bien en común;
- b. el interés de no perder su autonomía y no ser un Estado único;
- c. tener su propio territorio;
- d. no existir una diferencia radical que llegase a separarlos.

Pero es en sí el surgimiento de un Estado Federal la consecuencia de la idea de una nación de poder aplicar el régimen federal y distinguir que un grupo de pueblos que tienen culturas, raíces y costumbres similares pretenden unirse y poder preservar sus diferencias, además de tener libertades como es el caso de Alemania con la autonomía de los Länders y no hace mucho también se pudo observar la separación de algunos Estados de la extinta Unión Soviética que han decidido formar Estados Federales y los restantes en la CET.

Una federación se origina de un documento denominado pacto federal en el cuál se suscriben como partes los Estados miembros o las provincias o departamentos, en esté se debe de hacer mención de las facultades que se otorgaran a cada nivel de Gobierno, y se hará mención de su deseo de conformarse en un Estado Federal así como su decisión firme, además de que sus acciones se guían por su propia voluntad. En algunos países este pacto

federal se encuentra reflejado en su acta constitutiva nacional, donde además se deben de contemplar los aspectos antes mencionados. Las razones por las cuales se crea un Estado Federal pueden variar de acuerdo a la nación y su historia algunas se unen por intereses económicos otras por motivos de defensa y otros tantos por el sentimiento de pertenencia a un territorio y semejanzas con sus vecinos Estados, pero en sí el argumento más convincente es el beneficio para sí o para sus ciudadanos que se puede conseguir al unirse a los demás Estados. El contacto inicial de las autoridades provinciales con sus pobladores se modificara posteriormente al pacto federal. Cuando la competencia del ámbito federal se incrementa en contra de los derechos de las entidades, se considera como una violación constitucional al pacto federal ya que el sistema se convierte en un Estado Unitario.

Dentro de este mismo pacto federal se acordara la autoridad política que será definida por el Derecho, mismo que se encuentra expresado en este documento. De tal manera que este documento es el principal productor de los cambios adoptados por el nuevo sistema político desde la creación de un órgano general a que se encuentra delimitado por el Derecho que se encuentra plasmado en el mismo, que tienen la característica fundamental de la división de poderes por medio del cuál se encuentra una "autorregulación del poder", también dentro del pacto federal esta la definición de los órganos políticos territoriales. Que se encontraran en las entidades y divisiones del Estado nacional, y que al mismo tiempo gozaran de una participación fundamental en la distribución del poder público.

Como ya antes se menciona dentro de un Estado Federal es común encontrar diferencias entre las sociedades que lo conforman y es hasta cierto punto una característica el respeto de la diversidad mismo que se traduce en la pluralidad y sus valores correspondientes mismos que se deben de tener en cuenta en la suscripción del pacto federal y la fortaleza que se pretende otorgar a la unidad. Así como la creación del derecho que protegerá a la diversidad.

En el pacto federal se encuentra de manera principal la subordinación a la cuál los gobiernos locales se sujetan hacia la federación misma que se basa en dos puntos principales:

1. se debe al pacto federal, ya que en el mismo los municipios y sus gobiernos no fueron reconocidos como partes, ni integrantes.
2. La soberanía (que para algunos autores es mal utilizada) es otorgada a los entidades en la mayoría de los Estado federales, ya que se les conoce como la división territorial principal de toda federación, ya se ha en ámbito político, administrativo, económico, etc.

Por lo anterior el pacto federal es conocido como el acta de nacimiento de un Estado Federal se encuentra por lo general en la Constitución Nacional, las cuales tienen algunos elementos distintivos como son: a) escrita, b) organiza el espacio político, c) órganos fundamentales del Estado federal, d) la distribución de competencias de manera clara y precisa. Y aunque en los Estados Unitarios pueden haber constituciones escritas en las constituciones federales, e) garantiza la autonomía y participación de las entidades, y f) mantiene el grado de unidad.

Para algunos la idea de cómo surgió el Estado Federal lo datan en la época de las tribus hebreas, o bien en las ligas griegas y algunos autores también la han situado en las tribus precolombinas en nuestro continente mismas que nacieron por aspectos militares. En la cultura griega existe un mito en el cuál se

habla incluso de la creación de una federación llamado “La Federación de Ática” en la cuál interviene Teseo el gran héroe griego, siendo un rey que de acuerdo con algunos expertos en la materia después de un tiempo cedió su trono para alguien más llamo a su pueblo soberano en el catalogo de las naves de Homero, invito a personas de otras nacionalidades a su territorio e instituyó la república. Algunos otros mencionan que el Estado Suizo fué el primero en implementar la idea federalista.

Pero en sí el primer ideólogo destacado en el concepto del Federalismo es Johannes Althusius (1557-1638) “holandés de formación calvinista, quien en su estudio sobre la evolución de las asociaciones humanas elaboró las primeras ideas sobre el federalismo y la soberanía popular. Sus reflexiones fueron influidas tanto por la experiencia de los aliancistas de los cantones suizos, como por la propia evolución de su país, que una vez conseguida la independencia del reino español en 1579 constituyó las Provincias Unidas de Holanda (*United Provinces of the Netherlands*).”

Las anteriores reflexiones fueron las bases sobre las cuales Hugo Grocio diese su opinión sobre el federalismo desde una visión del Derecho Internacional y jurídico en cuanto a las relaciones existentes entre los Estados en épocas de paz y de guerra, concibiendo al federalismo como el momento intermedio en el cuál se establecen acuerdos entre estos Estados.

Los pensamientos de la Ilustración francesa con el existente absolutismo monárquico y las consecuencias que traen en la práctica estos impulsaron a él primer país que implemento estas ideas revolucionarias, que fué Estados Unidos de América una vez lograda su independencia y pasar por un período de Confederación en la cuál las colonias trataban de acaparar el poder necesario y deshacerse de la idea centralizadora y la monarquía opresora.

Pero todo esto comenzó una vez descubierto el continente americano que fué objeto de ambiciones europeas con las conquistas y la inauguración de colonias en los nuevos territorios descubiertos. Al norte del continente fueron los ingleses quienes acapararon los territorios indios. Las colonias británicas en América tenían sus límites con la costa atlántica desde la bahía de Houston hasta el golfo de México y en el interior con el valle del Mississippi. A diferencia de los demás territorios donde se podían encontrar culturas más desarrolladas las sociedades del norte se conformaban con pocos integrantes que a la llegada del hombre europeo poco a poco se fueron reduciendo, por lo mismo, fueron los recién llegados quienes se mudaron a residir en las nuevas tierras y constituir las colonias inglesas. La población era una mezcla de emigrantes europeos tanto escoceses, ingleses y alemanes, quienes adquirieron costumbres nuevas y aunque conservaron su lengua tomaron vocablos de los indios y otros idiomas europeos. Fué en 1765 cuando las colonias británicas que se integraba por más de un millón y medio de habitantes que sus representantes se reunieron en Nueva York para repudiar las mediadas tributarias implantadas por el parlamento inglés.

Estas medidas se encontraban en la iniciativa de Ley del rey Jorge III una vez ya aprobadas por el parlamento, se aplicaron, por lo tanto se les impondría a las colonias inglesas americanas una serie de impuestos que superaban a los ya existentes, ya que la corona Británica necesitaba recursos suficientes para sufragar los gastos generados en la guerra con los Franceses. Entre los impuestos más importantes se encontraban: 1. el del timbre, que se cobraría a todos los documentos legales y a los periódicos; y 2. el impuesto al té; además

de las prohibiciones comerciales en las que se les negaba cualquier transacción con otros países o lugares que no fueran Inglaterra. Los colonos americanos consideraban que estas leyes eran excesivas e imposibles de cumplir, también pensaban que como en el parlamento no existía ninguna persona que los representara ellos no estaban obligados a respetar estas normas, un personaje que apoyaba fuertemente este criterio era Benjamín Franklin.

Lo anterior traería muchas consecuencias conflictivas en el aspecto económico a las colonias británicas ya que su principal fuente de recursos se encontraba en el comercio con las Antillas. Este problema jurídico económico tuvo como consecuencias el hecho conocido como generador de la independencia de las trece colonias británicas, que es cuando los colonos disfrazados de nativos arrojaron el cargamento de té a la mar, en Boston de 1773. Lo que provocó que la corona inglesa ordenara a sus tropas su desembarcamiento en Massachussets, iniciando de esta manera el conflicto armado.

Después los colonos se reunieron en un Congreso para las colonias en Filadelfia en 1774 donde se emitió la "Declaración de los Derechos del Contribuyente Americano". Pero fue la "Declaración de Derechos del Estado de Virginia" el primer antecedente escrito del federalismo norteamericano del 12 de junio de 1776, cuyos principios puramente iusnaturalistas se complementaban con los ideales de las teorías de Locke y Rosseau junto con la teoría de la soberanía del pueblo, la división de poderes y la forma de gobierno por republicano y electivo, esta fue la inspiración para que en unos cuantos días se creara la Declaración de Independencia y la Constitución de las demás colonias.

En la "Declaración de Independencia" del 04 de julio de 1776, se establecía la separación definitiva de las 13 colonias de Inglaterra, esta declaración fue redactada por Tomas Jefferson, que se ve invadida claramente por las ideas de la ilustración francesa así como los derechos del ciudadano. Después de elaborada esta la población se dividió en dos partidos los republicanos quienes buscaban un gobierno central fuerte y los federalistas que optaban por la independencia política y administrativa de las colonias.

El 02 de julio de 1776 se concretó la separación de la Gran Bretaña y tomaron la decisión de ser colonias unidas, ser Estados libres e independientes. Después de la independencia el legislador Richard Henry Lee propuso la unión de las colonias por medio de una Confederación al igual que Benjamín Franklin. De la Declaración de Independencia y la Constitución de Virginia se originaron las constituciones de las demás colonias excepto Connecticut y Rhode Island. De la Constitución del Estado de Virginia se adoptó la forma de organizar a las demás constituciones en dos partes la dogmática y la orgánica. En 1776 se creó el proyecto de "Artículos de la Confederación y Unión Perpetua" y se aprobó en 1777, pero fueron aplicados hasta marzo de 1781, el ideal por el que las colonias se unificarán fuertemente era para derrocar la soberanía inglesa en sus territorios, esto hizo que el espíritu federalista se expandiera. En este documento las colonias cedían parte de su soberanía, además de otras facultades, pero las más se le concedieron al Congreso de la Confederación de este modo cada colonia o Estado tenía un solo voto.

Es normal que se quisieran unir en una Confederación por el hecho de que esta forma de organización protege a sus integrantes frente al exterior. Los

artículos de la Confederación poseían tendencias centralistas con el fin de fortalecer al órgano central con atribuciones especiales. Se creó un Congreso General para todas las colonias con facultades que comprendían a todos los territorios aunque estas fueron cedidas con gran desconfianza por las colonias que tenían sus propias constituciones. A este Congreso se le podía comparar con el Poder Legislativo de un Estado Federal ya que poseía un "Comité de los Estados" y se integraba por un delegado que representaba a su Estado y había uno por cada uno de estos. Con el paso del tiempo el Congreso adoptó características de un Poder Ejecutivo lo que los hacía más cercanos a la organización por Federación ya que el Congreso se definía como Poder Central, incluso contaba con un "presidente".

Ya en los artículos de la Confederación se podía encontrar un detalle excepcional en el cuál las colonias preservaban su soberanía, libertad de independencia y su unión que se debía a la necesidad de defensa. El Congreso como se expresaba en esos artículos podía declarar la guerra, representar a las colonias en las relaciones con el exterior y la celebración de tratados. Los Estados retenían la facultad tributaria además de la de la fuerza militar, pero el Congreso se encargaba de la acuñación de moneda y la regulación del comercio, entre otras facultades. La situación después de la guerra de independencia se complicó para la naciente Confederación, los conflictos entre las colonias se incrementaron, la incapacidad del Congreso de imponer contribuciones lo limitaba, todo esto provocó la inestabilidad económica y política.

Por el tratado de Versalles en 1783, Gran Bretaña reconoce la independencia de los Estados Unidos de América y les cede todos los territorios que posee al este del Mississippi a excepción de Canadá.

En el proceso que se lleva para ser Federación este fue presidido por los "padres fundadores" Madison, Hamilton, Washington, etc. Cuyo principal objetivo era el de "constituir un gobierno nacional dotado de poderes supremos".

Por la debilidad de la Confederación y sus incapacidades se llevó a cabo la Convención Federal en 1787, fue cuando se dividieron las colonias en grandes y pequeñas en donde las primeras tuvieron un proyecto que era el "Plan de Virginia" a lo que surgió un contra proyecto de los pequeños denominado "Plan de New Jersey", del cuál lo más destacable fue la importancia del Derecho Federal o Constitucional y la solución a aquellas normas locales que fuesen contrarias a las federales se pudiese considerar como nulas, además de la creación de tribunales que pudiesen hacerse cargo de ello. De estos dos proyectos se resaltarán sus principales ideas y mayores esfuerzos que tuvieron una gran participación en el "Plan de Connecticut" que más tarde creó las dos cámaras una de representantes del pueblo de acuerdo al número de habitantes de cada entidad y que tenía la facultad financiera mientras que la otra cámara sería el senado donde se representaría a cada Estado, con lo anterior se creó el sistema bicameral. En 1787 cuando Jorge Washington era presidente de la "Convención para la Elaboración de la Constitución" elaboró su carta de remisión en la que expresaba la necesidad del poder central de tener mucho más control. Ya antes el 21 de marzo del mismo año fue cuando se lanzó la convocatoria para revisar los artículos de la Confederación por parte del "Comité de los Estados" estos podían modificar o agregar disposiciones, el objeto era el de enriquecerlos. El 14 de mayo se llevó a cabo la Convención de Filadelfia y se comenzó a redactar el 25 de mayo y ya el 17 de septiembre



nació la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Esta Constitución se caracteriza por que desde ese momento todo sería regido por la razón y los derechos naturales en contraste con Europa que se encontraba aun en manos del absolutismo y los derechos divinos.

También es aquí donde se encuentra la duplicidad orgánica, que se refiere al hecho de la coexistencia de los dos órdenes jurídicos que poseen autoridades propias con una división de poderes mientras el Gobierno Central cuenta con: el Poder Ejecutivo (Presidente y Ministros), el Poder Legislativo ( Congreso de la Unión) y el Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus órganos) los gobiernos locales estatales tienen: el Poder Ejecutivo (Gobernador), el Poder Legislativo (Legislatura Local) y el Poder Judicial (Tribunal Supremo del Estado). En la Constitución estadounidense se encuentra el reparto de competencias que son las facultades otorgadas al Poder Central y están expresamente enumeradas, sin embargo poseen un sistema concurrente de acuerdo con la enmienda "X", además de tener facultades implícitas fundamentadas en su constitución.

A lo largo de la historia estadounidense el elogiado federalismo norteamericano ha tenido cambios que ni siquiera sus mismos representantes ideológicos se han negado a ver como son el cambio notorio en la balanza de poder en el cuál ha ganado lugar el Poder Central ante las entidades quienes han perdido algunas facultades, principalmente en la materia económica. Se han convertido los Estados en dependientes de las transferencias que les otorga la federación con todo y las condiciones por ella emitidas.

La solución del Poder Central que pretendió dar se encuentra en 1983 en las propuestas sugeridas por el entonces presidente Reagan al sugerir delegar facultades a los Estados, como son en los programas de bienestar social para las personas desempleadas, las pensiones alimenticias para las personas que las necesitaran entre otras, además de que las transferencias otorgadas a los Estados no tuviesen tantas condiciones y requisitos por llenar.

Sin embargo la supremacía del Poder Federal estadounidense ha logrado un gran expansionismo que se ha cobijado bajo los argumentos de bienestar social común, ha llegado a exigir impuestos y realizar sus gastos con el mismo argumento. Los Estados por su parte no han sido capaces de poner un alto para frenar el creciente campo facultativo de Washington por dependencia hacia este y sus transferencias.

## **b) VENTAJAS Y DESVENTAJAS**

Ventajas:

Las ventajas de tener un régimen federalista en cualquier nación se pueden enunciar de la siguiente manera:

1. el respeto a las diversidades entre las culturas que integran el bloque nacional. Pocos han sido los países latinoamericanos que han adoptado de manera significativa el sistema federal, no considerando que este pudiese traer varios beneficios por ajustarse a la diversidad que estos poseen en sus etnias y costumbres propias.
2. al mismo tiempo de defender la pluralidad fortalece la unión como parte primordial de la nación y su existencia.
3. el grado de descentralización y centralización que proporciona una estabilidad en la vida cotidiana. Ya que no adolece de los males

centralistas por la incapacidad de las entidades de poder poseer alguna atribución significativa y no tiene los problemas de la descentralización como la anarquía.

4. la cercanía del gobierno con la población debido a la descentralización en él. Esta característica debida también a la descentralización del poder permite a la mayoría de la población sentirse importantes en el devenir histórico de su entidad y país.
5. el federalismo ha dado al mundo moderno una buena distribución de competencias. La distribución de poderes que frena el abuso del poder por parte de un grupo específico. La distribución de poderes es una idea proveniente de la Ilustración francesa, nace como la respuesta al absolutismo monárquico plagado de una serie de abusos de poder. Por medio de la distribución de poder se pretendía derrocarlo permitiendo a las entidades participar en las decisiones de la nación que guiarían el destino de la mayoría. El poder no se concentraría ya en una persona ni en un órgano central se encontraría disperso y al servicio de la mayoría que se traduce en una democracia. Esta distribución de poderes se encuentra plasmada dentro de la carta magna de toda nación federalista. Para poder determinar a que nivel de gobierno se le debe asignar cada función o facultad se debe de realizar un análisis profundo sobre ello.
6. se ha ajustado a diferentes culturas tanto europeas, como latinas, incluso africanas como el país de Sudáfrica. Se sabe que el hombre posee una característica especial que es la llamada "adaptabilidad" a los cambios pues bien el federalismo ha sido proveído de ella. Por esta adaptabilidad el federalismo se ha aplicado a la mayoría de los países del mundo y se ve como un modelo perfecto para la organización internacional. Es quizás el manejo de conceptos de diversidad y unión, lo que lo hacen superior. Esta elasticidad y dinamismo que tiene el régimen federal de poder tener características propias de los países donde se aplica lo hace aun más atractivo.
7. además de una constitución federal institucionalizada con un derecho de control jurídico. Iniciada por un pacto federal en la cuál convergen los puntos principales de la vida de una nación. Donde se encuentra la limitación para cada orden de gobierno así como la enumeración de las facultades de cada uno, menciona el derecho esencial sobre el cuál se guiará la vida nacional. Crea órganos locales que se encargaran de algunas de las atribuciones cedidas a las entidades. Los niveles de gobierno se encuentran subordinados a ella
8. un reparto de atribuciones en política económica y financiera que crean las facultades concurrentes dentro del sistema y provoca una aplicación de un federalismo más cooperativo.
9. la participación de gobiernos locales en la modificación de la constitución federal.
10. en el aspecto económico el Estado Federal posee las ventajas de los sistemas unitarios con su fortaleza, su estabilidad y buena distribución y las confederaciones con la uniformidad del consumo de los servicios públicos, ya que tanto el poder central, como los

gobiernos locales obtienen un mejoramiento en sus desarrollos. Por medio de este sistema ninguno de los niveles de gobierno pretende satisfacer por si solo todas las necesidades de la población sino por medio de una coordinación. Quedando para el poder central las necesidades primordiales debido a la estabilidad económica, complementando esta satisfacción por medio de los gobiernos locales que por lo general son de interés solo para los residentes de sus jurisdicciones.

Las ventajas de una nación al poseer la autonomía y la regionalización son:

- “-Se adecua la acción del Estado a las necesidades locales, para que se recupere la idiosincrasia de cada territorio.
- -Se rechaza la imposición de formas de organización política concretas de unas realidades a otras.
- -A cada comunidad le corresponde una estructura jurídica, política e institucional propia y singular.
- -Se desmasifica y aligera la función legislativa de los parlamentos nacionales, trasladando a las cámaras locales la tarea de crear leyes de ámbito local.”<sup>24</sup>

En la historia de los EUA se mencionan a 2 jueces de diferente época y sus apreciaciones sobre las ventajas que el federalismo conrea. Para el juez Brandeis el poder aplicar al federalismo en los EUA beneficia por que la misma autonomía de los Estados confederados sirve como laboratorios pues en alguno se puede tratar de implementar un sistema o programa y si funciona quizás se pueda aplicar sin que la federación entera se vea perjudicada. Ejemplo de lo anterior es “el derecho femenino a votar, seguro de desempleo, leyes de salarios mínimos, leyes de protección del medio ambiente...” la juez O’ Connor ratifico lo anterior en una de sus resoluciones poniéndolo en práctica.

Por todas las ventajas que tiene el implantar un régimen federal y las consecuencias que produce es considerado como el modelo adecuado para la organización internacional. Dentro del Derecho Internacional es comprendido como la sana convivencia entre dos o más ordenes de gobierno o jurídicos donde uno actúa como general y otro como uno individual donde ambos no tienen las mismas competencias. El orden general es quien representara a cada parte y por lo mismo se debe de concienciar sobre que su trabajo es para todos. Se le ve como el deseo de una comunidad de pertenecer a un grupo de poblados donde tienen un objetivo en común pero sin la idea de perder el orden en su vida interior.

Desventajas:

Las desventajas de la adopción de un Estado Federal como sistema político administrativo se encuentran casi a la par de las ventajas. Pues bien en cuanto menciona que es el punto medio entre el Estado Unitario y la Confederación, es un problema el poder situarlo ya que las naciones federadas no se encuentran en el mismo punto ya que algunas se inclinan hacia el centralismo y otras hacia la descentralización. El federalismo para muchos países latinos solo ha sido una careta a la cuál se le han adaptado características que de acuerdo con ellos mismo enriquecen el concepto pero en realidad lo que se hace es el de poner en práctica un centralismo disfrazado. Es debido a su sentido de

---

<sup>24</sup> <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>

necesidad de un líder ya que en las historias de sus países se encuentran muy arraigadas las figuras del caudillo, el dirigente, el emperador (en culturas precolombinas) y por lo tanto les cuesta trabajo el poder fragmentar el poder y cuando lo logran se convierten en un sistema federal con caciquismos.

Otras desventajas son:

- a) la doble tributación: al existir más de un orden de gobierno, se encuentran ambos facultados por las constituciones de poder recaudar los recursos suficientes para la existencia del sistema federado.
- b) la concurrencia en atribuciones, ya que algunas constituciones no se encuentran claras sobre la distribución de competencias para cada nivel de gobierno.
- c) Al existir dos o más ordenes de gobierno los servidores públicos aumentan para la realización de las funciones de cada nivel y se incrementa la burocracia y por lo tanto los gastos para mantener el orden.
- d) La indecisión para saber que concepto merece más importancia y fortalecimiento si la diversidad o la unión.

Esto aunado a que todos los Estados federales no tienen en sí un federalismo puro es decir que tienen centralismos, efecto que se ha desarrollado en la mayoría de los países federales incluso en los EUA.

El punto de crisis se encuentra en las relaciones de la federación- Estado y pretenden su unión a la vez de crear una autonomía en los Estados. Pero también se debe de impulsar la idea del nacionalismo.

### **c) CARACTERÍSTICAS DE LA FEDERACIÓN.**

Las características de él concepto puro de un Estado Federal son muy difícil de delimitar ya que este sistema va adquiriendo tendencias propias de los países donde se aplica y por lo tanto ni es posible aportar un concepto definitivo ni las características son siempre las mismas pero bien se pueden destacar las más importantes y las que son más propias de éste. Para tal análisis es necesario mencionar que en el mundo existen varios países federales pero que algunos solo son Estados Federales en la teoría y no así en la práctica por lo mismo solo mencionare a los más destacados y reconocidos como verdaderos Estados Federales que son: Argentina, Australia, Austria, Alemania, Brasil, Canadá, India, Rusia, Estados Unidos de América, Suiza, Malasia, México, Nigeria, Sudáfrica, Venezuela y Bélgica.

Las palabras claves dentro de un Estado Federal son las de unión y diversidad la diversidad se logra entre varios grupos poblacionales que tienen elementos especiales pero una vez que ya se ha logrado la diversidad lo que prosigue es el sentido o la necesidad de unión que deviene de los siguientes aspectos: la defensa ante las intervenciones extranjeras y la consecución de la independencia así como cada Estado defendía su territorio; la esperanza de un desarrollo para cada uno. Para la federación y algunos autores las únicas actitudes de los Estados son las de sumisión a la rebelión sin tomar en cuenta como entes cooperativos, disciplinados por el derecho.

Para Miguel A. Asencio los sistemas federales tienen sus principales características que son:

- a. la división de poder o de la autoridad en dos o más pero estas entre si guardan una relación de igualdad.
- b. Estos mismos órdenes de gobierno ejercen sus funciones, para el beneficio del mismo pueblo dentro de sus competencias.
- c. Esa distribución de facultades y división de poderes debe de estar plasmada en una constitución nacional.
- d. El gobierno federal es el encargado del territorio y necesidades en general de toda la nación mientras que los gobiernos locales corresponde las facultades internas y comprenden solo a la jurisdicción asignada por la constitución.

También clasifica al federalismo es dos tipos diferentes que son:

- A. “dual” es aquel en donde los gobiernos locales se encuentran totalmente consientes de su existencia tanto física como legal y tal es su visión que en algunos casos se encuentran compitiendo con los gobiernos federales.
- B. “cooperativo” en este la palabra clave es la de “igualdad” entre todos los niveles de gobierno, sus relaciones son como de hermanos unidos por un bien común.

Miguel A. Asencio asegura que dentro de las federaciones mundiales se encuentra el fenómeno de “uniformidad o heterogeneidad” en lo concerniente a la cultura, economía, lingüística, religión, moneda, etc. Existen sin embargo otras tantas características entre las federaciones o principios además de los otros como:

- a. constituciones escritas tanto locales como federales.
- b. “la no centralización”, es de muchísima importancia el contar con dos o más centros de concentración tanto de poder, autoridad, territorial, cultural, económico, etc.
- c. “la división territorial del poder”, se refiere a que el poder se debe distribuir de una manera física.
- d. “la existencia de elementos que mantienen la unión”.
- e. “la existencia de elementos que mantiene la no centralización”.
- f. “la existencia de elementos que mantiene el principio federal”<sup>25</sup>.

José Gama Torruco citado por Máximo N. Gamiz Parral menciona las características más importantes del federalismo que son:

- 1. la existencia de una ley superior que refleja la voluntad de la mayoría.
- 2. la convivencia de los dos sistemas el estatal y el federal.
- 3. la libertad del derecho local, pero limitado por la ley suprema.
- 4. la coordinación existente entre los Estados miembros y la federación para mantener el control.

Otro juriconsulto que ha aportado por medio de análisis las características de un Estado Federal es Jorge Carpizo al mencionara que son:

- I. la misma ley suprema de la que nacen los dos sistemas y describiendo su supeditación sobre ellos.
- II. La libertad de los miembros.
- III. La independenciam de los funcionarios locales de los federales.
- IV. La satisfacción de las necesidades locales con propios recursos.
- V. Los Estados miembros poseen importancia en las reformas federales.

---

<sup>25</sup> ASECIO, Miguel Ángel, “Federalismo Fiscal” De Ciencia y Cultura NSAL (Universidad del Salvador), Buenos Aires, Argentina, 2000. pág.26

También el maestro Burgoa menciona los elementos más importantes del Estado Federal que son:

- ✓ Libertad de elección a las autoridades del gobierno por parte del pueblo.
- ✓ El derecho de las entidades de organizarse por medio de una ley local.
- ✓ La libertad de adoptar sus propios poderes locales. Poder ejecutivo, legislativo y judicial.
- ✓ La intervención de las entidades en la elección de los poderes generales y las modificaciones a las leyes generales.

Guillen destaca como principales características del régimen federal tomando como base la realidad de los países federados desde el primero de ellos que es Estados Unidos de América y son:

- a) *Principio de separación*: una Constitución federal contiene disposiciones precisas para realizar un reparto de competencias legislativas entre dos niveles de gobierno.
- b) *Principio de autonomía*: cada nivel de gobierno es autónomo o, incluso, "soberano", en su ámbito de competencia definido por el principio precedente.
- c) *Principio de participación*: las unidades federadas deben estar representadas y participar en las decisiones federales.

Los principios esenciales del federalismo se encuentran en la libertad y la equidad. Es el principio básico sobre el cuál descansa el Estado Federal la libertad. Por lo tanto en un Estado donde no se encuentra la división de poderes no hay libertad y sin libertad no existe el federalismo. La libertad puede dividirse en libertad interior que es aquella que se basa en "disponer de si mismo, para ser si mismo", mientras que la libertad exterior que la que protege ante los demás o ante el poder de un gobierno.

Hay que marcar bien que la división puede ser territorial es decir local y federal y también existe la división de poderes en tres el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. En cuanto a la división de poder por medio del espacio geográfico hay tres teorías: 1. donde sugiere atender esta división por medio de una enumeración detallada y total de las atribuciones de cada orden de gobierno; 2. la enumeración de las atribuciones federales y las sobrantes se otorgarían a los Estados; y 3. la enumeración de la competencia de los gobiernos locales y las atribuciones residuales quedaría para la federación.

El sistema federal se caracteriza también por su flexibilidad y dinamismo que le capacita para ser adaptable a los cambios sociales del mundo actual cuyas características son la globalización y la inclinación democrática, lo hacen el más atractivo de aplicación en el mundo entero.

El federalismo mexicano tiene los siguientes principios que se encuentran plasmados en la constitución federal y son:

1. la división de soberanía. (Art. 40)
2. atribuciones concurrentes fundamentales. (Art. 40 y 115)
3. constituciones locales no van en contra del pacto federal y las leyes generales.
4. la división de competencias lo que no es de competencia de la federación de manera expresa en la constitución corresponde a las entidades. (Art. 124)

Cada federación tiene características propias como es el caso de el Estado federal norteamericano con su libertad comunitaria de iguales y claro en el federalismo mexicano también se encuentra una característica esencial que es la autonomía y existencia e importancia del municipio, están destacado y necesario para el federalismo ya que sin este no podría haberse aplicado el régimen federalista, además de ser el principal obstáculo del centralismo. Los ciudadanos de un Estado están mucho más identificados con los municipios que con las mismas entidades federales.

Por las distintas diferencias que existen entre los países federados algunos de los autores han estudiado los cambios del concepto de Estado Federal en cada país sin embargo se pueden también analizar esas modificaciones por continente debido a las semejanzas en las culturas. Los países latinoamericanos han hecho a lo largo de su historia una serie de mezclas y adopciones de sistemas como son: el centralismo, el presidencialismo, el dictatorial, el caudillismo, el democrático y el federal. Para muchos son considerados como países laboratorios por los cambios y diferencias marcadas. Para los estudiosos del derecho sus regimenes no son producto de los desarrollos sociales en su historia sino más bien son copias y adopciones de otros sistemas de los cuales obtienen información suficiente para creerse aptos para aplicarlos y aunque se piensa que son sistemas copiados del régimen federal norteamericano cabe destacar que “1. la falta de criterios claros sobre el alcance y contenido del federalismo, en cuanto que este surgió, en estos países de manera artificial, desvinculado de la tradición nacional e identificado, forzosamente con el liberalismo y la democracia antes que considerársele como un sistema de organización y limitación espacial del poder; 2. Por eso es más bien aquí un vocablo afortunado en varios grupos políticos, cuya realización como programa es difícil de realizar.”<sup>26</sup>

En el continente europeo el federalismo se encuentra en el ámbito internacional representado en este continente de una manera prometedora. Sus argumentos son: “ el federalismo ha comenzado a desvirtuarse en el campo interno a consecuencia del fenómeno centralizador que se da incluso en los Estados de más acreditada tradición federal; 2. el federalismo posee fuerza explosiva en la medida que es que es técnica aplicable a ámbitos cada vez mayores donde precisamente, se marca mejor las diferencias que es menester integrar; 3. el federalismo internacional sirve para contrastar hasta que punto puede sostenerse hoy la afirmación que el Estado sea la única y definitiva estructura política de la convivencia.”<sup>27</sup>

La unión de los países europeos comenzó paso a paso después de la Segunda Guerra Mundial con los siguientes organismos “La Organización Europea de Cooperación económica” (O. E. C. E.) en abril de 1948 cuando se integraron: Austria, Bélgica, Dinamarca, República Federal Alemana, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Gran Bretaña, Suecia, Suiza, y Turquía. Sus principales atribuciones se referían: la organización y liberación del comercio exterior y las transacciones y a multilateralizar el tráfico de pagos. “La Unión Europea de Pagos” del 19 de septiembre de 1950 que se conformaba por: Bélgica, Dinamarca, República Federal Alemana, Francia, Grecia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Austria, Portugal, Suecia, Turquía y la zona libre

---

<sup>26</sup> BUENAVENTURA Pellisé Prats, Op. Cit., Pág. 24.

<sup>27</sup> Idem., Pág. 25.

de Trieste. “El Consejo de Europa” del 05 de mayo de 1949 que poseyó el estatus revisado en 1951 sus integrantes eran: Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Suecia, Gran Bretaña, Grecia, Turquía, Islandia, República Federal Alemana. Se estrecharon acciones en común de los grupos económicos sociales culturales, científicos, jurídicos y administrativos. Sus principales acciones fueron: “1. sirve para divulgar la idea de la unidad europea cumpliendo así una misión de educación y propaganda; 2. promueve la comprensión entre los estadistas y parlamentos europeos, ya que en el consejo pueden tomar contacto y trabajar conjuntamente.”<sup>28</sup> “La Comunidad Europea del Carbón y del Acero” del 18 de abril de 1951 que al principio integraba a Francia, República Federal Alemana, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo junto con este organismo nació la comunidad europea de defensa. La comunidad europea como término se adoptó el 10 de marzo de 1953 en Estrasburgo. La integración de más países dependía de que: 1. todo Estado que pretendiese integrar al consejo de Europa podía entrar y formar parte de la comunidad en tanto que estén de acuerdo los otros Estados; 2. el ingreso a la comunidad requería del mantenimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales recogidas en la Convención de Roma de 04 de noviembre de 1950. Sus órganos anexos eran la CECA y CED. La comunidad tenía un estatuto general por el cuál se rigen en el artículo segundo se mencionan los fines los cuales son: “asegurar la coordinación de la política exterior en todas las cuestiones que afecten a la existencia, seguridad o prosperidad de la comunidad; promover la expansión económica, el desarrollo del trabajo y la elevación del nivel de vida entre los Estados signatarios, sobre todo mediante la creación progresiva de un mercado común”<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Idem., Pág. 26.

<sup>29</sup> Idem., Pág. 28.



## II.- NACIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

### a) ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO.

#### ÉPOCA PRE-HISPÁNICA

**N**uestro territorio fue cuna de diversas culturas que varían en el grado de civilización. Los vestigios de su organización y de su derecho para muchos no fue escrito ni immortalizado y para los que lo hicieron la destrucción masiva de sus códices y estelas por parte de los colonizadores y el hurto por parte de turistas ha sido su destino. De acuerdo con el jurista Burgoa la organización primordial de aquellas civilizaciones en el territorio nacional se puede colocar de la siguiente forma: Otomíes, (Tamaulipas, Nuevo León, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro e Hidalgo), Olmecas y Nonoalcas (centro del país), Zapotecas y Mixtecas (Oaxaca), Xicalanga (costa del golfo) los Mayas – quiché (el sur y Yucatán).

Para Serra Rojas la mayoría de las culturas prehispánicas se organizaba a manera de un señorío feudal al tener un jefe supremo al que le seguían otros señores locales que hacían respetar cada uno de los aspectos de la vida prehispánica.

El territorio mesoamericano fue invadido por varias civilizaciones venidas del norte una de una de las más importantes fue el señorío de tula o los toltecas. Descendientes de la raza nahóa.

Los recién llegados poco a poco se fueron mezclando con las personas que ya se encontraban residiendo hay, la gran ciudad de los toltecas llamada Tula se encuentra en el Estado de Hidalgo y alcanzó su mayor esplendor en el año 1050, este señorío fue tan importante que llegó a influenciar a un vasto territorio mesoamericano desde su capital.

Las características físicas destacables de los toltecas era su altura y sus cuerpos atléticos se les conoce como astrónomos ya que sus dioses son asimilados a los astros como el sol con “Tonacatecutli” y la luna con “Tezcatlipoca” así como Venus la estrella de la tarde o “Quetzacoatl”.

Los toltecas son los primeros en calificar como profesión la actividad militar hasta el punto de reconocerlos de una manera pública estos se organizaban en forma de sectas o escuelas así mismo adoptaban un animal como estandarte es el caso del jaguar, el coyote, las águilas, etc.

Sus formas de influencias no solo se basaban en el aspecto militar ni por la fuerza física, sino también por medio de los comerciantes ya que estos trabajaban a la perfección la obsidiana y la cerámica, como los Teotihuacanos de quienes recibieron una gran influencia en su arte, cultura y sabiduría. Se intuye una cultura de inteligencia política ya que sus adopciones se encuentran en territorios muy alejados.

Tenían fama de ser nobles, corteses, respetuosos con sus semejantes, suaves y atentos en sus tratos personales, leales y sinceros.

La educación de los toltecas empezaba desde casa ya que los padres eran los principales maestros aunque poseían escuelas para los sacerdotes y

los gobernantes. Son considerados como padres de muchas de las culturas del Valle de México.

En la escuela de los sacerdotes se les enseñaba aritmética, geometría, astronomía y medicina. Sus avances en la escritura se encuentra en los jeroglíficos que contenían poseías y cánticos. Se regían por tres calendarios el religioso, el solar y uno basado en el movimiento del planeta Venus.

El líder que guió a los toltecas hacia el sur era llamada Hueman “el de las manos grandes” quien escribió el libro divino o Teoamoxtle donde relata la peregrinación por la que pasarón para llegará al lugar donde se establecieron además de la fundación, sus leyes y progresos y fue elevado a sacerdote y fundaron Huehuetlapallan que significa “la vieja tierra roja” en su honor. Sus primeros emperadores fuerón Chialchautlanetzin e Ixtlicuecháhuac.

Su organización se basaba en una monarquía hereditaria por lo tanto los señores toltecas más importantes fuerón:

1. Chalchiutlanetzin,
2. Yxtlicuecháhuac,
3. Huetzin,
4. Totepeuh,
5. Mitl,
6. Tecpancaltzin (esposa del anterior y quien asumió el trono a su muerte)
7. Tepancaltzin, y
8. Topiltzin (último rey tolteca)

Se considera una cultura militarizada ya que en la escultura y arquitectura se encuentran motivos decorativos que fundamentan esta hipótesis

No se debe de ignorar sus aportaciones en el rubro de la irrigación en la agricultura ya que emplearon el sistema de terrazas. Los territorios agrícolas toltecas se situaban al sur del imperio y se sembraba por lo general maíz y algodón, este último era utilizado para sus vestimentas.

Los antepasados de los otomíes y de los Mazahuas, Matlatzincas y Ocuiltecos que conformaban los habitantes de los valles centrales en los actuales Estados de México, Morelos, Toluca el mezquital y una parte de la zona poblano-tlaxcalteca, eran los mismos los llamados otopames mesoamericanos. Estos últimos son los considerados como primeros fundadores de las aldeas agrícolas mexicanas. Por lo tanto considerada como una visión negativa para cualquier pueblo. Habitarón el Valle de México así como su cuenca.

Los datos de los que se desprende la concepción que se tiene de los otomíes son de manuscritos de los nahuas, lo que ha provocado distorsiones así como los realizados por los descendientes del mismo pueblo por que aunque poseen datos como las costumbres, la religión, la lengua, sus calendarios, sus gobernantes, sus relaciones políticas, etc. Estos se aportaron después de la conquista española, en la época virreynal.

Pues bien la idea del pueblo atrasado, pobre y marginado se debe en una parte a la falta de monumentos, estelas y edificios construidos por ellos. Sus construcciones se basaban en casa de palma, de pencas de maguey, etc., pero no en piedra ni en adobe. Este pueblo sufrió de las ocupaciones de las grandes culturas del Valle de México.

Se les atribuye a los otomíes la invasión de Teotihuacan así como su evacuación.

La razón que se ha encontrado a la mala imagen que aportaron a la historia los nahuas de los otomíes era en razón de querer borrarlos de su historia oficial así como la de la nación debido a el sometimiento y marginación de la que fueron objeto por parte de los otomíes, que más tarde se convirtieron en sus enemigos. Sin embargo con una referencia de los descendientes de los otomíes o bien por restos de alguno de los manuscritos de esta cultura se puede tener una imagen diferente a la que los nahuas han descrito.

Los nahuas informantes mencionan la economía otomí se basaba en la agricultura. En su estructura política y religiosa se podían distinguir varias jerarquías en los pueblos otomíes. Los conocían por su forma de vestir, comer y la estructura de los rituales que realizaban, así como los materiales con los que se auxiliaban para sus ceremonias, sus escuelas que son muy parecidas a las aztecas como el calmecac y el tepochcalli.

Con la conquista española varios pueblos fueron reducidos en su territorio, sin embargo debido a su colaboración de los otomíes estos lograron una expansión de su territorio ya que ocuparon parte del Estado de Querétaro y Guanajuato.

Por su parte la cultura de los tarasco no ha podido encontrar su origen ni sus antepasados, pero de los que se tienen datos es de que son un pueblo llegado del norte al igual que la mayoría de ellos. Por sus características etnográficas se ha analizado similitudes encontradas en Perú y Michoacán, sin embargo con quienes se les relaciona aún más es con los chichimecas del norte de México.

Aunque son reconocidos con el nombre de tarascos ellos se autodenominan como purepecha y purenbe en su idioma. Ya que tarascos viene de su idioma y palabra "tarascue" que significa "yerno", "suegro o suegra" que se utilizaba para la designación de los conquistadores españoles al emparentar con ellos.

El territorio ocupado por el pueblo tarasco se encontraba en la llamada meseta tarasca que a su vez se dividía en cuatro secciones toda ella se encontraba en el Estado de Michoacán que significa "lugar de los pescadores".

Fueron considerados como destacados trabajadores de la madera laqueada.

En cuanto a su religión su dios principal era Curicaveri (el que hace que se haga la llama o la luz) que representaba el sol y el fuego, era el dios de la guerra. Tenía a su esposa también adorada por ellos representando a la luna que tenía un templo magnifico en Tzin Tzun Tzan que era una de las ciudades principales de los tarascos.

Otras de las ciudades importantes utilizada como capital fue Pátzcuaro que fue fundada el 1370 después de cristo.

Los habitantes del territorio purepecha se encontraban un tanto desunidos pero con el señor Tariácuri se logró una unión política entre todos ellos, cuyos oficios eran los de pescadores, agricultores y cazadores- recolectores de los bosques en el año de 1400 después de cristo. Este señor fue el más importante para los tarascos a su muerte su hijo Hiquingare heredo su poder además de sus dos sobrinos Hiripan y Tangaxoan quienes se encargaron de las ciudades de Pátzcuaro, Ihuatzio y Tzintzuntzan respectivamente.

Se les conoce además por ser un pueblo unido y con altos valores patrióticos. Se establecieron en una monarquía hereditaria, la clase noble realizaba una elección para elegir al nuevo rey (por lo general simulada) que por lo general ya antes de la muerte del antiguo rey ya había gobernado como

rey electo asociado. El rey tenía el título de Brecha. Este pueblo fue muy fuerte ya que el imperio azteca no pudo derrotarlo con facilidad.

Las capitales principales fueron Pátzcuaro, Tzin Tzun Tzan y Coyucan.

De los reyes tarascos cabe señalar que fue una sola dinastía pero los más destacados fueron:

- a. Hireticátame (fundador de la dinastía)
- b. Sicuirancha (sobrino del primero)
- c. Curátame (nieto del anterior, quien expandió el reino y lo dividió para sus hijos)
- d. Tariácuri (el más celebre de los reyes taracos conocido como el sacerdote del viento dio esplendor al reino, conservo la autonomía ante los mexicas)
- e. Tangaxoan (se le conoce como el rey que venció a los aztecas)
- f. Tzitzipandácuri (detuvo la avanzada de la triple alianza al mando de Axayácatl en 1478 después de cristo)
- g. Tangaxoan II (reinaba cuando llegaron los españoles)

Los tarascos a la llegada de los españoles se rinden de manera pacífica ante los conquistadores en el año de 1522 d.C.

Otra de las culturas más destacadas situadas en el centro del territorio mexicano es la mixteco-zapoteca sus asentamiento no se ha datado aún, pero se intuye que es de épocas muy remotas. Esta civilización residía principalmente en el Estado de Oaxaca. Sus principales aportaciones en la agricultura son el sistema de represas y canales de riego y la cultivación de varios productos. La capital se situaba en el centro ceremonial de Monte Alban.

Al igual que los Mayas los Zapotecos tuvieron un sistema de escritura completo donde se mezclaban las ideas y los sonidos. Sin embargo esta no ha sido aún descifrada por completo.

Se cree que tuvieron una cercanía con los mayas ya que además tuvieron un desarrollo científico en la numeración, la geometría, la astronomía y los calendarios. Esto ha llegado al grado de afirmar que esa cultura fue intermedia entre la maya y la del Valle del Anáhuac. Sus principales monarcas fueron:

- a. Tzahuindanda,
- b. Zaachila I,
- c. Cocijoeza
- d. Cocijopij. (último rey mixteco-zapoteca antes del sometimiento voluntario a los aztecas)

La palabra maya viene de “mayab” que significa “sitio del planeta tierra llamado Yucatán” o también se le conoce como “huella del agua o el sediento de la tierra” era una cultura dedicada a estudiar y registrar la galaxia.

Los principales Estados de la República donde se asentaron fueron los del sur como Quintana Roo, Yucatán, Chiapas, Tabasco, Campeche, etc. También llegaron a ocupar otros territorios como Guatemala, Honduras, etc.

Esta civilización es conocida como la más avanzada en el desarrollo científico, ya que fue la única en tener un sistema de escritura completo en toda América. Sus textos abarcaban las materias de botánica, historia, matemáticas, astronomía, etc. Los códices que aún se conservan de ellos son:

1. el código de Dresde, datado en el siglo XIII considerado como un tratado de adivinación y de astronomía.
2. el código de Paris, del siglo XIII que contiene profecías y adivinaciones.
3. el código de Madrid, que se constituye de horóscopos y almanaques.

4. el código de Grolier, que tiene un calendario completo.

El avance más destacado en la materia de matemáticas es la aparición del cero que les ayudaba en demasía para la resolución de operaciones matemáticas difíciles de comprender.

La organización urbana se encontraba dividida en círculos concéntricos por decir en el centro de la ciudad se hallaban los más poderosos, como los sacerdotes y los nobles, y los campesinos y los esclavos en las afueras de ella. El caso era que el centro se formase por los templos dedicados a sus dioses y los palacios para los nobles.

Los esclavos eran la mano de obra en las pirámides para su construcción y su decoración.

Esta civilización no estaba regida por un Estado Unitario ya que se organizaban en varias Ciudades-Estado independientes por lo mismo llegaron a ampliar su territorio de control. El hecho más significativo de la diversidad del Estado maya era la variedad de lenguas que se practicaban.

Se cree que se conformaban por 28 etnias diferentes en lengua, costumbres e historia pero que tenían algunas semejanzas como eran las características físicas y los idiomas tenían algunos aspectos parecidos.

Aunque como se menciona su organización era por medio de Ciudades Estados que se regían por un señor o cacique estos debían rendir cuentas a otro llamada "canek" que a su vez contaba con un grupo de personas que hacían la función de un consejo para resolver conflictos pero cuando el asunto era demasiado grave este era informado al grueso del pueblo para que pudiesen opinar en la decisión a tomar (lo que hace una democracia).

El gobierno maya es considerado como dual ya que existía un jefe civil "halach uinik" o "ahau" que tenía facultades sacerdotales era miembro de la nobleza, de los llamados "almenehoob" era un grupo considerado como el concentrador del poder ya que podían tener puestos públicos importantes tanto en el ámbito político como el religioso; es decir que en el se encontraba el poder tanto terrenal como espiritual, se le representaba con "un escudo redondo y en el centro en forma de figura antropomorfa con cabeza de serpiente", este puesto era heredado del padre a su primogénito y solo correspondía a una familia. Al tiempo que se desempeñaba como *halach uinik* también era el jefe de la ciudad "batab" donde residía y era superior a los demás jefes locales de otras poblaciones las atribuciones de este cargo era el de el derecho a los tributos de los de más así como el poder de convocar a los guerreros de los demás pueblos a guerra además de encargarse de las relaciones exteriores. Pero en la guerra para combatir cada jefe controlaba a sus guerreros aunque recibían ordenes de un comandante supremo llamado "nacom" Contaba con un consejo conformado por jefes o sacerdotes que pertenecían a la misma nobleza.

Y el sumo sacerdote "ahuacán" (señor serpiente) que sus atribuciones solo eran sacerdotales y astrológicas.

En cada población existía el "bataboob" que tenía las funciones ya mencionadas pero también estaba el "ah cuch caboob" quien se encargaba de la administración de cada barrio en los que se dividían los poblados, también estaba el "ah kuleloob" que hacían las veces de asistentes como portavoces y mensajeros del "bataboob". También estaban los encargados de los actos públicos y las ceremonias que eran los "popolna" y "ah holpop". Existían los alguaciles o los que se encargaban del orden social que eran los "tupiles".

Como ya se dijo los sacerdotes eran muy importantes y en cada pueblo estaba con un representante a cargo de tales funciones como eran los "ahinoob" quienes también eran de origen noble.

Los comerciantes o "poolom" también eran importantes para los mayas ya que de ellos se podía obtener información sobre las rutas los atajos las situaciones sobre otros pueblos (económicas, militares y políticas) etc. También pertenecían a la nobleza.

El grueso de la sociedad eran los "yalba uinicoob" (hombres pequeños), "ah chembal uinicoob", "emba uinicoob" o "pizilcali" considerados todos ellos como plebeyos.

La última escala en la sociedad maya la conformaban los esclavos que se obtenían como prisioneros de guerra y como penas para los que hubiesen cometido algún delito, la otra forma de ser esclavo es naciendo como tal o bien ser vendidos. Se les llamaba "ppentacoob" y tenían una designación especial en referencia del género, a los hombres era "ppentac" y para las mujeres "Munach".

Los últimos mayas no fueron los vencidos por los españoles en la época más decadente de la cultura maya sino que a diferencia de otras culturas las comunidades independientes mayas se erradicaron hasta 1901 y aún en nuestra época existen mayas en los territorios que anteriormente ocupaban.

La fecha exacta en la que aparecieron los primeros aztecas es un poco errada pero, la más aceptada es la de 1325 ellos venían de un lugar llamado "Aztlan" que significaba "lugar de garzas" habían salido con la promesa de su dios "Huizilopochtli" de encontrar la tierra prometida donde sus hijos resplandecerían con gran éxito. Sin embargo fue mucho tiempo en el que se encontraron en peregrinación guiado por sacerdotes representantes de su dios. Por lo tanto en un principio contarón con una organización teocrática. Su aparición en el Valle de México fue tardía ya que fueron los últimos hombres que llegaron del norte y por lo mismo ya en el territorio mexicano se encontraban asentadas otras muchas culturas que veían con malos ojos a los recién llegados. Los aztecas fueron objeto de vejaciones de las otras civilizaciones con las que convivían, eran considerados como salvajes, pobres y atrasados que no tenían siquiera algo de valor entre ellos. Los pueblos con los que se encontraron fueron las Chalcas, los Xochimilcas y Cuitlahacas y los Alcollea y los Tepanecas. Sucede que un buen día en su caminado encontraron en un lago un islote con un tunal donde se encontraban luchando un águila y una serpiente que era la señal que su dios les había dado para identificar el territorio que sería apto para su ciudad. Pero por ser los últimos emigrantes del norte todo el territorio que se encontraba alrededor de ese lago estaba ocupado, ya sea por el señorío de Texcoco o por el señorío de Azcapotzalco la mayoría descendientes de los Toltecas. Ellos no contaban con un lugar para poder asentarse ahy por lo tanto se hizo un pueblo al servicio de los dueños del lugar para poder conocer más de ese territorio así como para pagar tributo a Azcapotzalco. Con el tiempo pidieron a sus señores les fuese entregado el lago para poder crear su ciudad, todos los pobladores creyeron que se encontraban mal de la cabeza ya que soportaban cualquier cosa solo por un lago donde no podrían construir nada, pero accedieron a su petición y se les otorgo el lago. A base de chinampas y canales así como acueductos se formo la ciudad de "Tenochtitlán", donde "Tenoch" que significa "lugar del tunal sobre piedra". En el 1400 se habían convertido ya en un poderío militar habían

aprehendido muchas cosas de sus vecinos como era la profesión de guerrero, adoptaron tales aspectos a su vida cotidiana al punto de tener guerreros, águila y jaguar como los toltecas. Fue entonces el momento indicado de atacar a los señoríos como Azcapotzalco y otros que se encontraban a sus alrededores de esa manera lograron una hazaña militar de que en tan solo setenta años crear un verdadero imperio con un esplendor sin mediada, el más grande en mesoamérica.

La sociedad se dividía en dos los nobles o “pipiltin” entre los que se encontraban los administradores, los sacerdotes, los militares eran por lo tanto la nobleza hereditaria, eran quienes cumplían con los puestos más altos y de mayor importancia, estos también eran los que elegían a quien debía de ser su Tlatoani “el que habla” a diferencia de los reyes europeos este rendía cuentas a todo su pueblo incluso a los esclavos y el pueblo o “macehultin” que eran los encargados de los trabajos agrícolas. Estos cultivaban las tierras que tenían el carácter de propiedad comunal.

La educación de los mexicas se encontraba no solo en casa sino que existían dos tipos de escuelas el Tepochcalli donde podían asistir mujeres y varones que no se encontraban juntos, era para los hijos del pueblo y había uno en cada barrio o calpulli, se les enseñaba la historia, los mitos, la religión y cánticos ceremoniales. Los hombres recibían un entrenamiento militar, a cultivar y otros oficios. Mientras que las mujeres se les daba una enseñanza en la forma de las familias así como quehaceres del hogar, artes y oficios relacionados al hogar.

El Calmecac al igual que el Tepochcalli recibía a hombres y mujeres se encontraban también separados, era para la gente de alta jerarquía formaban a los futuros sacerdotes, militares, y dirigentes.

Los aztecas formaron una alianza muy importante con Texcoco, y Tacuba fue conocida como la “Triple Alianza”. Esta alianza se formó con Moctezuma I, por parte de Tenochtitlán y Nezahualcoyotl de Texcoco y Tacuba. Para los aztecas la forma de ampliar su imperio no se basaba solo en el aspecto militar con Moctezuma Ihuicamina y Ahuizotl, si no también a través de casar a sus hijos con los de otros notables señoríos, además de ser muy buenos para realizar acuerdos con otras civilizaciones, las alianzas sirvieron muy bien a los mexicas ya que estos aprovechaban las diferencias entre los pueblos para lograr sus metas. Era tal su capacidad de convencimiento que lograba que los pueblos aceptaran ser sus vasallos en lugar de librar una guerra con ellos.

Los Estados conquistados eran México, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Morelos, la costa de Guerrero y Oaxaca además del territorio del soconusco, en los límites con Guatemala.

Los pueblos que lograron rechazar la estrategia mexicana fueron los tlaxcaltecas, los purepechas y algunos mixtecos.

Los tlatoanis aztecas fueron:

1. Acamapichtli.
2. Tenoch,
3. Huitzilihuitl.
4. Chimalpopoca.
5. Itzcoatl.
6. Moctezuma.
7. Axayácatl.
8. Tizozic.

9. Ahuizotl.
10. Moctezuma II.
11. Cuitláhuac.
12. Cuauhtémoc.”<sup>1</sup>

En cuanto a su organización como ya se menciona era una teocracia y que una vez establecidos y pasados quince años se cambió por una monarquía electiva como adopción de las costumbres vecinales. Los electores eran cuatro personajes de la realeza que elegían al monarca. Con el emperador Itzcoatl el número aumentó a seis por representación de los señores de Acolhuacán y Tacuba. Por lo tanto el régimen se describe como electivo y dinástico junto con el rey gobernaba un consejo “Tlatocan” conformado por 20 de los jefes de cada calpulli que se reunían en Tecpan, así mismo los calpullis” tenían un representante llamado “chinancalli” ante jueces y otras autoridades. El rey tenía un sustituto a su falta temporal y era llamado “cihuacoatl” que tenía facultades administrativas y tributarias. Para algunos autores esta civilización era asimilada a una federación con un territorio en el cual gente de diferentes culturas podía trasladarse sin problema alguno., asegurando además una administración de carácter municipal. Esto fue por la existencia de “autonomías locales” de algunos pueblos que contaban con independencia en sus aspectos económicos, jurídicos, políticos, religiosos, etc. El hecho de que estos pueblos no tuviesen una dependencia directa del imperio azteca se debía a que este no tenía la intención de imponer ni su religión, sus tradiciones u políticas. Lo que reducía el campo de relación a solo dos materias la tributaria (por los tributos que debían rendir por ser conquistados) y la militar (para defender su territorio conquistado con antelación). El elemento tributario era satisfecho con productos como: frutos, alimentos, animales, minerales, textiles, seres humanos cautivos destinados al sacrificio y objetos como plumas vistosas, además de que estos se resguardaban en un almacén que cada provincia contaba, por parte del recaudador. A estas personas se les conocía por portar una vara y un abanico y se les llamaba Calpixques. Dentro del sistema tributario azteca se pueden encontrar contribuciones ordinarias conocidos como normales y extraordinarias que eran los impuestos de guerra o celebraciones religiosas. También los comerciantes y artesanos contribuían con parte de sus ganancias. Los comerciantes eran muy importantes para los aztecas ya que se les consideraban como los mensajeros y los espías en otros pueblos. Quien no contribuía se convertía en esclavo para que por medio de su trabajo pagase su deuda. En conclusión las civilizaciones prehispánicas desarrollaron varios aspectos culturales, y su derecho fue consuetudinario, su organización social fue regida por la religión y su culto, pero con autonomía lo cual fue transgredida por una unión.

Cuando llegaron los españoles se encontraron con una ciudad magnánima con el templo mayor, los palacios, escuelas, grandes mercados, jardines botánicos y zoológicos (el situado en Chapultepec perteneciente a Moctezuma) entre calzadas y canales se maravillaron. Todo lo anterior se encontraba alrededor del lugar sagrado donde se encontraba el templo mayor dedicado al dios Tlaloc (dios de la lluvia) y a Huitzilopochtli (dios del sol). Los aztecas además establecieron en lugares específicos fortalezas y guarniciones

---

<sup>1</sup> SERRA Rojas, Andrés “Trayectoria del Estado Federal Mexicano” 10ed, Porrúa, México, 1991. Pág. 37.



para vigilar los territorios dominados y garantizar la seguridad de las rutas comerciales.

En la época de los reyes católicos el comercio de las sedas y especias con Asia era controlada por Italia a lo que se debía de dar respuesta inmediata por lo mismo se decidió apoyar la idea de Cristóbal Colón e impulsarlo a lograr su meta fue encontrar algo más que una vía rápida para llegar a Asia sino un nuevo continente civilizado en la medida de sus posibilidades.

En 1517 con la información del navegante franciscano Hernández de Córdoba sobre sus impresiones con los territorios de Yucatán y las civilizaciones descubiertas por este regreso con el gobernador de Cuba quien mando a confirmar estos datos a Juan de Grijalva ya que Hernández lo había impresionado con los relatos del esplendor de estas y por interés en sus posesiones fue atraído hacia el territorio de México. Juan de Grijalva no solo ratificó la información sino que además se había enterado de la existencia de un imperio magnífico que si bien era temido por varios reinos era también odiado por los mismos por su crueldad. Por esta razón fue que se decidió a mandar un ejército comandado por Hernán Cortés hacia esta ciudad. En el camino hacia esta Hernán Cortés cuyas características personales como su seguridad en sus decisiones y sus hombres fueron confundidos con dioses barbados, además no solo por su aspecto físico sino por las novedades que poseían y traían consigo, aunado a la crueldad con la que combatían para impresionara a los indígenas, de esta manera fue encontrando aliados para derrotar a los mexicas. Algunos de los caciques indígenas les entregaban regalos como en Tabasco donde le regalaron a la Malinche (Malintzin). Sus aliados más cooperativos fueron los enemigos irreconciliables de los mexicas los tlaxcaltecas. Una de las instituciones que se crearon al principio de la conquista fue el municipio llamado "la villa rica de la Veracruz" y la nombración de Cortés como jefe del ejército y gobernador. Los españoles después de conquistar estos pueblos instauraban las instituciones y organizaciones administrativas que se seguían en España, muy pocas organizaciones indígenas sobrevivieron a lo largo del tiempo por algunas reglas de protección del rey. Una vez que Cortés junto con su ejército llegó a la capital azteca se maravillaron del esplendor de la ciudad que se encontraba rodeada por acueductos y canales, además de su organización, por su parte el tlatoani Moctezuma hombre experimentado de guerra se encontraba sumergido entre superstición y creencias del regreso de dioses barbados que eran los españoles como respuesta a la venida directa de estos hacia Tenochtitlán Moctezuma decidió ofrecerles regalos al igual que otros pueblos además de oro y joyas preciosas con el fin de que no se quedarán y regresarán rápido al lugar donde pertenecían. Sin embargo Cortés deslumbrado con los regalos imagino que el tesoro de los aztecas era tan inmenso que no les importaba deshacerse de el sin problema alguno. A la llegada de los españoles se les dio un trato de dioses se celebraron días de fiesta por su llegada fueron alojados por el propio Moctezuma en el palacio de Axayácatl considerado por los mexicas como sagrado. La estancia de los españoles en Tenochtitlán se caracterizó por la bonanza de los aztecas para con ellos y la sumisión de el tlatoani para con los españoles ya que todas sus ordenes eran cumplidas, sin embargo Cortés había recibido informes sobre la llegada de tropas españolas comandadas por Pánfilo de Narváez que habían llegado a la costa mandadas por el gobernador de Cuba Diego de Velásquez con el fin de arrestarlo por

sublevación, a lo que este reacciono acudiendo a su encuentro y combatiéndolas, para esto dejo como encargado de la otra parte de su ejercito en Tenochtitlán a Pedro de Alvarado quien se caracterizaba por su crueldad e impulsividad estos aspectos junto con su temor a un levantamiento azteca provoco que en una fiesta sagrada encabezar una feroz y cruel ataque sobre las clases nobles, jefes militares y sacerdotes quienes se encontraban desarmados y en paz, en esa acción murieron muchos mexicas entre los maestros en el calmecac, veteranos de guerra e interpretes de códices. Este hecho consiguió en la sociedad azteca una gran indignación misma que provoco que el pueblo entero se lanzara sobre el palacio de Axayácatl donde se encontraban refugiados los españoles donde no se encontraba agua ni alimentos. Una vez vencidos los enemigos de Cortés en Cempoala, este regreso para reunirse con la parte del ejercito que se encontraba en Tenochtitlán pero la situación era tensa y este solo se le ocurrió recurrir a Moctezuma para que calmara los ánimos de su pueblo subiéndolo a el techo del palacio pero esto no logró ningún efecto ya que la única respuesta que recibió fue una lluvia de piedras y fue herido, no se sabe si murió por estas o lo matarán los españoles pero la sociedad mexicana eligió un nuevo tlatoani llamado Cuitláhuac quien siempre se había opuesto a los españoles con el se adquirió fuerza militar suficiente para combatir. El 30 de junio de 1520 ya en la madrugada los españoles lograron huir tras una derrota donde habían resultado muchos hombres muertos y gran parte del ejercito español capturado casi ya no contaban con alimentos municiones y caballos además de que habían perdido la mayoría de los regalos ofrecidos por Moctezuma esta evacuación tiene el nombre la noche triste. Cortés se dirigió al territorio tlaxcalteca para recobrar fuerzas y esperar la llegada de refuerzos y armamento que desembarcarían en el golfo. La situación en la capital azteca era crítica ya que se encontraba inmersa en enfermedades como la viruela que mato al tlatoani Cuitláhuac y se eligió a uno nuevo que era Cuauhtémoc de 25 años. La forma en que los españoles decidieron atacar a Tenochtitlán esta vez fue metódica ya que tomaron Texcoco señorío aliado de los mexicas como centro de operaciones, además de que fueron rindiendo pueblo por pueblo del Valle de México. Construyeron pequeñas embarcaciones dotadas de cañones para impedir el movimiento de las canoas aztecas por los canales y de esta forma la sociedad mexicana se doblegara al hambre y sed. Fue en uno de los canales que los españoles capturaron a Cuauhtémoc y un gran número de nobles, y el 13 de agosto de 1521 la resistencia azteca finalizo. El grueso del ejército de Cortés lo formaban los aliados indígenas disgustados con los aztecas junto con las supersticiones y creencias además de las enfermedades jugaron parte importante en el proceso de la conquista. El financiamiento de la conquista, las expediciones y los viajes fueron responsabilidad de los reyes como de los españoles así como de los diezmos y las limosnas que recibía la iglesia.

## ÉPOCA COLONIAL

Para la reconstrucción de la ciudad de México se utilizo el antiguo sistema indígena de construir los nuevos edificios sobre los ya construidos (o las ruinas) así se puede ver en el zócalo que la catedral se encuentra sobre el templo mayor y así sucesivamente. Respecto a las instituciones españolas se puede mencionar que tienen un toque de las culturas indígenas sin embargo su

sabia función o ejercicio se topaba con problemas como la ambición, la inmoralidad y la traición de las personas encargadas. Con la conquista y la invasión española los pueblos de las civilizaciones prehispánicas perdieron lo tan atesorado “autonomía” sustituido por el despotismo y concentración de poder a la corona española que dio origen a un Estado unitario en el cual todo acto era regulado en la capital de la “Nueva España”. Sin embargo cabe mencionar que los monarcas españoles otorgaban o pretendían respetar las costumbres de los indios siempre y cuando no fuesen en contra de los intereses de la corona. Otro aspecto importante es que por la lejanía con la capital algunos pueblos pudieron conservar algunas características.

Los títulos más importantes que se otorgaron a Cortés fueron los de marques del valle de Oaxaca, Capitán general de la nueva España y del sur. La organización de la corona española era precedida por un rey el cual tenía atribuciones, administrativas, legislativas y judiciales, pero junto a este se encontraban las cortes que el mismo convocaba como un acto legislativo proveniente de una tradición jurídica y de las cuales necesitaba su consentimiento para la expedición de varias leyes esto era visto como el consenso de sus súbditos. De acuerdo con esta idea donde la corte fungía como órgano de debates para la aprobación de leyes Carlos V creó el consejo de india en 14 de septiembre de 1519. Su integración se modificó a lo largo de la historia ya que al principio se formaba por cinco ministros y un fiscal, posteriormente se adhirieron más personas en carácter de representantes. Era un órgano con atribuciones tanto administrativas, judiciales y legislativas y su competencia correspondía a: encomiendas, conservación y tratamiento de indios, expediciones de descubrimiento y conquista, misiones, tráfico marítimo y legislación general. Carlos V el 24 de abril de 1523 nombro como observador de la nueva España a Hernán Cortés. Una vez conocidos los excesos de Cortés y sus hombres el monarca lo sustituyó por una audiencia que lo representaba en el nuevo territorio y tenía facultades administrativas, judiciales y legislativas. Esta audiencia cometió también varias violaciones y excesos contra los indios lo que provocó que los obispos como Juan de Zumárraga amenazarán con realizar informes detallados de estos actos al rey. Esta audiencia fue sustituida por la segunda conformada por Juan de Salmerón, Alonso de Maldonado, Francisco Ceynos y Vasco de Quiroga, como presidente Sebastián Ramírez de Fuenleal. Con mayor conciencia que la anterior y con mayor trabajo esta acentó las bases para la organización virreynal se desempeñó esta nueva audiencia. El primer virrey de la nueva España fue don Antonio de Mendoza que llegó a México el 15 de octubre de 1535 a quien se le encargó la educación de los nuevos poblados aunque los evangelizadores ya habían introducido ideas de la cultura española este tuvo en sus manos la fundación de la universidad pero esta se logró hasta en el período del segundo virrey que la fundó con similitudes con la de Salamanca, más tarde el papa le concedió el nombre de pontificia. También Don Antonio de Mendoza trajo a la nueva España la imprenta, abolió las encomiendas caracterizadas por sus abusos. Dentro del período de este virreinato surgió la primera audiencia de provincias representante del virrey el 13 de febrero de 1548 siendo la “audiencia de Guadalajara” que se integraba por un vasto territorio. La organización en la nueva España tiene mucho que ver con la organización y forma de gobierno de España que se constituía en una monarquía absoluta que quiere decir piramidal, jerárquica y que cada escalón consiste en una parte

fundamental para todo el sistema burocrático. En la misma España existían instituciones que representaban los intereses de las nuevas colonias esos organismos eran:

1. Los Reyes Españoles (católicos) que como se sabe su poder deviene del mismo dios, es o son la luz de los mortales, los intermediarios y por lo mismo hacen que el poder se encuentre en su lugar de residencia se centraliza el sistema burocrático. Para que el rey pudiese tener el control en las nuevas colonias se implanto el virreinato y en el cual su representante directo era el virrey.
2. El Consejo de Indias es la institución más importante en la materia referente a los asuntos de las colonias y tenía funciones administrativas, legislativas y judiciales. Legislativas al formular las leyes generales para las colonias, proclamaba dictámenes y consultas. Administrativas, por ser un intermediario entre el rey y los organismos de cada colonia. Y también fungía como tribunal supremo al ser la última instancia en casos tanto públicos como privados. Se formaba por 21 personas superiores y algunos oficiales principales, un canciller, 8 consejeros doctores o licenciados, un fiscal, 4 contadores, 3 relatores y 2 secretarios. Su objetivo era el de cuidar de los indios, de los malvados encomenderos además de ayudar a los descubrimientos y las mismas misiones.
3. La Casa de Contrataciones de Sevilla se encargaba del comercio desde 1501 hasta 1717. Contaba con facultades administrativas en materia de comercio tanto de España como en las colonias, la migración y navegación, también tenían atribuciones judiciales en juicios relacionados con negocios de carácter civil y penal, era el tribunal mercantil y la escuela náutica.
4. El Patronato Regio, los reyes gozaban de privilegios otorgados por el papa, como los de mandar sobre el clero como crear obispados, señalaba sus límites, conventos, hospitales e iglesias, administraban los diezmos es un “poder del Estado sobre la iglesia”.
5. Tribunal del Santo Oficio (la Inquisición) se encontraba en la escuela nacional de México en Santo Domingo, y se llevaban a cabo procesos contra civiles por diversos delitos referentes al ámbito religioso como era la herejía, la brujería, etc., podía emitir sentencias que el mismo cumplía.

En el territorio de las colonias españolas existía también otras instituciones aparte de las ya mencionadas en México se encontraban:

- a. El Virrey que era el representante directo del rey y por lo tanto se le trataba como a uno, contaba con los títulos de vicepatrono de la iglesia, capitán general, gobernador del reino colonial, presidente de la audiencia, superintendente de la real hacienda. A los virreyes junto con las audiencias se les consideraba responsables del poder colonial, pues a falta de cualquiera de los dos el otro se encargaba de sus funciones. El virrey era el representante directo de la corona su gobierno al principio fue vitalicio y después tuvo un término de tres y cinco años. Al principio los virreyes tuvieron la libertad en sus decisiones más tarde no fue de tal modo. Del virrey dependían los funcionarios administrativos, pro que giraba “instrucciones” o circulares

- a los segundos. Además de expedir ordenanzas de buen gobierno o reglamentos bajo el consentimiento del consejo de indias.
- b. Las audiencias eran intermedios entre la monarquía y los problemas de la colonia y su provincia, además de tener funciones judiciales, como tribunales civiles y penales y en cuanto a las administrativas cuando sustituían al virrey.
- c. Gobernadores, alcaldes mayores o corregidores, intendentes. Yucatán, Nueva Vizcaína, Nuevo León y Nuevo México tuvieron gobernadores con poderes y para los pequeños distritos estaban a cargo de corregidores o alcaldes mayores estos se encargaban pues de reinos y señoríos que eran la cabecera de otros.

De acuerdo con Toribio Esquivel Obregón citado por el maestro Ignacio Burgoa, la América colonizada por los españoles es dividía en cuatro virreinos y cuatro capitanías generales. Los virreinos era: Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata, las capitanías generales eran, Guatemala, Chile, Venezuela, Cuba y Florida.

La división del territorio era en los denominados “reinos o gobernaciones” mismos que se subdividían en provincias. De esa forma existieron:

1. " Reino de México.-
  - a. provincias de México,
  - b. Tlaxcala,
  - c. Puebla,
  - d. Antequera (Oaxaca y Michoacán).
  
2. Reino de Nueva Galicia.-
  - a. provincias de Jalisco,
  - b. Zacatecas,
  - c. Colima.
  
- a. Gobernación de Yucatán,
  - a. provincia de Yucatán,
  - b. Tabasco,
  - c. Campeche,
  - d. el Nuevo Reino de León.
- a. las provincias autónomas de Tamaulipas (nuevo Santander.)
- b. Tejas (nuevas filipinas.)
- c. Coahuila (nueva Extremadura)
- d. Sinaloa,
- e. Nayarit (nuevo Reino de Toledo).
- f. Vieja California,
- g. Nuevo México.”<sup>2</sup>

Organización que se modifico el 04 de diciembre de 1786 por la Ley de Intendencias y de acuerdo con la anterior cita quedo dividido el territorio por intendencias de la siguiente forma:

- A. intendencia de México,
- B. intendencia de puebla,
- C. intendencia de Veracruz,

---

<sup>2</sup> BURGOA, Ignacio. Op. Cit., Pág.65.

- D. intendencia de Mérida,
- E. intendencia de Antequera de Oaxaca,
- F. intendencia de Valladolid de Michoacán,
- G. intendencia de Santa Fe de Guanajuato,
- H. intendencia de San Luis Potosí,
- I. intendencia de Guadalajara,
- J. intendencia de Zacatecas,
- K. intendencia de Durango,
- L. intendencia de Sonora,
- M. intendencia de Sinaloa,

1. las provincias de Oriente:

- a. Nuevo León,
- b. Nuevo Santander ( Tamaulipas),
- c. Coahuila,
- d. Tejas.

2. la provincia de Occidente:

- a. Nueva Vizcaína,
- b. Nuevo México.

I. las gobernaciones de:

- ✓ Tlaxcala,
- ✓ Vieja California,
- ✓ Nueva California.

- d. Cabildos españoles e indígenas estos regían y administraban las ciudades matrices tenían un gobernador, los alcaldes ordinarios, los regidores y el alguacil mayor y sus reglas eran las costumbres antiguas.
- e. Los tribunales comunes se encargaban de asuntos civiles y penales pero para los indios solo se les aplicaban las leyes de indias y para los negocios con la península la jurisdicción correspondía a los consulados. “Otros tribunales fuerón: los Militares, el real tribunal del minería (con facultades judiciales, administrativas y legislativas, se dice que judiciales al intervenir en juicios de asuntos mineros), de la Acordada (para castigar salteadores de caminos), de la Santa Cruzada, de la Inquisición, de los Mostrencos, Vacantes e Intestados, de Correos, de la Hacienda Real, Eclesiásticos, Mercantiles y los Consulados. Demás de los jueces de Aguas, de Lotería, de Gallos, de Juego de Pelota y Alcaldes de Mesta, y de las Pesquerías de Perlas, Juzgados de Indios, etc.”<sup>3</sup> también se contaba con los Tribunales de Hacienda y de cuentas que se encargaba de todo lo relacionado a la materia, manejaba el sistema financiero y ejercía funciones patrimoniales. Se formaba por un tesorero que recibía y pagaba el dinero, los metales y un contador para la contabilidad pública. El virrey lo presidía. El principal impuesto en la colonia consistía en el referente a la extracción de metales y piedras preciosas.
- f. El municipio fue la primera institución española aplicada en el territorio americano fue creado por Cristóbal Colón en a isla la española y

---

<sup>3</sup> SERRA Rojas, Andrés, Op. Cit., Pág. 59.

llamado “la Isabela” el segundo municipio americano se fundó en México por Hernán Cortés en Veracruz denominado la Villa Rica de la Veracruz que tenía dos alcaldes, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capital de entradas, un maestro de campo, dos alférez del real, un escribano y un justicia mayor. Los primeros municipios tenían un ayuntamiento y eran elegidos sus miembros por el pueblo (conservando una tendencia democrática) más tarde esos cargos se vendían. Sus facultades se basaban en: el cuidado de las obras públicas, puentes y caminos, la vigilancia de los mercados, venta y mesones; disfrute común de pastos y montes; corte plantación de árboles; remate de los derechos de vender carne y pan; ordenanzas; repartimiento de ciudades; caballerías y pecunias; cárceles, hospitales y cementerios, servicios públicos como policía, agua potable, alumbrado y pavimento. El municipio fue y es una gran aportación de la cultura española a nuestra nación, implantado desde antes de la edad media y teniendo su esplendor en esta se encontraba caduco cuando lo trajeron al nuevo mundo los españoles. Estaban gobernados por un cuerpo colegiado que era el “ayuntamiento” o también llamado “cabildo” y se formaba por el alcalde, regidores y síndicos. El alcalde era el gobernador administrativo que contaba con independencia. El regidor era el encargado de los campos económicos administrativos y el síndico el representante en negocios jurídicos. Una característica importante de la monarquía española es que la soberanía residió en la persona del rey. En el principio de la colonia se encuentran características de autonomía como son. La existencia de los municipios, y la pretensión del respeto de las tradiciones indígenas las cuales se suprimieron en aras de la concentración del poder.

- g. El régimen de las encomiendas era un tipo de trueque con los indios a cambio de cultura y buen trato ellos trabajaban moderadamente, era la plusvalía de la tierra. Pero los encomenderos eran despiadados pues los trataban como esclavos.
- h. Las visitas y el juicio de residencia. La visita era una inspección judicial que se revisa a un funcionario en su conducta por otro funcionario. La residencia constituía un proceso seguido a un funcionario en su contra en el que se le cuestiona su conducta la sentencia decide su destino. Los funcionarios tenían que declarar su patrimonio antes de aceptar su cargo. El aprovechamiento de los recursos públicos y la venta de puestos produjo la cultura de indiferencia y se considero a los puestos públicos como corrompidos.

En lo referente a la economía en la época colonia en primer termino se tiene la propiedad que para los indios era solamente un aspecto de la vida que resolvía las veces inmediatas de las personas y para los españoles era una investidura de poder individual (parcela o milpa) el fundo legal es donde se encontraba el pueblo. Solo los españoles tenían la propiedad individual.

La doble partida fue un método contable novó hispano de la Real Hacienda. Este fue implementado por autoridades españolas en el erario de la nueva España el objeto era el de tener un mayor control sobre el mismo con ayuda de nuevas técnicas entre los organismos a las administraciones privadas. La real hacienda de la nueva España poseía una característica especial que era la de tener un sistema fiscal diferente a los de Europa. Cuando el primer conde de

Revillagigedo fue nombrado Virrey de la nueva España y en 1753 cambió las alcabalas del distrito de México del consulado a la entonces burocracia. En 1779 se implantó al cargo de fiscal de la real hacienda de la nueva España y fue muy importante para poder tener el sistema de intendencias ya arriba mencionado. En el período de 1786-1821 se dio una crisis administrativa de la nueva España que extrañamente produjo un acercamiento entre las autoridades de las provincias y organismos particulares con el fin de fomentar la recaudación en los ingresos y se ordenó aplicar el método de la doble partida, lo que produjo un descontento en la burocracia, igual como sucedió en Castilla con el mismo método que no funcionó y se aplicó en América con la esperanza de que funcionara por las diferencias que existían, sin embargo por el descontento de la burocracia, los costos por la implantación del método y otras medidas fue muy alto motivo por el cual la aplicación de este método fue suspendido. Pero dejó algunas de sus características operando en la administración de la nueva España como son la excesiva centralización y la uniformidad en la administración además de otros elementos contables.

Ya en el aspecto de las finanzas públicas de la colonia, "los ingresos del gobierno de la Nueva España estaban divididos en cuatro ramos:

1. comunes.- servían para sufragar los gastos del virreinato y auxiliar a los de la Habana, Louisiana, Florida, Panzacola, Santo Domingo, Trinidad y Filipinas.
2. remisibles.- sus productos íntegros se reemitían a la metrópoli, para gastos en sus dominios de Europa.
3. particulares.- los que estaban destinados a objetos especiales, aunque pertenecieron al rey.
4. ajenos.- ingresos que no pertenecían al erario y solo vigilaba este su buena administración."

De los comunes se desprendían otros grupos como son:

- a. los relacionados con la minería que eran:
  - ✓ Los derechos sobre el oro y la plata.
  - ✓ Derechos del real ensaye de oro y plata.
  - ✓ Por la amonedación se cobraba un real de señoreaje por marco de plata.
  - ✓ El alumbre, cobre, estaño y plomo
  - ✓ Las salinas que pertenecían al rey.
  - ✓ La pólvora era fabricada en administración por cuenta del rey y vendida a beneficio del erario.
- b. con la agricultura y la ganadería eran:
  - ✓ La concesión, confirmación y composición de títulos de tierras y aguas.
  - ✓ Los censos y cánones que se pagaban por gravámenes que soportaban algunos bienes raíces a favor de la real hacienda.
  - ✓ Los derechos sobre grana, añil y vainillas.
  - ✓ Los pulques, que eran de los ramos más productivos: cerca de un millón de pesos por año.
  - ✓ El derecho de licencias, pagado sobre fierros de herrar ganado, por derecho de abasto, a razón de \$10.00, por cada 100 animales de ganado mayor y de \$ 5.00 por otro tanto de ganado menor y por el establecimiento de obrajes, batanes, trapiches, curtidurías, mesones, olinos, presas y baños.



- ✓ Los cordobanes y corambres, que estaban estancados y arrendados en la capital y, permitidos, pagaban la licencia respectiva en las provincias.
- c. las del comercio:
- ✓ las alcabalas o impuestos sobre toda venta y trueque, empezados a cobrar desde 1575, que eran al principio de 2% y tras muchas variaciones quedaron por fin en 6%.
  - ✓ El almojarifazgo o derecho aduanal, pagado en los puertos de mar por toda mercancía que salía o entraba.
  - ✓ Los comisos o artículos de contrabando que eran confiscados.
  - ✓ Las pulperías o tiendas de comestibles o ropa, que pagaban unos \$ 30.00 o \$40.00 al año.
  - ✓ La nieve, que estaba estancada y arrendada.
  - ✓ Los caldos o aguardientes, vinagre y licores, vendidos de España.
  - ✓ La lotería, establecido el 7 de agosto de 1770, con un capital de \$1.000.00.
- d. de comunicación:
- ✓ la armada y avería, que eran derechos que se pagaban al introducir los efectos ultramarinos en el puerto.
  - ✓ El anclaje, pagado por las embarcaciones que entraban a carenarse en los pontones reales.
  - ✓ El lastre o piedra suministrada a los buques por cuenta del rey.
- e. los nobles pagaban servicios de lanzas desde 1632, en vez del número de hombres armados que antes tenían que dar al rey, cuando los necesitase.
- f. Empleados:
- ✓ Los que obtenían oficios vendibles de la corona, los compraban a esta por una o dos vidas y en este caso podían renunciarlos; el nuevo adquiriente solo pagaba una parte de los que valía el empleo.
  - ✓ La media anata civil, que era el sueldo correspondiente a medio año, se satisfacía al entrar en posesión de todos los oficios conferidos por el rey.”<sup>4</sup>

Respecto a las audiencias que se establecieron en cada provincia comenzando con la de Guadalajara ya mencionada, el virrey en su conjunto podía establecer cierto orden, esas audiencias tenían facultades administrativas, legislativas al ser un órgano consultivo del virrey y al revisar y aprobar las ordenanzas que se dieran a la población y promulgar leyes para un mejor gobierno, judicial por que se consideraban como tribunales de apelación de recursos contra alcaldes ordinarios y los corregidores o alcaldes mayores.

El rey contaba con funcionarios que le informaban sobre las gestiones del virrey que se encontraba sujeto a juicio político o “juicio de residencia”.

La decadencia de la corona española empezó en el siglo XVIII con la dinastía de los Borbones en cuanto surge el absolutismo monárquico

Con la intervención de napoleón en España el rey abdicó la corona a favor de su hijo Fernando VII a lo que sugiere napoleón se le asigne a su hermano José Bonaparte el trono de España, siendo para el pueblo español un usurpador era tanta la inconformidad de este que se le apodó “Pepe Botellas”. Con la abdicación de Carlos IV y la usurpación de José Bonaparte, Fernando VII devolvió la soberanía al pueblo.

<sup>4</sup> LÓPEZ Rosado, Diego G. “Historia y pensamiento económico de México” tomo I, UNAM, D. F., México. Pág.41.

Fue el 18 de marzo de 1812 con la expedición de la Constitución de Cádiz que poseía tendencias liberales al considerar como iguales a todas las castas junto con los peninsulares y tendiendo como españoles a todas las personas residentes en territorios de la corona española. Esta constitución se convirtió en la base de los nuevos grupos políticos con ideas de estructuración jurídico- constitucional, de una nación independiente.

## ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA

En las colonias americanas se reflejo las nuevas ideas europeas de la ilustración. La influencia de la cultura indígena se hace notar en libros con sus costumbres, organización, vida y economía y por lo tanto se defiende “la capacidad intelectual” de los indios y mestizos y se origina la nacionalidad y el amor a la patria. En la Nueva España cobra importancia en el siglo XVIII la imprenta y las escuelas, y en este mismo siglo surge las imprentas clandestinas que informaban a sobre los pensamientos propios de la ilustración europea. El sentimiento de nacionalidad propia se vieron reforzados por los trabajos de Juan Ruiz de Alarcón, sor Juana Inés de la Cruz, Carlos de Sigüenza y Góngora, etc. Se considera al período entre 1810-1824 como el nacimiento del Federalismo Mexicano. Para el estudioso León Javier Martínez Sánchez aunque nuestro federalismo tenga semejanzas con el norteamericano la diferencia es la esencia que poco a poco se ha dio adquiriendo, la más destacada de las diferencias es la autonomía con que contaban las trece colonias norteamericanas antes de convertirse en un Estado Federal, elemento del que carecían las provincias de la Nueva España

La independencia de nuestro país como muchos países Latinoamericanos se recuerda no solo como la liberación del yugo español sino de todos los males que trajo consigo la “civilización de los pueblos nativos” aunque en los tres siglos de colonialismo se gano algunos conceptos del mundo internacional y el conocimiento de muchas situaciones, así como el salir del aislamiento en que encontraban las civilizaciones prehispánicas, se perdió mucho más por los saqueos realizados tanto por los conquistadores como por los nuevos colonizadores estos saqueos se refieren no solo a los recursos naturales y la casi destrucción de nuestros orígenes sino también a las serias violaciones de los valores que poseían los nativos y la degeneración cultural.

Para poder adentrarnos al momento histórico donde se desarrollo la independencia de nuestro país nos encontramos varios aspectos que vale la pena señalar como son el hecho que la monarquía española se enfrentara a el poder bélico francés y sus derrotas ante este, el golpe de Estado de los latifundistas españoles contra el virrey de la Nueva España, la intervención de napoleón, la abdicación de Carlos IV y el nombramiento de José Bonaparte como monarca de España en sustitución de Fernando VII (dejando por tiempo indefinido la soberanía de la nación en manos del pueblo) quien dictase la Constitución de Cádiz del 19 de septiembre de 1812 con claras vertiente liberales, además de las influencia de los pensadores europeos de la Ilustración con sus pensamientos políticos liberales.

La primera impresión de esta Constitución era la de hacer prevalecer la organización de la antigua colonia. Las consecuencias de esta constitución en la Nueva España era la creación de seis diputaciones provinciales (la Capital, San Luis Potosí, Guadalajara, Yucatán, Monterrey y Durango) teniendo una organización provincial dirigida por un jefe político, un intendente y su

diputación, que estaban bajo la sombra del gobierno madrileño. La Constitución de Cádiz tenía cuatro artículos todos ellos dirigidos especialmente a las colonias donde delimitaba las funciones de los diputados. Otra aportación de esta Constitución fue el reconocimiento de dos niveles de gobierno que eran las provincias y los municipios. Uno de los diputados más destacados fue Miguel Ramos Arizpe que participo en la elaboración de la Constitución de 1824

En el territorio de la Nueva España el movimiento de independencia no surgió por un hecho aislado sino por la incongruencia e inequidades entre sus pobladores y las claras divisiones entre las llamadas castas. Los criollos y los peninsulares quienes se encontraban en mejores condiciones que las demás secciones de la población se encontraban ampliamente alejados ya que los peninsulares gozaban de mayores beneficios que los criollos siendo una "raza" utilizada para los intereses de los peninsulares, además de poseer cargos de menor importancia en el gobierno de la Nueva España y la imposibilidad de superarse, y fueron precisamente estos quienes comenzaron a infundir las ideas europeas en el pueblo, al tener la información y los medios necesarios, como la capacidad para leer y acercarse a los medios de divulgación de la época. Eran los criollos quienes podían estudiar y acercarse a las ciencias, la cultura y la teología. Además de que fueron expulsados literalmente a las provincias donde siguieron con sus ideas y conformación de grupos de disertación para lograr el cambio que esperaban en su relación con la corona española. Por lo tanto era claro que los principales personajes de la Independencia fuerán en su mayoría criollos, incluso el más destacado era sacerdote teniendo en consideración que estos son educados de una manera más especial y rígida, estaba plenamente relacionado con los nuevos cambios necesarios para la población en la Nueva España.

El movimiento de Independencia comenzó en septiembre de 1810 al descubrir la conspiración de los constituyentes reunidos en Querétaro. Sus principales dirigentes que contaban con ideales europeos de la época de la ilustración como son Miguel Hidalgo y Costilla, Ignacio Allende, doña Josefa Ortiz de Domínguez y José María Morelos y Pavón de este último se debe el documento que en lo posterior formaría la base de una nueva "estructuración política jurídica." Aunque en un inicio en el grito de dolores el cura Hidalgo y Costilla (llamado "el padre de la patria") con el que dio comienzo la lucha armada, proclamaba como único soberano legítimo a Fernando VII.

No existió un documento único por los dirigentes del movimiento independentista se expidieron decretos o bandos. De los documentos más importantes se encuentran "Los Elementos Constitucionales" de López Rayón y "Los Sentimientos de la Nación" del cura José María Morelos y Pavón, cuyas principales aportaciones del primero de estos, era la abolición a la esclavitud, la eliminación de las desigualdades por castas, reconocía como emperador a Fernando VII y las prohibiciones de torturas. Mientras que "Los Sentimientos de la Nación" rompió con la fidelidad de Hidalgo para con la corona española y Enrique VII, establece que la soberanía la posee el pueblo, la discusión en el Congreso para la aprobación de leyes, y el punto más importante para nuestro estudio que se encuentra en el artículo 22 donde dice " que se quite la infinidad de tributos, derechos e imposiciones que más agobian, y se señale a cada individuo un 5 % de sus ganancias u otro cargo igual de ligero, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esa corta

contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de los empleados”<sup>5</sup>. De ambos documentos surgió la constitución de Apatzingán.

Estos fueron pues las bases que siguió la Constitución de Apatzingán. Que influyó para creación del Primer Congreso Constituyente Mexicano o llamado también el Congreso de Chilpancingo que emitió dos trascendentales documentos que son:

1. el decreto de Independencia de la Nueva España del 06 de noviembre de 1813; y
2. el decreto constitucional para la libertad de la América mexicana que ya no se pudo elaborar en Chilpancingo sino en Apatzingán por cuestiones bélicas se cambió de lugar y de ahí se tomó su nombre, el 22 de octubre de 1814.

La constitución de Apatzingán concreta las siguientes importantes cuestiones que son:

- a. la soberanía popular;
- b. la separación de poderes;
- c. el principio de igualdad constitucional
- d. el establecimiento de la religión católica como única;
- e. las garantías de los gobernados;
- f. el juicio de residencia.

Se especificaba la división territorial en 17 provincias que eran:

- I. México,
- II. Puebla
- III. Tlaxcala
- IV. Veracruz
- V. Yucatán
- VI. Oaxaca,
- VII. Tepic,
- VIII. Michoacán,
- IX. Querétaro,
- X. Guadalajara,
- XI. Guanajuato,
- XII. San Luis Potosí
- XIII. Zacatecas,
- XIV. Durango,
- XV. Sonora,
- XVI. Coahuila, y
- XVII. Nuevo Reino de León,

Pero no se encontraban Texas, Nuevo Santander, Nuevo México y las Californias incluidos.

En el surgimiento del Estado Mexicano que surgió por la voluntad soberana emitida por un ente facultado históricamente, jurídica y políticamente para ello, se pueden encontrar las bases para una Constitución así como la necesidad de esta.

Dentro del período de Independencia que se encuentra entre 1815 y 1820 el movimiento se estanca, por un cese de avances, lo que produce que las clases altas de la época colonial traten de obtener acuerdos con los

---

<sup>5</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales”, Porrúa, D. F., México, 1988.. Pág. 64.

principales dirigentes del movimiento como con Iturbide, este trato se refirió principalmente a proporcionarle apoyo económico lo que hizo que este incrementara su poder y tratara de obtener un cargo político importante por medio del Plan de Iguala pronunciado por el mismo.

El Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, se conformaba por las siguientes ideas principalmente que son: la unión, la independencia, aceptación de la religión católica como única (lo que hacía que el clero colonial conservara sus privilegios), los criollos y peninsulares de sociedad, tendrían beneficios y respeto de sus bienes, se reivindicaría la monarquía y permanecería el orden social colonial.

Los Tratados de Córdoba se consideran como una consecuencia del anterior ya que en sus cláusulas se encuentran varios puntos semejantes al Plan de Iguala, pero lo que lo distinguía era que la nueva denominación del territorio sería la de "Imperio Mexicano" cuyas características serían las de ser una nación soberana y gobernada por un monarca que bien podía proceder de la casa española o bien podía asumirlo Iturbide, además de que este fue parte de la suscripción de los mismos. Los Tratados de Córdoba junto con el Plan de Iguala fueron la base que del decreto la independencia de México del 27 de septiembre de 1821, que se consumó con la entrada del ejército trigarante en la ciudad de México.

El Primer Congreso Mexicano constituyente del 24 de febrero de 1822 se integraba por 102 diputados y tenía como principal objetivo el de organizar al país constitucionalmente

El Primer Congreso Constituyente reconoció a Iturbide como emperador del Imperio Mexicano. El régimen por lo tanto sería el de la monarquía hereditaria, el poder se concentraría en la persona del emperador. La forma por la que se le nombro fue a base de una manifestación militar aclamando a Iturbide como emperador y presionando de tal manera al Congreso para que realizara las formalidades, ya que de lo contrario tendrían un golpe de Estado. Una vez nombrado Iturbide y tener el poder para mandar sobre el Congreso este, lo disolvió por considerarlo como una amenaza el 29 de mayo de 1822, y estableció una Junta Provisional Gubernativa en sustitución del Congreso de la cual emanaban las reglas supremas de la nueva nación. Esta Junta Provisional emitió el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, además de elaborar el Proyecto de Estructuración del Nuevo Gobierno en base al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

En varios puntos del país se originaron movimientos en contra de el nuevo imperio y su monarca uno de ellos era el encabezado por el general Antonio López de Santa Ana quién elaboró el Plan de Casa Mata el 01 de febrero de 1823 en el cual se desconocía a Iturbide o Agustín I como jefe de la nueva patria independiente y se convocaba a un nuevo Congreso Constituyente.

Ante las indecisiones de los gobernantes que se encontraban en la capital algunos Estados se hicieron escuchar en 1823 Yucatán, Texas, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Zacatecas, Oaxaca y Puebla al advertir que se consideraban Estados libres y se unirían a México si este se regía por un sistema Federal en el Plan de Casa Mata. El Congreso Constituyente Mexicano lanzó la convocatoria para integrar un nuevo congreso el 21 de mayo de 1823 por diputaciones de todo el territorio nacional.

Con la falta de apoyo popular y militar Iturbide abdicó el 31 de marzo de 1823. Pero el Congreso Constituyente que ya se había convocado no reconoció la abdicación, ya que desconocía su derecho a gobernar. En 1823 el Constituyente otorgó el voto a cada provincia ahora llamada Entidad. Ya que en el Plan de Casa Mata algunos Estados habían amenazado al gobierno central con la segregación.

#### CONSTITUCIÓN DE 1824

Mientras el Ejecutivo Federal se encontraba en manos de un triunvirato entre Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Los Estados comenzaron a presionar para que el Congreso se decidiera a conformar a la nación en un régimen federalista, autonombrándose cada una de ellas como "entidades libres", como fue el caso de Guadalajara en 09 de mayo de 1823 y Oaxaca al ser la primera entidad en declararse independiente de la capital. Lo que más tarde el Congreso calificaría como el germen federalista y que se tradujo en el establecimiento de un régimen popular, representativo y federal, el 07 de noviembre de 1823 contando el Congreso como presidente de la comisión de constitución con Miguel Ramos Arizpe. Dentro de este Congreso se desarrollaron los debates decisivos entre el unitarismo y el federalismo siendo este último plasmado en el "Acta de Constitutiva de la Federación" del 31 de enero de 1824 y en la Constitución de octubre del mismo año.

Esta mencionaba en su artículo 5º el establecimiento de la forma de gobierno y en el 7º nombraba a cada una de las provincias con la denominación de "Entidades", además de dar las bases necesarias para la futura Constitución de 1824. Se destacaron en el terreno de la soberanía las ideas de Morelos que fueron mencionadas en la Constitución con las que la soberanía sería delegada en las manos de los representantes del pueblo. Misma que no fue plasmada en la Constitución de Apatzingán y cuyos autores fueron Herrera, Quintana Roo, Otero Castañeda, Verduzco y Argóndar, el 22 de octubre de 1814.

Aunque con anterioridad de la Constitución de 1824 la mayoría de los legisladores y los mexicanos se encontraban convencidos de la necesidad de formar un Estado Federal además de que la Acta Constitutiva de 1824 lo estipulaba en su artículo 5º, el constituyente se encontraba enfrascado en una acalorada discusión para poder establecerlo en la Constitución, por un lado lo defendían algunos diputados como Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías, Manuel Grecencio Rejón, etc., y por otro lado los conservadores como Fray Servando Teresa de Mier, José María Becerra entre otros. Los argumentos utilizados por los liberales era la de la voluntad general y las presiones de las provincias.

Esta constitución contenía " 171 artículos, divididos en siete títulos, los dos primeros referidos a su forma de gobierno, república representativa y federal; la división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la adopción de la religión católica, apostólica y romana como única; el título III de la integración del Poder Legislativo de la Federación, el título IV del supremo Poder Ejecutivo de la Federación, el título V del Poder Judicial de la Federación, el VI la organización de los Estados de la Federación (obligaciones, organización administrativa interior, la cláusula de no oposición al gobierno central); el título VII observancia, interpretación y reforma de la propia Constitución". Como datos importantes se puede destacar que existía la figura

del vicepresidente y que el tiempo de su cargo era el de cuatro años y no podrían reelegirse, el primer presidente electo fue Guadalupe Victoria y como vicepresidente tenía a Nicolás Bravo.

Fuerón dos las razones claras por las que se optó por el federalismo que son:

1. la influencia del norte y el constituyente de Filadelfia.
2. además del repudio al sistema español. Que se basaba en una idea centralista.

De acuerdo con Don Mariano Otero citado por Burgoa defiende al federalismo mexicano de la constitución de 1824 con las siguientes palabras “no imitaron (refiriéndose a los diputados de constitución de 1823), pues, estúpidamente nuestros padres, ellos (como los norteamericanos) cedieron a una ley universal, a una ley que, nunca desmentida, era obra de la naturaleza y no de los hombres”<sup>6</sup>

En esta constitución se encontraban las ideas federalistas al ofrecer que cada provincia se rigiera por leyes parecidas a sus usos y costumbres. Apoyaba sus industrias tanto de forma federal como local para lograr un desarrollo y resolver sus problemas sin la obligación de acudir al poder central por lo mismo se dice que no solo adoptamos al federalismo sino que lo hicimos nuestro. La constitución de 1824 otorgaba a los Estados determinadas funciones o competencias como son: “1. de designar con toda independencia sus propios órganos de gobierno, 2. autoorganizarse política y jurídicamente sin transgredir los principios establecidos al respecto por la constitución federal, 3. la de participar en la integración del Poder Legislativo de la Unión, 4. la de intervenir en todo proceso de reformas o adiciones a los textos constitucionales que rigen el Estado Federal de que forman parte integrante conjuntamente con las cámaras Legislativas del Congreso de la Unión.”<sup>7</sup>

Más tarde cada uno de los Estados se instauró congresos constituyentes para redactar sus propias constituciones como por ejemplo en Guanajuato fue el 25 de marzo de 1824 quienes nombraron sus autoridades interinas mientras se elegían por vía de elección popular.

La primera constitución de 1824 al igual que la norteamericana no hace una distribución de facultades tributarias sin embargo faculta al congreso de la unión para establecer las contribuciones necesarias para solventar los gastos de la nación así como para saber su inversión de la que hace responsable al ejecutivo. Sin embargo en ese mismo año el Congreso emite la Ley sobre la Clasificación de Rentas Generales y Particulares donde se pretende establecer la distribución de competencias tributarias.

El período siguiente es caracterizado por la lucha de dos tipos de pensamiento entre los bandos de los liberales y los conservadores. Estas sugerían la forma de organizar políticamente al país. Los liberales consideraban que se debería de adoptar nuevas formas como las de separar a la iglesia del Estado, nuevas leyes que cambiarán de una manera radical la vida cotidiana y ser una república federal, democrática. Los conservadores deseaban seguir con las tradiciones de gobernar y de vivir con los privilegios

---

<sup>6</sup> BURGOA, Ignacio, Op. Cit., Pág. 90.

<sup>7</sup> “El Constitucionalismo en las Postrimeras del siglo XX”, “La Constitución Mexicana 70 años después” Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas del Gobierno de Querétaro, UNAM, 1988. Pág. 215.

que se tenían en la colonia, tener una república centralista, además de defender los intereses de la iglesia.

En 1833 Antonio López de Santa Ana había asumido la presidencia de la república este sugería la devolución de los beneficios de los que gozaban la iglesia y los militares. Nunca se le reconoció a Santa Ana como figura determinada de uno de los dos partidos en los que se encontraba dividida la población de México ya que bien podía estar de parte de los federalistas como de los centralistas. Sin embargo lo que si se le reconocía era su lucha por conservar los privilegios para las clases altas, los militares y los clérigos. Por influencias de las ideas conservadoras se originaron las “Bases de la Nueva Constitución” en octubre de 1835 y en diciembre se expidió las “Siete Leyes Constitucionales de Reforma” ambas de carácter centralista. Santa Ana ocupó once veces la presidencia, mismas que se distinguían por tener elementos conservadores, convirtió a los Estados en departamentos disolviendo en cada uno de ellos sus legislaturas y su gobernador lo asignaba el Ejecutivo Federal.

El 18 de diciembre de 1836 se firmó el tratado de paz y amistad entre México y España en representación de nuestro país se encontraba Miguel Santa María y por España José María Calatrava.

Por la debilidad de la unión, las indecisiones de la mayoría. La inconformidad de otros, y el devenir de régimen de gobierno en 1845 se llevó a cabo la segregación de Texas y su anexión a Estados Unidos de América. Más tarde en 1843 se emitieron las “Bases Constitucionales o Bases Orgánicas” en la cual se podían encontrar tendencias claramente centralizadoras. En 1853 los federalistas llevaron al poder a Santa Ana quien expidió las “Bases para la Administración de la República” que tenía características centralistas, ya que el poder lo concentraba en el Ejecutivo Federal.

En 1836 cuando imperaba el centralismo resolvieron el problema de los conflictos tributarios al determinar que ninguno de los departamentos (Estados) podía fijar contribución alguna que el congreso no hubiese autorizado con anterioridad. Para 1846 se volvió al federalismo y se restauró la constitución de 1824, el congreso expidió una nueva Ley de rentas donde otorgaba a la federación algunos impuestos como: “el comercio exterior, el consumo de productos extranjeros, la acuñación de moneda, el tabaco, el correo, la lotería nacional, además de que los estados debían pagar a esta una contribución sobre la base de un contingente que se basaba en la población.”<sup>8</sup>

## CONSTITUCIÓN DE 1857

Fue el plan de Ayutla el que derrocó a Santa Ana en 1854. Pero fue hasta 1855 que Santa Ana fue vencido por Juan Álvarez e Ignacio Comonfort. El primero de estos asumió el gobierno interino mientras se elegía al presidente constitucional y emitió la Ley Juárez del 23 de noviembre de 1855, en la que se limitaba el poder de la iglesia. Fue Comonfort impulsado por los federalistas quien fue electo y en 1856 promulgó “El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana” también era de carácter central. Sin embargo en 1857 se pensó en organizar de una manera sólida el federalismo nacional que se planeó al estilo norteamericano pero con adaptaciones a la realidad mexicana y al pueblo nacional. El Congreso Constituyente de Querétaro proponía nuevos principios que eran los de igualdad de derechos de los ciudadanos, prohibía la esclavitud, implantaba la libertad de enseñanza, de pensamiento y de imprenta,

---

<sup>8</sup> DE LA GARZA, S. Francisco “Derecho Financiero Mexicano” 16ed, Porrúa, México, D. F.1990. pág.214.



prohibía los fueros militares y eclesiásticos y los votos monásticos, y nuevos horizontes políticos para la nación, además de querer reafirmar la constitución de 1824 y la discusión sobre la libertad y la soberanía de los Estados.

Emilio Rabasa hace mención de Don Marcelino Castañeda en la relación de los Estados y su importancia en el Congreso del 1857 "Vigor y responsabilidad en el centro por medio de la cooperación de los Estados"<sup>9</sup> esto aún no es asimilado por el gobierno central, para poder calculará la importancia relativa de cada Estado se toman en cuenta su organización interna y las relaciones tanto "activas" como "pasivas" que tienen con el poder central.

En todo el período en que se hallaba el país en un devenir entre el centralismo y el federalismo la facultades tributarias no que daban bien definidas para cada orden de gobierno por lo tanto se origino la doble tributación incluso a considerar que esta atribuciones son de la federación.

En el período anterior al de la Constitución de 1857 la situación en que se encontraba el país era del todo diferente a la planteada en la Constitución de 1824 ya que se encontraba sumergido en una cruel guerra entre liberales y conservadores además de que perdió más de la mitad de su territorio nacional, el Constituyente se encontraba en la discusión entre reestablecer la constitución de 1824 o tener una nueva constitución ya que se encontraba en la anterior Constitución Federal varios errores y la falta de garantías individuales, llegaron a la conclusión de hacer algunos ajustes para que el 11 de febrero de 1856 se promulgara por el presidente en turno Ignacio Comonfort. Esta constitución tenía un nuevo capítulo de garantías individuales, la aclaración de que la soberanía se encontraba en el pueblo o se encuentra en un gobierno republicano, representativo, democrático, popular y federal. Para algunos autores esta Constitución tienen un fuerte carácter humanista "consta de 128 artículos, divididos en ocho títulos"<sup>10</sup> las obligaciones de los Estados de la federación en cuanto a su administración interna se encontraba en la Constitución en el capítulo V.

Dentro de esta constitución no se encontraban enunciados los impuestos los cuales gravaría cada orden de gobierno, solo menciona que las contribuciones referentes al comercio exterior y la emisión de estampillas se encontraban con el carácter de exclusivas para la federación por lo tanto prohibidos para los estados. Entonces provocaba la existencia de la concurrencia tributaria.

En la constitución de 1857 surgió el artículo donde se obligaba a los mexicanos a contribuir en las finanzas públicas de la federación. De los Estados y los Municipios donde, además de facultar al congreso para poder aprobar el presupuesto anual de la federación, y que el ejecutivo proponía, incluyendo el artículo donde se menciona la atribución de poder establecer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

En ese mismo año y en los posteriores la Constitución de 1857 se vio amenazada por diferentes planes conservadores como el de Tacubaya donde el general Zuloaga se proclamaba presidente. Hecho que dio inicio a la guerra de reforma en la que por un lado se encontraban los liberales defendiendo al

---

<sup>9</sup> RABASA, Emilio "La Constitución y la Dictadura" 6ed., Porrúa, México, 1982. Pág. 226.

<sup>10</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano, Op. Cit., Pág. 77.

federalismo y los conservadores en búsqueda de un centralismo. Por el lado liberal se encontraba el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para defender la legalidad y la república que era Benito Juárez, este contaba con el apoyo de los Estados Unidos de América para vencer a sus enemigos y reestablecer la unidad el 01 de enero de 1861. La república federal nuevamente se ve amenazada por las pretensiones de países europeos de invasor México debido a las deudas que este había contraído y la suspensión de los pagos determinado por Juárez con los gobiernos de España, Francia e Inglaterra el gobierno federal negocio por nuestra parte con don Manuel doblado en el pueblo de la soledad el pago de las deudas con la condición de que regresarán a su países lo barcos de estos países que se encontraban en Veracruz, pero Francia no accedió y esta trato de imponer una monarquía en México apoyados por el ejercito conservador. El 05 de mayo de 1862 en Puebla el ejército mexicano derroto a los invasores franceses y a sus aliados conservadores. Sin embargo el ejército francés superaba en armamento y hombres, al ejército mexicano por lo que lo derroto y logró entrar a la capital. Napoleón III ofreció entonces la corona del Imperio Mexicano a Fernando Maximiliano de Habsburgo. Quien acepto con la condición de tener la ratificación del voto de la Asamblea por el plebiscito popular. Sin embargo para desilusión de los conservadores que lo habían apoyado este poseía ideas liberales como son: "la exigencia del pase oficial para los documentos pontificios; decreto la tolerancia de cultos y la nacionalización de los bienes eclesiásticos; secularizo los cementerios; creo el registro civil y expidió leyes sobre salarios y condiciones de trabajo pensiones y montepíos y estableció el sistema decimal de pesas y medidas." Pero por la falta de apoyo de Francia y el desconocimiento del partido conservador Maximiliano se quedo solo y Juárez lo derroto en Querétaro y San Jacinto, y fue fusilado el 19 de junio de 1867 en el cerro de las campanas junto con sus generales Miguel Miramón y Tomas Mejía, por considerarlos una amenaza a la soberanía nacional.

Fue entonces que los liberales se dividieron en tres los juaristas, los lerdistas y los porfiristas. Juárez siguió siendo presidente y en 1867 a 1872 y después Sebastián Lerdo de Tejada en 1872, hasta 1876. Porfirio Díaz subió a la presidencia por medio de un golpe de estado en julio de 1876 y la muerte de Juárez, se puede decir que en los periodos presidenciales de Porfirio Díaz (1876- 1880 y 1884-1911) se encontraba paz y un poco de prosperidad, pero fue a base de varios abusos a las clases pobres y a los indígenas, se consolido una economía cuyo elemento principal fueron las haciendas como las de azúcar, las de pulque, las de algodón, las mineras, etc. Cada rubro estaba dominado por ellas. En la época de don Porfirio Díaz el desarrollo nacional se consiguió con el avance de la tecnología y el impulso de la solidaridad nacional. Por esos tiempos la comunicación resulto beneficiada por la tecnología y los Estados lograrón tener mucho más interacción entre ellos pero hacia falta la conciencia de estos sobre su poder, su fuerza, armada y política, y sus derechos tan importantes como los de la federación. Considerarse como lo más importante del ámbito estructural federal ya que de lo contrario son meros Estados "títeres".

## CONSTITUCIÓN DE 1917

En 1910 se crearón por primera vez los partidos políticos para las elecciones presidenciales, pero por una maniobra electoral Porfirio Díaz fue

reelegido. Su principal opositor era Francisco I. Madero quién por medio de su Plan de San Luis se proclamaba como presidente, y llamo a una lucha armada el 20 de noviembre de 1910 bajo el lema de "sufragio efectivo no reelección", otros ideólogos importantes en este movimiento fuerón los hermanos Flores Magón. Dentro del Plan de San Luis se prometía resolver el conflicto sobre las tierras. Así fue que el país entero se vio sumergido en un movimiento armado en contra del gobierno federal encabezado por una dictadura porfirista, es conocido como la Revolución Mexicana en la que se pueden destacar algunos caudillos como son Emiliano Zapata (en el sur), Pancho Villa o Doroteo Arango (en el norte), Pascual Orozco y Venustiano Carranza (en chihuahua). La Revolución Mexicana era en si un fuerte movimiento social armado que tenía como objetivo la obtención de un cambio radical en las condiciones de vida de las clases más bajas como los obreros y los campesinos que formaban el grueso de las tropas revolucionarias.

El movimiento maderista se vio favorecido, sobre todo en los Estados del norte de la república, por la amplia tradición de lucha política y armada del Partido Liberal Mexicano.

En mayo de 1911 Madero firmo los tratados de la ciudad de Juárez, cuyos acuerdos principales fuerón: la renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia de la república; nombramiento de Francisco León de la Barra que era el secretario de relaciones exteriores del gobierno de Porfirio Díaz, como presidente interino, quien se comprometió a convocar a elecciones populares presidenciales; cese de las hostilidades entre las fuerzas del gobierno y las de la revolución y licenciamiento de las fuerzas revolucionarias.

Francisco I. Madero asumió la presidencia el 06 de noviembre de 1911 por parte del Partido Constitucionalista Progresista, pero esto desencadeno un levantamiento de la clase conservadora que culmino con la "Decena Trágica" del 9 a 18 de febrero de 1913 en la ciudad de México, en la que fuerón asesinados Madero y el vicepresidente Pino Suárez, que dando a cargo del gobierno federal Pedro Lascurain que renuncia y asume la presidencia Victoriano Huerta el 26 de febrero de 1913 considerado este régimen como de terror, pero el 26 de marzo de 1913 Venustiano Carranza gobernador entonces de Coahuila emitió el Plan de Guadalupe, en el cual desconocía a Victoriano Huerta como presidente, a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como aquellos gobiernos de los Estados que después de treinta días de publicado este Plan reconocieran aún a los poderes federales y proclamaba como jefe constitucional de ejercito que a su triunfo asumiría la presidencia del país a Carranza, además de garantizar una elecciones populares federales, por lo que se puede ver este plan era estrictamente político. Con el avance del general Jesús Carranza sobre San Luis, la gobernación de Pablo González en Querétaro y la de Obregón en Irapuato, Huerta se preparo a salir del territorio nacional dejando el poder en manos del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Carvajal, no sin antes saquear las arcas de la tesorería general de la nación de donde extrajo algunos millones de pesos. Fue por medio de la firma del tratado de Teoloyucan donde Obregón por parte del ejercito comandado por Venustiano Carranza y Eduardo Iturbide por parte de Francisco Carvajal que se logró la paz en la nación.

Venustiano Carranza una vez elegido en unas votaciones populares ocupó la presidencia de la república (1917-1920) y convocó a un Congreso Constituyente en 1916 a una serie de reformas constitucionales, ya que se

había acordado permanecer con la Constitución de 1857. El Constituyente se inauguró en Querétaro el 01 de diciembre de 1916 dentro del congreso se encontraba la división de dos sectores los conservadores que solo pretendían algunos cambios a la constitución de 1857 y los radicales quienes sugerían cambios que garantizarán los derechos de los obreros, los campesinos, la repartición de tierras, una serie de derechos sociales para la población, se propuso la elección popular para la formación de los ayuntamientos municipales ideas que se habían originado por los movimientos revolucionarios como el villismo, el zapatismo y el magonismo. Fue aprobada la constitución con las reformas sociales de este Congreso el 05 de febrero de 1917 y se componía de 136 artículos divididos en nueve títulos, los artículos sociales que se habían incluido eran el 3º referente a la educación, el 27º a la propiedad tanto individual como la nacional, el 123º las garantías de los trabajadores tanto del Estado como de los particulares y el 130º con la separación del Estado de la iglesia así como la prohibición de los clérigos a intervenir en la política. La cual es considerada como la más adelantada a su época ya que reconocía el derecho de los trabajadores a organizarse, reduciéndose además el influjo de la iglesia.

En cuanto a la mención de los impuestos se reconocía el derecho de la federación así como de los estados y municipios de percibir contribuciones para sufragar sus gastos públicos, admitiendo la posibilidad de la concurrencia en dos o más impuestos.

Las consecuencias de la promulgación de la constitución fueron óptimas para lograr en el país un ambiente de paz y tranquilidad por lo menos el régimen se encuentra plasmado en nuestra carta máxima, y por lo tanto era un punto irrevocable por el hecho de que ya no se encontraba en discusión el poder conformarse en un Estado Unitario. Ha sido una constitución que ha mantenido un orden pacífico que ha perdurado hasta nuestros días. Ha sido la base de la legislación nacional, con la que infinidad de gobiernos ha trabajado.

En la constitución de 1917 se tuvieron diferentes apreciaciones de los poderes de la unión al legislativo se le tomó como contrapeso del ejecutivo siendo el aval de la soberanía de los Estados, se logró la libertad suficiente para que el pueblo poseyese democracia y Justicia social. En el período comprendido entre 1920 y 1960 la libertad sufrió algunos daños por el control ejercido por el poder central ya que el poder ejecutivo aumentó sus facultades creando una imagen de un poder que todo lo podía con lo que se podía encontrar en nuestro sistema rasgos de presidencialismo. El punto a discutir una vez que inició la vigencia de la constitución de 1917 ha sido la intervención federal en la vida estatal con la pérdida de autonomía y la limitación de desarrollo. Reflejados en las reformas del artículo 73 constitucional expandiendo las facultades del gobierno central siendo un total de 44 reformas en el período de 1917 al 2002. Tanto es el control de los poderes de la federación que antes los gobernadores eran designados por el presidente a quien le debían fidelidad aunque se llevara a cabo la formalidad de convocar a elecciones. Para Mariano Palacio Alcocer es un gran avance la reforma del artículo 105 constitucional de 1994 que hizo posible el poder promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad ante la suprema corte de justicia de la nación por problemas entre los tres niveles de gobierno así como con el distrito federal.

A lo largo de la historia se ha considerado a México como un país con un sistema federal teórico pero que con la práctica se convierte en un régimen centralista, al contrario de EUA que antes de su federalismo se encontraba disperso, por lo tanto al principio se pensó que no funcionaría la adopción del federalismo en nuestro país. Para el jurista Tena Ramírez el federalismo no posee todas las características que la historia norteamericana le ha delegado ni tampoco es la reacción a sus necesidades, sino que más bien el federalismo se ajusta a las necesidades y la vida cotidiana del país que lo aplica, es entonces una ley organizacional natural del ser humano.

## **b) FEDERALISMO.**

El sistema federal cobro mayor importancia en las teorías de la ilustración que más tarde se adoptaron principalmente en los países nacientes del continente americano como es nuestro caso. Pero al hablar del movimiento considerado como la Ilustración no solo puede designarse a un solo lugar y a una sola materia ya que fué un fenómeno que principalmente aconteció en el continente europeo y que tuvo grandes avances para la humanidad desde el descubrimiento de las leyes de la naturaleza de Newton con el empirismo científico que se basaba principalmente en la experimentación y la observación, hasta el contrato social de Rosseau, además de las aportaciones de Descartes en la afirmación de la razón humana como único método de búsqueda de la verdad, la lógica estricta. Al principio de esta era de iluminación los movimientos adoptaron diferentes nombres como son los *Lumieres* en Francia, la *Aufklärung* en Alemania, el *Enlightment* en la Gran Bretaña y el *Illuminismo* Italiano, más tarde fue que a todos ellos se les llamo la Ilustración, se puede decir que incluso cada uno de ellos tenía sus propias características. El resultado de todo lo anterior fue el desprendimiento de la idea del mundo en la que el centro ya no es ocupado por Dios.

Sin embargo para los principales pensadores sus ideas no fueron jamás vistas por los personajes centrales factores cambiantes de un gobierno como son el pueblo, sino que cayeron en las manos de la burguesía que en esos momentos había adquirido gran fuerza, incluso por los nobles. Pero también se toparon con su más grande enemigo que era la iglesia católica, quien los llegó a excomulgar y considerarlos como blasfemos.

La etapa conocida como la Ilustración Europea se origino por tres principales aspectos que se desarrollaban en el mismo momento en el siglo XVIII, que son:

1. “la transformación del pensamiento,
2. el desarrollo de la burguesía,
3. el aumento del poder del Estado”.

En este período la manera de percibir el mundo y cada aspecto de él era por medio de la razón humana, que es el bien supremo, mismo que les merecía toda su confianza sin límites para analizar e interpretar todo a su alrededor. Se dejó de lado las creencias impuestas por la iglesia. Creyeron vehementemente en la bondad, la capacidad y perfeccionamiento del ser humano. La burguesía iba adquiriendo poder e importancia por sus negocios y actividades

comerciales con su nueva riqueza adquirida por medio del trabajo que a comparación de la nobleza despreciaba por ser considerado como sucio.

El despotismo ilustrado surge cuando los monarcas europeos consideran peligrosas las nuevas ideas surgidas de la burguesía y por lo tanto trata de adoptarlas para una nueva estructuración social, “fue un intento por armonizar las nuevas ideas políticas del futuro Estado liberal con la monarquía.” Prueba de ello fue la presencia de Voltaire en la corte de Federico II, en Rusia se encontraba la correspondencia entre D’Alambert, Voltaire y Diderot con Catalina II, etc.

En esta misma época los pensadores políticos nacientes descubrieron que antes de las leyes de dios, del hombre y de la moral se encuentran las leyes naturales que son antecedentes de todas ellas y por lo tanto infranqueables, mismas que se encuentran dentro de la “constitución de nuestro ser”. De estas se deduce que el hombre en su esencia misma posee la capacidad de conocer pero no conocimientos. Y encuentran que la principal ley natural es la paz.

Los principales pensadores políticos pugnaban por un principio que catalogaban como el esencial que era la “libertad” a la cual se le describía como el derecho de poder hacer lo que las leyes le autoriza, pero si una persona realiza lo contrario que es lo que se le prohíbe se extingue la libertad ya que las demás, podrían hacerlo del mismo modo.

Los estudiosos políticos más importantes para el Estado fueron Francisco Maria Arouet mejor conocido como Voltaire (1694-1778) importante pensador de la Ilustración escribió “Cartas Filosóficas”, “Discurso sobre el Hombre” y “El Siglo de Luis XIV”, su vida la dedico a separar la iglesia del Estado, también a restarle importancia social, para así formar una nueva etapa no religiosa y racional, para él la religión era algo que no tenía valor alguno, aunque considera a la religión algo necesario para poder controlar a las masas. Pero la religión que concebía Voltaire sería una religión racionalizadora. Para Voltaire los elementos que movían la revolución eran la igualdad, la libertad y la fraternidad. El se refería a la igualdad como la forma de tratar a los ciudadanos de una manera no discriminatoria ante la ley, a la libertad a la prohibición de los derechos feudales y al régimen de servidumbre, a la fraternidad a la forma que los hombres estaban ligados entre sí por la naturaleza humana.

Otro destacado autor de esta época es Juan Jacobo Rosseau con las siguientes obras “Julia o la Nueva Eloisa”, “Las Confesiones”, “El Contrato Social”, “Emilio” y “Reflexiones de un Pasante Solitario”. Para el contrato social descrito por Rosseau no existe diferencia alguna entre el gobernante y los gobernados y en realidad la democracia nos habla sobre la parte fundamental que juegan los ciudadanos en el Estado.

En el instante en que se celebra el pacto social, en lugar de la persona particular de cada contratante, el acto de la asociación produce un cuerpo colectivo, compuesto por todos los miembros de la asamblea, el cual recibe en ese mismo acto su voluntad; esta persona pública, formada por la unión de todas las otras, recibía anteriormente el nombre de ciudad y toma ahora el de república o cuerpo político, el cual es llamado por sus miembros Estado cuando es pasivo y soberano cuando es activo, o potestad si se le compara con sus semejantes. Los asociados toman colectivamente el nombre de pueblo y se llaman particulares y son partícipes en la autoridad soberana. En el contrato social de Rosseau el gran soberano del Estado es el pueblo mismo, claro esta en su cámara representativa, también cree que la soberanía es intransferible

porque el pueblo ha manifestado su voluntad, considera que la soberanía no puede representarse por sí sola por lo tanto necesita de la voluntad del pueblo, tampoco es divisible ya que esta es la voluntad general y el verdadero soberano es el pueblo.

También se encontraba a John Locke del cual se puede mencionar sus grandes obras que son “Ensayo sobre el Entendimiento Humano”, “Consideraciones sobre las Consecuencias de la Disminución de los Impuestos y del Aumento del Valor de las Monedas” y “Ensayo sobre el Gobierno Civil”. Para Locke existe el mismo acuerdo hecho por el hombre para la convivencia en sociedad que origina un ente soberano que Thomas Hobbes llama Leviathán pero la diferencia radica en que este cree que el acuerdo es para tener derechos y libertades individuales, a este acuerdo lo llama contrato social pues según en este se fijan los derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad, y una serie de garantías personales. Para Locke el Estado tiene por su propia naturaleza, libertad para ordenar sus propias acciones así como disponer de las personas y bienes con la misma propiedad con la que los hombres lo hacen, todo ello dentro de las leyes naturales sin tener autorización de nadie, ni depender de la voluntad de otro.

Sin embargo el más esencial para este trabajo es Carlos de Secondat, barón de Montesquieu (1689-1755) autor de “Cartas Persas” (1721), “El Espíritu de las Leyes” (1748) donde expresa su pensamiento sobre la separación de los poderes, Montesquieu admira la constitución inglesa por la separación de los poderes sin darse cuenta que en verdad no existe tal, pues siempre esta la supremacía del parlamento, quizás lo que en verdad admire sea el resultado de la “separación de poderes”.

Para Montesquieu existen las leyes inmutables que son aquellas leyes físicas como la gravedad, que son dictadas por dios, también existen las leyes hechas por el hombre que suelen ser violadas, también nos habla de las leyes naturales que son aquellas que se formularon antes de que la sociedad se formara. Para él en cada Estado existe tres especies de poderes (pouvoirs): la potestad (la puissance). Al mencionar que cada nación posee elementos esenciales que son plasmados en sus leyes se refiere a la cultura que se preservarán y funciona eficazmente. Además de afirmar que cada sistema se basa en un sentimiento principal como es la monarquía en el honor, el despotismo en el temor y la república en la virtud, mismos que se refuerzan en los aspectos culturales de cada país. Pero también los factores climáticos, la productividad de la tierra, el extensión espacial de la nación, el comercio, influyen en la vida cotidiana del pueblo y las leyes que los rigen, esto se debe principalmente en que esos elementos son importantes para la moral social del pueblo razón por la cual forman una costumbre que más tarde se convertirá en leyes. Montesquieu admite que en la construcción de leyes influyen varios factores y recalca uno de ellos que es el clima, pues este forma un carácter a las personas y ayuda a la creación de ideas de un pueblo, porque las leyes deben ser promulgadas para el pueblo en especial al que se refieren, ya que las sociedades se diferencian unas de otras y si las leyes no se aplican a la forma de vida de las personas a quienes van a regir no tienen caso realizarlas. Por lo tanto se convierten en la esencia de las leyes y estas a su vez son los parámetros por los cuales se puede catalogar el nivel de libertad dentro de esa sociedad.

Dentro de la obra del Espíritu de las Leyes Montesquieu trata de analizar de manera histórica y comparativa los actos generadores de las leyes, con un amplio pensamiento político.

Aunque la separación de poderes se encuentra expresa en los trabajos del constituyente estadounidense estos legisladores no son los creadores pero se puede decir que la adaptaron y acoplaron a su realidad con sus características además de ponerla en práctica. Los verdaderos creadores de esa nueva “concepción política-social” son como creador a Locke e impulsador a Montesquieu quienes relacionaban con expresa armonía a esta teoría con la política del poder, lo que produciría un equilibrio, creando órganos funcionales dentro del Estado. Pero el verdadero origen de la teoría de la división de poderes se encuentra en la teoría de Aristóteles del gobierno mixto, en la cual los tres elementos conocidos hasta entonces como sistemas de Estados, se compartían el gobierno de la nación tanto la monarquía, la aristocracia y el pueblo. Pero los principales exponentes ya en el siglo XVIII fueron Locke y Montesquieu quien lo fijo en su obra “El Espíritu de las Leyes” donde menciona que el Estado moderno ideal para alcanzar mayores beneficios se dividía en tres órganos independientes y diferentes; el primero de ellos llamado ejecutivo se encargaría de la administración del gobierno, haría las veces de monarca para corregir o derogar y hacer leyes; el segundo órgano se encargaría de legislar las leyes o normas, además de hacer la paz o la guerra tener embajadores y enviarlos, controlar la seguridad y la defensa nacional; el último se encargaría del ámbito judicial al juzgar y ejecutar las leyes, así como castigar los delitos y resolver los problemas entre los particulares. Sin embargo reconocen una relación entre el ejecutivo y el legislativo. Montesquieu formula una nueva teoría llamada de frenos y contra frenos, en la cual los tres órganos colaboran pero de una manera más cercana los ya antes mencionados. Pero cabe mencionar que ambos órganos tanto el ejecutivo como el legislativo no se pueden encontrar en una sola persona ya que se corre el peligro de no tener libertad, por la existencia de leyes tiránicas, sucede lo mismo cuando el judicial con el legislativo o bien con el ejecutivo se encuentran unidos.

A los legisladores estadounidenses se les debe el sistema de equilibrio de los poderes o “de frenos y contrapesas” pero este no se aplica dentro del gobierno central sino más bien entre los poderes locales y el poder central. Se entiende que esa separación de poderes garantiza la libertad misma que se perdería de lo contrario, es decir de concentrar todo el poder en una sola persona y órgano. Para el autor Armenta la idea u objetivo de Montesquieu era alcanzara la libertad política a través de un Estado-controlado que se logra con la separación de poderes que se encuentran en diferentes órganos funcionales normativos. Al tratar de controlar las relaciones entre los poderes locales y el poder central. Una vez ya instaurada la existencia de los dos niveles de gobiernos en los Estados Unidos en 1787 no se dejó de pensar en la creciente fuerza del poder central. La idea básica de ese equilibrio se encuentra en que los Estados- miembros poseen autonomía y el poder central funciones conferidas por la constitución pero a lo largo del tiempo el poder lo ha concentrado en el gobierno central

En México diferentes autores han definido al Estado Federal como el maestro Ignacio Burgoa al mencionar que proviene de la etimología ya que la “palabra implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino *foedus*,



*foederare* equivale, pues, a unir, a ligar o componer”<sup>11</sup> lo que se supone que con anterioridad se encuentra disperso, por lo tanto en la concepción de un Estado Federal las provincias, cantones, *länders* o Estados miembros son las partes separadas y cuya voluntad es unirse y formar un Estado mayor sin que dependa de otro.

Si buscamos en la historia nacional una definición de nuestro Estado Federal se puede encontrar en sus orígenes con la constitución de 1824 la siguiente, al señalar que “es la de una confederación de patrias donde los ciudadanos de diferentes municipalidades retienen sus derechos a condición de servir a su municipio y a su Estado, defendiéndolo de los peligros externos aún mediante el uso de las armas”<sup>12</sup> como se ve en esta se encuentra implicado íntimamente el concepto del municipio, además de la aclaración de la reserva de derechos y la unión solo para la defensa de esta, es por ello que una vez se determina la importancia de la institución del municipio.

El federalismo mexicano es objeto de varias críticas como son la que piensa que es una mera copia del federalismo estadounidense ya que en nuestra constitución se encuentran varios puntos semejantes, otros piensan que aunque en lo básico es idéntico a las ideas norteamericanas este se ha ido acoplado a la realidad mexicana y que se ha enriquecido con matices propios, además de que contaba con orígenes exclusivos como la constitución de Cádiz de 1812, otros creen que los orígenes de este Estado Federal se encuentran en la época prehispánica con la “Triple Alianza”. Muchos han sido los argumentos que se utilizan para defender sus puntos de vista como es aquel que habla de la fatal idiosincrasia mexicana de exageración, conformismo e imitación, que bien se resuelve con la concientización de la sociedad sobre sus capacidades de resolución de sus propios problemas por medio de nuestra historia, nuestros conocimientos y valores.

Ortega Lomeli defiende la idea de que el federalismo mexicano no proviene de una copia de experiencias extranjeras, pues dentro en nuestro país se ha desarrollado una evolución por medio de guerras internas tanto ideológicas como armadas y admite que si al principio se decidió por el federalismo que tenía características universales con el paso del tiempo este fue adquiriendo aspectos nacionales propios de nuestra cultura.

El federalismo mexicano es diferente al norteamericano pues mientras que el origen del último fue el pacto de sus colonias, en México no fue así ya que de la constitución surgieron los Estados. Al crear los Estados la Constitución estos cedieron soberanía pero también se reservaron algunas facultades, así como también de esta nació el poder central y es por lo mismo que esta debe de respaldar a los Estados y su autonomía. En nuestra Constitución en los artículos 41 y 133 se legitima el derecho de los Estados para poder darse su propia Constitución local, fundamental para su autonomía local.

En el desarrollo creador de un Estado Federal como en México, intervienen tres pasos que el jurista Burgoa describe de la siguiente manera:

- 1.”la independencia previa de los Estados que se unen,
2. la alianza que acuerden entre sí,

---

<sup>11</sup> BURGOA, Ignacio, Op. Cit., Pág. 407.

<sup>12</sup> HERNÁNDEZ Chávez, Alicia “¿Hacia un nuevo Federalismo?” Fondo de Cultura Económica, D. F., México, 1996. Pág. 18

3. La creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.”<sup>13</sup>

Hechos que se llevaron a cabo cada uno de ellos y en el mismo orden en nuestro país, así como en la vecina nación del norte al lograr su liberación de la corona británica.

Para explicar el nacimiento del Estado Federal mexicano entre varios tratadistas se utilizan tres criterios básicos que son:

1. El que supone un federalismo prehispánico pues antes de la conquista como se sabe la población nacional se conformaba en culturas regionales, diferentes en varios aspectos, como sus costumbres, pero las cuales tenían relaciones entre ellas y contaban con organizaciones bien definidas. Además de que de acuerdo con el maestro Burgoa en esa época las personas podían transitar de una manera libre en todo el territorio dominado por el Imperio Mexicano, que se encontraba reforzado por la “Triple Alianza”, sin contar que los poblados conquistados por ellos no eran totalmente dominados ya que seguían conservando sus costumbres y la organización de su vida cotidiana, solo se coordinaban en dos aspectos con los conquistadores que eran los tributos y el rubro militar.
2. En la colonia la estructura u organización era la de un Estado Unitario, pero debido a la lejanía y la falta de comunicación entre poblados algunos de ellos se encontraban marginados del poder central del virreinato conservando su autonomía, fue más tarde con la influencia de la independencia de las colonias británicas y a su nueva organización federal que produjo adoptar esta organización.
3. En la Constitución de Cádiz de 1812 emitida por el entonces monarca español Fernando VII donde creaba la figura de las diputaciones las cuales tenían ciertas facultades como su representación en sus provincias así como una organización determinada para estas.
4. Por las exigencias de las provincias ya que estas amenazaban con la segregación, si la nación no se regía por un federalismo, incluso algunas de ellas se declararon entidades federales libres como por ejemplo Yucatán, Guadalajara y Oaxaca.

Para cada uno de estos criterios han surgido objeciones como por ejemplo el último se menciona que las organizaciones de esa época no eran las mismas de ahora, aunque se encuentra fundamentado tal criterio pero cabe destacar que tuvo mucha importancia estos pronunciamientos a consideración de Máximo N. Gamiz Parral. Y menciona que cada uno de esos criterios son importantes para el nacimiento del Estado Federal, pero no eran el parte aguas que originó nuestro federalismo y sugiere que la mayoría está de acuerdo que el evento que sí pudo dar pie, fue el Plan de Casa Mata del 01 de febrero de 1823 elaborado antes de los pronunciamientos de las provincias y como respuesta al establecimiento de una monarquía, y la disolución del congreso constituyente que tanto había costado crear, esto como resultado de las pugnas entre los centralistas y los federalistas.

---

<sup>13</sup>BURGOA, Ignacio, Op. Cit., Pág. 408

El Estado Federal mexicano no es un acontecimiento aislado ni surgió de la noche a la mañana si no que es la solución a todo un proceso problemático y luchas internas y procesos evolutivos de la cultura de la población.

En el constituyente de 1823 conformado después de la victoria de los héroes nacionales, este se integro por más de 102 diputados de diferentes Estados, cada uno de ellos reconocidos como personas de importancia en sus localidades que representaban las opiniones de los ciudadanos de sus Estados, los diputados pronto se vieron divididos en dos bandos que defendían sus ideales por un lado se podían encontrar los que pretendían implantar un nuevo sistema proveniente de las ex colonias británicas que ya habían logrado su independencia, este sistema ofrecía varios beneficios y principalmente se relacionaba con conceptos atractivos para cada nación como son la libertad, la democracia, la diversidad y la unión, a estos se les llamaba liberales buscaban una república federal y por otro lado se encontraban los que sugerían conservar la organización social que se tenía en la colonia, seguir con los privilegios de los que gozaban los peninsulares, los criollos, los eclesiástico, los militares y las clases altas, se les llamaba conservadores y buscaban una república centralista. Los personajes más destacados fueron el diputado Miguel Ramos Arizpe que había participado en la creación de la Constitución de Cádiz de 1812, y sugería ideas muy revolucionarias a favor de la república federal, se encontraba reforzado su ideal por la voluntad del pueblo y las entidades, otros liberales eran Valentín Gómez Farias, Manuel Grecencio Rejón, etc. Los conservadores como Fray Servando Teresa de Mier, José Maria Becerra argumentaban que no podían adoptar un sistema que llevaba a la desunión y que por el cual no se encontraban ningún antecedente en nuestro país para poder aplicarlo, se negaban rotundamente al federalismo atacándolo como un sistema que no se hallaba apoyado en ninguna nación sobresaliente y que sin embargo la monarquía regia a la mayoría de los países europeos. Cada uno de ellos tenía sus propias ideas para crear la legislación por la cual se regiría nuestro país, por lo tanto las trabajos para poder elaborarla fueron arduos, por parte de la comisión de la constitución presidida por el diputado Ramos Arizpe, además de los debates ocurridos en el propio constituyente entre los partidarios de cada bando, concretándose en el Acta Constitucional de 1824 y más tarde en la Constitución del mismo año quedando como régimen elegido la república, representativa, popular y federal.

La primera constitución de 1824 provocó grandes cambios tanto sociales, culturales, institucionales y claro políticos. Se opto por el federalismo por que se le deducía como democracia, libertad política de la población misma que traería a su vez un equilibrio en la economía y en la sociedad del país. Para poder legitimar el federalismo se le tenía que elegir como sistema por la mayoría, su principal oponente fue el centralismo que tenía sus partidarios de una manera minorizada pero no se podía ignorar su presencia. La mayoría inclinada hacia el federalismo resumía a este con las palabras de libertad, diversidad (que existe de una manera importante en México) además de relacionar de manera más cercana al gobernante con los ciudadanos.

Un elemento importante que los legisladores del constituyente no tomaran en cuenta fue la información que tenía la población sobre el federalismo ya que no conocía el grueso de la sociedad de que se trataba, como en comparación con los pobladores de las colonias estadounidenses que encontraban toda esa información en el periódico llamado "el federalista". La libertad principio básico

del federalismo se contemplo en los legisladores de 1824, 1857 y 1917, junto con la diversidad (con su preservación) y la necesidad de uniones, materia intergubernamental en 1824 y 1857 los debates sobre el federalismo se inclinaban sobre la idea de que si se tenía libertad y soberanía para las entidades estas no pensarían en separarse de la nación. Por esta razón se permitió que los municipios se pudieran separar o unir a otro Estado diferente al que pertenecían siempre y cuando fuese colindante, además de la posibilidad de nacer una entidad de otros Estados, como en 1824 sucedió con el Estado de México que se segregó en los Estados de Hidalgo, Morelos, Guerrero y México.

El profesor Armenta menciona la inexactitud del constituyente cuando estableció como régimen al federalismo, al no haber obedecido a la regla principal de formación de la ley que es el origen de la costumbre de la sociedad, recogida de la vida cotidiana del pueblo que tras un proceso legislativo se pule y enriquece para formar una ley que será aplicada a los mismos ciudadanos.

El principal obstáculo para el desarrollo en el Estado Federal mexicano se encuentran en la marginación y en la pobreza que existe de una manera más grave en las provincias y que los gobiernos municipales combaten día a día, por lo mismo es desde estos lugares donde se aboga por la descentralización y la coordinación entre los niveles de gobierno así como un sistema más eficiente.

Al principio de nuestra historia federalista y legislativa el municipio, gozaba de varias libertades (ganadas por la falta de comunicación y la lejanía territorial con las capitales) por lo mismo se le considero como una confederación, ya que el gobierno federal no tenía poder suficiente para dirigir el país en su totalidad. Fue en 1847 que se busco una forma eficiente de distribución de poderes para evitar la invasión del poder federal en cuestiones locales así como la separación de las entidades por acusar de estos hechos. Esto produjo reformas como fue el buscar el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo Federal y por ende un fortalecimiento de la Federación y un acercamiento a los Estados, para 1857 se pretendió reforzar y definir los ámbitos de competencia, no se alteraron las atribuciones de las entidades. Las modificaciones solo fueron en las facultades de los Poderes de la Unión. A lo largo de nuestro federalismo se pueden notar roces entre el Poder Central y los gobiernos de los Estados por ellos se llegó a un desequilibrio y las medidas tomadas por el gobierno federal convirtiéndose así en un "federalismo coercitivo" con un control hacia los Estados. De ahí se desprende que el poder del gobierno federal impulsa las tendencias centralizadoras para ganar mayores beneficios e incrementar su poder. A mayor control sobre las Entidades, estas lo reflejan al doble sobre los municipios para recuperar lo perdido con la federación, los municipios responden con una férrea resistencia a perder lo que consideran propio. Algunos autores consideran que la ineficiencia de la colaboración intergubernamental se debe a la inequidad en los derechos civiles y políticos. Todas las restricciones y control sobre las Entidades y los Municipios no condujeron a la federación para retribuir sus exigencias en contribuciones a los ciudadanos con mayores y mejores servicios públicos como carreteras, escuelas, hospitales. Tampoco la retribución ha sido en materia política para los Estados y los Municipios con más representantes. En 1892 fue que se permitió la reelección indefinida (como una maniobra de Porfirio Díaz y perduración de este en el poder). Ya en la Revolución Mexicana el sufragio efectivo, voto directo, libertad municipal y la soberanía estatal fueron

parte de las ideas por las que se luchaba. También por medio de la Revolución se noto que aún prevalecía la diversidad cultural y étnica en el país y que se negaba desaparecer por una uniformidad tanto en la política como en materia administrativa. Una vez terminada la Revolución y logradas la mayoría de las exigencias al poder central se obtuvo la libertad para los Estados, pero un aspecto curioso es que en un período inmediato surgió una tendencia centralista tanto económica como social, donde parecía que la población prefería la protección social a la libertad política. En 1929 la idea preponderante era la de fortalecer al país por medio de un mercado interno, protegiéndolo por medio de agentes externos. Después de este tiempo hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas se creó un “federalismo estatista” dejando delegado el concepto de federalismo para llevar al país a la modernidad tanto económica como social. Teniendo de su lado el poder central las empresas o instituciones paraestatales. Esto más tarde creó el problema de la burocratización, misma que condujo a una decreciente economía federal. Pero también en los años posteriores a la Revolución se creó una infinidad de instituciones gubernamentales, pero en el período entre 1926 a 1960 estas mismas instituciones por su alto número así como sus necesidades e incompetencias trajo problemas a los recursos nacionales todo por querer dar mayor protección social a todos los ciudadanos.

Desde el punto de vista del tratadista Ignacio Burgoa no somos un “Estado federal si no un Estado descentralizado política, administrativa y legislativamente”<sup>14</sup> ya que hasta hace unos años la mayoría de los gobiernos estatales eran designados por el presidente de la república entre gente de su mismo partido único.

Las medidas que tomaron los constituyentes estadounidenses fue el formar un catálogo de intervención del poder central en asuntos estatales prevención que en México no se tomó, de hay que el poder central allá adquirido tanto poder que absorbió de las entidades federales. Respecto al punto de vista de la política mexicana sobre estos problemas no han sido tomados con sapiencia necesaria y prefiere elaborar el federalismo por el que se encuentra organizado nuestro país denotando solamente un centralismo arraigado disfrazado por un federalismo derrumbante. Aunque se debe mencionar los esfuerzos realizados para lograr una coordinación entre los niveles de gobierno, otro punto son las reformas a algunos artículos como las del artículo 115 constitucional que se refieren a las facultades de los municipios, las cuales se ampliaron y obtuvieron apoyo como en las competencias tributarias y prestaciones de servicios. Respecto al problema de intervención del poder central, algunos juristas han sugerido la desaparición de poderes estatales, como Manuel González Oropeza sin embargo esta opinión tiene un tinte político en lugar de jurídico. A lo largo de la historia de nuestro país se ha llevado a cabo la concurrencia tributaria como lo fue en la década de los 40's que se basaba principalmente en la imposición de impuestos que según el autor Armenta se fundamentaban en los artículos 73 fracción VII y 124 constitucionales. Lo que ha llevado al engrandecimiento del poder central ante insipientes entidades federales ya que a lo largo ha captado más de las  $\frac{3}{4}$  partes del presupuesto nacional. De ahí su dependencia de los Estados para

---

<sup>14</sup> Idem., Pág. 464.

con el gobierno central en diferentes áreas como la política. A llegado al punto la intervención central que ha rivalizado sus organismos distribuidos por todo el territorio nacional contra las administraciones estatales convirtiéndolo en un “gobierno paralelo”. Además de que estos organismos cuentan con el apoyo que le brinda presupuestariamente la federación. La salida más prudente que han elegido las entidades para poder defenderse del gigante, ha sido hacer valer su participación política. Pero las constantes intervenciones del poder central, su precaria situación, la distancia, la comunicación entre Estados y la subestimación por parte de las entidades provoco que buscarán satisfacer sus necesidades dependiendo de la generosidad del poder central. A pesar de que se opto por un sistema de distribución de competencias que hace difícil para los poderes de la federación absorber facultades de acuerdo con el artículo 124 constitucional ya que se enumera las atribuciones de la federación y se deja las facultades residuales a las entidades de la nación, en la práctica la misma constitución ha propiciado el fortalecimiento del gobierno central. Según el autor Armenta esto se debe a dos puntos que el constituyente no tomo en cuenta al implantar el federalismo:

1. “el desconocimiento de la situación socio política de nuestras condiciones sociales;
2. se creyó que con la implantación del modelo los problemas se resolverían”<sup>15</sup>

Y señala que la única solución al conflicto se encuentra en la coordinación de los niveles de gobierno y transformar a nuestro federalismo en actual, dinámico y el trabajo mutuo encaminado a un bien en común, también pugna por una nueva relación moderna entre las partes donde no exista el concepto jerarquizador. He aquí que también menciona la necesidad por parte de las entidades de un recurso legal que puedan interponer ante el poder judicial de la federación para que el poder central cumpla con el tiempo fijado en la entrega de participaciones que correspondan.

El federalismo no solo en México ha adquirido nuevos aspectos sino también en el mundo entero (en las naciones donde se encuentra implementado que es en los cinco continentes), cabe mencionar que con el paso del tiempo se ha ido puliendo la idea hasta el punto de garantizar mayores derechos a sus ciudadanos y siendo más atractivo para países que se encontraban con otro régimen político como es el caso de Sudáfrica que lo aplico desde su constitución de 1994 pero que se llevo acabo en manera práctica hasta 1996 con el antecedente de un Estado unitario, este fenómeno fue producto de medidas políticas y descentralizadoras de los factores decisivos de cada nación.

Cada uno de estos Estados federados le ha aplicado sus propias características especiales a su federalismo como es el caso de Canadá al que se le considera un federalismo tanto cooperativo como legislativo ya que sus provincias gozan de una mayor libertad en sus presupuestos. En cuanto a Alemania y Australia cuentan con un federalismo administrativo, donde los Länders o Estados se encuentran dependientes económicamente hablando del poder central sin embargo este se encuentra consiente de la importancia de las políticas de la federación y las repercusiones en los niveles de gobierno menores, ya que tienen un sistema de distribución de poderes que se maneja

---

<sup>15</sup> ARMENTA López, Leonel Alejandro. Op. Cit., Pág. 124.

en una forma horizontal y funcional lo que quiere decir que la mayor parte de las materias son competencia de la federación en el aspecto de legislar sobre ellas, pero son los länders quienes ejercen o aplican la ley. Esto se traduce en una centralización legislativa y una centralización administrativa.

Por medio de un análisis se ha tenido en cuenta que el federalismo no es estático si no más bien dinámico (como una de sus características) y que constantemente esta cambiando por lo tanto es adaptable. La mayoría de los nuevos caracteres de coordinación entre los niveles de gobierno. Se creó el "federalismo cooperativo" y a cambiado el sentido de saber a quien pertenece cada función entre los niveles de gobierno o quien es el adecuado para ejercerla, creando una combinación de participaciones. Lo que Oates Wallace piensa es que el federalismo tendrá en el futuro una interdependencia en todos los niveles de gobierno aunque en referencia los programas redistributivos anuncia una mayor centralización que la actual.

En todos y cada uno de los países que desarrollaron el federalismo ha acontecido la expansión en atribuciones de la federación o bien el gobierno central pero de formas totalmente diferentes. Según el autor Faya Viesca es prueba del rotundo éxito del federalismo, ya que es un éxito pese al desequilibrio de facultades. Esta expansión engloba las facultades expresas e implícitas, que derivan a su vez de las primeras. Así como en Estados Unidos de América la expansión de facultades del gobierno central se debe en gran medida al mismo punto que en los demás países. En toda la historia de nuestra nación esto ha sido una preocupación ya no solo por parte de algunos opositores del federalismo sino también de sus partidarios. "Manuel García Pelayo presidente en funciones del tribunal constitucional de España menciona los motivos de la expansión teniendo como modelo a EUA y son los siguientes: a) el aumento de las funciones estatales en cuanto a la ineficacia de los Estados de asumirlas y su necesaria intervención, b) la regulación de ciertas cuestiones como la económica, laboral, en competencia nacional"<sup>16</sup>. Como puede destacar la intervención se realiza en puntos sociales y económicos, por lo mismo el caso de México es especial de acuerdo a que los temas sociales han sido a lo largo de la historia las sienas políticas de la nación.

Esta preocupación hacia el desequilibrio ha llevado a pensar en los últimos años en una buena solución, la descentralización a beneficio de los Estados y los municipios, así como la regionalización dentro y fuera de las naciones. A consideración de varios juristas este fenómeno puede provocar la desconfianza del sistema federal por parte de algunos ciudadanos.

El nacimiento del federalismo cooperativo es el producto de un incremento de la descentralización de un Estado federado, aunque este aún conserva características centralistas. Este federalismo cooperativo es aplicado por Canadá y se basa principalmente en que "las competencias de la federación y de las provincias se establecen de tal forma que la competencia residual queda formalmente en poder de la federación, pero en la práctica queda en manos de las provincias. La cooperación entre los niveles ha sido intensa, sobre todo a partir de la construcción del Estado social y de bienestar. La cooperación es un fenómeno presente en los dos tipos de federalismo y es el origen justamente del federalismo cooperativo."<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> FAYA Viesca, Jacinto "El Federalismo Mexicano" Porrúa, México 1998. Pág. 13

<sup>17</sup> [http:// www. azc. uam. mx/ publicaciones/ gestion/ num8/ doc5. html](http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm)

## DESCENTRALISMO.

Pues bien la descentralización es vista como la única puerta de salida al incremento de las facultades de los poderes centrales. Esta tiene consecuencias importantes en diferentes materias como es en la estabilidad económica y la disminución de la pobreza, la prestación de servicios públicos y la eficacia de la administración pública. El hecho a sido que la mayoría de los países que se han inclinado hacia esta tendencia al interpretar que la descentralización es solo correspondiente al área de ingresos y recursos públicos sin poner la suficiente atención a que estos deben de ir acompañados de responsabilidades, como funciones y capacidades hacia las provincias o Estados, así como también debe de corresponder un análisis profundo de cada uno de los niveles de gobierno a los que se tomara en consideración para ser responsables de los ingresos y sus facultades a las que se les ha designado este estudio debe de comprender sus capacidades, además de que a un pequeño orden de gobierno no se le asignara la misma cantidad de recursos y responsabilidades como a uno grande.

La descentralización puede producir una mayor participación de la población y una creciente democracia. Sin embargo cabe mencionar que a una mayor descentralización no siempre corresponde una mayor democracia.

Cuando se habla de descentralización la transferencia de responsabilidades del Gobierno central no solo es a los gobiernos locales sino también a la sociedad misma, pero para que este proceso se realice se debe de cumplir con los siguientes pasos que son:

- “1) *La transferencia de competencias administrativas.*
- 2) *Los recursos para poder asumir las diversas competencias.*
- 3) *La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.”<sup>18</sup>*

Pero antes para poder ascender a estos pasos se deben de llevar acabo dos importantes hechos que son:

- a. “la transición hacia estructuras de gobierno más democráticas por parte de países con regímenes dictatoriales o autoritarios;
- b. el gran debate en torno a las formas de descentralización adecuadas para responder a las demandas de las comunidades locales en medio de gobiernos altamente centralizadores y con regímenes semiautoritarios.”<sup>19</sup>

Cuando se aplica la descentralización a la federación, el gobierno central va perdiendo poco a poco fuerza ante los Estados y municipios sin embargo esto puede debilitar el pacto federal. También dentro de la ocupación de puestos de servidores públicos se va politizando esta práctica no importando que el personal este capacitado. La descentralización en materia tributaria se refleja en una nueva redistribución del ingreso federal para los Estados con el principio de equidad. Por lo general en materia económica sus actividades como las acciones crediticias y monetarias, la cambiaria, arancelaria, etc. Se maneja por un carácter central pero su objetivo es el erradicar las crisis y la pobreza. Una de las características de nuestro federalismo es su dualismo por la existencia de la federación y los Estados, pero cabe mencionar que con

---

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.



mayores facultades legislativas y más autonomía los municipios, pueden integrarse para formar un “federalismo tripartita”.

Aunque dentro de la organización política mexicana se denotan rasgos de descentralismo en los municipios en los que se encuentran con mayor fuerza: “1. gozan de personalidad jurídica, 2. son la base de la distribución territorial, política y administrativa de los Estados y la federación, 3. tienen libertad para administrar su hacienda, 4. poseen un ayuntamiento de elección popular directa.”<sup>20</sup>

En nuestro país considerando incluso en Latinoamérica es uno de los que posee mayor centralización de poder en el gobierno, que se refleja en la dependencia del poder estatal y municipal hacia las participaciones propias de la federación para Mariano Palacios Alcocer el problema se puede solucionar con mayores participaciones así como mayores responsabilidades, además de cederles a autoridades regionales o locales las facultades necesarias para recaudar impuestos. También menciona que la dependencia no es originada solo por la federación sino que las actitudes de los Estados también lo provocan por no hacerse cargo de sus responsabilidades. El hecho es que la centralización o descentralización no pueden ejercerse de manera pura pero el ejercerlas depende de la política o las fuerzas políticas.

Dentro de un nuevo mundo tecnológico el nuevo orden para la recaudación o la tributación se baso en México en el nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuya meta principal es la de mejorar toda la estructura recaudatoria y fue creado en la época de los 80's y principalmente se basaba en una coordinación esencial característica en la armonía de las relaciones intergubernamentales.

Con la reforma al artículo 115 donde concedía la libre administración de la hacienda municipal y su participación por parte de los ayuntamientos en la elaboración de sus presupuestos de egresos, se plasmo en nuestra constitución una descentralización controlada ya que el municipio base de la organización territorial y sinónimo de descentralización en Estados donde impera, estaba a cargo de su propio erario sin embargo con ello no implicaba que las legislaturas estatales otorgarán al municipio la autonomía que se desea en el aspecto tributario ya que son estas quienes deciden sobre los objetos o materias a gravar por el municipio, además de revisar sus cuentas.

La regionalización también es un tema muy importante para nuestra época pues varios países lo han tomado muy en serio en el punto económico como es la Unión Europea. El regionalismo del que se habla es aquel en el que se recupera la seguridad de poder actuar sin límites a favor de sus poblaciones es una distribución de poder del Estado. Esta regionalización y la autonomía reafirman la diversidad cultural de la ciudadanía así como el derecho de exigir respeto para sus diferencias. La regionalización pretende reemplazar la organización de los Estados y esta basada en los límites naturales.

Ambos conceptos pueden ser viciados por un centralismo regional por grupos oligárquicos.

### **c) EL SISTEMA FEDERAL.**

---

<sup>20</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano, Op. Cit., Pág.383.




La naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se basa en los artículos 40 y 41 constitucionales. El artículo 40 constitucional habla sobre el régimen federal sin embargo nunca hace mención sobre la marcada subordinación de los demás niveles de gobierno para con el poder central y la soberanía, el artículo 41 constitucional que trata sobre la soberanía de la nación que recae en los Poderes de la Unión. Estos artículos describen a los Estados como libres y soberanos y partes del pacto federal para la creación de la nueva nación. Con la mención de que son soberanos hace referencia a que nuestro sistema existen dos tipos de gobiernos que se complementan pero que están separados y se encuentran independientes. Más adelante se establece la organización administrativa y territorial subdividida en 31 Estados y un Distrito Federal que tienen sus propias constituciones que de ninguna forma pueden ir en contra de la constitución general, punto a favor del gobierno central. Esta supremacía no estipulada es el origen del alejamiento que se ve entre las autoridades federales y los ciudadanos y sus opiniones.

Dentro del concepto de entidades federativas se les puede atribuir que estas cuentan con personalidad jurídica propia por lo tanto tienen la “capacidad de obligarse y de adquirir derechos, establecer relaciones recíprocas entre ellos y con el Estado federal, así como relaciones de coordinación con personas físicas o morales que no constituyan autoridad”<sup>21</sup> por lo tanto si tienen personalidad propia se puede deducir que son libres y soberanos en su régimen interno. El maestro Ignacio Burgoa los designa como “personas morales de derecho público que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal”<sup>22</sup>, por lo tanto son pequeñas porciones territoriales del Estado Federal que poseen sus propios elementos para formar un Estado como el territorio, la población, el orden jurídico y el poder publico.

Su orden jurídico (artículo 133 constitucional) se encuentra jerarquizado ejemplo constitución federal, leyes federales y tratados internacionales, reglamentos federales, constituciones locales, leyes locales y reglamentos locales, por lo anterior se demuestra su nivel en el ámbito legal.

El poder público que se encuentra en el poder ejecutivo (gobernador) que tiene funciones administrativas y se encuentra reglamentado su cargo por la constitución federal y local, el poder legislativo (legislaturas estatales) el artículo 116 fracción II constitucional menciona el número de representantes que debe de ser proporcional a la cantidad de habitantes de cada Estado, y el poder judicial ( policía estatal y órganos judiciales) se puede establecer y organizar los tribunales con sus propias competencias.

Las principales características de las entidades federativas son:

-  La autonomía artículo 41 constitucional no dejando de lado la coordinación existente entre la federación, los Estados y los municipios;
-  Su participación en las decisiones federales artículo 135 constitucional;
-  El papel que juegan dichas entidades federativas como partes integradoras de un todo, que es el Estado federal, este aspecto es tan importante ya que de lo contrario se cae en un acto de subordinación que harían perder la esencia del Estado federal. Quedando una

---

<sup>21</sup> Idem., Pág. 345.

<sup>22</sup> BURGOA, Ignacio, Op. Cit., Pág. 873.

relación de coordinación propia del Estado federal pero en la realidad las relaciones existentes de supra o subordinación del gobierno local ante el gobierno central sin embargo cabe mencionar que constantemente esta relación es como la teoría, siendo una coordinación, misma que busca la participación de las partes para formar la voluntad nacional que conduce a su vez a la representación política.

Los derechos que se reservaron los Estados en el pacto federal fueron conservados con sumo cuidado por la constitución, al establecer el sistema de distribución de competencias en el artículo 124 constitucional uno de esos derechos es la participación en la toma de decisiones nacionales que se realiza en dos formas:

- ❖ Directa.- artículo 135 constitucional que habla sobre la validez de modificaciones o reformas constitucionales que necesitan el consentimiento de la mayoría de las legislaturas estatales, además de haber sido trabajadas en el congreso de la unión.
- ❖ Indirecta.- cuando interviene la cámara de senadores representantes de las entidades federales.

Otro de sus derechos que denota su característica principal de los Estados es la autonomía interna de la que gozan, es el poder darse así mismos su constitución por la cual se han de regir, misma que se componen al igual que la carta magna en cuatro divisiones que son:

- 1) la dogmática.- donde se encuentran los derechos o garantías individuales y sociales;
- 2) la orgánica.- donde se pueden proporcionar más funciones u órganos propios de las entidades, claro sin exceder de los límites ya expresos;
- 3) la superestructura constitucional;
- 4) la parte de los postulados políticos.

Esas constituciones estatales según Carlos F. Dagdug son más parecidas a una ley reglamentaria proveniente de la constitución mexicana.

Como ya se mencionó con anterioridad estas constituciones y leyes estatales tienen la finalidad de organizar la estructura administrativa y de gobernación del Estado. En la organización interna de los Estados se minimiza el orden federal para ajustarlo a estos, pero existe una diferencia importante que estos centralizan a un más la vida de la población ya que asuntos locales son propios de los Estados. La organización a la que se refieren esta basada en la estructuración federal de los poderes centrales, la cual se encuentra contemplada en el artículo 116 constitucional. El poder ejecutivo es reconocido como gobernador y tienen una duración de 6 años y se elige por medio de una elección directa, no pudiendo existir la reelección, sea ordinaria o extraordinaria, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad o con una residencia efectiva de 5 años inmediatamente anterior al día de la elección. Más otros requisitos que la misma entidad disponga en su constitución electoral. El poder legislativo se encuentra en un órgano colegiado electo directamente y se integra proporcionalmente al número de habitantes del Estado. Es un sistema unicameral. Se constituye por lo menos de 7 integrantes si la cantidad es menor de 400 habitantes, 9 más o menos de 800 mil y 11 más que esa cantidad. Los legisladores no pueden ser reelegidos. En el Poder Judicial la organización es determinada por la legislatura de los Estados pero la Constitución Federal manifiesta que los magistrados y jueces son

independientes, los requisitos para serlo son los mismos que para ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su reglamentación emana del artículo 95 constitucional.

Cuando existen conflictos entre particulares y la administración pública de un Estado se recurre a los tribunales contenciosos y administrativos que tiene autonomía en sus fallos. En cuanto a la renovación de los poderes estatales se puede destacar que son llevados a cabo por procesos electorales y que la constitución federal es la que fija los mecanismos a emplear para llevar a cabo esa renovación, tener la división e integración de los órganos estatales, además de que los mismos se encuentran en las constituciones de los Estados. Estos deben ser los principios de las elecciones que son: el sufragio universal, libre, secreto y directo; legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en los procesos electorales. Un sistema de medios de impugnación; financiamiento público y transparencia en los gastos de campaña de los partidos políticos; acceso a los partidos en los medios de comunicación y la legalidad y seguridad jurídica de los medios electorales.

Debido a la existencia de dos o más niveles de gobierno por lo mismo se debe de delimitar a la perfección en la misma constitución en el pacto federal, las facultades de cada orden de gobierno las cuales pueden ser expresas (artículo 73, 89, 103 y 107 constitucionales) o implícitas derivadas de las primeras, para la federación que de hay se dan las prohibiciones para los Estados que se encuentran en los artículos 117 y 118 constitucionales. Además de las facultades concurrentes o bien coincidentes entre la federación, los Estados y los Municipios. Incluso por la constitución cuando dos o más autoridades tienen facultades que pueden concurrir sobre la misma materia. Se rigen por el principio de que “una facultad que corresponda a los poderes centrales puede ser ejercida validamente por los poderes de los Estados mientras aquellos no la ejerzan”<sup>23</sup>. Las entidades gozan también al igual que la federación de esas mismas facultades coincidentes las cuales se caracterizan por que cualquier orden de gobierno pueden realizarlas sin que se pueda catalogar de “invasión de jurisdicción”, además del principio arriba señalado también se aplica aquel tan conocido “primero en tiempo, primero en derecho”.

Algunas de las atribuciones propias de los Estados son las que les permiten expedir sus leyes de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos a través de sus respectivas legislaturas

Los convenios que se llevan a cabo entre la federación y los Estados son legislados por la fracción VI del artículo 116 de la constitución donde se menciona que para celebrar convenios de “creación u operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario”<sup>24</sup> estos deben contar con una finalidad que debe de ser una de las tres siguientes:

- 1) el ejercicio de funciones;
- 2) ejecución y operación de obra;
- 3) prestación del servicio público.

Y sus propósitos son el desarrollo económico y social.

---

<sup>23</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano. Op. Cit., Pág. 350.

<sup>24</sup> BURGOA, Ignacio, Op. Cit., Pág. 921.

Pero así como los Estados se reservaron algunos derechos también se fijaron límites de acción que son a los que se les consideran obligaciones y prohibiciones. Las obligaciones se encuentran en el artículo 116 constitucional además de que se establecen en la constitución local de cada Estado, la que no puede ir en contra del pacto federal (constitución federal). Estas son:

- 1) artículo 120 publicar y hacer cumplir las leyes federales, para las leyes federales sean equitativas e uniformes.
- 2) El artículo 127 el dar fe y crédito de actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los demás teniendo como facultad el Congreso de la Unión de expedir normas que dicten la ley de aprobarlos.
- 3) Las prohibiciones tuvieron la finalidad desde el principio de su creación de evitar que los Estados debilitarán el pacto federal o bien el poder central, mismas que se mencionan en los artículos 117 y las prohibiciones con carácter de relativas son las que expresa el artículo 118 constitucional estas tienen esta tendencia ya que con la autorización de el Congreso de la Unión pueden ser ejercidas por las autoridades estatales.
  - ✓ No celebrara alianzas; tratado o coalición con otros Estados ni con los países extranjeros. Se reserva para el jefe del ejecutivo federal artículo 76 fracción I y artículo 89 fracción IX con la aprobación del senado;
  - ✓ Acuñación de moneda, billetes, estampilla, ni papel sellado, propio también de la federación.
  - ✓ Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
  - ✓ Prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio o mercancía nacional o extranjera, como la circulación y su consumo;
  - ✓ Expedir y mantener en valor leyes fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razones de procedencia de mercancías nacionales extranjeras. Las dos últimas son de carácter tributario y son propios de la federación con el objeto de que los Estados no estén en contra del desarrollo regional.
  - ✓ Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con el gobierno de otros países o sociedades o particulares extranjeros por ser de política internacional corresponde a la federación y al senado todas las prohibiciones anteriores se encuentran en el artículo 117 constitucional y las prohibiciones relativas en el artículo 118 constitucional.

Aunque constitucionalmente los Estados son libres y soberanos existen ocasiones en que puede la federación intervenir en el gobierno de una entidad federal esta intervención tienen como objetivo “restablecer el orden quebrantado, lograr el respeto de la supremacía constitucional, impedir la secesión de los Estados miembros y alcanzar los objetivos de la federación”<sup>25</sup> sus fundamentos constitucionales se encuentran en los artículos 29, 76 fracciones V, 76 fracciones VI, 97 párrafo 3º, 105, 108, 119.

---

<sup>25</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano, Op. Cit., Pág. 357

Por disposición constitucional los Estados miembros de la federación son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interno. Por lo tanto pueden organizarse libremente sus haciendas públicas, salvo las limitaciones que la propia constitución establece; los Estados carecen de facultades para establecer aquellas contribuciones que son exclusiva de la federación (párrafo 4º y 5º del artículo 27, los artículos 73 fracción XXIX, 117 y 118 constitucionales) En resumen la ley de ingresos y el presupuesto de egresos es competencia de las entidades federales y las legislaturas estatales. En lo referente a la administración en materia fiscal lo llevan acabo por medio de sus tesorerías y cuando existe una controversia facultad de los tribunales civiles o fiscales administrativos del Estado.

Los presupuestos de los Estado se pueden cubrir además de las participaciones federales con sus propias contribuciones especiales, estas son impuestos u otros como por ejemplo el impuesto a los espectáculos públicos que se aplica a los espectadores de teatros, cines, hipódromos, etc., otros de esos impuestos es el de los juegos de azar este se encuentran en rifas y billetes de lotería, etc.

El órgano más importante de la actividad financiera ha sido y es la SH y CP que entro en funciones desde la época de la independencia como tal, pero apenas algunas décadas en que a esta le fue conferido la facultad para la creación de nuevas secretarías. Su reglamento interno al igual que las de más secretarías de Estado son expedidas por el presidente de la república y sus titulares pueden emitir manuales, para su organización y procedimientos internos. Las facultades de la SH y CP que se encuentran contemplados en el artículo 31 de la Ley de Administración Pública Federal.

Las facultades de la federación se encuentran por toda la constitución al referirse a esta como los Poderes de la Unión conformados por: el Poder ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. De una manera general estos poderes de la unión son responsables de las "relaciones exteriores, la defensa, la acuñación de moneda, la política interior, así como las políticas de estabilización macroeconómica y de distribución de la riqueza. Además de ser el responsable de acuerdo con los artículos 25 y 26 constitucionales de la plantación nacional y ser el rector del desarrollo, de dar solución a los conflictos entre dos o más Entidades y de las actividades que un solo Estado no pueda solucionar".

De una manera interesante la federación puede intervenir en un Estado si lo cree conveniente y necesario por encontrarse en peligro la unión nacional, así como el de restringir los poderes de un Estado y diluirlo.

En el ámbito financiero los poderes federarles tienen una mayor intervención en la vida de los Estados y de la nación entera. La actividad financiera de la república es materia de competencia del ejecutivo federal sin embargo también intervienen los otros dos poderes. El legislativo por su atribución tan importante que es el de aprobar las leyes, de donde nacen las contribuciones suficientes para recaudar los recursos para el presupuesto anual, las bases que debe cumplir el ejecutivo para contratar empréstitos sobre el crédito de la nación, además de que este mismo los aprueba, los reconoce y los manda pagar; emite y elimina empleos del servicio publico federal además de subir o bajar sus salarios, revisarla cuenta pública que cada año el ejecutivo le manda, establece contribuciones de participaciones federales, además de determinar los porcentajes en las participaciones de las

entidades, aprobar el presupuesto anual. Mientras que el poder judicial es el encargado de dirimir los juicios de amparo sobre leyes tributarias las inconstitucionales y las violatorias de derechos humanos, así como los recursos de revisión fiscal y las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## EL MUNICIPIO.

El concepto proviene de los romanos y estos eran las ciudades conquistadas y que se agregaban al imperio romano por este hecho sus pobladores se convertían en ciudadanos romanos, conservaban su libertad con su gobierno interno, su derecho, sus costumbres y su administración. Es conocido como el medio común de descentralización ya que son propios poblados, regimenes o distritos, el poder central les otorga la posibilidad de pertenecer al conjunto aún rigiéndose por sus propias normas o costumbres como en la época romana que los pueblos conquistados podían seguir con sus leyes pero tener en un orden supremo las leyes romanas, los pobladores de estas ciudades o culturas tenían el título de semejantes a un ciudadano romano. También eran regidos por un gobierno propio al que se le llamaba ayuntamiento que es el conjunto de funcionarios públicos que tienen por tarea la administración pública o legislativa de gobernar sobre un poblado o ciudad además de proporcionar justicia. Por lo tanto esta organización posee las características de libertad y autonomía para gobernarse, sin estar ajeno al desarrollo o el que hacer nacional.

Dentro de la organización de la sociedad azteca existió un fenómeno parecido al municipio ya que se organizaban por medio de “grupos familiares o clanes” y cada miembro tenía una actividad propia a desarrollar. Eran una sociedad totalmente agraria. Esta organización no sólo correspondía a los aztecas sino también a los demás grupos étnicos y estos tenían el nombre de “calpullís”. De acuerdo con Gonzalo Aguirre Beltrán citado por Ignacio Burgoa esta organización base servía en los nexos políticos como alianzas, ligas, uniones, federaciones y estaban bajo la tutela de un consejo. Los calpullís tenían ciertas características como son la igualdad de lengua, cultura, parentesco, etc. La misma Tenochtitlán se dividió en barrios de cuatro calpullís.

En México el primer municipio fue el fundado por Hernán Cortés en “La Villa Rica de la Veracruz” en el año 1519 el objetivo era justificar su postura en contra del capitán general de Cuba, Diego Velázquez quien pago y ordeno la colonización, de esta forma tendría privilegios y legalidad su estancia contaba con dos alcaldes, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capital de entradas, un maestro de acampo, dos alférez del real, un escribano y un justicia mayor. En la época colonial el municipio al que en un principio se le consideraba como autónomo y hasta cierto punto democrático por que los integrantes de sus ayuntamientos eran elegidos de una manera popular, más tarde esos cargos eran vendidos y fue una institución viciada. Sus facultades se basaban en: el cuidado de las obras publicas, puentes y caminos, la vigilancia de los mercados, venta y mesones; disfrute común de pastos y montes; corte plantación de árboles; remate de los derechos de vender carne y pan; ordenanzas; repartimiento de ciudades; caballerías y pecunias; cárceles, hospitales y cementerios, servicios públicos como policía, agua potable, alumbrado y pavimento. El municipio fue y es una gran aportación de la cultura española a nuestra nación, implantado desde antes de la edad media y

teniendo su esplendor, en esta se encontraba caduco cuando lo trajeron al nuevo mundo los españoles. Estaban gobernados por un cuerpo colegiado que era el “ayuntamiento” o también llamado “cabildo” y se formaba por el alcalde, regidores y síndicos. El alcalde era el gobernador administrativo que contaba con independencia. El regidor era el encargado de los campos económicos administrativos y el síndico el representante en negocios jurídicos. Una característica importante de la monarquía española es que la soberanía residió en la persona del rey. En el principio de la colonia se encuentran características de autonomía como son. La existencia de los municipios, y la pretensión del respeto de las tradiciones indígenas las cuales se suprimieron en aras de la concentración del poder. La constitución de Cádiz promulgada por Fernando VII mencionaba la integración del ayuntamiento por un presidente, síndicos y regidores los cuales se sometían a un jefe político. En las etapas centralistas del gobierno nacional en los que la nación se vio sumergida, los departamentos que eran los Estados podían tener municipalidades o distritos. Pero en las primeras constituciones federales nacionales el municipio es mencionado de manera muy leve pero fue con el general Porfirio Díaz que adquirió un fortalecimiento en derechos y recursos para los municipios para lograr la independencia y la autonomía, todo ello bajo el título de “caciquismo”. Pero en el período inmediato a su presidencia los municipios casi desaparecen sustituidos por los partidos, distritos o prefecturas que originaron inequidad, represión, marginación y miseria. Fue en la constitución de 1917 donde se volvió a interceder por el municipio y su independencia, autonomía, autosuficiencia económica, etc. En el constituyente de 1916-1917 uno de los puntos de mayor importancia y de debate fue la libertad municipal que requería el municipio, para que pudiese manejar su propia hacienda. Pero por falta de tiempo las conclusiones no fueron ni son las mejores ya que desde la reforma en la que constitucionalmente se le otorga libertad hacendaría no ha sido vista de la mejor manera posible. Esto no se pudo lograr, y a lo largo del tiempo han estado bajo el dominio de las legislaturas estatales.




La palabra municipio en si deviene del latín “munucipum, de munus” que significa cargo, oficio o deber también función y obligación de hacer algo y de “capio capere” que quiere decir tomara, adoptar. Es el orden de gobierno menor de nuestro sistema federal nacional, también considerado como la célula del organismo del Estado mexicano. El municipio “es una especie de circunscripción territorial de carácter público y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma descentralizada de los servicios públicos.”<sup>26</sup> Es la entidad político- jurídico integrada por la población asentada en un espacio jurídico determinado administrativamente, que tienen unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines conociéndose como la unidad básica de descentralización. Posee la característica de la autonomía del griego “autos” si mismo, “nomos”, ley facultad de darse su ley por lo tanto la autonomía municipal implica “el derecho del municipio para que dentro de su esfera competencial, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva sin intervención de otros poderes, los asuntos propios de la comunidad; cuente además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda,

---

<sup>26</sup>BURGOA, Ignacio, Op. Cit., Pág. 882.







finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.”<sup>27</sup> Posee:

-  autonomía política que se refleja con el derecho de elegir y nombrar a sus representantes municipales dentro del gobierno su fundamento legal se encuentra en la fracción I del artículo 115 constitucional. Sus elecciones son populares y directas, sin embargo las legislaturas estatales tienen a su cargo el procedimiento mediante el cual se disuelve un ayuntamiento, o su poder o bien revocar algún miembro.
-  También tiene autonomía administrativa.- tiene atribuciones de gestión y resuelven acciones en cuanto a servicios públicos que este proporcione como la seguridad, su organización interna de la policía municipal, sin que intervenga otra autoridad, ya que se cuenta con reglamentos. Su base se encuentra en las fracciones II, III, VI del artículo 115 constitucional. Aquí también repercute el problema financiero del municipio ya que sin los recursos oportunos la prestación de servicios, la administración, el desarrollo urbano, la administración de recursos naturales no se puede realizar. Incluso para poder contratar a los funcionarios públicos capacitados es imposible. En 1995 surgió la reforma del artículo 105 constitucional por medio del cual los municipios pueden acudir al procedimiento de controversia constitucional.
-  En cuanto a la autonomía financiera se puede mencionar que el municipio goza de libertad de administración de su hacienda que contiene sus impuestos; “bienes de capital, inversiones, obligaciones, aprovechamientos, participaciones y todo tipo de renta que les permita un ingreso”<sup>28</sup> en 1983 con la reforma de la fracción IV del artículo 115 constitucional se pretendía otorgar mayores facultades financieras al municipio para poder recibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria por prestación de servicios públicos pero esas son atribuciones estatales.

También se encuentra relacionado con la autarquía que es la “capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad.”<sup>29</sup> También posee características o elementos propios de los Estados; población, territorio, orden jurídico y gobierno. Cuando el Estado se convierte en unitario esta es una división territorial vacía quitándoles a la población el derecho de “autogobierno interior”.

Los municipios reúnen los siguientes aspectos:

-  “posee personalidad jurídica
-  la concesión por el Estado de derechos públicos a favor de esa personalidad;
-  la creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad;
-  la existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.”<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano, Op. Cit., Pág. 299.

<sup>28</sup> Idem., Pág. 301.

<sup>29</sup> BURGOA, Ignacio, Op. Cit., Pág. 883.

<sup>30</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano, Op. Cit., Pág. 363.

La base constitucional del municipio es el artículo 115 en cuanto a su división territorial, organización política y administrativa. Además de que aquí se encuentra todo lo dispuesto por la constitución a los municipios es la forma de organización de los Estados. Es la base territorial de la nación y la organización administrativa básica. Posee una personalidad jurídica y patrimonios propios. Su autoridad máxima se encuentra en el ayuntamiento constituido o por el presidente municipal, los síndicos y los regidores.

En 1983 con las reformas iniciadas por el entonces presidente Miguel de la Madrid se le reconoció al municipio el poder emitir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Además, se estableció la libertad municipal para administrar su hacienda y la facultad de los ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos." Su división territorial funciona por medio de "colonias, fraccionamientos, unidades habitacionales, zonas industriales, pueblos, rancherías y villas o hasta ejidos."

El gobierno municipal se encuentra en manos de un órgano colegiado deliberativo llamado ayuntamiento, representante de la sociedad municipal, se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores los cuales son elegidos de manera popular y directa con una duración en el cargo de tres años los cuales no pueden reelegirse. El presidente municipal tiene bajo su cargo tareas administrativa, los síndicos se encargan del ámbito jurídico del municipio como es la representación en juicios en los tribunales locales o federales además de ser los encargados de los ingresos municipales y la regulación del patrimonio municipal, mientras que los regidores poseen comisiones especiales determinadas por ramo. Para la toma de decisiones se reúnen en sesiones llamadas cabildos los cuales se deciden por mayoría de votos estos son precedidos por el presidente municipal. Las facultades del ayuntamiento son:

- ❖ "Formulara, aprobar y administrara la zonificación y planes de desarrollo urbano
- ❖ Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- ❖ Participar en la formulación de planes de desarrollo regional los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- ❖ Autorizar controlar y vigilar la utilización del suelo en su ámbito de competencia de sus jurisdicciones territoriales;
- ❖ Intervenir en la regulación de tenencias de la tierra urbana;
- ❖ Otorgar licencias y permisos para la construcción;
- ❖ Participar en laceración y administración de zona de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- ❖ Intervenir en la formulación ya aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- ❖ Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales."

Las bases constitucionales del municipio:

- elección directa en los poderes electorales,
- presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, no pueden ser reelegidos ni en carácter de suplentes.

- “las legislaturas de los Estados por acuerdo de las 2/3 partes de sus integrantes podrán:
  - ✓ suspender ayuntamientos.
  - ✓ Declarar que los ayuntamientos han desaparecido.
  - ✓ Suspender o renovar el mandato de alguno de sus miembros. Pero deben tener por base una causa grave que aparezca en las constituciones estatales y contar con un procedimiento donde los ayuntamientos pueden ofrecer pruebas y alegatos”
- los municipios tienen personalidad jurídica propia que se ejerza por sus órganos de gobierno de conformidad con el artículo 115 constitucional.
- Las funciones y servicios públicos de su competencia son:
  - ✓ “agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
  - ✓ alumbrado publico;
  - ✓ limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
  - ✓ mercado y centro de abastos;
  - ✓ panteón;
  - ✓ rastro;
  - ✓ calles, parques y jardines y su equipamiento;
  - ✓ seguridad pública (artículo 21 constitucional) policía preventiva municipal y tránsito;
  - ✓ las demás que pueda ofrecer”<sup>31</sup>
- por lo que se refiere a su hacienda este la administra libremente, pero debe ajustarse a un modelo planeado, a un programa de ejecución y comprobación y guiarse por las leyes correspondientes y sino lo hacen caen en responsabilidades. Su erario se conforma con:
  - ✓ “contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoría y cambio de valores de los inmuebles” y si se llega a un convenio con la federación para que de algún servicio publico propio del municipio, también lo pueden hacer de esas contribuciones.
  - ✓ Participaciones federales y las legislaturas determinan los montos, pagos y bases cada año.
  - ✓ Ingresos por los servicios públicos prestados. En cuanto a las propiedades de dominio público ya sea de la federación, de los Estados o los municipios están exentos de contribuciones. Son los propios ayuntamientos que sugieren a las legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, tablas de valores unitarios de sueldos en materia inmobiliaria. Esas mismas legislaturas son quienes aprueban los presupuestos de los ayuntamientos en su rubro de ingresos.

---

<sup>31</sup> DAGDUG Cárdenas, Carlos Francisco “Sistema Federal Mexicano” Espiral, D. F., México, 2000. Pág. 36.

- corresponde al ayuntamiento la materia de desarrollo urbano, reservas territoriales y ecológicas, el control y vigilancia del suelo y tierra urbana, dar licencias y permisos de construcciones.
- Delgadillo afirma que el municipio no tienen potestad tributaria porque este no determina sus contribuciones.
- Preservar el principio de representación proporcional.

En materia laboral los trabajadores del municipio se atenderán a lo decretado por las legislaturas estatales (artículo 123 constitucional).

Los municipios como los Estados y la nación poseen atribuciones financieras de la misma naturaleza jurídica sin que exista ninguna supremacía ya que estos tienen “poder originario o inherente” ya que son manifestaciones del propio Estado. Estos entes no son simples ficción ya que poseen sus propias facultades que se encuentran concretadas en la carta magna. Desde esta provienen su origen y sus facultades por lo tanto estas no son meras normas de una ley secundaria.

El artículo 115 constitucional propio del municipio ha tenido algunas reformas como son:

- ❖ 1933 la elección de presidente municipales, regidores y síndicos,
- ❖ 1947 el derecho a votar y ser elegidas las mujeres,
- ❖ 1976 los asentamientos humanos,
- ❖ 1983 la personalidad jurídica del municipio y se estableció los mínimos bases de competencia tributaria de los municipios para que se les otorgasen participaciones federales. Autonomía en el gasto público y servicios públicos municipales.

Los municipios tienen la facultad tan importante en materia financiera de poder manda el proyecto de presupuesto por parte del ayuntamiento a la legislatura estatal en el momento oportuno mismo que contendrá los montos para el año fiscal entrante. Los ayuntamientos no pueden establecer ninguna contribución que la legislatura estatal no haya aprobado. Los ingresos ordinarios que tienen los municipios dentro de sus presupuestos son los que el municipio cobra en forma regular y que forman parte de los recursos propios para sus fines que son: los impuestos, los derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones federales y estatales.

La hacienda municipal se encuentra fundamentada en el artículo 115 constitucional fracción II según la cual esta a cargo de la legislatura estatal. Así como determinar la materia a gravar por parte del municipio. Esto propiciaba un debilitamiento por parte del municipio del Estado, de la legislatura y las participaciones que recibían de la federación. Pero hubo una reforma en 1985 de este mismo artículo que hizo que la hacienda se formara por:

- “IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
- a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la

administración de esas contribuciones.  
b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.  
c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”

Sin embargo no da el otorgamiento de la potestad tributaria, dado que las legislaturas locales deben aprobar las leyes de ingreso. Cabe reconocer que a partir de la reforma de 1983, el artículo 115 constitucional, amplio considerablemente la competencia en este campo, asegurando para los erarios municipales, la percepción de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria así como de las participaciones federales y de los ingresos que se generan con motivo de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Con el fin de proteger el erario público municipal, el último párrafo de la fracción establece que las leyes federales no limitan la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, C) participaciones federales; ni se concederán exenciones en relación de las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

En acatamiento a esta disposición las entidades federativas han tenido que encarar serios problemas derivados de la interpretación que se ha dado a esta parte de dicho precepto, ya que algunos sostienen que al decir que ni las leyes federales ni las locales podrán establecer exenciones o subsidios, la constitución esta remitiendo la facultad de hacerlo a los municipios.

La hacienda municipal se integra principalmente por:

- 1) Impuesto predial.- resultado de una propiedad de bienes inmuebles o arrendamiento de tal, y que se encuentra en la circunscripción del municipio;
- 2) Impuestos especiales sobre diversiones y espectáculos públicos.-por rifas loterías y juegos; matanza de ganado y aves; venta de alcohol y anuncios;
- 3) Impuesto sobre determinadas actividades laborales.- billeteros, boleteros, cargadores, vendedores ambulantes, fotografías ambulantes, músicos ambulantes, y fijadores, etc.;
- 4) Impuesto sobre la industria y el comercio.- puestos ubicados en la vía pública o en mercados públicos, venta de productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y avícolas;
- 5) Contribuciones especiales derivadas de las obras y servicios municipales;
- 6) Derechos por suministros y consumo de agua potable;
- 7) Derechos por los servicios especiales;
- 8) Aprovechamientos por conceptos de recargos y de multas administrativas y judiciales;
- 9) Participaciones.

Los principales fundamentos de la competencia tributaria son:

- 📖 Fracción XXI del artículo 73 constitucional;
- 📖 Fracción VII del artículo 73 constitucional;

- 📖 Impedimentos estatales artículo 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 y 124 fracción I constitucionales;
- 📖 Fracción IV del artículo 31 constitucional.

Todos estos ingresos han funcionado para municipios como los de Guadalajara, Monterrey, Toluca, Querétaro, Mérida, Veracruz, Acapulco, etc., pero para pequeños poblados rurales no son suficientes para sobrevivir. La solución que algunos juristas han sugerido es la que la constitución diese la protección necesaria a los municipios para que lograrán su autosuficiencia presupuestaria y a su vez obtengan la libertad deseada, misma que impulse el desarrollo regional que ayude a solucionar el problema de la explosión demográfica que aqueja el valle de México.

Tanto nuestros municipios como los de los demás países federados necesitan de mayores recursos para satisfacer sus necesidades ya que por incremento de mayores servicios públicos y de la burocracia no es posible.

Un federalismo más eficiente se encuentra en el fortalecimiento de los municipios, por medio de elementos “descentralizadores y democratizadores”. Contrario a lo implantado a la creación de partido único PRI que apostado por un fortalecimiento al presidencialismo caracterizado por un Estado unitario, produciendo en federalismo una falsa idea.

En las últimas décadas el proceso descentralizador en México ha tenido buenos resultados como son una fortalecimiento de las instituciones locales y regionales así como la presencia de la administración federal en las entidades y los municipios impulsándolos a desarrollarse por esfuerzos propios, también se mejoro las relaciones entre los niveles de gobierno y una mayor consientización por parte de estos en sus decisiones.

Anteriormente un juez norteamericano reconoció la importancia de la federación al considera a los Estados como pequeñas ciudades donde se podía experimentar acciones que si funcionaban se podía implantar de manera nacional. Pues bien los municipios también pueden ser la base de descentralización es decir el punto donde se puede tener una experimentación sobre las repercusiones de esta en la nación entera. Por lo mismo y para fines de comprobación son necesarias mayores facultades de decisión para estos. Para ello se necesitan de dos puntos que son:

- 1) “Que la descentralización incrementa la participación ciudadana.
- 2) Que el incremento de la participación ciudadana aumenta la eficiencia de la administración pública.”<sup>32</sup>

## DISTRITO FEDERAL

La historia de la capital de nuestro país se debe ya a más de 20 000 años de ser habitada (de acuerdo con los restos localizados en tlapacoya y tepexpan) las principales civilizaciones que se asentaron en este territorio provenían de el golfo de México una de ellas la olmeca. Se ubica en una cuenca justo entre dos cadenas montañosas. Ser el valle del anahuac el espacio geográfico más poblado en la época precolombina se debía principalmente a las características que se encuentran en este lugar, como es su clima su vegetación, y su buena posición céntrica respecto con el resto del territorio. Algunos historiadores comienzan la historia del distrito federal con la inauguración de la gran ciudad de Tenochtitlán en el 1325 d. de c. por los

---

<sup>32</sup> [http:// www. azc. uam. mx/ publicaciones/ gestion/ num8/ doc5. html](http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm)

aztecas. No sólo estaba ocupada por la civilización mexicana y olmeca sino también por los nahuatlacas, otomíes, etc. Con la conquista española el poderío de la nueva colonia se concentró en el centro del país situado en las ruinas de la antigua ciudad. En este periodo se comenzó a planificar la estructura de las calles, avenidas, circuitos, etc., por arquitectos españoles de mucha importancia en el momento. Sin embargo en la vida práctica en la ciudad de México la sociedad se encontraba separada por clases o razas; los indios en un lugar determinado así como los españoles y los mestizos y los mulatos. La plaza de la Constitución se ubicó en el espacio donde antes se encontraba el palacio de Axayácatl y los templos de Huitzilopochtli y Tlaloc. En su lugar quedó el palacio virreynal, la casa del marqués del Valle, la catedral, y toda la organización de una ciudad europea propia, como son los mercados, las cárceles, las escuelas y plazas. Esta era la parte donde se asentaban los españoles mientras que para la población indígena y las otras castas les quedaban para ocupar los alrededores en los lagos, las montañas, con las vejaciones propias de esclavos. La calidad adquirida una vez lograda la conquista. En el imperio de Agustín de Iturbide I también fue la residencia del palacio de este. Pero fue formalmente delimitado el territorio que le correspondería en la acta constitucional de 1824 que con el tiempo se han expandido, su gobierno quedaría en manos del poder legislativo federal.

En la actualidad se divide en 16 delegaciones cuyo delegado se otorga por elecciones populares y su característica más importante en comparación con otras capitales internacionales es la calle más grande del mundo llamada Insurgentes con 25 kilómetros. Posee las características propias de un Estado más de la república. En este espacio tan reducido y que cada día se expande hacia el Estado de México se encuentran el 80% de las empresas del país, la mayor cantidad de hospitales en la república, 161 museos que guardan y proyectan la historia y la riqueza de nuestra nación, salas de conciertos, galerías de arte, y la mayor parte de la población mexicana.

Esta pequeña circunscripción territorial es de suma importancia ya que es la sede de los poderes federales y el centro de toda la actividad tanto cultural como económica.

“El distrito federal es una creación jurídica política en una determinada porción o circunscripción territorial que tienen por objeto ser el asiento de la residencia o capital del Estado federal, del gobierno federal y de los poderes públicos federales para que en ese espacio neutral imparcial ejerzan sus facultades de manera normal sin presión alguna de autoridades de los Estados miembros.”<sup>33</sup>

El artículo 44 constitucional lo menciona como la sede de los poderes federales y explica que en caso de que estos cambiasen de residencia esta cambiaría su nombre por el del Estado del Valle de México con los límites que el Congreso de la Unión le determine.

Dentro de la constitución política federal se encuentra estipulado el orden y la calidad con la que se creó el distrito federal además de la estructuración de sus organizaciones en el artículo 122. Este artículo es el regulador de la vida interna del distrito federal ha tenido varias reformas como fue en 1977 que se facultó a sus habitantes a poder participar para proponer leyes por medio de revisión además de otros ordenamientos legales, y los reglamentos por medio de referéndum, en 1987 se creó la asamblea de

---

<sup>33</sup> Andrés Lira (apuntes de clase)

representantes como ejemplo de participación aunque la primera asamblea del distrito federal sólo podía “emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno... aprobar a los magistrados del tribunal superior de justicia de los contencioso administrativo”<sup>34</sup> fue hasta agosto de 1996 que surgió la reforma a la constitución electoral del distrito federal que se aplicó el 06 de julio de 1997 por medio de la cual se llegó a una elección popular capitalina para elegir un jefe de gobierno además de los miembros de la asamblea legislativa.

La nueva figura política del jefe de gobierno, es el responsable del gobierno del distrito federal, fungiendo como es poder ejecutivo de la administración del distrito federal es electo por voto directo (la primera vez que se eligió tuvo la duración de tres años en el cargo para poder ajustarse a los tiempos, pero los períodos que son de seis años), algunos de los requisitos para poder ser candidatos al cargo es la residencia de tres años en el distrito federal o ser originario de éste o vivir cinco años interrumpidos si pertenece a otra localidad, 30 años cumplidos, no haber sido jefe de gobierno anteriormente. En el artículo 122 constitucional base segunda fracción II se especifica las facultades del jefe de gobierno así como sus obligaciones que son:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

La asamblea legislativa del Distrito Federal es la representante de la participación ciudadana de esta capital, su principal antecedente fue la asamblea de representantes de 1996 que después se reformó algunos artículos con el objetivo de otorgarle mayores facultades. Esta hace las veces de poder legislativo local. Sus atribuciones se encuentran en el artículo 122 constitucional base primera fracción V y son:

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

---

<sup>34</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano, Op. Cit., Pág.100.



Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa. Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables. La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o.

de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

Las facultades tributarias referentes a la expedición de leyes es competencia del Congreso de la Unión aunque el distrito federal posee un poder legislativo propio como es la asamblea legislativa. Auxiliado por la

tesorería del distrito federal. Su endeudamiento se encuentra bajo el control del poder ejecutivo federal (artículo 122 constitucional sección B fracción III), además de que la deuda de éste debe ser aprobada por el congreso de la unión (artículo 122 constitucional sección A fracción III).

En cuanto a la calidad de distrito federal la capital es objeto de serias reflexiones que se sintetizan en dos corrientes que son:

1. convertirlo en un Estado más ya que siempre ha estado bajo el dominio de la Unión. Desde la época de los aztecas, pasando por la colonia española que concentraba todo su poder en este punto, después se convirtió en el centro de toda la actividad política, económica y cultural. Este espacio ha sido el lugar donde se refleja toda medida adoptada aplicable para toda la república.
2. la otra tendencia es la de poder tener un espacio neutro donde puedan convivir los poderes de la federación, ya que se piensa que el gobierno del distrito federal pudiese intervenir en la toma de decisiones en los poderes centrales.

En realidad estas dos tendencias han existido desde el principio de la adopción del sistema federal pero hasta ahora no se ha podido resolver de la manera más correcta y es por eso que existen problemas con este orden de gobierno. La realidad de nuestro distrito federal es que aunque en este se encuentre el centro y sede de los poderes de la unión hasta hace poco se le otorgaban mínimas facultades a sus órganos, pero en los últimos años debido a la sugerencia de proporcionarles mayores atribuciones ha llegado a límite de poder considerarlo como un Estado más, el problema en sí radica en que los problemas del gobierno del distrito federal recaen en los poderes de la federación y la posible influencia en la vida nacional de las decisiones de las autoridades del distrito federal, así como los enfrentamientos entre las autoridades federales y las de este orden de gobierno.

### III.- EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO.

#### a) CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO.

**E**n el capítulo anterior se pretendió dar una noción somera sobre las competencias de los ordenes de gobierno existentes en el federalismo mexicano, pues bien en este capítulo principiaremos con conocer el objeto de esas facultades que es el sistema fiscal mexicano que en nuestros días opera, sus características, y sus problemas, así como también lo que se desea de él. Para pasar después a un estudio más detallado de las atribuciones de cada nivel de gobierno en la actividad del Estado Mexicano.

En el año 2001 el Gobernador del Estado de Chihuahua Patricio Martínez García después de varias solicitudes de ayuda por la sequía que imperaba en el Estado se vio obligado a llamar por una “revolución fiscal” contra el gobierno central por que este seguía centralizando los recursos de la nación así como la subordinación a las participaciones y las decisiones de la SH y CP. Quizás no propuso romper el acuerdo de coordinación fiscal pero si de un parcial retiro de éste. A lo largo de la vida del sistema de coordinación fiscal se han realizado diferentes manifestaciones en contra, principalmente por Gobernadores, Presidentes Municipales; en sus 25 años de vida, los últimos cinco se han expresado descontentos másivos aunados con el cambio de partido en la presidencia de la república. Las atribuciones esenciales del sistema fiscal mexicano han correspondido a “coordinar el sistema fiscal de la federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer las participaciones que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los mecanismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.

Las necesidades principales como la salud, la educación, vivienda, etc., han crecido cada vez más por la sobre población mundial, tanto en las ciudades como en las provincias y la nación, la federación ha visto la necesidad de recaudar más para satisfacer estas necesidades y reducir el campo de recaudación para los Estados-miembros un deber de los poderes federales es ayudar a los Estados necesitados y más pobres así como proporcionarles autonomía como igualdad con los demás Estados. Es por esta razón que el gobierno central ha provisto la creación de programas de apoyo en temas de sumo interés. Para el autor Faya Viesca el que el gobierno central proporciones participaciones a los Estados- miembros no es para coartarles libertad a estos. Sin embargo en México el 80% del presupuesto de cada Estado y para algunos otros el 90% dependen de las participaciones federales por las cuales tuvieron que suprimir varias contribuciones y derechos. Para este problema la solución es la descentralización que provocara un equilibrio entre los dos ámbitos de gobierno compartiendo facultades de acuerdo con la mayoría de los estudiosos del tema.

Para tener una mejor organización y funcionamiento del sector público se necesitan tres cosas que son la mejora del transporte, de comunicaciones y un nivel suficiente de renta per capita. Con el tiempo los países más ricos han implementado de manera más continuán las transferencias que los pobres. También este tiempo a servido para tener un acercamiento entre los funcionarios locales con las políticas centrales y de las demás entidades, llegando a una competencia fiscal y a comprender la influencia que tienen sus decisiones. Sin embargo el poder central adquiere importancia y más poder por medio de guerras, crisis y movimientos sociales. Junto con las transferencias que otorga la obligación de dar los recursos del servicio público local y su control se acrecenté tomando decisiones y finalizando con la administración del mismo. También se debe tener en cuenta que algunas de las transferencias son condicionadas y es más control para el poder central.

En los últimos años nuestro país ha tratado de manera prioritaria los problemas del federalismo por lo mismo en la política se ha hablado de el nuevo federalismo y se le ve como la salida pertinente y la forma adecuada para que la federación reduzca su endurecimiento y prepotencia y para que los Estados traten de desarrollar sus finanzas públicas. Este nuevo federalismo no es cambiar radicalmente sino el de conservar y adquirir elementos no existente por el momento, lo que se puede ver es una modificación en las participaciones y facultades financieras para los Estados. En la actualidad el federalismo mexicano se encuentra reforzado en una república que se establece en el artículo 40 constitucional proporcionándoles a los Estados el carácter de “libres y soberanos”. Sin embargo por medio de un pacto por el que se han unido en una federación, a él nuevo ente social se le otorga ciertas facultades necesarias para realizar atender a sus responsabilidades internacionales y que son las más representativas por ser ante los demás países los encargados por las tareas generales o prioritarias como son la educación, la salud, etc. Por lo tanto ante el derecho internacional la federación es la detentadora de la soberanía nacional ya que es la representante esencial del pueblo mexicano, mientras que los Estados por la característica propia de la soberanía de no recibir órdenes de otro ente supremo no existen para ellos sino se convierte en autonomía.

Al fin y en cuentas las relaciones financieras federales mexicanas no son solo un elemento técnico sino que tienen influencia de derecho constitucional es decir que tienden a modificarse. Existen algunos puntos que merecen especial atención constitucional como son:

- ✓ Realizar sus atribuciones de la manera más eficaz cada uno de los órdenes de gobierno.
- ✓ Equilibrio en las economías de cada uno de los niveles de gobierno.
- ✓ La federación en su presupuesto mantenga los principios básicos para un desarrollo unitario y equilibrado.
- ✓ Las relaciones financieras sirvan para mantener un equilibrio económico para todas las entidades.

Las anteriores no se han llevado a cabo por el ego de la federación y la desconfianza de los estados y los poderes federales aunque si se pretendan obtener un “federalismo nuevo” se tienen que conservar los principios básicos aunque se modifiquen otros.

En la actualidad el sistema federal mexicano se encuentra en una constante evolución como se puede notar la llamada nueva democracia

originada en las elecciones de 2000 se puede esperar por lo tanto una serie de cambios relacionados a esta dentro de la administración pública y las funciones de gobierno.

Aún en nuestros tiempos es el gobierno federal quien convoca a los Estados y Municipios a la disyuntiva del tema del federalismo mexicano. En la reciente administración del presidente Vicente Fox el nombre del programa a cambiado al de "Programa Especial para el Auténtico Federalismo 2002-2006" mismo que se presentó a Gobernadores y secretarios de Estado. Se trata del tema del federalismo en su carácter originario es decir conforme al concepto que tenía en su nacimiento. Punto importante de esta forma es la participación urgente de los Estados y Municipios concientes de la necesidad de independencia del centro del país.

Entonces en los años venideros se esperan algunos cambios que se pueden resumir en los siguientes:

"Más política y más administración".- Conforme el proceso político avance hacia la generalización de formas democráticas de elección de autoridades públicas, será necesario que candidatos y partidos ofrezcan dentro de sus plataformas electorales un número cada vez mayor de elementos relacionados con la administración pública y con la gestión de necesidades sociales concretas. Por ende, una profundización del debate sobre la distribución de competencias y recursos en el sistema federal mexicano.

Homogeneización de los sistemas político-administrativos.- Es decir, es probable que se configure un esquema de interacciones gubernamentales en el que la población ejercerá su derecho al voto para establecer gobiernos que contemplen sus necesidades y demandas.

Creación de fenómenos de competencia política a partir de modelos de gestión exitosa.- De ahí que las campañas electorales y las políticas de comunicación social que los gobiernos aplican tiendan a resaltar los logros que una administración cualquiera alcanzó en materia de desarrollo económico o de bienestar social como una muestra de su eficacia y como un "producto" tangible que el ciudadano puede constatar por sí mismo, al margen de promesas de campaña o de discursos ideológicos.

Ajuste continuo de los mecanismos y formas de participación social en las políticas públicas.- Al darse condiciones en las que la opinión de los ciudadanos adquiere un peso concreto, y que puede dar lugar al cambio de mayorías políticas y de gobiernos enteros, las organizaciones públicas van modificando los mecanismos por los cuales se comunican con la población."




El actual régimen de coordinación fiscal mexicano se caracteriza por los siguientes principios:

1. libre manejo y responsabilidad de los fondos.- por medio de la coordinación fiscal los Estados y los Municipios obtiene ingresos anuales por parte de la federación debido a la recaudación de impuestos y derechos además de la extracción de petróleo y minerales. Este principio a dejado de clasificar los impuestos federales de participables y no participables con la solución de no dar participaciones sobre cada gravamen y otorgar una proporción sobre la recaudación total de la federación además de que los recursos obtenidos por la extracción de petróleo y minería pertenecen a los Estados y Municipios, aunque en 1996 se sumo los ingresos derivados

de la recaudación de los impuestos especiales por medio de una asignación directa.

2. nivelación de la capacidad fiscal de las entidades.- se refiere a que la federación aplica un mecanismo para equilibrar las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno debido a la diversidad en la capacidad recaudatoria de cada Estado o Municipio para que todos puedan dar el mismo nivel de calidad al otorgar un servicio público.
3. eliminación de la concurrencia impositiva.- el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pretendió resolver el problema de la doble tributación ya que la concurrencia es aceptada por la constitución cuando las autoridades estatales y federales pueden imponer contribuciones sobre la misma fuente de recursos. El resultado por parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fueron los convenios por medio de los cuales el gobierno central otorga participaciones de impuestos federales de fondos generales a cambio de suspender contribuciones tanto a nivel estatal como municipal. Así el Impuesto al Valor Agregado, la Ley de Impuestos Especial Sobre Producción y Servicio de esta forma se han suspendido más de 440 contribuciones locales.
4. uniformidad de procedimiento para calcular las participaciones.- dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal existe el procedimiento de cálculo y liquidación de participaciones que abarca la totalidad de los impuestos federales además de la extracción de petróleo y minería.

En un principio no todas las entidades federativas vieron con buenos ojos el nuevo sistema de coordinación principalmente por la suspensión de contribuciones y derechos a sus facultades esencia de sus ingresos sin embargo pronto se convencieron por las ventajas que este proporciona a la economía nacional beneficios como:

-  evita la concurrencia fiscal;
-  evita por lo tanto la doble o triple tributación;
-  dota de recursos tributarios a las entidades federativas, pero no se hace la advertencia que esta coordinación a la larga puede producir que la mayoría de los impuestos se han federales y las participaciones (se han visto como donaciones se han el único medio de sobre vivencia estatal y que por lo mismo provocarían un centralismo fiscal y la perdida de la autonomía ya que al contar con independencia los Estados en lo referente a sus recursos no se puede esperar una autonomía en la vida estatal).

A lo largo de la historia nacional se han llevado a cabo varias convenciones nacionales fiscales las cuales han sido la base sobre la que descansa el actual sistema de coordinación fiscal estas tuvieron su razón en cuestión de la concurrencia fiscal existente, y la esperanza de un nuevo orden en las facultades tributarias, al principio se consiguieron acuerdos entre la federación y las entidades todo esto tenía también la finalidad de poder tomar mediadas para que los impuestos puedan satisfacer las necesidades de las mayorías. Fué en 1953 que nació la Ley de Coordinación Fiscal a la cual se adhirieron algunos Estados por medio de convenios. En un principio solo 18 Estados fueron los incorporados a la nueva ley hasta que en 1973 con la nueva Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles se adhirieron todos los Estados por la fijación de un tasa de 4% a toda la nación, pero a los Estados coordinados

cambiaba a la de 1.8% y 1.2%. Más tarde en 1980 con la Ley de Coordinación Fiscal que derogaba a la anterior y nació el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el momento de crear al sistema este tenía los siguientes objetivos que se pueden enfocar en tres principalmente y que son:

- “1.- Asignar a cada tipo de entidad gubernamental fuentes definidas de ingresos,
- 2.- Resolver la doble tributación,
- 3.- Proteger a la economía del peligro de distribuir excesivamente contra cualquier tipo de actividad económica y así disminuir o acabar con esa actividad.”<sup>1</sup>

Toda la coordinación tributaria se guía por las siguientes normas:

- I. Basa sobre todos aquellos impuestos que la federación considere convenientes;
- II. Las participaciones estatales se determina por el porcentaje del rendimiento global de los tributos coordinados;
- III. Participación no solo se basa en los productos de los tributos sino que también se refieren a las multas y recargos de los causantes;
- IV. La abstención de las entidades federales en gravar sobre materias de carácter federal.

Dentro de esta coordinación fiscal federal deben de encontrarse algunos principios por los que se rige toda la estructura y son:

1. ” La eficiencia administrativa,
2. Incentivos económicos,
3. Interferencia mínima en el comercio interestatal.”<sup>2</sup>

Además de que deben de aplicarse los principios básicos como son la equidad, respeto, etc.

La coordinación y el equilibrio tributario entre el gobierno federal y los Estados se lograrán principalmente por medio del pacto fiscal y la respectiva transferencia de ingresos generales de casi el 22% de las llamadas participaciones.

La coordinación del presupuesto estatal, municipal se ejerce cuando el Estado en cuestión autoriza los presupuestos y el endeudamiento de sus Municipios. En teoría los presupuestos municipales tienen que someterse al plan de desarrollo del Estado primordialmente para inversiones, aunque esto rara vez se práctica. Los acuerdos especiales entre los Estados y los Municipios pueden ser otra oportunidad para conciliar las prioridades de egresos de ambos niveles, y coordinar las metas y métodos para la recaudación de ingresos.

En México no solo existe la coordinación en ámbito financiero sino también en varios más que son considerados como prioritarios como es la salud de los ciudadanos y la educación. En lo que se refiere a la educación esta regulada constitucionalmente por el artículo 3º. El cual menciona que la educación es laica y gratuita solo en los niveles básicos, y tanto la Federación, Estados y Municipios deben proporcionar la educación preescolar, primaria y secundaria mientras que las dos restantes las describe como obligatorias, laicas, democráticas y nacionales. Reglamentada por la ley que expide el poder

---

<sup>1</sup> SOMERS Harold M. “Finanzas Publicas e Ingreso Nacional” Fondo de Cultura Económica, México, 1981. Pág. 515.

<sup>2</sup> Idem., Pág. 516.

legislativo llamada Ley General de Educación además de que existe un Sistema Educativo Nacional. En este caso no existe el problema de la concurrencia de los tres niveles de gobierno.

En la salud su fundamento constitucional esta en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, donde se mencionan las facultades del Congreso de la Unión.

b) XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el País, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Dentro de la coordinación fiscal mexicana es muy importante la figura de las participaciones las cuales se describen como “proporcional que por disposición de la constitución y de la ley se otorga a las entidades, en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la SH y CP.”<sup>3</sup> Que se encuentra plasmada en la fracción XXIX artículo 73 constitucional mismo que se refleja en su Ley de Coordinación Fiscal.

María Jesús de Miguel Calzado las considera como “partes de los ingresos fiscales de la federación o de los Estados, que un nivel de gobierno *transfiere* a otro por diversas razones. De esa manera la Federación, los Estados y los Municipios comparten los ingresos fiscales de algunos de ellos en vez de establecer en cada nivel impuestos que recaerían sobre las mismas fuentes y duplicarían las cargas fiscales de los contribuyentes, además de multiplicar las obligaciones administrativas de los particulares y los costos de control de las autoridades.”<sup>4</sup>

Las participaciones pueden equipararse en el mundo externo y teórico a las transferencias de otros Estados Federados. Las transferencias son utilizadas en países donde existen dos o más niveles de gobierno y son aquellos fondos que complementan los ingresos presupuestales anuales. Esas transferencias se dividen en: condicionales que son aquellos recursos en los

---

<sup>3</sup> ARRIOJA Vizcaino, Adolfo “Derecho Fiscal” Themis, colección Textos Universitarios, México, D. F., 1999. Pág. 160.

<sup>4</sup> CHAPOY Bonifaz, Dolores Beatriz “Derecho Financiero” Mc Graw-Hill, D. F., México, 1997. Pág. 162.



que el otorgante define los fines en los que el receptor debe invertirlos recursos, y los incondicionales que son los que no tienen ninguna determinación al contrario de los anteriores.

Existe la idea de que las participaciones o transferencias no son más que subsidios otorgados por el poder central a las entidades federativas por el hecho de su ineficiencia en la recaudación de ingresos. Para entender lo que es un subsidio por una parte su razón es aquella por la que al menos las actividades que se deben cumplir con esos gastos por lo mismo se proporciona recursos para poderlos realizar. Ya que los subsidios son considerados como “donación o aportación gubernativa de dinero a entidades federales y municipios”<sup>5</sup>.

Sus objetivos son: “el aumento de ingresos extraordinarios, se destinan como recursos para cubrir desequilibrios o pérdidas de operación, capacitar a las autoridades locales en la obtención o prestación de un servicio por abajo del precio corriente”<sup>6</sup> dentro de las relaciones intergubernamentales se han producido una política de subsidios. Esos subsidios se distribuyen por criterios de asignación como son:

- a) “Subsidios para los gobiernos de los Estados y los municipios que no puedan equilibrar sus presupuestos corrientes manteniendo un fuerte déficit.
- b) Subsidios de carácter general que el nivel superior de gobierno otorga al inferior para que este los aplique a su mejor juicio.
- c) Subsidios de carácter específico para la realización de una obra, proyecto o para prestar un servicio”<sup>7</sup>

Los problemas que surgen en materia tributaria, se piensan subsanar con una verdadera coordinación fiscal federal donde cada parte colabore en igualdad de circunstancias. También se contempla la eficacia en la recaudación pero se sugiere que mientras estas condiciones no se den los subsidios son un complemento. Y la otra que lo considera como un igual a la transferencia compensadora cuyo objetivo “es abierto en la que las contribuciones de concedente y receptor son 2/5 y 3/5, respectivamente, o, en otras palabras, aún programa de transferencias como una fórmula compensadora 40/60”<sup>8</sup> el hecho de proporcionar los servicios públicos necesarios ya sea por recursos propios o por medio de transferencias quiere decir que las autoridades están consientes de los deseos de sus ciudadanos y por medio de la satisfacción de estos se producirán buenos resultados electorales plenamente democráticos. El elemento más importante para las transferencias son las decisiones que toma el otorgante de estas ya que depende directamente de su distribución que generalmente son de ámbito político.

Además de las transferencias condicionales e incondicionales también existen las transferencias compensadoras que son aquellas que sirven para corregir las externalidades inter-jurisdiccionales que tienen además un fin abierto.

Para la existencia de una distribución justa la sociedad completa debe de gozar de un óptimo bienestar que se logra por medio de una asignación correcta y una distribución equitativa de recursos. En esta distribución equitativa se ha dado un efecto igualador que es aquel que se busca por medio

---

<sup>5</sup> MARTÍNEZ Almazán, Raúl “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”, INAP, D. F., México, 1989. Pág. 175

<sup>6</sup> Idem., Pág. 179.

<sup>7</sup> Idem., Pág. 179.

<sup>8</sup> OATES, Wallace E. Op. Cit., Pág. 102.

de transferencias incondicionales otorgadas por el gobierno central a los Estados-miembros pobres de los países que han buscado este, entre estos se encuentran EUA, Canadá y Australia. Como ya se menciono el efecto igualador hace uso de las transferencias incondicionadas mismas que se basan en su correspondencia para los Estados más pobres que se “basan en una ampliación del principio de equidad horizontal (esto es, el tratamiento igual de los iguales) a un sistema de hacienda federal”<sup>9</sup> pero sin embargo aún dentro de los iguales existen diferencias aunque sean mínimas que a la intervención de una variante extraña saltarán a la vista por ejemplo dos entidades se encuentran en la misma condición como “pobres” y se piensa aplicar el principio de la equidad horizontal por medio de transferencias incondicionales se pretende que alcancen una mejora determinada, se debe entonces tener en consideración el tiempo y las capacidades para poder lograrlo alguna de las dos puede ser que tengan características más eficiente y la mejora se dará en un tiempo menor, por lo tanto las variantes tiempo y capacidad son los elementos donde puede existir la diferencia o bien la alteración; lo que provocaría que ya no existiera el trato de iguales. Lo que origino que “un individuo en una localidad relativamente pobre pagará un precio más alto por los bienes y servicios públicos que él que pagaría en una jurisdicción más rica”<sup>10</sup>.

De lo anterior se desprende que las transferencias compensadoras sirven para disminuir las “ineficacias” que producen algunos fenómenos “externos ínter jurisdiccionales” y las transferencias incondicionales se utilizan para lograr la equidad horizontal y las transferencias condicionales generalmente se utilizan para mejorar en la educación, en carreteras y para programas de redistribución (donde generalmente la responsabilidad principal es para el gobierno central). Estos tres tipos de transferencias intergubernamentales se han utilizado por la mayoría de los países organizados por el sistema federal ya que las tres pueden lograr los efectos igualadores deseados. Incluso EUA en una ocasión planeo un programa para poder obtener efectos igualadores que tenían como objetivo: “1. el logro de los niveles mínimos nacionales de ciertos servicios públicos básicos, 2. una igualación entre las jurisdicciones del esfuerzo fiscal necesario para llevar acabo este programa de niveles”<sup>11</sup>. La idea es que cada localidad este en posibilidades de proporcionar a sus ciudadanos un nivel aunque sea mínimo de servicios públicos. Como ya se dijo EUA ha tenido una tendencia a favor de las transferencias condicionales que más tarde se convirtió en las transferencias compensadoras. Con los efectos igualadores se pretenden lograr esos niveles mínimos es que este puede terminar sus fondos en unos cuantos programas. Se debe tener en cuenta que es un peligro inminente para el federalismo el programa de igualación ya que una de las características fundamentales de este es la diversidad entre sus partes o Estados miembros con estas condiciones puede ser que se unifique en un solo Estado localizándose en los límites del centralismo.

Existen también otras transferencias como son las sectoriales las cuales como su nombre lo dice se refieren a un sector en especial son utilizadas en

---

<sup>9</sup> Idem., Pág. 115

<sup>10</sup> Idem., Pág. 116.

<sup>11</sup> Idem., Pág. 122.

los ámbitos de educación, y salud y se asignan principalmente tomando en cuenta el número de personal total y de sitios físicos.

En México las participaciones con las que actúa el sistema de coordinación fiscal se caracterizan por:

- a) Libre manejo y disponibilidad.- aunque se menciona que las participaciones se encuentran bajo la responsabilidad de la legislatura de las entidades y son libres por no estar condicionadas a su entrega ni ejercicio en la práctica es diferente.
- b) Periodicidad.- cada mes se otorga el gobierno central las participables que reparte en los veinticinco días primeros de mes a los Estados y por medio de estos la federación da a los municipios lo correspondiente a cada municipio en los últimos cinco días,
- c) Oportunidad.- se refiere a la oportunidad de pago de participaciones que es observada dentro de la Ley de Coordinación Fiscal en la que se encuentra la hipótesis de la falta de plazos que causarían recargos ya sea al Estado o a la federación que es un interés a la tasa de recargos de cada año el Congreso de la Unión. Cuando haya sido el Estado federal hará un descuento al monto del Estado para entregar directamente a los municipios el porcentaje que les corresponde teniendo la opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- d) Posibilidad de compensar adeudos de la federación y las entidades federales.- es cuando las entidades se convierten en creadores de la federación ya que el porcentaje de adeudos de participaciones se encuentran en estas condiciones. Dentro de la tesorería de la federación es que se retiene la información por parte de los Estados de la misma que se tiene como constancia de las participaciones y da al Estado la diferencia de este fondo de compensaciones.
- e) Seguridad en cuanto a los procedimientos para integrar y distribuir los fondos en las participaciones que funcionan conforme a las bases y formulas de la ley y no en criterios subjetivos.- como ya se menciono antes los Estados y los municipios adicionados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son integrantes y por lo tanto reciben porcentajes retribuyentes tanto a su capacidad recaudatoria y a sus necesidades por medio de formulas que se encuentran en la ley para poder partir los fondos integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o (SNCF) estas formulas se utilizan para la integración como para su distribución para no hacer uso de criterios subjetivos. De este modo los municipios reciben por lo menos 20% del fondo general y el 100% del fondo de fomento municipal. Para realizar algunas modificaciones antes de ser iniciativa de ley es consultado por órganos del SNCF como son la Comisión Permanente, el pleno de la Reunión Nacional de Funcionarios fiscales y a las entidades federales, como grupos específicos.
- f) Delegación de facultades.- se nota en la suspensión de contribuciones y funciones administrativas en ingresos federales a los Estados y los Municipios.
- g) Certeza en cuanto al cumplimiento de los convenios de adhesión.- es cuando se dan las bases jurídicas del SNCF.

Como ya se menciono para cada entidad federativa las participaciones o transferencias son vitales ya que de estas depende más del 90% de sus presupuestos su base se encuentra en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal de 1979 y cuyo principal objetivo era eliminar la doble tributación. Aunque de forma general las participaciones no son tan condicionadas se puede mencionar que para la existencia de estas se estableció o se cedieron algunos derechos de recaudar impuestos específicos para que la federación los recaude y al fijar algunas participaciones menores se condicionan al fin. El sistema de participaciones se dividía en un principio en tres:

a) Fondo general de participaciones y fondo complementarios: integrado por cinco fondos que son 20% del total de tributos federales participables.


1. fondo general de participaciones.- 18, 51% excluirá a los gravámenes básicos sobre el comercio exterior y constituye el rubro abrumadoramente dominante de participación de los niveles subnacionales.

2. fondo de coordinación de derechos.- 1% adicional al anterior sobre la recaudación federal participable, que esta reservado a los Estados que hayan coordinado sus derechos o tasas administrativas con el gobierno federal, que en la práctica significa esencialmente la renuncia y cesión de su cobro al orden federal superior a cambio de una participación como la mencionada con los ingresos federales.

3. fondo de fomento municipal.- se proporciona a los Estados que más tarde devuelven a los municipios el "1% adicional sobre la recaudación federal participable, pero sujeto a una distribución interna que lo hace escasamente general y predominantemente condicionado:

 16.8% para todos los Estados,

 39.2% Estados coordinados.

 44% para Estados que se encuentren en el "Programa para el Reordenamiento del Comercio Urbano"



4. reserva de contingencia.- 0.25% destinado a Estados "cuya participación total es los fondos generales y de fomento municipal antes mencionados haya crecido menos que la recaudación federal participable de los 90's y hasta el límite de dicho crecimiento.

5. reserva de compensación.- compensa a los Estados afectados por el cambio de formula de participaciones en 1990 y se constituye con el remanente no utilizado del fondo de fomento municipal en lo referido a la parte entregada a entidades que se coordinen en materia de derechos. Se integra del 1% de la recaudación federal participable.

b) participaciones en ingresos federales por colaboración administrativa:

1. impuesto sobre tenencia o uso de vehículos: en el convenio de los Estados y la federación respecto al impuesto sobre la adquisición de inmuebles (ISAI) se agrupo el registro estatal vehicular

2. derechos en zonas federales marítimo- terrestres: ordenes de gobierno aledaños perciben "por su administración su administración el 90% de los derechos que se recauden correspondiendo un 10% al Estado y el 80% al municipio.

3. multas impuestas por autoridades federales no fiscales: la recaudación por multas impuestas a infractores dentro de los Estados por autoridades federales y cuya administración y recaudación sea realizado por dichos Estados o sus Municipios; 98% para el Estado otorgado por la federación del cual 90% es para el Municipio donde se cobro la multa.
- c) otros conceptos participables.-
1. resarcimiento por bases especiales de tributación.- se integra por conceptos tributarios especiales. De forma paralela a otras figuras cada Estado deberá distribuir mensualmente no menos de 20% del producido a sus municipios.
  2. venta, arrendamiento o explotación de bienes y bosques nacionales.- Estados que comprendan los mismos reciben de su producto el 50%.
  3. participaciones a municipios sobre ingresos vinculados al comercio exterior.- es para los municipios colindantes o litorales por :
    -  la salida o entrada al país de todo tipo de bienes,
    -  la salida o exportación del país de productos petrolíferos....”<sup>12</sup>

Aunque con estas medias se ha logrado un fortalecimiento en las finanzas estatales aún existen puntos en los cuales se necesita una coordinación como son la deuda y el gasto no solamente en el rubro de impuestos

Otro factor determinante en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fué y son los convenios y acuerdo a los que llegan los gobiernos estatales y la Secretaria de Hacienda por parte de la federación. Después de la reforma a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1978 empezaron a realizarse los convenios de adhesión al SNCF para esto deberían de cumplir con algunas obligaciones.-

- a) Derogar gravámenes estatales y municipales como el IVA, etc.
- b) Se adhiera al sistema de distribución de ingresos federales por participaciones por medio de porcentajes del total de recursos de la federación;
- c) Colaborara con el gobierno federal que le dará funciones administrativas de los ingresos federales coordinados. Los recursos que se le proporcione al municipio se administrarán de manera libre además de sus propios impuestos.

Los convenios se dividen en secciones de 24 cláusulas. Uno de los organismos creados por el SNCF es la CONAGO integrada por todos los Gobernadores de la república que se reúnen por primera vez en Cancún el 13 y 14 de julio del 2002. Puede intervenir el Jefe de Gobierno del Distrito Federal su principal objetivo es el de discutir los problemas comunes entre todas las entidades y tratar de solucionarlos. También pretenden intervenir en el Decreto de Egresos y la Ley de Ingresos de cada año para que se les asigne mayores recursos. Los principios de la política hacendaría que se desea son:

1. integralidad;
2. temporalidad;

---

<sup>12</sup> ASENCIO, Miguel Ángel. Op. Cit., Pág. 130.

3. gradualidad;
4. constitucionalidad;
5. instrumental; y
6. transparencia.

La necesidad de una coordinación fiscal proviene de la diferencia o más bien de la desigualdad de ingresos entre las entidades que es lo que se llama centralismo fiscal. Ya que este fenómeno hace reaccionar a la federación de la siguiente manera otorgando los bienes o servicios públicos de una forma igual entre todos los Estados mientras que la coordinación es el sinónimo de igualdad en la capacidad de proporcionar los bienes o servicios públicos. La alternativa entre comillas es otorgar un mayor porcentaje a las entidades que recudan más. En 1991 se tomaron en consideración los siguientes criterios para la distribución de participaciones:

- 1) “participación equiproporcional respecto al PIB que trato principalmente de que de la recaudación federal se basa en el PIB el criterio de distribución del fondo general de participación se realizaría dependiendo al porcentaje del Estado en su región;
- 2) participación “per capita” homogénea, aquí la base es el costo de los bienes públicos entre diferentes ciudadanos de varios Estados ya que este es similar. Por lo mismo la participación sería equiproporcional por poblador. Pero el problema es el flujo como en el Estado de México y Jalisco.
- 3) participación “per capita” ajustada por marginación.- en este criterio la marginación se mide por medio de los conceptos de drenaje, agua entubada, energía eléctrica y analfabetismo y una variable de privación. Y bajo este criterio se toma en términos individualistas. Como este criterio es más social se cree por lo mismo que es más equitativo. Dentro de los criterios presentados y los cambios esperados existe la pugna política.”

Para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es de suma importancia las relaciones que existan entre los órdenes de gobierno ya que estos deben de Inter-actuar continuamente y de cada parte depende las responsabilidades de las otras por lo tanto el tener sanas relaciones intergubernamentales es sinónimo de tener buenas finanzas públicas. Dentro de las relaciones intergubernamentales las llevadas a cabo entre la Federación – los Estados, los Estados- los Municipios, la Federación- los Municipios, la Federación- los Estados- los Municipios y las que se desarrollan entre los Municipio y los Estados entre sí son las de mayor importancia.

Las concepciones entre los mismos funcionarios públicos son importantes ya que los federales se describen como lo más importantes y más cercanos a la realidad y poseedores de toda la información, mientras que los estatales, se conciben como los mediadores entre la población, su representación y el Estado federal, los municipales se definen como los más cercanos a las condiciones de vida de las poblaciones. Las principales semejanzas de información y comprensión se encuentran entre los funcionarios municipales y los federales, siendo los estatales los alejados a la realidad por someter a los funcionarios municipales.

Las relaciones intergubernamentales latinoamericanas se caracterizan por la transferencia de responsabilidades más no de capacidades y recursos mismo que ha desencadenado el fenómeno de los “cacicazgos regionales” por

lo que en la década de los 80's esta zona continental tuvo un período de descentralización. Existen diferencias dentro de las relaciones intergubernamentales anglosajonas ya que estas se caracterizan por su forma horizontal y las latinoamericanas por tener la forma vertical en forma piramidal donde abunda la lealtad de los subordinados. Quizás las propias características de los Estados latinoamericanos han impedido un desarrollo horizontal estas son:

- 1) Administraciones politizadas;
- 2) Grandes poblaciones;
- 3) Pocos recursos;
- 4) Gobiernos cambiantes ideológicamente;

Las relaciones intergubernamentales desde inicio de la nación estadounidense fueron diferentes ya que estas se formaron horizontalmente (confederación) no existía ninguna jerarquía, estas relaciones intergubernamentales surgieron de una serie de etapas;

- a. Conflicto;
- b. Cooperación;
- c. Concentración;
- d. Creatividad;
- e. Competitividad;
- f. Calculo;
- g. Contracción.

De acuerdo con observadores y juristas en América Latina no se puede hablar de federalismo puro ya que los existentes se caracterizan por varios aspectos centralistas pero aún así dan parámetros que ubican en un término medio a nuestro país. Es por ello que en la última década se han inclinado hacia el descentralismo. En México el orden público se divide en: gobierno central, gobierno estatal y municipal, además del Distrito Federal en donde existe la división de poderes, las relaciones entre los niveles de gobierno han sido muy discutidas. El federalismo mexicano se caracteriza por su antigua diversidad cultural, la breve independencia de las provincias coloniales y por "fuertes y largas tendencias centralizadoras". Las diferencias que tiene con el federalismo norteamericano son:

- 1) "Una centralizadora y una descentralizadora;
- 2) Las funciones del nivel nacional; y
- 3) El status jurídico del municipio"<sup>13</sup>

Otras diferencias se encuentran en el texto constitucional ya que en la constitución mexicana se encuentran mayormente descritas las atribuciones de los niveles de gobierno en especial las de la federación. Con la Revolución Mexicana el federalismo cambio por las ideas socialistas que imperaban sobre ideales políticas, se aplico de manera detallada un programa revolucionario. Quedaron bajo la responsabilidad de gobierno central, disminuido aún más el campo de competencia de los Estados. El municipio aunque posee muchos elementos de carácter estatal como son su "autonomía" política y administrativa no se encuentra como parte de la organización federal ni tomarse como instancia. Los Municipios Mexicanos se encuentran protegidos por la propia constitución y les concede facultades propias mientras que los Municipios, en

---

<sup>13</sup> WRIGHT Deils "Para entender las Relaciones Intergubernamentales" (trd. esp. Neira Bigorra Ma. Antonieta) Coord. Merino Mauricio, Fondo de Cultura Económica, D. F., México, 1997. Pág. 31.

Estados Unidos el poder central están a disposición de los Estados ya que estos pueden si quieren otorgarle facultades y si no, no sucederá nada.

Para que existan sanas relaciones intergubernamentales depende de tres aspectos que son:

- 1) La conciencia de que existen varias formas de relaciones intergubernamentales y que cada una tiene sus propias dificultades;
- 2) Disposiciones constitucionales, leyes fundamentales con características de descentralización y de costumbres nacionales;
- 3) Junto a un desarrollo económico y social además en las finanzas públicas.

En las relaciones intergubernamentales del Estado federal mexicano se han encontrado dos vertientes en la reforma del Estado una es aquella que trata de limitar estas relaciones y la coordinación entre ellas, y la otra la que pretende alcanzar el desarrollo por medio de métodos gerenciales.

La gestión de la administración pública en México ha seguido tres criterios que son:

i) Inclinación a definir primordialmente los problemas públicos en términos jurídicos.- Desde esta perspectiva, todo problema público se refiere a una ausencia o vacío jurídico; o bien todo se resuelve mediante la creación de una ley que, por extraño y novedoso que sea el fenómeno en cuestión, tiene siempre un referente inmanente en el marco constitucional.

ii) Influencia de la política en la determinación de los objetivos gubernamentales.- La necesidad de que toda acción gubernamental esté ajustada a los intereses y a las prioridades inmediatas lleva a alterar los fines de toda organización o de todo programa público hacia lo que M. Merino llama la "lealtad personal o de grupo".

iii) Un "sentido social" atribuible a toda acción realizada o por realizar.- La gestión pública mexicana ha recurrido a argumentaciones de beneficio social como justificación de las acciones que se han de realizar o se han llevado a cabo. El sentido social de la acción pública forma parte del ámbito de legitimación que suele excluir, por añadidura, otros ámbitos como el de la evaluación o la promoción de nuevos mecanismos de gestión que promueven la eficacia o la eficiencia como valores propios de la práctica gubernamental."

El objetivo principal de las relaciones intergubernamentales es el impulsar el fortalecimiento del orden fiscal y las finanzas públicas estatales. Por medio de las participaciones que "son los recursos financieros que obtienen los gobiernos locales como resultado de compartir la recaudación de los impuestos federales"<sup>14</sup> con el fortalecimiento que se pretende brindar a los Estados y los Municipios es para que estos no rehagan dependientes de los subsidios federales los que provoca su autonomía política. Las áreas en las que los Estados y los municipios deben de ser participes según la idea mundial son en "la administración tributaria, la informática, combate a la evasión, capacitación de los servidores públicos y el contribuyente, desarrollo de una comunicación más estrecha entre el recaudador y el contribuyente"<sup>15</sup> las finanzas públicas son muy susceptibles y tiene la influencia de " los desequilibrios regionales y sectoriales existentes en un país, el grado de desarrollo urbano y rural, la estructura de la distribución de los ingresos nacionales y el grado de participación política en la solución de los problemas y

<sup>14</sup> MARTÍNEZ Almazán, Raúl. Op. Cit., Pág.20.

<sup>15</sup> Idem., Pág.20.



la satisfacción de las necesidades sociales”<sup>16</sup> todo nace de las necesidades de la sociedad- la satisfacción por medio de un organismo público superior- (eficiencia y rentabilidad)- recursos- tributos o contribuciones que deben de ser racionales y equitativos, su manejo es honesto y eficiente.

Desde los 90's se llevarón acabo nuevas medidas para lograr la equidad por medio de la distribución de participaciones per capita y la eficiencia de la forma de distribución. Pero en lo que se refiere a la mejora y eficiencia de la recaudación local y regional aún hace falta mucho por hacer ya que aunque en algunos puntos han obtenido autonomía en materia tributaria como la recaudación del IVA y el ISR es algo casi imposible. Lo que lleva invariablemente a las entidades a depender de la federación y caer en una centralización impositiva. De aquí se deriva la necesidad de una descentralización pero también una visión por parte de los Estados hacia su presupuesto y su independencia un ajuste entre sus recursos propios y sus gastos. Y para llegar a ese punto hace falta lo siguiente:

- a) “un desarrollo de la capacidad de administración tributaria local y;
- b) evitar la posible generación de distorsión asociados con esquemas tributarios diferenciados por regiones (en particular por los impuestos aplicados a recursos móviles).”<sup>17</sup>

Para que la transferencia de facultades por parte de la federación a los Estados y Municipios se lleven a cabo de manera tranquila se necesita la eficiencia de los órganos locales y regionales. Esta eficiencia se refleja en el porcentaje del gasto total que se destina a gastos administrativos.

Hasta antes de los 80's las relaciones coordinadas intergubernamentales de los tres niveles de gobierno se habían desarrollado de manera natural, impreciso, no tenía reglamento, ni orden. En 1983 existieron varias reformas como las del los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales mismas que provocaron que al gobierno central se le adjudicarán “las funciones de dirección y coordinación del desarrollo regional, así como la de regulación, protección y promoción de todas las actividades económicas que involucrán su bien público.”<sup>18</sup> Pero un logro importante para los Estados fué que en el artículo 26 constitucional se les otorgo la “responsabilidad de participar en el Plan Nacional de Desarrollo y debido a esto es la necesidad de coordinarse a la federación. La coordinación intergubernamental en México puede ser dividida en dos:

- 1) La coordinación económica y financiera (fiscal); y
- 2) La coordinación para la planificación.”

“Los Estados tienen la función de canalizar los recursos hacia el nivel municipal, sin embargo, se convierten en verdaderos “cuellos de botella” y en camisas de fuerza que impiden el desarrollo municipal.”<sup>19</sup>

México se encuentra como muchos países en la discusión de la descentralización, la democracia y el centralismo junto con la inequidad social.

En estas disertaciones se encuentran propuestas variadas desde las que argumentan normas lo suficientemente claras y precisa para la distribución de participaciones hasta la de reglamentar un sistema de participaciones preciso para cada Estado atendiendo a sus necesidades, todo ello para luchas contra esa inequidad, para obtener un mejoramiento en el sistema fiscal mexicano.

---

<sup>16</sup> Idem., Pág. 22.

<sup>17</sup> HERNÁNDEZ Chávez, Alicia. Op. Cit., Pág.212

<sup>18</sup> WRIGHT Deils. Op. Cit., Pág.35

<sup>19</sup> [http:// www. azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm](http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm)

Hay que mencionar que dentro de los gastos nacionales el centralismo se ha cobrado de una manera muy alta , pues sus medidas incrementan los egresos como ejemplo en los años 60's y 70's existió este fenómeno por unir al presupuesto nacional los presupuestos de las paraestatales que se llevan de manera solitaria o única en 1965 en ese momento el principal obstáculo del centralismo es la población y sus movimientos sociales a los cuales se les trata de parar por medio de acuerdos, estos movimientos pueden ser tanto de obreros, campesinos, incluso estos mismos tratos se tuvo con los gobiernos de entidades poderosas para poder implementar sus decisiones centralistas el gobierno federal. De esa forma el gobierno central y su política es de carácter persuasivo al proponer compromisos no importando las acciones fué un juego donde también sus organizaciones y el mismo partido político hegemónico participaron así como partes importantes de la población. Otras medidas fueron las utilizadas de 1970 a 1982 que fué el incremento del sector público y un excedente en el gasto federal para la protección social. Debido al desgaste, por el burocratismo, y el corporativismo y sobre todo la credibilidad al partido político oficial poco a poco fué perdiendo campo ante los demás. Mismo que ocasionó un crecimiento en el descontento de la población que estuvo en contra del centralismo. También en el terreno político se va perdiendo la tendencia federalista cuando algunos Municipios y Estados son gobernados por otros partidos cambiando de posturas y encontrando divergencias en el congreso. La idea de un federalismo piramidal donde lo que importa es la jerarquía se cambio por un federalismo igualitario entre los niveles de gobierno. Como se menciona antes la libertad es la principal característica del federalismo. “como sucedió en los momentos formativos del federalismo de mediados del siglo pasado, y en el momento en que cobra un nuevo aliento en 1917, la libertad todavía ausente en el país procede a la conformación de la nueva matriz federal. Sin libertad el federalismo no puede existir y sin el federalismo la libertad no puede consolidarse”<sup>20</sup>

Aunque se implemento un sistema de coordinación en México la deficiencia de este no ofrece mucho para los Estados y municipios ya que estos dependen en gran medida del gobierno central en cuanto a sus finanzas lo que hace necesaria una descentralización fiscal con influencia de una igualdad nacional. Las condiciones de México distan mucho de las pertenecientes a países desarrollados. Los cambios que se han hecho a la formula de participaciones ha demostrado que no es suficiente sino que además se necesita una descentralización tanto de los bienes y servicios públicos como la del presupuesto o más bien de sus ingresos para obtener una eficiencia fiscal local y regional. Aunque existen bienes y servicios públicos que se necesitan otorgar a todo el país estos bienes pueden ser gracias a los fondos de participación y una formula eficaz de distribución.

En la actualidad parecería necesario establecer un mecanismo para crear consenso, en el que confíen todas las partes y que se encargue de las tareas que a continuación se mencionan y que son de importancia fundamental:

- 1)** proponer una perspectiva a largo plazo de la descentralización, metas intermedias y ajustes continuos;
- 2)** promover foros para actualizar y negociar medidas fiscales intergubernamentales y evitar conflictos entre jurisdicciones;

---

<sup>20</sup> HERNÁNDEZ Chávez, Alicia. Op. Cit.,Pág.33.

- 3) elaborar un informe anual del avance y los asuntos en curso respecto a la descentralización manteniendo al tanto a los departamentos federales y a los gobiernos estatales sobre sus responsabilidades en el proceso de descentralización.
- 4) Proporcionar información confiable para el análisis público de la política financiera y fiscal local, federal y estatal; y evaluar el diseño e intercambio de información.
- 5) Diseñar, recabar y divulgar indicadores importantes para llevar a cabo la descentralización supervisar los cambios de responsabilidades en lo que se refieren ingresos y gastos; y evaluar la capacidad de los gobiernos estatales para asumir nuevas responsabilidades.

A principios de 2000, y con el propósito de ayudar a satisfacer estas necesidades, el gobierno federal mexicano estableció un comité de descentralización en el seno de la SH y CP, con una secretaria técnica presidida- en forma rotatoria- por los tres subsecretarios; de ingresos, egresos y crédito público. Este comité Intersecretarial desempeñara un papel decisivo coordinando las relaciones fiscales intergubernamentales y preparando una modificación del pacto fiscal y una nueva Ley de Coordinación Hacendaria. La secretaria técnica será responsable del análisis de la evolución del proceso de descentralización, a fin de orientar la política federal en la materia. La ciudad diseñara y evaluara los indicadores para supervisar las relaciones fiscales intergubernamentales y la descentralización en conjunto; recobrar información y publicara estadísticas fiscales sobre los niveles inferiores de gobierno; divulgara análisis periódicos; promoverá el debate público y mantendrá comunicación con los congresos, sus oficinas contables- denominadas *Contaduría Mayor de Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados* y la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Desde el punto de vista legal, los Estados son responsables del control fiscal de los Municipios. Aunque en principio cada nivel de gobierno debe contar con sus propios controles independientes, el nivel federal ha dispuesto medidas que sirven de base para reforzar los controles en todos los niveles durante la transición a un sistema más descentralizado.

El nuevo federalismo fiscal que México espera no solo se refiere ha mayores recursos sino de facultades de gasto, además de que es necesario revisar las formulas o criterios de asignación de participaciones.

## **b) PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO MEXICANO.**

### **1. Concepto.**

Para las funciones del Estado y la prestación de servicios públicos necesitan de la recaudación para su existencia ya que es quien financia su presupuesto. La actividad del Estado son muchas así como los servicios que debe de prestar pues bien para hacerlo necesita de recursos que se obtienen ejerciendo su potestad tributaria que es cuando pide a los particulares cedan parte de su patrimonio es decir que el momento específico en que se ejerce es cuando el Estado de manera soberana establece las situaciones sobre las cuales recibirá impuestos o bien las hipótesis creadoras de contribuciones este es puramente facultad del poder legislativo ya que este establece contribuciones y aprueba la Ley de Ingresos anual. Y le toca al Ejecutivo

determinar el momento en que se realizó el presupuesto generador de contribución.

En toda la historia de la humanidad se ha ejercido el poder tributario de esa forma los particulares han transferido parte de su riqueza al Estado.

A estas transferencias se les conoce como impuestos, contribuciones o tributos, de los cuales la palabra contribución contiene tintes democráticos y de justicia. Cuando el Estado establece cuales son las fuentes de recursos a gravar, simplemente las circunstancias por las que obliga a los particulares a contribuir y se le llama poder tributario, que en la distribución de competencias corresponde al poder legislativo y al poder ejecutivo que es el que se encarga de la administración en quien ejecuta y calcule los montos.

El tributo “es una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigido por el Estado en virtud de su poder de imperio, que da lugar a relaciones de derecho público”<sup>21</sup> dentro de esta definición se encuentra inmerso otro concepto que es la “obligación tributaria” que es personal y es adquiriente al contribuyente en razón de la relación que nace con el Estado por la “prestación jurídica de naturaleza líquida”. Algunos pensadores creen que el tributo es igual a un contrato bilateral donde el Estado da prestaciones por medio de servicios públicos y los particulares aportan los recursos para que estos se mantengan. Los tributos generalmente se clasifican en: impuestos, contribuciones especiales y derechos, pero cada autor tiende a desarrollar su propia clasificación: el impuesto es “la prestación generalmente en dinero o en especie, exigidas por el Estado, en virtud de su poder de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imposables”<sup>22</sup> para que se pueda entender un poco mejor se debe tener en cuenta que se debe cumplir con el supuesto generador del impuesto o bien con la hipótesis planteada en la ley.

Otra concepción del tributo o contribución es la “prestación o prestaciones económicas que dentro de la relación jurídico-tributaria, los ciudadanos están obligados a aportar al Estado con el objeto de sufragar los gastos públicos”<sup>23</sup> de este concepto de tributo se desprenden las siguientes características que son:

1. un vínculo jurídico ya que el tributo necesita de una norma legal como fundamento donde este encuentre su razón de ser además de que esta debe ser anterior a la aplicación de la contribución,
2. un sujeto activo (Estado) es quien se le debe una obligación,
3. sujeto pasivo (la sociedad en conjunto) es a quien atañe el deber de dar o hacer, es el obligado,
4. la entrega o pago de la prestación.- esta prestación representa los recursos con los que el Estado puede mantenerse y sobrevivir y realizar sus funciones.

Los sujetos activos son los titulares de la función tributaria se dividen en tres que son: la federación, las entidades federativas, y los municipios.

Las características más importantes de los niveles de gobierno.- son:

- ❖ La Federación.- es la unión de entidades territoriales que por medio del pacto federal se unen y formulan la constitución que será la base de organización del nuevo ente y al cual se someterán las partes, su

<sup>21</sup> SPISSO R, Rodolfo “Derecho Constitucional Tributario” 2ed., Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2000. Pág. 39.

<sup>22</sup> GIULIANI Fourouge, Carlos M. “Derecho Financiero” 4ª ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1987. Pág. 317.

<sup>23</sup> ARRIJOJA Vizcaíno, Adolfo. Op. Cit., Pág. 125.

organización y su política. Lo importante del pacto es que las entidades miembro al notar que al no unirse peligra su sobre vivencia, se integra a la federación que ser a su representante internamente, pero esas entidades antes del pacto eran dispersas e independientes y soberanas en el caso mexicano esa unión se refleja en el artículo 40 constitucional y reconoce las autoridades federales en el artículo 41 constitucional que tendrán poder sobre todo el territorio de la república mexicana.

- ❖ Entidades Federales.- son las partes integrantes de la federación que poseen la característica de autónomos en lo que se refiere a su administración. Dentro del artículo 40 constitucional se encuentra una disyuntiva que es la que se refiere a la descripción de “libres y soberanos” ya que la soberanía es algo indivisible y se encuentra en el pueblo y la ejerce la federación. Para Alexis Tocqueville y respecto a su teoría las entidades son autónomas ya que estas pueden mandar sobre cuestiones internas a la administración se pueden dar sus propias leyes y reglamentos sin que estos contravengan el pacto federal.
- ❖ Los Municipios.- es la parte más pequeña de la organización del Estado federal de una sabia distribución territorial, política y administrativas y se encuentran reguladas en el artículo 115 constitucional. Estas pequeñas partes de la división territorial forman parte de una entidad federal. Estos tienen como objetivo principal el resolver los problemas pequeños de la comunidad que se encuentra más próxima de ellos y sus jurisdicciones se delimitan en la constitución federal y estatal.

Y en cuanto al sujeto pasivo se encuentra provisto en el artículo primero del código fiscal de la federación, que son la sociedad por lo tanto son las personas físicas y morales en quienes recae la obligación de contribuir al gasto público. Las personas morales pueden ser tanto nacionales como extranjeros, y para las personas físicas se especifica, la edad, el sexo, ocupación, estado civil, domicilio, etc., solo se puede tomar como aquella persona con capacidad de goce (incluyendo niños, incapaces, etc.). Las personas morales pueden ser asociaciones civiles o mercantiles. En el nacimiento del tributo se ve implicado la expresión de este en una norma jurídica que contenga una hipótesis por lo tanto el nacimiento es la realización de esta por el contribuyente así como lo menciona el artículo 6° del Código Fiscal de la Federación, el nacimiento no es la determinación líquida de la cantidad, ya que esta se define como “la operación matemática encaminada a fijar su importe exacto mediante la aplicación de las tasas tributarias establecidas en la ley hacendaría”<sup>24</sup> como ya se menciona es diferente el nacimiento además de que puede variar su temporalidad. El pago lo hace el contribuyente en algunas ocasiones también el calculo y en otras la autoridad.

En un principio con las monarquías europeas basaban su poder tributario en su soberanía pero en nuestro sistema tributario y de acuerdo con la constitución mexicana este poder tributario no puede tener su raíz en la soberanía ya que esta enunciada en el artículo 39 constitucional:

---

<sup>24</sup> Idem., Pág. 132

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.” El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Por lo tanto no se puede basar el poder tributario en la soberanía ya que esta es propia del pueblo y como tal no puede aplicarse así mismo contribuciones ni nacer una obligación tributaria. Entonces la base del poder tributario debe de ser el poder de imperio del Estado originario de las instituciones creadas por el pueblo para cubrir sus necesidades. Es decir que faculta a figuras políticas como representantes suyos para poseer el poder tributario. Estos son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

En una concepción simple del poder tributario es aquella atribución del Estado de poder pedir o aplicar leyes que le retribuyan por medio de contribuciones recursos provenientes de los ciudadanos que se encuentren localizados en su territorio. Por lo tanto el poder tributario es la atribución del Estado para determinar contribuciones necesarias para llevar a cabo sus actividades. Sergio De la Garza lo define como “la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones.”<sup>25</sup>

“Doctrinarios como Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yañez, siguiendo a Giuliani Fonrouge, han establecido que los caracteres del Poder Tributario son:

A. ABSTRACTO. El Poder Tributario del Estado, es esencialmente abstracto, en virtud de que es una potestad que deriva del poder de imperio que tiene el Estado sobre la Población, y que le otorga el derecho para cobrar tributos o contribuciones.

B. PERMANENTE. El Poder Tributario es una característica natural del Estado y deriva de su poder, por lo que solo puede extinguirse tal poder, cuando se extinga el Estado mismo, en tal virtud, el Estado tiene la facultad de exigir a la población el pago de tributos o contribuciones hasta el último momento que el propio Estado subsista y solo acaba tal obligación para la población, en caso de que el Estado se extinga.

C. IRRENUNCIABLE. El Poder Tributario es esencial para el Estado, pues es la base para su funcionamiento, ya que sin este no podía subsistir, por lo que este poder es irrenunciable para el Estado, toda vez que con los ingresos públicos que obtiene el Estado puede este, realizar su fin último que es el bien común, proporcionando los servicios públicos de seguridad, justicia, servicios educativos, médicos, etc...., que permiten a cualquier persona desarrollarse y lograr sus objetivos dentro de la colectividad.

D. INDELEGABLE. El Poder Tributario es indelegable por la sencilla razón de que esta dado por el pueblo al Estado y a nadie más, por conducto de las Instituciones creadas por el mismo pueblo en la Constitución General de la República, por lo que el Estado no puede delegar ni renunciar al mismo, siendo que este punto esta muy íntimamente relacionado con el anterior.”<sup>26</sup>

Este poder tributario puede ser originario o delegado. El originario es el que nace de la constitución hacia un ente y por eso no lo recibe otra entidad. Tanto los Estados como la Federación tienen poder tributario originario. El delegado es el que tienen una entidad política en virtud que se le ha transferido por una que tenía poder tributario originario. El poder delegado corresponde

---

<sup>25</sup> DE LA GARZA, S. Francisco. Op. Cit., Pág. 209.

<sup>26</sup><http://www.universidadabierto.edu.mx/biblio/c/cerillo%20hector-el%20poder%20tributario.htm>

por lo tanto a Organismos Estatales, Empresas Paraestatales, etc., a los cuales se les delega o bien tiene un poder Tributario Derivado del Estado

También existe la competencia tributaria es aquella atribución que tiene un poder para recaudar las contribuciones cuando se realice la hipótesis que genere el tributo. Por lo tanto se convierte en el acreedor de la prestación tributaria. No solo de los impuestos sino de los derechos, y contribuciones especiales.

El régimen federal establece que por el hecho de la convivencia de los dos niveles de gobierno se debe de aclarar su organización pues bien pueden optar por coordinarse entre sí o en contra un método distributivo de cooperación. Tanto los Estados como la federación comparten el poder tributario nacional. El fundamento de los Estados de su poder tributario se encuentra en su soberanía o autonomía que les reconoce la constitución ya que según Sergio F. De la Garza “la soberanía implica el poder tributario”. Otro de sus fundamentos constitucionales es el artículo 31 fracción IV constitucional cuando obliga a los mexicanos a contribuir a las fianzas públicas de la federación, los Estados y los municipios en que resida. Lo más correcto establece un “federalismo cooperativo” cuyas características primordiales es la falta de facultades exclusivas y la pérdida del gobierno local con una parte de autonomía. Impera la cooperación intergubernamental con el objetivo de alcanzar el bien común. Sin embargo en nuestro país resulta complicado el poder aplicarlo a la realidad ya que la federación goza de facultades limitadas y concurrentes (artículo 73 fracción VI constitucional) y las exclusivas (73 fracción XXIX) mientras que las entidades federales tienen facultades concurrentes (artículo 40 constitucional) y varias prohibiciones (artículos 117 y 118). Las facultades exclusivas del gobierno federal se encuentran en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional que son:

1. el comercio exterior que contempla las exportaciones y las importaciones.
2. aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional. Ya que es la federación la representante de la nación.
3. instituciones de crédito y las compañías de seguros los bancos son gravados por los impuestos sobre la renta y sobre las adquisiciones de bienes inmuebles.
4. servicios públicos concesionados o directamente administrados por el gobierno federal que son: comunicaciones, radio y televisión.
5. exclusivos:
  - a) energía eléctrica;
  - b) producción y consumo de tabacos labrados.
  - c) Gasolina y productos derivados del petróleo.
  - d) Cerillos y fósforos.
  - e) maguey y productos de su fermentación.
  - f) Explotación forestal.
  - g) Producción y consumo de cerveza.
  - h) los núcleos de población ejidal o comunal.

El poder exclusivo de la federación en razón de las prohibiciones a los Estados se encuentran en la fracción II y VII del artículo 117 constitucional: uso de las emisiones de monedas como recursos financieros, los tributos por cuyo

pago se utilizan timbres o estampillas y los tributos o procedimientos alcabalariorios.

Como ya se menciona la federación posee facultades exclusivas de poder establecer contribuciones sobre determinadas materias. Un Estado no puede imponer contribuciones sobre esas mismos, sino cuenta con el consentimiento de la constitución y del Congreso de la Unión, (artículo 118 constitucional) claro contando con la participación de las legislaturas estatales es a lo que se le llama delegación por parte de la federación de sus facultades exclusivas para los Estados.

Para poder lograr esa coordinación se necesita lo señalado por Seligman citado por Sergio de la Garza “el reordenamiento de las funciones gubernativas, la concesión de créditos por impuestos iguales o similares, la distribución de recaudaciones y los impuestos suplementarios adicionales aplicados por las provincias sobre gravámenes establecidos por el gobierno estatal.” Y propone cinco principios que recomienda seguir: “la eficiencia la adecuación o adaptabilidad, la suficiencia, la simplicidad y la flexibilidad o elasticidad.”<sup>27</sup>

## **2. La Potestad Tributaria**

Según el autor Delgadillo G. Luis M. cuando un Estado se origina desde la constitución sirve para decir que el Estado cuenta con la capacidad suficiente para cumplir con sus metas sin la necesidad de nadie. En la constitución se definen a cada órgano de gobierno y sus funciones logrando establecer un orden. El poder con el que cuenta el Estado también se encuentra establecido en la constitución y de esta también surge la potestad de los órganos del Estado claro tienen un límite que es el jurídico. El poder del Estado en materia tributaria se encuentra restablecido en la constitución llamado potestad tributaria. Sirve para poder aplicar impuestos lo que corresponde al propio Estado.

La potestad es sinónimo de poder que se tiene sobre algo. Para los Estados miembros del pacto de adhesión a la coordinación fiscal mexicana alguna de sus potestades se cedieron a cambio de ser parte de las participaciones de impuestos federales como un trueque.

Dentro del concepto original de la potestad tributaria se puede encontrar el de la soberanía de un Estado. Por lo tanto se debe de definir antes someramente lo que es la soberanía y esta es aquel poder que funciona sin la intervención de un ente superior, este es propio de los Estados internacionales, mismo que lo obtuvieron de manos de su pueblo original detentador.

Para que ese Estado pueda resolver sus responsabilidades debe de desarrollar sus obligaciones mismas que sugieren el empleo de recursos que obtendrá directamente de las contribuciones ciudadanas, que se encontraran determinadas en la ley como obligatorias. Para “Jarach considera que la potestad tributaria se agota con la creación de la ley que la actividad administradora de las contribuciones”<sup>28</sup>. Fonrouge nos dice que el “poder tributario se manifiesta en la creación de la ley y que paralelamente se encuentra la facultad de realizar la aplicación concreta de la norma por parte de la autoridad administrativa, lo cual se denomina “competencia tributaria”.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> DE LA GARZA, S. Francisco. Op.cit., Pág. 212.

<sup>28</sup> DELGADILLO H., Luis “Principios de Derecho Tributario” Limusa, México, D. F., 1999. Pág.47.

<sup>29</sup> Idem., Pág. 47.



Delgadillo dice que “se manifiesta en el campo legislativo con la creación de las normas que establecen las situaciones a la competencia tributaria del ejecutivo, el cual la ejercerá conforme a las normas que regulan su ejercicio.”<sup>30</sup>

De acuerdo con lo anterior entonces la potestad tributaria “es el ejercicio de la soberanía” señalado la obligación de cumplir con aquellas contribuciones necesarias para la actividad financiera del Estado.

Los entes que poseen notoriamente potestad tributaria son los Estados internacionalmente reconocidos, así como en un régimen federal los Estados miembros de una federación, mientras que los Municipios que son el órgano propio de la descentralización en México no posee potestad tributaria, ya que este no tienen decisión en la elaboración de las leyes creadoras de la obligación tributaria ya que son las legislaturas estatales quienes se encargan de la redacción y participación expresa de los presupuestos de egresos e ingresos de los Municipios.

Las potestades tributarias se deben de reglamentar en una ley, en lo que se refiere a la potestad tributaria federal se faculta en la constitución al señalaran la obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público de su país, Estado y Municipio. Así mismo los Estados también señalan estas obligaciones en sus constituciones estatales.

Viendo desde el punto de vista de los impuestos las potestades tributarias en cuanto al gobierno federal se debe entender como la máxima concentración de contribuciones y por la parte estatal estos son facultados para recaudar otros impuestos de los importantes es el impuesto predial que se legisla por el Estado pero lo administra el municipio. Por esto es que las participaciones de contribuciones federales son vitales para los otros dos niveles de gobierno. Al igual que la recaudación el gobierno federal es el responsable directo. En cuanto la provisión de bienes públicos, estatales y municipales se poseen competencias concurrentes, ejemplo son: la educación y la seguridad social que para el gobierno federal son parte del presupuesto donde se pone mayor interés. Se ha citado varias veces la noción de obligación tributaria pues bien para poder desentrañar su significado se debe de mencionar su definición que de acuerdo con el maestro Giuliani: “es un vínculo Jurídico en virtud del cual un sujeto (deudor) debe dar a otro sujeto (acreedor) que actúa ejercitando el poder tributario, sumas de dinero o cantidades de cosas determinadas por la ley.”<sup>31</sup>

Las cualidades de la potestad tributaria son

- 1-“Permanente: por que su existencia viene implícita en las actividades propias de un Estado.
- 2- Irrenunciable: una vez que el Estado ha respondido a las facultades otorgadas por el pueblo este es su principal representantes y detentador de soberanía que para su ejercicio necesitara de recursos, por lo cual no puede renunciar de ellas ya que si lo hiciera renunciaría a la soberanía.

---

<sup>30</sup> Idem., Pág. 47.

<sup>31</sup> GIULIANI Fourouge, Carlos M. Op. Cit., Pág.352.

3-Indelegable: jurídicamente no puede ceder el Estado la potestad tributaria sin embargo en un sistema federal cuya característica es la colectividad puede haber excepciones.”

La potestad tributaria se debe de guía por ciertos principios como son los de generalidad, legalidad, proporcionalidad, capacidad e igualdad. Como ya se menciona en esta se aplica el artículo 124 constitucional en donde se menciona que los Estados pueden imponer contribuciones excepto las expresas para el gobierno federal y las que están prohibidas en los artículos 117 y 118 constitucionales. Francisco De la Garza dice que el poder fiscal se guía por:

- a. Facultades ilimitadas concurrentes;
- b. Facultades exclusivas otorgadas en forma positiva.
- c. Facultades exclusivas por razón de prohibición a los Estados;
- d. Fracción “X” artículo 73 constitucional no otorga facultades de legislación tributaria;
- e. Delegación por la federación de sus facultades exclusivas;
- f. La constitucionalidad de limitaciones y tributarias impuestas a los Estados por el legislador federal ordinario.

Y el poder fiscal local se basa en:

- a. Principio general (ilimitado);
- b. Limitaciones de carácter negativo;
- c. Limitaciones de carácter positivo;
- d. Subordinación de los Estados al poder legislativo ordinario federal.

Flores Zavala después de varios estudios a concluido que;

- a. Principio constitucional sea concurrente entre la federación y los Estados en cuanto a imponer contribuciones para satisfacer sus necesidades con la limitación constitucional.
- b. Los impuestos exclusivos de la federación:
  - i. Los expresos;
  - ii. Los exclusivos
  - iii. Las prohibiciones a los Estados.
- c. Las contribuciones estipuladas por la constitución para los Estados;
- d. Las contribuciones por autorizaciones del congreso para los Estados;
- e. Las contribuciones que la federación no puede prohibir a los Estados por el hecho de que la constitución no los limita;
- f. Las contribuciones propias de la federación según la constitución para las cuales no tienen competencia los Estados.

En cuanto a los límites de la potestad tributaria ante los particulares son los derechos individuales de los contribuyentes además de los propios que establece la constitución. Si el Estado violó algún límite en contra de los contribuyentes estos pueden defenderse por medio del amparo.

Las competencias de la federación se encuentran expresadas en el Art. 73 constitucional de las competencias del Congreso de la Unión. En el cual se menciona una intervención en los Estados que tienen sus leyes locales que aplican sus propias autoridades para cuando violan la constitución, el Poder Judicial (amparo Art. 103 const.) por lo mismo todas las leyes y las constituciones locales se deben de acoplar a la constitución general al igual emanadas de un poder de los Estados o federación también es juzgado por el Poder Judicial, además de las controversias en materias civil o criminal que

nacen del cumplimiento de a aplicación de la leyes federal o tratos internacionales, además de las de los derechos marítimos, etc. En el artículo 104 constitucional esta la facultad del poder judicial sobre las controversias entre los Estados o estos y la Federación o el Distrito Federal, también se encarga de los conflictos de los tribunales federales y de los Estados o los tribunales de los Estados de uno a otro o al del Distrito Federal.

En el 2001 la SH y CP tenía la idea de reforzar la economía de los Estados “ampliando” su campo de atribuciones para originar impuestos como el del “2 por ciento sobre ventas finales” y a las participaciones que le correspondieran al Estado se le restaría el porcentaje recaudado por este impuesto. Para el autor Calzada Falcón el país se ve inmerso en un centralismo en toda su organización. En los años pasados la idea del federalismo mexicano se basaba en reforzar la unidad (la federación) desde varios puntos de vista incluso el tributario y el político en la actualidad el cambio se basa en que se ha dejado atrás el partido único con un Jefe máximo y también en su régimen interno como es sus finanzas públicas. Lo que se busca en la actualidad no sólo a nivel país sino global o mundial es el desarrollo regional y para este el centralismo es un gran obstáculo. La fuerza que al principio necesitaba la Federación para el desarrollo de nuestro país la necesita en este momento las entidades federativas. Fernando Calzada Falcón propone dos principios importantes para deshacerse del centralismo.

- a. el primero es el respeto entre los tres niveles de gobierno ya que el gobierno federal no deja de inmiscuirse en asuntos locales al considerar que los gobiernos locales no posee la capacidad suficiente para resolverlos.
- b. El segundo es la seguridad de los gobiernos estatales ante los caprichos del gobierno federal o autoridades federales.

En el 2001 senadores y diputados priistas veracruzanos propusieron una reforma en las facultades federales y atribuciones para los Estados de fijar sus contribuciones “sobre el aprovechamiento, producción, explotación, extracción y transformación, suministro o venta que se realice en sus respectivos territorios de petróleo y todos los carburos de hidrogeno, sólido, líquidos o gaseosos, gasolina y demás productos derivados del petróleo, minería y energía eléctrica, entre otros.”<sup>32</sup>

La competencia tributaria es una atribución general necesaria para las funciones de los órganos públicos originaria del poder del Estado y que es controlado por el orden jurídico.

### **3. Los Principios de la Tributación de Adam Smith.**

Adam Smith (1723-1790) es uno de los grandes pensadores del siglo de las luces, de aquel movimiento de la Ilustración, se considera con la inclinación hacia el liberalismo su mayor obra es el “Estudio sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones”o como se le conoce comúnmente “La Riqueza de las Naciones” es considerado por muchos como la base angular del movimiento liberal, este se divide en cinco libros. En esta obra Adam Smith

---

<sup>32</sup> CALZADA Falcón, Fernando, “Federalismo Hacendario una visión desde Tabasco” Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Tabasco, México, 2001. Pág.33.

tenía el objetivo de analizar como el trabajo de un individuo puede repercutir para el bienestar de una colectividad. No se proponía cambiar el método utilizado por el individuo, ni intervenir en su trabajo. Se basaría por lo tanto solo en su comportamiento y como este podía ser factor determinante en la productividad de una sociedad, pretendía obtener de ese mismo comportamiento y trabajo un producto lo suficientemente bueno para poder generar recursos. Adam Smith en este libro realizó la división clara entre el producto y la riqueza. En general los cinco libros tratan sobre los problemas de la producción, la distribución y el cambio, del capital, las políticas económicas de la historia de la humanidad y las finanzas públicas. En el primero de ellos habla sobre los motivos que causan que el trabajador posea mayor capacidad productiva, la división del trabajo. El segundo libro se dedica a la moneda. En el tercer libro realiza un estudio histórico económico. En el cuarto se encuentra un análisis de los dos sistemas generales de economía que eran el comercio y la agricultura. Ya en el quinto se enfoca al impuesto y el sistema impositivo y es conocido como "de las Rentas del Soberano o de la República". En este mismo en el capítulo II parte II al hablar de las contribuciones habla sobre los tres orígenes de impuestos que son la renta, la ganancia y los salarios, son por lo tanto estos tres los orígenes de los impuestos. Más adelante menciona las características o cualidades de las cuales deben de hacer gala los impuestos y algunas naciones han seguido para fijar su sistema tributario, y estas son:

- A) **La Justicia:**"I.- Los vasallos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es, a proporción de las rentas o haberes de que goza bajo la protección de aquel Estado. En la observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que llamamos igualdad o desigualdad de imposición. Es necesario tener presente, para todo género de contribución, que cualquier tributo que viene finalmente a pagarse por una sola de aquellas tres fuentes originarias de toda renta, de que hemos hablado antes, es esencialmente desigual en toda aquella parte que deja de obrar sobre las otras dos."<sup>33</sup>

En la legislación mexicana se encuentra plasmada esta máxima financiera cuando la constitución menciona la obligación de los mexicanos de contribuir con los gastos de la federación, de los Estados y de los municipios en los que residen (artículo 31 fracción VI constitucional)

#### Artículo 31

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

Pero más adelante menciona que esta contribución debe de ser proporcional a sus facultades, y de una manera igualitaria entre los mexicanos. En la legislación tributaria se encuentran marcadas desigualdades en la forma de contribuir ya que en el ISR se hace una distinción entre las personas

---

<sup>33</sup> <http://www.bibliojurd.com.mx/adamsmith/principio.htm>

morales con tasa fija única y las personas físicas con una tasa máxima. De esta máxima tributaria se origina otros principios básicos que son la generalidad que no es otra cosa que todas las personas que se encuentren en la situación entendida en la hipótesis generadora de contribuciones cumplan con su obligación. El otro principio generado de la justicia es la uniformidad que es aquella que proporciona la igualdad entre todos los ciudadanos mexicanos para contribuir. De acuerdo con Sergio De la Garza estos deben de cumplir de acuerdo con sus capacidades financieras. Es decir que a mayor riqueza particular mayor impuesto a contribuir. También la proporcionalidad puede referirse a la necesidad del Estado, lo que se puede deducir como que las contribuciones deben de ajustarse a las necesidades del Estado y a los servicios que este presta a los particulares. También se contempla la equidad entre los ingresos de los Estados, la Federación y los Municipios con los egresos que estos tienen anualmente.

- B) La Certidumbre:**"II.- El tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y en modo alguno arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad que deba satisfacerse, todo ha de ser claro, llano e inteligible para el contribuyente y para cualquier otra persona. Porque donde se verifique lo contrario estará cada vasallo, que contribuya más o menos, bajo el poder no del Gobierno, sino del recaudador de tributos, quien puede muy bien, con esta libertad, agravar el impuesto sobre cualquier contribuyente que no se atreva a reclamar, o sacar, a impulsos del terror de semejantes gravámenes, regalos, presentes o gratificaciones inicuas para él. La incertidumbre de la contribución es ocasión para la insolencia, favoreciendo las astucias de algunos de los empleados en aquellos destinos, quienes suelen ser cuando menos desatentos e intratables."<sup>34</sup>

Este principio en especial y de vital atención ya que desde un principio nuestro régimen tributario a tenido problemas con la designación de impuestos su pago y el sujeto activo del tributo (a quién pertenece la facultad de recaudarlo). Con la concurrencia impositiva o doble tributación es simplemente claro que este principio no es tomado en cuenta por nuestros legisladores. Para los particulares ya de por si es una carga el pagar impuestos que además se encuentran con un trámite engorroso a tratar y que generara más recursos. Otro punto importante son los cambios que se realizan anualmente para poder cumplir con los compromisos fiscales de las personas morales y físicas ante el SAT. Las autoridades hacendarías han propuestos en los últimos días más tramites que se espera sean más claros para el contribuyente. Este principio se ve fundamentado con los artículos 31 fracción VI cuando menciona que las contribuciones de los mexicanos deben de estar expresadas en una ley previa al pago de los impuestos y en el artículo 14 constitucional al señalar que nadie puede ser privado de sus propiedades o pertenencias sino es mediante juicio o una ley. También esta incertidumbre se encuentra en el monto adeudado o apagar por los ciudadanos. Una de esas incertidumbres sobre el monto

---

<sup>34</sup> Ibidem.

adeudado es el que tiene el IPAB (adeudo de instituciones bancarias antes conocido como el FOBAPROA)

- C) La Comodidad:**"III.- Todo tributo o impuesto debe exigirse en el tiempo y modo que sea más cómodo y conveniente a las circunstancias del contribuyente. Un impuesto sobre la renta de la tierra o de las casas, pagadero al mismo tiempo en que el dueño las devenga, es exigido con oportunidad, ya que regularmente debe creerse que tiene entonces de dónde pagar Los derechos cargados sobre los géneros de consumo, siendo artículos de mero lujo, vienen por último a pagarse por el consumidor, y generalmente del modo menos gravoso que puede ser para él. La paga, en efecto, poco a poco, a medida que los va necesitando de aquellos géneros, y como tiene también la libertad de comprarlos o no, según le parezca, será culpa suya si al tiempo de pagarlos sufre alguna incomodidad. "<sup>35</sup>

La comodidad se utiliza en el pago del ISR respecto al tiempo adecuado por los pagos trimestrales, mientras que el IVA sufre de incomodidad ya que se paga antes de poder cobrar el impuesto al cliente. Respecto al cargo extra sobre artículos considerados de lujo estos pagan IVA más alto, claro esta que la manera de poder clasificar a los artículos suntuarios puede depender de la consideración de unos pocos con el peligro de gravar artículos de primera necesidad como alimentos y medicinas, ese IVA se paga en el momento de consumirlos por lo tanto se adecua bien a este principio.

- D) Economía:**"IV.- Toda contribución debe disponerse de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquello, o más de aquello, que entra efectivamente en el Tesoro público del Estado. Un impuesto puede sacar, de hecho, del caudal de los particulares, mucha mayor cantidad que la que llega a entrar en el Tesoro público, de las cuatro maneras siguientes: la primera si la exacción o cobranza de él requiere de un gran número de oficiales o dependientes, cuyos salarios absorben la mayor parte del producto total del impuesto, y cuyos provechos o percances impongan una adicional contribución sobre el pueblo; la segunda, si el impuesto es de tal naturaleza que oprime o coarta la industria, desanimando al pueblo para aplicarse a ciertos ramos de negociación que proporcionarían trabajo y mantendrían a mayor número de gentes, de tal manera que al obligar a pagar semejante contribución, puede disminuirse y acaso arruinarse enteramente alguno de los fondos con que podría traficar del modo dicho; la tercera se reduce a las contribuciones y decomisos en que justamente incurren los desgraciados que pretendieron evadirse de pagar el impuesto, porque estas penas arruinan el caudal que pudiera en beneficio del público girarse de un modo lícito, y la pérdida de estos capitales, aunque justamente impuesta al contraventor, viene ocasionada por lo excesivo de la contribución, pues no hay mayor incentivo para el contrabando que los altos derechos de al ser eludidos prometen altas ganancias al defraudador, por lo que se requiere evitar toda ley que ofrezca primero la tentación

---

<sup>35</sup> Ibidem.

de infringirla y que imponga el castigo al que se deja vencer por ella; en cuarto y último lugar, si sujeta a los pueblos a frecuentes visitas y odiosas fiscalizaciones de los recaudadores o administradores de rentas, porque esto les expone a una incomodidad, vejación o opresión, y aunque la vejación en un sentido riguroso no constituye gasto, es ciertamente equivalente a lo que el hombre daría por libertarse de tan importuna molestia, cuando no es indispensablemente necesaria”<sup>36</sup>

México en un país donde su número de burócratas se duplica al de la necesidad de lo necesario. Por lo tanto el gasto para poder mantener una administración funcional es demasiado costoso. En un país en vías de desarrollo los impuestos que se impongan a la industria son determinantes en su industrialización ya que a mayores contribuciones menor será la intención de establecerse en el territorio del Estado del que se hable. Incluso corren peligro las industrias y empresas establecidas en el territorio ya que al sometérselas a tantos gravámenes se les coarta su posible expansión. Esas empresas que no puedan con las cargas fiscales cerrarán creando desempleo en el país. Para la segunda “Los altos impuestos generados por la tasa alta y la ampliación de la base al evitar deducciones o aumentar los ingresos gravables, ocasiona no sólo una mayor defraudación y que el ingreso del erario se reduzca, sino una desleal competencia.”<sup>37</sup> El último punto señalado por Smith recuerda las constantes solicitudes de información que pide Hacienda ya que constantemente suelen extraviar documentos que acompañan a las declaraciones o bien estas. El servicio de los funcionarios públicos dentro del SAT para tener cuidado con los documentos señalados es nulo por lo tanto se realizan estas peticiones al particular.

La mayoría de los países han tratado de que sus contribuciones cumplan con las anteriores características ya sea por su necesidad, su utilidad, o por otra razón. Sin embargo como se puede notar en nuestro régimen fiscal los impuestos suelen adolecer o necesitar de alguno de ellos. Adam Smith estuvo consiente de esto por lo que señaló que los errores de las contribuciones no se debía a su esencia sino a que eran aplicados por hombres sin conciencia, con debilidades. México en especial no cumple con las cuatro máximas de Adam Smith sobre las contribuciones ni el órgano creado para la recaudación fiscal nacional conocido como SAT cuya misión es la de recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones necesarias para financiar el gasto público, así como controlar la entrada y salida de las mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación fiscal y aduanera, a fin de propiciar el cumplimiento voluntario y oportuno. Y sus principales objetivos que son:

- a) “Despolitizar y elevar la recaudación de impuestos
- b) Agilizar la realización de todos los trámites ligados a la recaudación y fiscalización, y
- c) Mejorar la atención a los contribuyentes”

---

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem

Los cuales no se cumplen quizás por las mismas razones que argumenta Adam Smith en su obra.

### **c) LA SOBERANÍA DEL ESTADO FEDERAL.**

El concepto de soberanía es indispensable una vez aclarada esencialmente la función de la potestad tributaria, poder tributario o poder fiscal ya que como se menciona la mayoría de los juristas basan la potestad tributaria en la soberanía del país, esto de acuerdo con la idea de la monarquía. Fué precisamente en la época de la Ilustración que el concepto de soberanía surgió su principal exponente fué Juan Bodino quien realizó varios estudios sobre esta, llamada por él real que de acuerdo con él mismo era la base del Estado. Nación en su libro "La República" con argumentos políticos y religiosos.

Para Juan Bodino la soberanía era un poder absoluto y perpetuo de la nación. Esto se entendía para la creación o derogación de leyes. En un principio a los monarcas se les consideraba como soberanos como poseedores del poder sobre las leyes, sin embargo más tarde se determinó que solo tenía poder sobre las leyes escritas más no sobre las dividas y las naturales. La concepción de la idea de soberanía se aclara que no fué una teoría ni un pensamiento sino más bien una deducción de la realidad en la que vivía Juan Bodino que actuó como mero espectador. El poder soberano puede ser perpetuo y puede ser otorgado por el pueblo a una persona o varias por un tiempo definido o bien indefinido cuando este se encuentra totalmente determinado y concluye las personas que lo poseían se convierten en súbditos. Por lo tanto de acuerdo con Bodino no existen reyes soberanos ya que el pueblo es quien puede revocarles ese poder soberano quedando este como depositario o custodio. El poder soberano puede ser otorgado o bien tomado por la fuerza esta última se le llama tiranía sin embargo es soberana. Un poder absoluto es un poder soberano y perpetuo simple y puro. Este señor puede disponer de los bienes y el poder del Estado. Ese poder absoluto no se sujeta a las leyes. La soberanía hace de quien la detenta que no se sujete a ninguna ley a ningún otro poder o imperio.

En la obra Leviathán Hobbes menciona que el poder soberano es tan grande como los pobladores lo crean. La revolución francesa y sus ideólogos concretaron entonces que el poder soberano se encontraba en la voluntad del pueblo. En "Leviathán" donde analiza al Estado desde un punto de vista civil. Al hablar sobre la soberanía menciona lo siguiente "el poder es uno e indivisible". En este estudio hace mención a la etapa en que el hombre vivió en "Estado de naturaleza" y en un acto donde estos renunciaron a su libertad y derechos para "tener paz, naciendo la sociedad política y sometiéndose a la voluntad del soberano" este a la vez les proporcionaría la seguridad por medio de la protección de la propiedad privada. Hobbes considera que todos los hombres son iguales y por o tanto deben de ser tratados de igual manera. Cuando este soberano no los protege contra la violencia y la muerte los súbditos pueden ya no obedecerlo. El concepto de tributo es "el impuesto es el precio que el súbdito paga por su tranquilidad". Admite que Leviathán es un poder todo poderoso pero sin olvidar que es un ente artificial. Por lo tanto el esta es un artefacto creado por el hombre y para su servicio. John Locke pensaba que los hombres optaron por la sociedad para vivir en libertad este acuerdo es lo que origina el poder social. Locke considera que el vivir en sociedad tiene el objeto



de conservar los derechos básicos del hombre como son la vida, la libertad y la propiedad.

Para los pensadores de la Ilustración la soberanía se encontraba en dos aspectos el interno y el externo. Pues bien el interno se aplica dentro del Estado al tener una organización jurídica que ningún otro ente le halla aplicado, es entonces cuando el pueblo decide su régimen de gobierno así como sus representantes que se guiarán de acuerdo con sus leyes que son sus ordenes para los estos y las reglas bajo las cuales pretenden convivir. Mientras que el externo se basa en el principio de libertad de los pueblos y la igualdad de los países en el ámbito internacionales entonces la presentación de una nación en el mundo como “independiente y supremo” con el fin de entablar relaciones con sus iguales. Otros pensadores europeos han manifestado su idea de soberanía demás de los ya mencionados como es Héller al decir de un Estado soberano “es la unidad universal de decisión en un territorio, eficaz en el interior y en el exterior”. También Kelsen menciona que la soberanía es una propiedad del orden jurídico que es un orden supremo que se encuentra en el poder del Estado y no depende de ningún otro ente. San Agustín en su obra “La Ciudad de Dios” nos refiere que la soberanía es aquel cuerpo o autoridad que es “indivisible y legalmente ilimitada y que sus ordenes crean derecho.” Mientras que etimológicamente la palabra soberanía proviene de “súper” que significa sobre y “omnia” que son todas las cosas. Por lo tanto soberanía quiere decir sobre todas las cosas. Aplicándolo sería el poder que se encuentra sobre todas las cosas que no posee limitaciones ni intervenciones. Por lo anterior se puede decir que las constituciones de cada nación son la expresión de la soberanía del pueblo ya que se encuentra sobre las leyes y las autoridades. En Estados Unidos “El Federalista” publicación determinante para su formación de federación expresa que la soberanía se encuentra en el pueblo ya que este es “la única fuente de la autoridad legítima”. En México la concepción de que la soberanía se encuentra en propiedad del pueblo, fué José Maria Morelos y Pavón es su documento “Los Sentimientos de la Nación”. En la actualidad se le describe como *“la soberanía consiste en la capacidad exclusiva que tiene el poder del Estado de darse, por voluntad propia, un orden jurídico que lo determine y obligue, reconociendo la existencia de otros Estados soberanos.”* O también puede ser *“la capacidad de autodeterminarse, ósea, un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse así mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico, política ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación.”*<sup>38</sup> Sus características son la autodeterminación y el auto limitación. En tesis de la “cosoberanía” los Estados miembros crean un ente con personalidad jurídica-política propia que posee instituciones propias de gobierno y se le ceden soberanía residual en algunas materias. Otra de las tesis es la “indivisible” en la cual el Estado se autodetermina y auto limita de esa forma el pueblo crea su ser político, jurídico, económico o social. Los Estados dejan su soberanía propia por la autonomía que la federación. Para los nuevos Estados miembros se demarca su orbita, con facultades propias sin que infrinjan los límites (prohibiciones). Además de que cumplan sus obligaciones.

---

<sup>38</sup> BURGOA, Ignacio. Op. Cit., 1989. Pág.412.

Las características óptimas de la soberanía es la de ser;

- ❖ única,
- ❖ inalienable,
- ❖ indelegable,
- ❖ suprema y
- ❖ sometida a derecho.

Entre los países federados una de sus características es la denominación de soberanos por la idea de la soberanía popular y la de soberana estatal. Pues bien los Estado federales basan su soberanía en la establecida por la constitución política del país. Por lo tanto esta soberanía se encuentra limitada por la misma constitución, Siendo curioso la antigua idea de que es un poder que no se encuentra limitado. Incluso en el concepto jurídico de la palabra soberana implica la característica de ilimitación mientras que la idea política admite que la soberanía posee límites desde el ámbito internacional con las naciones con las que un Estado Federado debe de relacionarse, y estos son aquellos que se encuentran en las relaciones entre las naciones del derecho internacional, las que se llevan acabo en el orden interno del Estado Federal y el de los órgano gubernamentales. Por lo tanto se puede deducir que la soberanía no puede ni ha sido absoluta. Por lo anterior los Estado federales son soberanos de acuerdo con la idea jurídica con la aclaración de las limitantes que tiene la soberanía al aplicarla en el ámbito político. Desde un punto de vista político con la intervención del detentador originario de la soberanía que es el pueblo se puede notar que se encuentra un toque de democracia con la participación de la sociedad en la conformación de su gobierno y la organización de su Estado así como de las leyes que regirán su convivencia. El concepto de la soberanía estatal se refiere prácticamente al poder que tiene los Estados integrantes de una federación de poder darse sus propias leyes como es sus constituciones estatales y su organización administrativa y la elección de sus representantes. Sin embargo aunque se les proporcione libertad para realizar lo anterior se debe mencionar que ninguna de sus normas deben ir en contra de las normas supremas de la federación. En el Estado Mexicano la soberanía se encuentra expresa en la constitución política federal.

#### Artículo 39

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Por lo tanto la soberanía mexicana se encuentra en el pueblo quien designa a sus gobernantes y las leyes por las que se regirán.

Uno de los conceptos con los que suele confundirse a la soberanía es la autonomía, además de que es la respuesta al poder que tienen los Estados miembro de un Estado Federal. Por lo tanto la autonomía es “la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan

preceptivamente de una voluntad ajena”<sup>39</sup> en una federación existe una soberanía del gobierno central y autonomía por cada Estado mismas que tienen el derecho de participar dentro de la vida política de la unión por medio de la “participación legislativa” con los senadores y los diputados que corresponden a los Estados dentro de sus respectivas cámaras que juntas forman el Congreso o de la Unión. Por lo mismo para modificar alguna ley se necesitan la participación de las entidades además de los órganos federales. Dentro del federalismo existen la concentración y la descentralización, la primera es cuando los Estados se reúnen y realizan el pacto federal además de delegar y ceder facultades a los órganos federales. La descentralización se encuentra con las facultades dadas y reconocidas así como su autonomía de los Estados- miembros teniendo conciencia de las reglas establecidas por los órdenes federales. La autonomía concentra en sí misma de acuerdo con el maestro Burgoa:

- 1) “autonomía democrática.- cuando reconocen sus propios órganos ejecutivo, legislativo y judicial;
- 2) autonomía constitucional.- se puede organizar jurídica y políticamente;
- 3) autonomía legislativa, administrativa y judicial;
- 4) participación en la voluntad nacional.”<sup>40</sup>

También conforme a este autor nuestro federalismo es un “sistema de descentralización” que produce nuevas entidades autónomas que engloba un ser internacional (la federación) y que además cuenta con elementos propios de un Estado. Por lo anterior con la participación de los Estados es el obstáculo hacia un Estado Unitario.

Las entidades cuentan con autonomía constitucional y se nota al darse su propia constitución y leyes, reglamentos, para su política y administración interna claro esta que cualquier norma que se promulgue debe de seguir o concordar con las leyes supremas de la carta magna, ya que puede ir en contra del mismo pacto federal. Al contrario del poder central que gozan de soberanía que es la capacidad de autodeterminación, la no subordinación.

La autonomía se ve como una consecuencia de la democratización de un país que va cediendo ciertas atribuciones a los poderes locales logrando una distribución de poder esto es algo normal dentro de la etapa democrática por la creciente soberanía del pueblo.

Por medio de la autonomía se logra un acercamiento hacia el ciudadano en la cual la participación de este se incrementa además de su responsabilidad en las decisiones que se toman.

La autonomía se encuentra compuesta por algunos elementos como son:

- autoafirmación. La convicción de su existencia con todo y sus diferencias y el respeto y reconocimiento por otras comunidades.
- autodefinición. El darse así mismo una identidad con límites físicos e ideológicos.
- autoorganización. Darse a si mismos sus reglas sobre las cuales normara su conducta.
- autogestión. La capacidad de poder organizase y darse por si mismos sus órgano o autoridades locales.

---

<sup>39</sup> Idem., Pág. 412.

<sup>40</sup> Idem., Pág. 414.

También posee principios sin los cuales no podría ser y podría viciarse como son:

- ✓ La subsidiariedad.
- ✓ La participación o unidad
- ✓ La Cooperación

Las ventajas de poseer en una nación la autonomía y la regionalización son:

- “-Se adecuar la acción del Estado a las necesidades locales, para que se recupere la idiosincrasia de cada territorio.
- -Se rechaza la imposición de formas de organización política concretas de unas realidades a otras.
- -A cada comunidad le corresponde una estructura jurídica, política e institucional propia y singular.
- -Se desmasifica y aligera la función legislativa de los parlamentos nacionales, trasladando a las cámaras locales la tarea de crear leyes de ámbito local.” 41

El problema más evidente en las naciones federales latinoamericanas es el centralismo una vez logra su independencia se le vio como un medio para alcanzar la democracia pero en realidad y en la actualidad este es más bien un obstáculo para llegar a esta fue un método por el cual se pretendía cesar las luchas civiles, fortalecer el poder de la federación naciente una forma de tranquilizar a las provincias y sus ideas separatistas.

Pero este concepto no siempre es sinónimo de descentralización pues estos bien pueden existir en un Estado unitario o bien federal cuando por diversas circunstancias no se puede llegar al proceso de federalización se opta por la municipalización dándoles a estos algunos poderes propios de las provincias. Un aspecto importante en el federalismo mexicano es que los costos de las crisis financieras han recaído en los Estados y sus finanzas. Los municipios son una parte esencial en la descentralización y que en la actualidad ha cobrado fuerza la idea de otorgarles a estos la capacidad de decisión y facultades políticas, darles autonomía, etc.

Al realizar un orden de las ideas sobre la soberanía y la autonomía se pueden encontrar diferencias radicales, así como similitudes pues bien mientras que la soberanía es el poder que tiene de darse así mismo sus leyes y su organización la autonomía es aquella facultad que tienen para que se den también sus propias leyes y organización con la diferencia de que no deben contravenir las decisiones de la federación. En México se encuentra un problema que a muchos de los países federales tiene y es aquel que surge en el pacto federal en el momento en que los Estados miembros desean conservar rasgos que tenían al ser independientes y su mayor tesoro que es la soberanía, sin darse cuenta de que esta no existirá al unirse en una federación ya que debe ajustarse a un régimen político. México en su constitución política encuentra una limitante considerado por algunos autores como un error de los constituyentes que por las prisas de las discusiones no pudieron resolver y decidieron no realizar ningún cambio como es el caso del constituyente de 1917, del cual emana la actual constitución. Esta misma crea a los poderes y les proporciona facultades así como expresa sus limitaciones. Por lo tanto

---

<sup>41</sup> <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm>

las instituciones del Estado Federal se fundamentan en la soberanía de la nación como el poder que tienen. Las naciones federales más desarrolladas también basan la creación de sus instituciones federales en la soberanía que detentan. Anteriormente se vio la confusión que existe en la constitución mexicana cuando describe la postura de los Estados miembros de la Federación como libres y soberanos en el artículo 40 donde también hace referencia al régimen político por que se rige la República.

#### Artículo 40

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.

Por lo anterior se deduce la existencia de dos soberanías en nuestro país la de los Estados miembros y la de la federación que se entiende propia del pueblo, sin embargo no se puede aceptar esta idea ya que por lo tanto no sería una soberanía la que tienen los Estados sino mas bien una autonomía conclusión a la que a llegado al Suprema Corte de Justicia de la Nación. Algunos otros autores han decidido resolver el problema denominando a esa facultad como soberanía estatal. También suele dividirse la soberanía para el ejerció de los Poderes de la Federación del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Pero al igual que los Estados una cualidad de la soberanía es la de ser indivisible. La constitución de cada Estado Federal mantiene ordenes jurídicos subordinados que son los poderes locales y el poder central y que este último es su hijo pues nació de ella y esta misma quien determina el ámbito de competencia de cada uno de ellos, así como consagra la coordinación de los mismos para algunos autores como Leonel Armenta no existe el concepto de Estado miembro sino el de orden jurídico. En este punto se encuentra el dilema de la soberanía de la cual se puede concebir diferentes opiniones una de ellas es “la doble soberanía” para los dos niveles de gobierno; que la soberanía se retenía por parte de las entidades sin cederla a la federación; otra más la que considera como único poseedor de soberanía al poder central; entre otras. Pero de forma final la permanencia de las entidades fué la autonomía ya que tiene el derecho de establecer su constitución y su legislación; una participación en las decisiones que implican a la nación, y su intervención en la voluntad nacional. La autonomía que se ha mencionado no solo es propia del Estado federal, sino que también es característica de un Estado regional, Estado unitario descentralizado. Para el estudioso Leonel Armenta esta autonomía federal se refiere a la distribución de facultades entre los niveles de gobierno pero comenta que esta misma autonomía se encuentra en Estados unitarios. Pero cabe mencionar que la autonomía de los Estados-miembros es limitativa desde la misma constitución lo que no se explica pues esta nace de un congreso constituyente que esta integrado por representantes locales en su mayoría. Una solución a este problema es aportada por el autor Leonel Armenta argumentando lo siguiente “ por que el escenario político esta el poder constituyente central es el órgano creador del Estado, y el que dispone de toda la energía y fuerza originaria para establecer la organización jurídica del Estado por que es el depositario por autonomasia de la voluntad del pueblo”<sup>42</sup> cuando

---

<sup>42</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano. Op. Cit., Pág. 78.

se habla de la fuerza presidencial y su fortalecimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se refiere a cuando existen conflictos en la competencia que son solucionados por está. Pues bien uno de esos conflictos desencadenó el nacimiento de la “cláusula de supremacía” que se encuentra en la constitución de los Estados Unidos de América en el artículo VI de su constitución.

La autonomía propia de las entidades las lleva a tener órganos administrativos que poseen funciones determinadas propias de su ámbito de competencia estatal que suelen estar relacionados con autoridades administrativas federales aunque existen otros órganos que no tienen esa asociación o cercanía y esto es por las características regionales de cada entidad, esto se debe a la cercanía con las necesidades de la población que es un aspecto especial mismo que otorga una autonomía administrativa aunque sea en ese ámbito ya que en otras materia adquiere el papel de subordinados aunque se trate de disimular en el panfleto de coordinación y cooperación.

#### **d) RÉGIMEN DE COMPETENCIAS.**

El sistema de distribución de competencias fué elegido desde el surgimiento del federalismo en México, como es bien sabido este optó por tener bases comunes al Estado norteamericano. En la constitución estadounidense la distribución de competencias se encuentra en su constitución precisamente en la enmienda “X” cuando menciona que las facultades no reservadas para sus poderes federales, ni negadas a los poderes locales quedan a disposición de los Estados miembros y sus agentes, mientras en la constitución mexicana se encuentra el mismo principio de distribución en el artículo 124. Sin embargo cabe mencionar que un Estado federal cualquiera que fuese este puede elegir entre tres opciones que el maestro Faya Viesca describe y las cuales son:

1. ” Se establecen con absoluta precisión las competencias exclusivas del Gobierno Federal y las competencias exclusivas de los Estados;
2. 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 entiende conferidas a la autoridad federal;
3. Enumerar una serie de competencias en forma exclusiva a favor de los poderes federales reservado todas las demás a favor de los Estados.”

En nuestro país se implementó el tercer criterio nació de un acuerdo entre las provincias que existían, así le proveyeron de atribuciones al naciente gobierno federal, los Estados miembros quienes proporcionaron a el nuevo ente de competencias tanto políticas, económicas, referentes a las relaciones internacionales, todas estas de manera global. Refiriéndose a la personalidad de las entidades federales en el mundo o ámbito exterior estos simplemente no existen aunque tengan autonomía, no pueden tener ningún trato con otros países sino es por medio del gobierno federal que es el detentador de la soberanía nacional. Este gobierno federal también debe de gozar de fuerza pública y una hacienda eficiente. Es por eso que se cuenta con el ejercicio de atribuciones tributarias y la SH y CP que por lo general se revisten de una gran fuerza, estas dos características también son propias de las entidades para su control interno. Refiriéndonos a la capacidad de los Estados miembros en el

momento del pacto federal nunca experimentaron la idea de soberanía e independencia que el constituyente consideraba por lo mismo no se consideran autónomos.

La competencia de la federación señala el artículo 73 fracción VII puede imponer las contribuciones necesarias para satisfacer sus presupuestos y el artículo 124 constitucional menciona el poder de origen de los Estados miembro y las atribuciones expresas para la federación. Respecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación su punto referente a la competencia es “existe coincidencia ilimitada de la facultad tributaria entre la federación y los Estados miembros con la excepción para estos últimos que no pueden imponer contribuciones sobre las materias fiscales exclusivas de la federación, ni sobre las prohibiciones que la propia ley fundamental les impone”<sup>43</sup> la situación de nuestro federalismo fiscal no solo es problema en nuestro país ya que la mayoría de los países federalistas lo padece el llamado “expansionismo del poder central”. El sistema se ha tornado en un centralismo económico con subordinación de las entidades y un enorme poder federal ya que este es quien determina el porcentaje de participación atendiendo a su política interna y otros factores.

En la mayoría de los países federales la forma de distribuir el poder se ha llevado a cabo por medio de las atribuciones expresas que se le han otorgado a la federación y las atribuciones implícitas a los Estados, en nuestro país y de acuerdo con varios estudiosos del tema esta organización no ha resultado por que nos ha llevado al desarrollo de un centralismo evidente. Ya que de una manera clara se ha visto que los pasos hacia la descentralización por lo general son impulsados y convocadas por el Poder Central y no por los Estados como debería de ser ya sea por falta de visión o por falta de voluntad, opiniones y decisión.

Los fundamentos constitucionales referentes a las competencias tributarias son: 124 constitucional con la distribución de competencia entre la federación y las entidades federativas. Y se encuentra el sistema competencial del Estado mexicano, que se asemeja a la enmienda “X” de los Estados Unidos, este artículo ha sido reformado en varias ocasiones con el objeto de expandir las facultades de la federación.

El problema del ámbito competencial se divide en dos:

- 1) Entidades federativas y la federación;
- 2) Entidades federativas entre si;
- 3) Entidades y sus municipios.

Y el resultado inmediato como solución aplicable ha sido el SNCF cuyo principal objetivo es erradicar la concurrencia tributaria que para todos los causantes resulta molesta además de dañar seriamente su patrimonio. Y que la solución es un sistema competencial tributario justo, equitativo, claro y poner mucha importancia en la delimitación de esas mismas competencias justas por que se necesitan haciendas municipales y estatales sanas y fuertes y tener en consideración todos los niveles de gobierno que los contribuyentes de cada uno de ellos lo forman la misma masa de ciudadanos. Es de igual importancia el de la competencia de los municipios al ser la autoridad más acercada a la población, este concepto fué utilizado por primera vez en nuestra constitución de 1917 y su objetivo fué el resolver los problemas de comunidad próxima. En

---

<sup>43</sup> CARPIZO, Jorge “Estudios Constitucionales” 7ª ed. Porrúa y UNAM, D. F., México, 1999. Pág. 106,

el constituyente de 1916-1917 el presidente Venustiano Carranza elaboro el proyecto del artículo 115 constitucional. Donde de su exposición de motivos se desprende que constitucionalmente deberían de contar con una hacienda para lograr independencia y su eficacia, misma que en la actualidad no goza al tener un campo de facultades reducido y económicamente nulo. Las atribuciones tributarias municipales se le entregaron a las entidades federativas. En otras palabras la hacienda municipal se encuentra en manos de las entidades, y si se es más específico en las legislaturas estatales ya que de estas depende el presupuesto de ingreso de sus propios municipios. En la voluntad de esas legislaturas se encuentra la libertad municipal, o bien su debilidad y dependencia hacia ellas. Estas atribuciones son generalmente utilizadas con fines políticos con más libertades municipales se logra la inclinación política y hasta su voto favorezca a esa legislatura. El autor Adolfo Arriola Vizcaino considera a las relaciones tributarias intergubernamentales como una "ley biológica clásica" donde el pez más grande se come al mediano y este a su vez al más pequeño, ya que la federación acapara la mayoría de las contribuciones y recursos lo que sobre para las entidades y los retazos o donaciones para los municipios (convirtiéndolos en carroñeros). En la actualidad la mayoría de los municipios son células tan decrepitas necesitadas de recursos que se contentan con pequeños porcentajes de recursos que otorgan tanto la federación como las entidades federativas. Además de tener en cuenta que no poseen ningún medio de defensa frente a tal situación, misma que refuerza el centralismo imperante en nuestro país. La misma constitución origina otra característica destacante que es la igualdad entre los Estados- miembros. El problema es que en un mismo "espacio político" conviven tanto los poderes federales como los locales. En esa distribución de poderes y conforme el paso del tiempo esta se modifica desde la constitución para acoplarse a la realidad. Para la mayoría de las federaciones clásicas en el mundo su distribución de competencia se modifica para adaptarse a su momento. El desarrollo inequitativo de la nación completa, por lo mismo es indispensable equilibrar y mantener el desarrollo por medio de un "federalismo cooperativo". Esto debe empezar desde la constitución haciendo una modificación para otorgar funciones a los Estados. Por lo tanto en la constitución se encuentran los puntos de competencia para el gobierno federal y las residuales pertenecían a las entidades federales sin embargo de este sencillo principio emana un complicado sistema de competencias de las cuales el autor Carpizo clasifica de la siguiente manera:

1. atribuidas a la federación
  - ✓ expresas,
  - ✓ prohibiciones para las entidades.
2. atribuida a las entidades federales.
  - ✓ Expresas,
  - ✓ Su posición.
3. prohibidas a la federación (artículo 130 constitucional)
4. prohibidas a las entidades federales.
  - ✓ Absolutas (jamás se pueden ejercer por estas) artículo 117 constitucional.
  - ✓ Relativas (con autorización del congreso se pueden ejercer) artículo 118 constitucional.



5. coincidentes las que pueden realizar tanto la federación como las entidades de acuerdo a la constitución.
  - ✓ Amplia.- “no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases a un cierto criterio de división.”
  - ✓ Restringidas.- en estas si se establece criterios de división de competencia.
6. coexistentes.- la competencia puede ser para el gobierno federal como para las entidades federales.
7. auxilio como dice es de ayuda especificada por la constitución.

Pero generalmente los autores las clasifican en tres las facultades expresas, las facultades implícitas y las facultades coincidentes. Las demás facultades que se encuentran junto a estas son conocidas como nociones secundarias. En materia tributaria también suelen encontrarse las facultades estratégicas, coexistentes, de auxilio y las exclusivas de la federación que son generalmente de las cuales se obtienen la mayor parte de los ingresos de la nación.

Para De la Garza y Flores Zavala señala Carpizo la competencia tributaria corresponde a las facultades concurrentes aunque para él sean coincidentes ya que la federación y las entidades tienen “competencia tributaria ilimitada” excepto por los Estados que deben someterse o limitarse ante las facultades de la federación. El problema de competencias fiscales vienen desde hace mucho en nuestra nación como se puede ver en la constitución de 1857 y en la de 1917 sin embargo en esta última se acordó como deberían de gravar sus impuestos cada Estado. En si han sido pocos los acercamientos entre el gobierno federal y los locales incluso Carpizo menciona una anarquía fiscal que desencadeno las convenciones fiscales. De donde el problema de la delimitación de competencias ha sido tema de todas ellas por la complejidad del asunto, incluso el presidente Lázaro Cárdenas elaboro un proyecto en 1936 donde se trataba de delimitar claramente las competencias de la federación sin embargo este no fué aprobado por el congreso pero más tarde en 1943 mando otro proyecto con el objetivo de eliminar la concurrencia fiscal que aquejaba al país y por fin terminar con los conflictos en las competencias de los ordenes de gobierno. De este último se obtuvo una modificación en el artículo 73 constitucional al señalar las contribuciones especiales pertenecientes a la federación.

De lo anterior se deduce que las facultades más importantes son las expresas las implícitas, las exclusivas y las concurrentes.

1. Las Facultades Expresa: Son conocidas como Expresas, limitadas o enumeradas y provienen de la constitución para cualquier poder. Las facultades conferidas a los poderes federales son emitidas por el poder constitucional. Pues bien para Tena Ramírez las expresas son aquellas que enuncia la propia constitución, es decir que se encuentran en el texto original de la carta magna, sin que se encuentre ninguna interpretación. En México las facultades expresas se han convertido en la expresión de un centralismo.

Las facultades expresas según el artículo 124 constitucional son las mismas que los Estados dieron en el pacto federal y que ejerce el gobierno central y se encuentran mencionadas para el poder ser delimitado el campo de competencia. Cuando son ejercidas algunas facultades que no se encuentran cedidas o propias de órgano se le llama “exceso en la comisión” y por lo tanto

la acción es nula. “las facultades federales no pueden extenderse por analogía, ni por mayoría de razón, ni interpretación contrario sensu a otros casos distintos de los expresamente previstos”<sup>44</sup>.

Dentro de las características del federalismo existe la interpretación de las facultades expresas en la constitución de cada uno de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo una mala interpretación de esas mismas facultades surgen por: a) subjetivismo del interprete (de aquí no puede el Congreso de la Unión interpretar ya que este poder solo se le confiere al Poder Judicial) pero todos están obligados a interpretar de la manera más propia sin anteponer sus intereses, b) mala interpretación del Congreso de la Unión. De acuerdo con el sistema de distribución de competencias dentro de las explícitas se pueden encontrar las estratégicas o exclusivas y que son las concedidas al poder federal y no a los Estados además de que no pueden ser concurrentes ni monopolicas.

Estas son aquellas en las que los órganos de la federación actúan solo y se encuentran establecidas en el artículo 73 fracción XXIX constitucional.

- 1) Sobre el comercio exterior;
- 2) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional;
- 3) Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5) Especiales sobre:
  - a. Energía eléctrica;
  - b. Producción y consumo de tabacos labrados;
  - c. Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
  - d. Cerillos y fósforos;
  - e. Aguamiel y productos de su fermentación;
  - f. Explotación forestal, y
  - g. Producción y consumo de cerveza.

En el caso de la explotación de recursos se les proporcionan participaciones a favor de los Estados y los municipios. En el caso de los servicios públicos concesionados es con la comunicación, radio y televisión.

Existen muchas facultades como las exclusivas pero que se encuentran especificadas en la constitución, así como las prohibiciones de los Estados como la emisión de monedas, de recurso financieros, de los tributos para cuyos pagos se utilizan timbres o estampillas y procedimientos alcabalatorios (artículo 117 constitucional).

**2. Las Facultades Implícitas:** son aquellas que no están descritas en ningún texto jurídico se utilizan para hacer valer a las explícitas incluso son las que se otorga al propio Poder Federal, así mismo por medio del Poder Legislativo. Para el autor Tena Ramírez las atribuciones implícitas son resultado de las expresas pero que después obtendrán su cristalización o materialización en una ley posterior. También considera que las expresas son aquellas que se encuentran en la constitución a los otros poderes mientras que las implícitas son aquellas que el mismo poder legislativo se da para crearse nuevas funciones o para otras autoridades esto se encuentra permitido en el Art. 73

---

<sup>44</sup> DAGDUG Cárdenas, Carlos Francisco. Op. Cit., Pág. 14.

constitucional fracción XXX. Las implícitas son originadas por el Congreso de la Unión ya que suponen que necesitan de esas facultades para poder llevar a cabo las expresas. “Las facultades federales no pueden extenderse por analogía o simple lógica, o por igualdad, ni por mayoría de razón u otros casos discutidos de las expresamente previstas. La ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad o en contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad; a ambos casos el interprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente que es el único que puede revestir de facultades a los poderes federales.”

El poder legislativo debe de legislar de una manera dura ya que la creación de nuevas funciones debe de acoplarse perfectamente a la constitución con fundamentos y bases.

Pero para que estas puedan ser consideradas necesarias deben cubrir ciertos requisitos como son:

1. “la existencia de una facultad explícita, que por si sola no podría ejercitarse;
2. el vínculo o nexo entre uno y otro, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de modo que sin la primera no podría hacerse el uso de la segunda y la primera no podría hacerse efectiva sin la segunda;
3. el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo congreso al poder u órgano que de ella necesita”<sup>45</sup>

De esta forma se puede decir que la facultad implícita es secundaria ya que su existencia depende de la facultad explícita. Como ya se explico antes las facultades implícitas se originan de las expresas que por lo general favorecen a la federación respecto a esto la descentralización a nacido como respuesta o solución en la cuestión política y económica. Que tomo como influencia el comité central del Partido Comunista Chino y el Gobierno de la Unión Soviética. Esta descentralización necesita tener como base primero el equilibrio de competencias constitucionales.

En México las facultades implícitas se traducen en la sumisión de los Estados hacia la federación.

**3. Las Facultades Coincidentes o Concurrentes:** Estas son las que ambos niveles de gobierno ejercen. Estas facultades son propias del sistema federal, y es cuando la federación puede desarrollarlo conjuntamente con los Estados o que por un tiempo lo ejerzan estos y otro tiempo el poder central. Para la población el resultado es lo que cuenta no importando quien lo lleve acabo con que sea eficaz y eficiente.

Para los estadounidenses son las que hacen valer los Estados pero son propios de la federación. Pero hay que mencionar que el termino correcto para poder referirse a estas facultades es el de coincidentes ya que el significado del concepto concurrencia es ayuda, préstamo, contribuir, la misma finalidad, etc. En los términos de nuestra constitución no es propio llamarlas concurrentes sino coincidentes y “son cuando las entidades y la federación convergen en hacer valer estas facultades”. Las concurrentes son aquellas que se pueden calificar de suplementarias (a falta de la federación los Estados las realizan).

---

<sup>45</sup> Idem., Pág. 14.

Para México las facultades concurrentes no se encuentran estipuladas mientras que las coincidentes se consideran de acuerdo con el maestro Tena Ramírez legisladas por nuestra constitución en el artículo 117 último párrafo incluso menciona una jurisprudencia dual.

Pero para Mario de la Cueva esas facultades concurrentes no existen ya que el pueblo debe de saber de quien es competencia para regir el comportamiento de todos (artículo 16 autoridad competente). En cuanto al artículo 40 constitucional la única competencia para los Estados es su régimen interior, el artículo 41 constitucional menciona la jerarquía de la constitución federal sobre las locales y el mismo establece a las autoridades su competencia el artículo 103 constitucional que habla sobre el amparo, cuando las autoridades se exceden en sus atribuciones.

Para llevar a cabo las facultades concurrentes necesitan para su ejercicio un Sistema de Coordinación ya que de lo contrario no se podría cumplir con lo establecido por la constitución misma que busca la libertad como un principio fundamental además de la dignidad del hombre. Además de mencionar un orden vertical entre la nación y los Estados y horizontal entre estos y los Municipios y según Spisso “cuantos más divididos este el poder, más posibilidades existirán para la plena vigencia práctica de los derechos individuales.”<sup>46</sup> Y si estos no se encuentran debidamente coordinados puede avistarse un verdadero caos. Pero también existen otros ordenes para que los órganos del Estado funcionen como es “la separación” que tienen su propios recursos cada uno “de participación” que son cuando se realiza una distribución de los recursos nacionales o de “cuotas adicionales” donde se permite a los Estados a fijar esas cuotas claro sin intervenir en materia competencial del poder central.

Estas facultades surgen generalmente en materia tributaria en los casos para gravar tanto para la federación como los Estados. También existen la potestad tributaria concurrente que se enriquece con el pacto federal (coordinación federal) así este nace de la constitución. “todas las materias que no sean exclusivas de la federación podrán ser gravadas en forma concurrente por esta y por los Estados. Así lo resolvió el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la revisión al amparo 952/65, publicado en la pagina 77 del VCXXXIII del semanario judicial de la federación”.

### **e) CONCURRENCIA FISCAL**

Dentro de la concurrencia tributaria podemos encontrar la figura de la concurrencia impositiva que no es más que cuando los diferentes poderes legislativos existentes en un país gravan con impuestos la misma materia y a los mismos sujetos (contribuyentes). Al referimos a las partes de la república mexicana se debe de elegir por el término de entidades federativas y no “Estados” ya que este no comprende el Distrito Federal por no ser totalmente un Estado. Por no tener un poder legislativo que pueda tener libertad de legislar sobre todas las materias.

Cuando existe la coincidencia de tributo propio de dos o más niveles de gobierno causa un problema al causante al mantener económicamente

---

<sup>46</sup> SPISSO R, Rodolfo. Op. Cit., Pág. 97.

hablando de tres niveles de gobierno y sus administraciones, esto provoca descontento en la sociedad y la imposibilidad de crecimiento en la producción y actividad económicas. El hecho de que coincidan atribuciones tributarias de dos o más ordenes de gobierno que ha provocado que en la misma constitución se encuentre un sistema de competencias en esa materia lo que evita la doble tributación. Y del cual trata que si alguno de los tres niveles de gobierno tienen gravada una materia los otros niveles gubernamentales no puedan gravarlos de lo cual se desprende la práctica de la federación que cuando un municipio o entidad tienen un impuesto que proporciona buenos resultados, la federación interviene de dos maneras a elegir por medio del sistema nacional de coordinación fiscal que se adjudica ese impuesto por medio de un convenio donde garantiza una mayor porción en la distribución de participaciones o cuando simplemente la federación, lo hace suyo con un nuevo nombre y cuando existe el problema de doble tributaciones favorece a la federación.

Las causas de la doble tributación son:

- ❖ “la falta de un sistema competencial constitucional claro,
- ❖ abuso del poder federal para determinar fuentes de ingresos altamente acreditadas.”<sup>47</sup>

“Hay tres sistemas de concurrencia impositiva (citadas por Klaus Von Beywe):

- A) cuando solo la federación esta facultada, constitucionalmente, a establecer impuestos de cuyo rendimiento otorga participación a los Estados y municipios ( Alemania)
- B) Cuando solo los Estados están autorizados, constitucionalmente, a crear impuestos de cuya recaudación participa la federación y municipios ( Canadá)
- C) Cuando la federación, Estados y municipios concurren a establecer impuestos aplicables a la misma situación o circunstancia que las leyes señalan como objeto de los mismos. (EUA, México y argentina).”<sup>48</sup>

La última es la más popular pues se fijan en los impuestos de consumo y las aduanas como exclusivas para el gobierno central. Estas nociones son los ya mencionados. Nuestro país también adaptado el tercer criterio en una división equitativa de funciones económicas entre los poderes federales y los poderes locales.

El poder central en México cada vez más se ha apropiado de las fuentes generadoras de recursos en todo el país o por lo menos las más importantes. Se ha basado en tres puntos esta expansión de facultades que son:

1. las interpretaciones que genera la constitución y otras leyes federales;
2. las reformas que crea el legislativo federal a la constitución;
3. la adhesión de la mayoría de las entidades federativas al sistema nacional de coordinación fiscal por medio de la ley de coordinación fiscal.

Mientras que los municipios están atentos a las fuentes que la legislatura estatal desee gravar para su beneficio.

Dentro del sistema nacional de coordinación Fiscal creado para eliminar la doble tributación se han encontrado problemas mismos que han desembocado

---

<sup>47</sup> **ARRIOJA** Vizcaíno, Adolfo. Op. Cit., Pág. 165.

<sup>48</sup> “Enciclopedia Jurídica Ameba” tomo XII (fami- gara), Bibliografica OMEBA. Buenos Aires Argentina, 1977. Pág.369.

en otros más, por lo tanto este ha sido del todo ineficaz para su cometido, originando un centralismo fiscal.

La duplicidad de órdenes de gobierno así como de autoridades que ejerzan funciones similares y la doble tributación es propia de un sistema federal que desemboca en un derroche de recursos

La concurrencia que señala el autor Carpizo de las facultades tributarias se rigen por el artículo 124 constitucional, e identifica las facultades concurrentes con las coincidentes e implican para el una confusión sin embargo menciona que estas son, y que no son prohibidas para los Estados se atribuyen a la federación y si alguno de los dos no lo ejercen la otra puede realizarlas.

Una solución sobre las facultades coincidentes ha sido el de otorgárseles a la federación provocando un debilitamiento de los Estados sin embargo esto puede obtener algún beneficio de esos ingresos sin que este previsto en la constitución y estos es por las participaciones que emanan de la coordinación fiscal que proviene de un pacto administrativo entre SHyCP (ejecutivo federal) y los Estados mismos.

Los Estados han sido beneficiados por convenios que ha originado la coordinación fiscal tanto otorgando atribuciones de recaudación como las transferencias o participaciones federales.

Los Estados en cierta medida tienen menos autonomía fiscal ahora. Con la excepción del fondo para fortalecer las finanzas del Estado y el programa para el fortalecimiento de las entidades federativas, la mayoría de los recursos que reciben del nivel federal de hecho se destinan a transferencias para los municipios o para salarios del sector social sobre todo para maestros de escuela y catedráticos universitarios en escalafón de sueldos autorizados (part-passu) de donación de contra partida. Esta situación es incongruente con el cada vez mayor poder político y económico de los Estados.

Una manera más sencilla de aumentar la autonomía de los Estados, sería darles mayor control sobre el gasto especialmente para el personal, y respecto a impuestos, como se analiza.

Capitalizar los beneficios en México dependerá de las medidas de las autoridades locales y de la intervención de los ciudadanos; pero el gobierno federal puede ayudar creando un ambiente que proporcione más estímulos a los Estados y financiar. Este no es solo cuestión de cambiar las normas, sino también de crear una cultura de devolución de responsabilidad y autonomía. Parecería que hay cinco problemas fundamentales con la asignación actual de responsabilidades descentralizadas en cuanto al gasto:

- 📖 Autonomía fiscal.- inadecuada por los Estados, dado su poder económico político y el alcance de las responsabilidades en la prestación de servicios, que se les han delegado;
- 📖 Bases poco eficientes y no transparentes para la distribución de transferencias sectoriales;
- 📖 Ambigüedades remanentes en la asignación de responsabilidades del gasto y fallos para tomar en cuenta las desigualdades entre los municipios en cuanto a sus capacidades de obrar;
- 📖 Responsabilidad poco clara y por lo tanto financiamiento generalmente, inadecuado para las pensiones y la falta de procedimientos eficientes para la resolución de controversias.



## IV.-LA COORDINACIÓN FISCAL MEXICANA.

### a) EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL (SNCF).



Después de la Revolución Mexicana se pretendió conservar la modernidad que el dictador Porfirio Díaz buscaba en todo el tiempo en que permaneció en el poder sin embargo tanto el poder como los recursos se fueron concentrando en personajes y en zonas específicas como es el caso de los principales revolucionarios y la capital a la justificación de la concentración del poder en el período inmediato después de la constitución de 1917 fué el diseminar el “caudillismo”.

A lo largo de la historia nacional se han llevado a cabo varias convenciones nacionales fiscales las cuales han sido la base sobre la que descansa el actual sistema de coordinación fiscal estas tuvieron su razón en cuestión de la concurrencia fiscal existente, y la esperanza de un nuevo orden en las facultades tributarias, al principio se consiguieron acuerdos entre la federación y las entidades todo esto tenía también la finalidad de poder tomar medias para que los impuestos puedan satisfacer las necesidades de las mayorías. Las características del sistema económico nacional antes de las convenciones celebradas en nuestro país eran las de antieconómico, ineficaz e injusto. Fué en 1953 que nació la Ley de Coordinación Fiscal a la cual se adhirieron algunos Estados por medio de convenios.

Después de estos los fiscos de los Estados en general guardaban un considerable atraso técnico respecto al fisco federal. Se les reprocho la falta de organización técnica y a su personal se le considero como de inferior capacitación. Los resultados obviamente, fueron la pobreza de dichos fiscos. Por otra parte existía entre el fisco federal y los de los Estados un desconfianza reciproca y los contactos entre sus funcionarios estaban reducidos a l mínimo.

La subsecretaria de ingresos de la SH y CP, a cargo de Lic. Gustavo Petricioli en los 70's inicio una tesonera labor de acercamiento con los fiscos estatales que produjo magníficos resultados como se manifiesta en la creación del INDETEC y la celebración de numerosos convenios de coordinación fiscal y administrativa. Dicha labor continuó hasta que en 1979 al expedirse la nueva Ley de Coordinación Fiscal se institucionalizaron los convenios de coordinación y la colaboración administrativa entre las entidades y la federación.

En un principio solo 18 Estados fueron los incorporados a la nueva Ley hasta que en 1973 con la nueva Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles se adhirieron todos los Estados por la fijación de un tasa de 4% a toda la nación, pero a los Estados coordinados cambiaba a la de 1.8% y 1.2%. Más tarde en 1980 con la Ley de Coordinación Fiscal que derogaba a la anterior nació el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

A lo largo de 1972 a 1987 tuvieron lugar una serie de reuniones nacionales de funcionarios fiscales las cuales fueron determinantes para la creación del actual sistema de coordinación fiscal las cuales son:



1º reunión se celebró en Chihuahua en 1972 los puntos más importantes fueron: mayores participaciones a los Estados de un alto rendimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, una coordinación en el impuesto global de empresas causantes menores, etc.

2º reunión llevada a cabo en el Distrito Federal en 1973 su objetivo principal era el de informar sobre las actuales reformas legislativas mismas que trataban de combatir la evasión fiscal.

3º reunión realizada en Mazatlán, Sinaloa en 1973 pretendía elaborar programas de actualización y concientización fiscal, en materia de computación, información y procesamientos de datos, registro de causantes, exenciones, franquicias y subsidios. Además de que se creó el INDETEC Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas de los Estados, Territorios y el Distrito Federal.

4º reunión fue en Tampico Tamaulipas en 1973 lo más notable fue que se convino que las participaciones para los Estados fuesen de 20% y de los municipios de 10% del total de la recaudación de Impuestos sobre Tenencia o Uso de Automóviles.

6º reunión celebrada en Puebla, Puebla en 1974 existieron proyectos de trabajos para incrementar los recursos para la educación, grupos de trabajos para analizar aquellas leyes federales que se consideren limitan el poder de las entidades federativas de manera inequitativa.

7º reunión realizada en Campeche, Campeche en 1975, lo más notable fueron los proyectos de la nueva Ley de Coordinación Fiscal entre la SH y CP y las entidades federales.

8º reunión fue en Villahermosa, Tabasco en 1975 cuando se acordó el informe de elaboración de la nueva Ley de Coordinación con el objetivo de eliminar las limitaciones del poder fiscal de los Estados y los Municipios.

9º reunión fue en Morelia Michoacán en 1978 en donde se aprobó el proyecto de convenio de colaboración fiscal que adicionara la colaboración administrativa en materia tributaria.

12º reunión en Mazatlán Sinaloa en 1978 fue cuando se celebraron los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal además de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

13º reunión celebrada en Cancún Quintana Roo en 1950 donde se aprobó otorgarles a los municipios la recaudación y cobranza de las multas administrativas derivadas de delitos federales que aplicarán autoridades federales fiscales siendo para ellos el 90% de las multas que se cobrarán en su jurisdicción y el 10% restante para los Estados.

15º reunión se realizó en el Distrito Federal en 1983 fue celebrada de manera extraordinaria debido a la política nacional del presidente Miguel de la Madrid que promovió por medio de la descentralización un desarrollo político y el fortalecimiento necesario para los Estados y Municipios.

19º reunión llevada a cabo en Mérida Yucatán en 1987 cuando se acordó la nueva fórmula de distribución de participaciones federales partiendo del propósito de estimular los incrementos en la recaudación del IVA de forma más directa e inmediata.

Antes de los 80's se podía encontrar dentro de los presupuestos estatales que el rubro de ingresos se subdividía de la siguiente manera:

1. "la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) y las comisiones por gastos de administración del mismo;

2. las participaciones sobre impuestos especiales;
3. los impuestos estatales y municipales;
4. los derechos”<sup>1</sup>

Los puntos más importantes son el primero y el segundo y en cuanto a las participaciones federales se asignaban así “45% de la recaudación de la entidad en multas y recargos correspondientes a gastos de administración constituidos por 4% de la diferencia entre ISIM recaudado del nivel nacional y 45% asignado al Estado por gastos de administración” del resultado se tenía que restar un 20% para los municipios. A pesar de esto los Estados y Municipios podían legislar derechos e impuestos como los existentes en educación y en el campo agropecuario. Pero debido a la concurrencia fiscal estos fueron a cortando tales atribuciones en virtud del convenio de coordinación de 1980.

En el período que se encuentra entre 1980 y 1987, después de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal de la cual surgió de nuevo sistema se llevaron acabo los convenios de adhesión en los cuales los Estados se comprometían a restringir su campo de recaudación así como la federación a desarrollar un orden de participaciones con el principio de resarcimiento. También en este período cambio el ISIM por el IVA. El nuevo orden de participaciones se clasifica en: el Fondo General de Participaciones y los Fondos Adicionales que es el más importante. Al principio se componía del 13% de la recaudación federal participable (petróleo y minería) el cual se ha elevado poco a poco en 1993 y llegó al 18.5%. Los problemas surgieron por que los Estados petroleros sostenían mayores privilegios como Tabasco. Debido a la inequidad se propuso una nueva forma para determinar esta participación y cuya meta era excitar las entidades a lograr por sí mismas su desarrollo económico. Posteriormente la medida adoptada para la distribución de las participaciones fué la determinación a los rezagos. Además de favorecer a los Estados con mejores condiciones tributarias por lo mismo los Estados menos desarrollados no alcanzarón los beneficios de las participaciones siendo que estos son los más necesitados de servicios públicos. Los objetivos del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son:

1. Armonizar el sistema tributario mediante la coordinación del sistema fiscal de la Federación con las Entidades, Municipios y el Distrito Federal.
2. Establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
3. Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
4. Construir los órganos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y financiamiento.
5. Apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales.

Las entidades en un principio podían elegir si se adherían por medio de convenios. Por medio de los convenios que se suspenden algunas atribuciones

---

<sup>1</sup> HERNANDEZ Chávez, Alicia . Op. Cit., Pág. 204.

locales y se delegan a estos porcentajes transmitidos por participaciones a las entidades locales además de otras atribuciones como el registro de contribuyentes, la recaudación, la fiscalización y administración por parte de autoridades locales. En los convenios se debe aclarar sobre que ingresos se habla la recaudación, que nuevas facultades se tendrán además de las limitaciones de sus facultades. Una vez firmado se publicara en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial del Estado y surtirá efectos al día siguiente a la publicación. Se puede determinar con el convenio tanto la federación como la entidad y estos se deben publicar. Estos convenios deben contener además los montos de gastos de administración a favor de los Estados por las actividades administrativas fiscales. Cuando esas actividades las desarrollen autoridades fiscales y se encuentran adheridas por convenio a estas se les tendrá por autoridades fiscales federales. La representante de la federación es la SH y CP la que tiene la atribución de establecer los principios, bases, reglas, etc., sobre las que trabajarán las autoridades fiscales locales además de la interpretación de la colaboración administrativa que se encuentran en los convenios. Todos los días las autoridades fiscales locales deben de transferir los recursos recaudados en nombre de la federación además de rendir cuentas detalladas.

Las características de los convenios son:

1. "la celebración o terminación del convenio deberá ser aprobada por la legislatura local.
2. la aprobación de dichos actos deberá ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado.
3. la adhesión al sistema es integral y no solo a algunos ingresos federales.
4. el Distrito Federal que da incorporado al sistema.
5. los Estados pueden optar por coordinarse mediante el sistema de declaratoria por la federación y no mantener en vigor derechos estatales o municipales
6. la SH y CP hará la declaratoria de los Estados que no mantengan en vigor los derechos, si posteriormente los establece , que dará sin efecto la coordinación en materia de derechos y en caso de inconformidad el Estado podrá ocurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
7. cuando alguna entidad adherida al sistema viole la constitución o los convenios celebrados, la SH y CP, en base a un dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto de la recaudación que se estime recibió en beneficio, si en tres meses la entidad no efectúa la corrección, la SH y CP hará la declaratoria en el sentido de que dicha deja de estar adherida al sistema."<sup>2</sup>

Las cantidades de las participaciones federales afectadas a la entidad se incrementarán al fondo financiero complementario de participaciones artículo 11 LCF.






8. la entidad inconforme podrá recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación demandando la anulación de la declaratoria. El juicio deberá promoverse dentro de los 30 días siguiente a la publicación ofreciéndose pruebas documentales. Al admitir la demanda se señalara la fecha de

---

<sup>2</sup> MARTINEZ Almazán, Raúl . Op. Cit., Pág. 98.

audiencia antes de 90 días. Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días depuse de su publicación.<sup>3</sup>

Este convenio se constituye por considerandos y cláusulas (donde cabe destacar que el formato es el mismo para todos los Estados solo se modifican los anexos pero los mismo son únicos). Dentro de los considerandos se pueden encontrar la mención sobre el pacto federal y la necesidad de una mejor distribución y su remedio en las participaciones federales en las cuales se fijan porcentajes determinados para cada Estado con la condición de suspender los impuestos estatales y municipales. Los recursos para las participaciones se obtienen de los impuestos federales como el IVA, ISR, impuesto al valor agregado sobre la producción y consumo de cerveza, sobre envasamientos de bebidas alcohólicas, sobre compra-venta de primera mano de aguas envasadas y refrescos, sobre tabacos labrados, sobre venta de gasolina, sobre enajenación de vehículos nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos. Al ingreso global de las empresas e impuesto sobre la renta. Por lo que se refiere al contenido de los anexos podemos tomar el caso del Estado de Guerrero donde:

-  el anexo 1 trata sobre los impuestos estatales y municipales suspendidos,
-  el anexo 2 sobre la expedición de pasaportes,
-  anexo 4 sobre modificaciones de la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto al Valor Agregado y a diversas disposiciones fiscales federales,
-  anexo 5 sobre gravámenes sobre espectáculos públicos,
-  anexo 6 sobre obras de arte y pago en especie.

Sin embargo dentro de un orden general los convenios se integran de la siguiente manera:

Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos

1. Convenio de Adhesión
2. Anexo 1. Impuestos suspendidos.
3. Anexo 2. Entidades petroleras.
4. Anexo 2. Pasaportes
5. Anexo 4. Sistema alimentario mexicano
6. Anexo 5. Reformas al convenio
7. Anexo 6. Espectáculos públicos

En cuanto a los convenios de adición en materia administrativa estos contienen un orden como el siguiente:

Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal y sus anexos.

- a. Convenio de Colaboración
- b. Acuerdo de modificación al convenio 08-08-97
- c. Acuerdo de modificación al convenio 99
- d. Anexo 1. Zona Federal Marítimo Terrestre
- e. Anexo 2. Automóviles nuevos

---

<sup>3</sup> Ídem., Pág. 99.

- f. Anexo 3. Pequeños contribuyentes
- g. Anexo 4. Riberas o zonas federales. CNA
- h. Anexo 5. Vigilancia y control de obra pública.
- i. Anexo 6. Sustitutivo del salario y bienes y servicios suntuarios.
- j. Anexo 11. Mercancías y control de obra pública.
- k. Anexo 12. Bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco.
- l. Anexo 13. Turismo
- m. Anexo 14. Mercancías extranjeras. Estados.

La Ley de Coordinación Fiscal puede suscribir también los convenios de colaboración administrativa que comprenden: el registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración que serán ejercidos por las autoridades fiscales de los Estados o de los Municipios.

Esos convenios deben de contener las facultades y limitaciones y las percepciones que recibirán los Estados o los Municipios. En cuanto a la recaudación de ingresos se realizará por autoridades de SH y CP directos o por convenios con otras oficinas.

Al adherirse al SNCF puede comprender el convenio sobre impuesto o impuestos y también derechos. Si se opta por la última en la que combina impuestos con derechos además de los impuestos se suspenden los derechos estatales y municipales. Como son:

1. "licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con la excepción de las siguientes:
  - a) licencias de construcción.
  - b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes publicas de aguas y alcantarillo.
  - c) Licencias para conducir vehículos.
  - d) Expedición para placas y tarjetas para la circulación de vehículos.
2. uso de las vías publicas o la tenencia de bien sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se consideran comprendidos dentro de los dispuestos en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos.
3. actos de inspección y vigilancia."<sup>4</sup>

En el año 2000 con el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 se modifico el convenio con el Estado de Guerrero dentro de este plan y las modificaciones se pretendía obtener un acercamiento y acertividad en las actividades financieras de la federación y los Estados, también la actualización de los órganos fiscales como es que los equipos de computo de ambos estuvieran interconectados para instrumentar programas de verificación y fiscalización.

En toda nuestra historia el tema del federalismo fiscal se ha encontrado dentro de la agenda de todos los niveles de gobierno a la discusión sobre el federalismo. En el período presidencial de Ernesto Zedillo comprendido entre 1995-2000 el programa referente al tema se llamaba "Programa para un Nuevo Federalismo" y fué aprobado el 05 de agosto de 1997. De este documento contenía una característica de suma importancia que es el reconocimiento

---

<sup>4</sup> DE LA GARZA, S. Francisco . Op. Cit., Pág.252.

expreso de la acumulación de poder por parte del gobierno federal y que fué una constante en los 75 años de los gobiernos priistas. Propone una redistribución de facultades entre los niveles de gobierno, una descentralización de la administración y la reasignación de nuevas funciones. El fin en todo caso era el cambio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. A un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría, para así poder incluir los conceptos de ingreso, gasto y crédito. Otros objetivos eran:

1. “compensatoria del pacto federal,
2. autonomía política de los Estados,
3. redistribuir facultades del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio,
4. actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática,
5. descentralización administrativa,
6. transformar el SNCF por el de SNCH,
7. proveer el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación”<sup>5</sup>

En el apartado de orientación estratégica el ejecutivo menciona una frase importante que es “no puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los Estados-miembros en detrimento de la nación”<sup>6</sup>.

Una desigual distribución del ingreso nacional, un desigual crecimiento de las zonas y los Estados del país y una falta de participaciones ciudadanas en la solución de los problemas y en las decisiones que afectan a la nación.

Dentro de nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son muy importantes las transferencias o participaciones. Las transferencias de recursos fiscales y financieros federales se realiza por medio de los siguientes mecanismos: “convenios únicos de desarrollo (CUD) que comprenden el programa de desarrollo regional, los programas regionales de empleo y el programa de coordinación especial; la inversión, los subsidios, el crédito y las participaciones en impuestos”<sup>7</sup>

## **1. Organismos del SNCF.-**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se compone de varios organismos los cuales tienen como responsabilidad la de cumplir con los objetivos de la coordinación que son el poder ofrecer a las entidades de la república un sistema tributario lo suficientemente eficaz para resolver los problemas como la desigualdad de repartición de riqueza, la delimitación de competencias de cada nivel de gobierno, y finalmente la eliminación de la pobreza. La coordinación fiscal necesita de constantes modernizaciones que se llevan a cabo por sus órganos que tienen en la tarea de vigilar y promoverlos. Estos organismos son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Junta de Coordinación Fiscal y el INDETEC.

---

<sup>5</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano. Op. Cit., Pág. 83.

<sup>6</sup> Ídem., Pág. 83

<sup>7</sup> MARTÍNEZ Almazán, Raúl. Op. Cit., Pág. 174.

Estos organismos fueron creados a la par del sistema y con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980; y son:

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales 1979.- que se integra por el Secretario de Hacienda y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La reunión es precedida por el mencionado secretario y el funcionario de mayor jerarquía de la entidad donde se lleve a cabo la reunión. Sesiona por lo menos una vez al año en el lugar que elijan los integrantes. Es convocada por el Secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Su facultad más importante es la de proponer al Ejecutivo Federal y a los Gobernadores de los Estados las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF. Y se encuentra fundamentado en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Coordinación Fiscal.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1979.- “se integra por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y ocho entidades, presididas de manera conjunta por la SH y CP (suplido por el subsecretario de ingresos) y el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. Las entidades se agrupan en ocho bloques. Se representan en forma rotativa. Sus funciones son ser el consejo directivo del INDETEC, vigilar la creación e incremento de los fondos de participaciones, la distribución entre los Estados.”<sup>8</sup> Además de preparar todo para las reuniones entre funcionarios fiscales, elaborar proyectos respecto a las aportaciones por cada entidad y la federación para los recursos de los organismos del SNCF. Estos grupos se organizan de la siguiente manera

- ∞ Grupo uno.- Baja California, 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.

Las entidades miembros de la Comisión Permanente duran dos años y se renovarán anualmente por mitad.

La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda, el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de la Comisión”<sup>9</sup> Esta comisión se encuentra regulada en los artículos 20 y 21 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El INDETEC 1980.- o Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas goza de personalidad y patrimonio propios. Se integra a su vez por otros órganos como son; un Director General, Asamblea General (que es la Reunión de Funcionarios Fiscales) y un Consejo Directivo (que funciona como tal la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales). Se encuentra en la Ley Fiscal mencionado en los artículos 22 y 23. Sus funciones son:

- a) “realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- b) Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en cada uno de los Estados así como de las respectivas administraciones.

---

<sup>8</sup> DE LA GARZA, S. Francisco. Op. Cit., Pág. 93.

<sup>9</sup> MARTÍNEZ Almazán, Raúl. Op. Cit., Pág. 101.

- c) Surgir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local para lograrlo más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades.
- d) Desempeñar las funciones de Secretaria Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- e) Actuar como consultor técnico de las haciendas publicas.
- f) Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas.
- g) Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
- h) Desarrollar los programas que aprueban la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.”<sup>10</sup>

La Junta de Coordinación Fiscal 1990.- es el conjunto de representantes elegidos por la Secretaria de Hacienda y los órganos hacendarios, así como las entidades de la Comisión de Funcionarios Fiscales. Sus atribuciones se refieren a elaborar dictámenes técnicos para la secretaria de hacienda federal, que básicamente son soluciones a casos de recursos de inconformidad presentados por particulares afectados por las disposiciones del SNCF.

También cada entidad tiene sus propios órganos de coordinación fiscal que son:

1. la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
2. la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.

Para tener un panorama en general del sistema estatal se basa en la ley de coordinación ya que en esta se encuentran las bases, los montos y plazos de las participaciones que otorga la federación. Claro está que el sistema integrado por los órganos estatales son parte del Estado y de sus poderes tanto ejecutivo, legislativo y judicial. Sus principales objetivos son la colaboración en la coordinación fiscal con la federación para lograr el desarrollo económico para el Estado, apoyar para la sabia distribución de las participaciones entre los municipios.

Aunque se sabe de sobra que esta forma de organización se creo para evitar la doble tributación. Los órganos de cada Estado son:

1. la Reunión Estatal de Coordinación Fiscal, y
2. la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En el régimen mexicano cada entidad puede fijar sus propias Leyes de Coordinación Fiscal con sus municipios estas leyes tienen dos propósitos que son:

1. evitar la concurrencia entre sus municipios y las contribuciones federales y estatales.
2. dar las bases sobre las cuales opera la distribución de participaciones entre los municipios.

## **b) ESTRUCTURA DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.**

El sistema federal de nuestro país se encuentra fundamentado en los artículos 40 y 41 constitucionales. Estos describen a los Estados como libres y soberanos y partes del pacto federal para la creación de la nueva nación. Con la mención de que son soberanos hace referencia a que nuestro sistema existen dos tipos de gobiernos que se complementan pero que están separados y se encuentran independientes.

---

<sup>10</sup> Artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal.



Pero no sólo exciten los Estados dentro de la organización del gobierno nacional sino también los Municipios considerados como las células del país por lo tanto la misma constitución a la que se encuentran subordinados los anteriores niveles de gobierno expresa como base organizacional y territorial al municipio en su artículo 115.

La constitución mexicana en su artículo 133 plasma la estructura jerarquizada del orden jurídico de la nación en el cual se puede notar en primer plano a la constitución federal, leyes federales y tratados internacionales y de manera secundaria se encuentran las constituciones estatales sus reglamentos y sus leyes así como los reglamentos federales.

Artículo

133

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De lo cual se deduce que la Ley de Coordinación Fiscal se encuentra en un lugar importante al legislar sobre una materia de suma importancia como el ámbito económico y ser una ley federal. Por la colaboración entre las entidades federativas y la federación.

Los artículos de mayor importancia dentro de la coordinación fiscal nacional son el 124 que es el que define el sistema de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, que es aquel modelo en el se expresan en la constitución las atribuciones exclusivas de la federación y se reservan los no mencionados para las entidades federales; el 73 donde se enuncian básicamente las facultades de la federación por medio del poder legislativo y el 117 y 118 por ser las prohibiciones de las entidades federativas que prácticamente se basan en el ámbito económico, en el artículo 117 constitucional se puede encontrar la mayoría de las prohibiciones para los Estados entre estas prohibiciones de carácter económico, respecto a la delimitación de las distribuciones de competencias entre la Federación y los Estados existen tres premisas que son la concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (Art. 73 fracción VII y Art. 124 constitucionales) la limitación a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación, las restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados; por último también es importante señalar el artículo 31 fracción IV al mencionar cuales son las obligaciones de los mexicanos y que una de ellas es el de contribuir a las finanzas públicas de la federación, de las entidades federativas y de los municipios.

Toda coordinación nace de convenios celebrados entre las partes. El artículo preponderante de la distribución de competencias es el artículo 124 constitucional llamado "cláusula residual" por dejar las facultades sobrantes para los Estados. En cuanto a las facultades del gobierno federal se encuentran en toda la constitución las principales en los artículos referentes al Congreso de la Unión. Como el 73 constitucional 26, la plantación democrática de desarrollo nacional donde pueden surgir los convenios que tienen el mismo fin.

La actual Ley de Coordinación Fiscal tuvo su principal antecedente en la anterior ley del 28 de diciembre de 1953 la cual no contemplaba un sistema de coordinación como con el que se cuenta hoy en día

Y al igual de la actual fué producto de una de las convenciones nacionales fiscales. Logro incorporar a un sistema de coordinación a 18 Estados de la república los cuales no eran suficiente para poder mantener sanas finanzas públicas en el resto del país ya que la mayoría de los Estados conocidos como fuertes por contar con una economía estable. Hasta que en 1973 con la nueva Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles se adhirieron todos los Estados por la fijación de un tasa de 4% a toda la nación, pero a los Estados coordinados cambiaba a la de 1.8% y 1.2%. En la séptima Reunión de Funcionarios Fiscales de 1975 celebrada en Campeche se presentaron los proyectos para reformas de la ley de coordinación los participantes eran los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y los de las entidades. Ya en la octava Reunión de Funcionarios Fiscales en el mismo año se determino elaborar una nueva Ley con el objetivo de eliminar las limitaciones del poder fiscal de los Estados y los Municipios.

La expedición de la nueva Ley de Coordinación Fiscal de 1978 publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 1978 en el sexenio de José López Portillo, junto con las modificaciones del artículo 73 a la fracción XXIX, fueron las bases de la celebración de los convenios entre las entidades y la federación estos convenios podían incluir las materias de impuestos o bien tratarse la coordinación de impuestos y de derechos. También se contemplaban los convenios en materia de la colaboración administrativa. Cabe mencionara que los convenios y la adición al SNCF era opcional al gobierno estatal.

Esta nueva ley que derogaba a la anterior creo el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los órganos que constituyen a esta.

Esta ley se divide en cinco capítulos los cuales son:

1. de las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales. (1° al 9-A)
2. del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (10 al 12)
3. de la Colaboración Administrativa entre la Entidades y la Federación. (13 al 15)
4. de los Organismos en Materia de Coordinación. (16 al 24)
5. de los Fondos de Aportaciones Federales. (24 al 46)

Dentro del primer capítulo se puede encontrar el objetivo de la coordinación fiscal, el concepto de entidades, la forma de adhesión al SNCF. Los fondos de aportaciones como son el fondo general de participaciones como se constituye cual es la recaudación federal participable, su distribución, su aplicación y sus accesorios; las participaciones a los municipios y sus porcentajes así como las formulas que se elaboran consecutivamente bajo los criterios de distribución, a las cuales se ajustan las determinaciones de las participaciones para cada entidad; las participaciones de las entidades federativas en la recaudación de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, alcohólicas y tabacos labrados; las participaciones de la recaudación obtenida de pequeños contribuyentes; la reserva de contingencia, su distribución, la reserva de compensación adicional; el calculo de las participaciones; la participación de los municipios al fondo general; las fechas de entrega de las participaciones; la determinación de las

particiones, su ajuste; las condiciones de las participaciones e incentivos; la protección de las participaciones y los fondos derivados de puentes de peaje.

En el capítulo segundo se encuentra la descripción de los convenios de adhesión al SNCF, así como sus características; la coordinación en derechos, la opción de no coordinarse en esa materia; la falta de cumplimiento de los convenios de coordinación, la declaración en la que se separarán de la coordinación; los recursos de inconformidad de los particulares y la intervención del poder judicial federal.

El tercer capítulo comprende los convenios para la administración de ingresos federales; la descripción de las autoridades, que se consideran autoridades fiscales federales y la recaudación de ingresos federales.

Como ya se menciona el cuarto capítulo comprende a los organismos pertenecientes del SNCF sus funciones y su integración; que son la Reunión de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; el INDETEC y la Junta de Coordinación Fiscal.

Quizás el capítulo de mayor importancia económica es el quinto ya que es este donde se señala los fondos de aportaciones federales y su constitución; los recursos complementarios del fondo de aportaciones para la educación básica y normal; los elementos determinantes del fondo de aportaciones para la educación básica y normal; las reuniones periódicas para una mayor equidad y mejor utilización de recursos transferidos; los recursos económicos para apoyar actividades de salud; los elementos determinantes del fondo de aportaciones para los servicios de salud; la fórmula para la distribución de los recursos destinados a los servicios de salud; la determinación del fondo de aportaciones para la infraestructura social por un monto de 2.5% de la recaudación de la recaudación federal participable; el destino de las aportaciones federales con cargo al fondo de aportaciones para la infraestructura social; la fórmula para la distribución de aportaciones para la infraestructura social; el carácter redistributivo de los recursos hacia municipios con mayor pobreza extrema; la determinación del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios el destino de las participaciones federales del fondo de aportaciones para el fondo de los municipios; la distribución de recursos en proporción directa al número de habitantes; la determinación del fondo de aportación múltiples, el destino de las aportaciones federales del fondo de aportaciones múltiples y reglas para su distribución; los recursos económicos complementarios para el fondo de aportaciones para la educación y tecnológica y de adultos, su determinación; la constitución del fondo de aportaciones para la seguridad pública, su destino; y el carácter inembargable de las aportaciones con cargo a los fondos.

Para las entidades que se incorporarán al SNCF por medio de convenios obtienen participaciones de los siguientes fondos:

- a) Fondo general de participaciones y fondo complementarios: se integra por el 20% del total de tributos federales participables. Entre impuestos, derechos sobre extracción de petróleo y de minería. Excepto los derechos adicionales, extraordinarios sobre la extracción de petróleo. Los incentivos de los convenios de colaboración administrativa, ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos nuevos, ni el impuesto especial sobre producción y servicios, ni la recaudación de pequeños constituyentes, ni los excedentes de ingresos de las tasas superior de 15% de premios (Art. 130 y 158 del ISR). En las modificaciones de

1990 el fondo general de participaciones se elevó el porcentaje a 18.5% de recaudación federal participable. También se unieron el fondo general de participaciones y el fondo de financiero complementario. Teniendo aún los incentivos de la recaudación, y se dio una nueva forma de considerarlas participaciones:

Su distribución:

- A. "45.17% del nuevo fondo se distribuye en proporción directa al número de habitantes;
- B. 45.17% se reparte mediante la aplicación de la siguiente fórmula;

$$CP = \frac{\sum_i B_i}{\sum_t TB_t}$$

Donde:

$CP_i$  = Coeficiente de participación de la entidad  $i$  en el año para el que se efectúa el cálculo.

$TB = \sum_i B_i$   
 $B_i$  = Suma de B

$i$  = cada entidad federativa.

$$B_i = \frac{CP_i}{t-1} (IA)_{i,t-1}$$

$$IA_{i,t-2}$$

$CP_{i,t-1}$  = Coeficiente de participación de la entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

$t-1$

$IA_{i,t-1}$  = Impuestos asignables de la entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

$t-1$

$IA_{i,t-2}$  = Impuestos asignables de la entidad  $i$  en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

$t-2$

- C. 9.66% se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

1. fondo general de participaciones.- 18, 51% excluirá a los gravámenes básicos sobre el comercio exterior y constituye el rubro abrumadoramente dominante de participación de los niveles subnacionales.
2. fondo de coordinación de derechos.- 1% adicional al anterior sobre la recaudación federal participable, que esta reservado a los Estados que hayan coordinado sus derechos o tasas administrativas con el gobierno federal, que en la práctica significa esencialmente la renuncia y cesión de su cobro al orden federal superior a cambio de una participación como la mencionada con los ingresos federales. Su distribución es en base al coeficiente efectivo del fondo general de participaciones para el ejercicio en el que se calcula. También se puede adicionar un 80% del impuesto recaudado en 1989 en todas las

entidades por concepto de las bases especiales de tributación. Su distribución se divide en 12 el monto y se otorga mensualmente a las entidades.

3. fondo de fomento municipal.- se proporciona a los Estados que más tarde devuelven a los municipios el "1% adicional sobre la recaudación federal participable, pero sujeto a una distribución interna que lo hace escasamente general y predominantemente condicionado:
  - 📖 16.8% para todos los Estados, del fondo de fomento municipal.
  - 📖 83.2% del fondo de fomento municipal a entidades coordinadas en materia de derechos.

Su distribución se realiza mediante la siguiente fórmula:

$$CE = \frac{\sum_i A_i}{\sum_t TA_t}$$

Donde:

$\sum_i$   
CE = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

$\sum_t$   
TA = Suma de A  
i = cada Entidad.

$$A_i = \frac{(CE)_{i,t-1} (IPDA)_{i,t-1}}{IPDA_{i,t-2}}$$

$\sum_i$   
CE = Coeficiente de participación de la Entidad, i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.

t-1  
 $\sum_i$   
IPDA = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

t-1  
 $\sum_i$   
IPDA = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.  
t-2

4. reserva de contingencia.- 0.25% destinado a Estados "cuya participación total es los fondos generales y de fomento municipal antes mencionados haya crecido menos que la recaudación federal participable de los 90's y hasta el límite de dicho crecimiento. Su distribución es iniciada en la entidad de menor coeficiente de participación efectiva hasta llegar a la mayor.
  - A. 90% se reparte mensualmente.
  - B. 10% al cierre del ejercicio.
5. reserva de compensación.- compensa a los Estados afectados por el cambio de fórmula de participaciones en 1990 y se constituye con el remanente no utilizado del fondo de fomento municipal en lo referido a la parte entregada a entidades que se coordinen en materia de derechos. Se integra del 1% de la recaudación federal participable.

- b) participaciones en ingresos federales por colaboración administrativa:
1. impuesto sobre tenencia o uso de vehículos: en el convenio de los Estados y la federación respecto al Impuesto Sobre la Adquisición de Inmuebles (ISAI) se agrupo el registro estatal vehicular
  2. derechos en zonas federales marítimo- terrestres: ordenes de gobierno aledaños perciben "por su administración su administración el 90% de los derechos que se recauden correspondiendo un 10% al Estado y el 80% al Municipio.
  3. multas impuestas por autoridades federales no fiscales: la recaudación por multas impuestas a infractores dentro de los Estados por autoridades federales y cuya administración y recaudación sea realizado por dichos Estados o sus Municipios; 98% para el Estado otorgado por la federación del cual 90% es para el municipio donde se cobro la multa.
- c) otros conceptos participables.-
1. resarcimiento por bases especiales de tributación.- se integra por conceptos tributarios especiales. De forma paralela a otras figuras cada Estado deberá distribuir mensualmente no menos de 20% del producido a sus municipios.
  2. fondos de puentes de peaje.- se acuerdan su creación de fondos para la construcción y mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad. Entre la secretaria de hacienda y los municipios donde exista el puente de peaje operando esto funciona con una aportación de la federación de 20% no más de 25%.
  3. venta, arrendamiento o explotación de bienes y bosques nacionales.- Estados que comprendan los mismos reciben de su producto el 50%.
  4. participación para Estados adheridos a la recaudación por cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebida alcohólicas fermentadas, alcohólicas y tabacos labrados.
    - A. 20% sobre cervezas, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
    - B. 8% por tabaco labrado.

Su distribución es:

    - A. 20% a los municipios.
    - B. En función del porcentaje que representen la enajenación de cada uno de los bienes.
  5. participaciones a municipios sobre ingresos vinculados al comercio exterior. El 0.136% de la recaudación federal de participable por la importación y exportación cuando exista convenio con la federación. Es para los municipios colindantes o litorales. Se distribuye por medio de la siguiente fórmula:

$$CCiT = Bi / TB$$

Donde:

CCiT es el coeficiente de participación de los Municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de Bi.

i es cada entidad.

$$Bi = (CCiT-1) (IPDAiT-1) / IPDAT-2$$

Donde:

CCiT-1 = Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

6. 3.17% participaciones para los municipios del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a municipios colindantes fronterizos o litorales.
7. fondo de aportación para la educación básica y normal ( se determina anualmente en el presupuesto federal)
8. fondo de aportaciones para los servicios de salud (se determina anualmente en el presupuesto federal) su fórmula de distribución se encuentra en el artículo 31 de la Ley de Coordinación Fiscal.
9. fondo de aportación para la infraestructura social.- es por un monto de 2.5% de la recaudación federal participable.

Su distribución:

A. 0.303% del fondo es para la infraestructura social estatal.

B. 2.197% del fondo es para la infraestructura social municipal.

La fórmula de distribución es:

$$IGP_j = P_j1\beta_1 + P_j2\beta_2 + P_j3\beta_3 + P_j4\beta_4 + P_j5\beta_5$$

Donde:

$P_{jw}$  = Brecha respecto a la norma de pobreza extrema de la necesidad básica w para el hogar j en estudio;

$\hat{\alpha}_1, \dots, \hat{\alpha}_5$  = Ponderador asociado a la necesidad básica w; y

j = Hogar en estudio.

Esta fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar,  $IGP_j$ , el cual se conforma con las

brechas  $P_{j1}$ ,  $P_{j2}$ ,  $P_{j3}$ ,  $P_{j4}$  y  $P_{j5}$  de las necesidades básicas a que se refiere la fracción II; sus correspondientes ponderadores son  $\hat{\alpha}_1=0.4616$ ,  $\hat{\alpha}_2=0.1250$ ,  $\hat{\alpha}_3=0.2386$ ,  $\hat{\alpha}_4=0.0608$  y  $\hat{\alpha}_5=0.1140$ .

II. Las necesidades básicas, en el orden en el que aparecen en la fórmula anterior, son las siguientes:

$w_1$  = Ingreso per cápita del hogar;

$w_2$  = Nivel educativo promedio por hogar;

$w_3$  = Disponibilidad de espacio de la vivienda;

$w_4$  = Disponibilidad de drenaje; y

$w_5$  = Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

III. Para cada hogar se estiman las cinco brechas respecto a las normas de pobreza extrema que

corresponden a cada una de las necesidades básicas, con base en la siguiente fórmula:

$$P_j = \frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w}$$

$Z_w$  = Norma establecida para la necesidad básica w.

$X_{jw}$  = Valor observado en cada hogar j, para la necesidad básica w.

10. fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios (se determina anualmente en el presupuesto federal)
11. fondo de aportaciones múltiples se integra por el 0.814% de la recaudación federal de participable.
12. fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos (se determina anualmente en el presupuesto federal)
13. fondo de aportaciones para la seguridad pública (se determina anualmente en el presupuesto federal).




Todo empezó con la reforma de la fracción XXIX del artículo 73 de la constitución al otorgar participaciones a los municipios por la creación de los impuestos especiales. Y poco a poco ha contemplado otras contribuciones federales. El porcentaje de participaciones que tienen los municipios es una

parte de las participaciones estatales esa proporción la fija las legislaturas estatales, esto es en el caso de que los Estados no estén incorporados al SNCF en lo contrario a los municipios se les otorga una participación no menor de 20% de los montos correspondientes a los Estados del fondo general de participaciones. Y también su porcentaje lo determinan las legislaturas locales. Cuando esta no de a los municipios las cantidades que tengan derecho, la federación procederá a descontarlo de sus participaciones pero para esto necesita de la autorización de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Aunque al principio no todas las entidades se adhirieron a los convenios de la SNCF al final se encuentran actualmente con convenios y acuerdo de adición. La Ley de Coordinación Fiscal tiene contempladas en su artículo 6 las participaciones correspondientes a los Estados no coordinados “ya que estos seguirán “percibiendo participaciones que les correspondan conforme a las leyes y derechos que quedarán derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación”<sup>11</sup>, pero en la actualidad y debido a que todos los Estados se encuentran adheridos al SNCF este mismo precepto menciona las características de las participaciones así como aquellas correspondientes a los municipios y el procedimiento que se llevara en caso de que el Estado no proporcione a alguno de sus Municipios la cantidad que le correspondiese. La legislación tributaria se justifica por el hecho de ser incapaz de poder recaudar lo suficiente para sufragar los egresos debido a tres puntos importantes:

1. la evasión y elusión fiscales.
2. corrupción de los servicios públicos.
3. la incapacidad profesional de los servidores públicos. Para este autor la solución debe provenir desde las entidades federativas y conforme a tres pasos:
  - A. “la revisión de la distribución de competencias fiscales que permitan frenar la creciente dependencia de las entidades federativas respecto del gobierno federal. Dicha revisión permitirá asignar las competencias fiscales privativas del nivel federal y las privativas o las entidades federales de explotación conjunta y unificada y las de libre concurrencia.
  - B. Vincular la reforma fiscal y tributaria de las entidades federales con las políticas a nivel nacional y con las haciendas municipales.
  - C. Incrementar la capacidad recaudatoria considerando la carga tributaria y los principios de equidad tributaria.”<sup>12</sup>

Para que esa reforma tributaria se lleve a cabo de manera eficiente se debe tener en cuenta tres cosas:

-  la generación y recaudación de recursos,
-  su manejo y custodia y su destino y aplicación,
-  la reestructuración deberá ser sencilla de costo reducido y eficiente.

La eficiencia de las relaciones intergubernamentales depende según el autor Martínez A. Raúl de cuatro puntos que son:

1. “las participaciones de los Estados, los municipios y del Distrito Federal en los ingresos federales.
2. en SNCF.
3. la colaboración administrativa entre las entidades y la federación.

<sup>11</sup> DE LA GARZA, S. Francisco. Op. Cit., Pág. 257.

<sup>12</sup> MARTÍNEZ Almazán, Raúl. Op. Cit., Pág. 207.






4. los organismos en materia de coordinación fiscal, fijándose las bases de su organización y funcionamiento.”<sup>13</sup>

## **c) ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL MEXICANA.**

### **1. La Primera Convención Nacional Fiscal De 1925.**




Las características del sistema económico nacional era antieconómico, e ineficaz e injusto. El 22 de julio de 1925, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con su Secretario Alberto J. Pani y con la participación relevante del Lic. Fernando de la Fuente y del Lic. Manuel Gómez Morín convocó a los Gobernadores a la I Convención Nacional Fiscal. Misma que se celebró del 10 al 20 de agosto del mismo año. En el sexenio de Plutarco Elías Calles uno de sus temas a tratar fue la división de competencias tributaria. Intervinieron representantes de la Federación, los Estados y del Distrito Federal. A cada Gobernador se le pidió designar un delegado con “poderes bastantes” de decisión. En la convocatoria el Ingeniero acusaba al actual sistema fiscal como el único obstáculo para alcanzar un nuevo y mejor régimen económico, la creación de la unidad económica además de la estabilidad y el desarrollo de un sistema mejor.

En la misma Convención se crearon Comisiones que fueron las de:

-  Plan Nacional de Árbitros.- que estudiaba los distintos impuestos y daban los principios para estos y sobre los cuales debería de originarse.
-  Concurrencia y Reformas Constitucionales.- estudiaba la forma delimitar las responsabilidades de la federación y los Estados para establecer y recaudar los impuestos.
-  Iniciativas.- en esta se encontraban todas las innovaciones para el orden fiscal y eran presentadas por los representantes de los Estados.

”Que estudiaron cada grupo de impuestos y otra que analizó el problema de la relimitación de competencias y modificaciones a la constitución federal que fueron necesarias para una eficaz coordinación fiscal”<sup>14</sup>

En esa ocasión los objetivos a conseguir fueron:

-  “Delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos;
-  Determinar un Plan Nacional de Arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República; y
-  Crear un órgano permanente que se ocupe de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas que

---

<sup>13</sup> Idem., Pág. 93.

<sup>14</sup> Idem., Pág. 61.

deben adoptarse en materia fiscal en la República, así como de vigilar el cumplimiento del Plan Único de Impuesto que se estableciera.”<sup>15</sup>

Dentro de las conclusiones a las que se llegó se encuentran las siguientes:

- a) “los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;
- b) los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) el poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los Estados;
- d) los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los Estados, pero el gobierno federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;
- e) debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras convenciones deben resolver si deben ser establecidos por la federación o por los Estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos;
- f) debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto Sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los Estados”<sup>16</sup>

Las cuales originaron un proyecto de diversas reformas constitucionales como las del artículo 118 y 131, además de las adiciones del artículo 73, que serían el origen de una distribución de facultades privativas de cada orden de gobierno y que, a su vez, establecieran con claridad aquellas potestades concurrentes. Para el año siguiente el presidente Calles mando tal proyecto al Congreso de la Unión el cual no las aprobó.

## **2. La Segunda Convención Nacional Fiscal De 1933.**

Para la Segunda Convención la convocatoria fué el 11 de mayo de 1932, y nuevamente la SHCP a través del mismo Secretario Alberto J. Pani la emite y se celebraría del 10 al 20 de agosto de 1932. Pero por petición de un número de Gobernadores, se pospuso la convocatoria para realizarse del 20 al 31 de enero de 1933. Y de nuevo se pospuso para celebrarse definitivamente del 20 de febrero al 11 de abril de 1933. En el período presidencia de Pascual Ortiz Rubio se realizó la convocatoria y en el período del nuevo presidente interino el general Abelardo Rodríguez se llevó a cabo.

Los objetivos de esta II Convención fueron:

- ✍ “Revisión de las conclusiones de la I Convención Nacional Fiscal.
- ✍ Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

---

<sup>15</sup> Ídem., Pág. 61.

<sup>16</sup> DE LA GARZA, S. Francisco. Op. Cit., Pág.216.

- ✍ Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- ✍ 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.”<sup>17</sup>

Las conclusiones de esta Convención fueron las siguientes:

- a) “la base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el gobierno federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en formas de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto a propiedad urbana, como la rural, tanto la edificada como la no edificada;
- b) los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;
- c) así mismo, los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorgue dentro de sus competencia;
- d) por otra parte, el gobierno federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones) sobre la renta( tanto de las sociedades como de las personas físicas)y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación ( impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los Estados como los Municipios;
- e) el gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal;
- f) en los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los Estados, pero la federación debe participar en el producto de dichos impuestos.”<sup>18</sup>

En esta ocasión las conclusiones fueron múltiples. Sin embargo, el hecho de que se realizara en el último año del período presidencial hizo que no tuvieran todo el impacto deseado, aunque dieron pie a la primera y profunda revisión de las estructuras fiscales estatales y municipales

En 1934 se reformó la constitución para que las entidades y los municipios tuvieran una participación en el impuesto de la energía eléctrica.

En 1936 con la iniciativa del ejecutivo se apelaba por la delimitación de la acción impositiva del gobierno federal. Las principales reformas a las que se refería se enfocaban a los artículos 73 fracción XXIX y 131 constitucionales que se refieren a las facultades del Congreso de la Unión ya que la mayoría de estas incluyendo las exclusivas se encuentran en una situación de

---

<sup>17</sup> Ídem., Pág.217.

<sup>18</sup> Ídem., Pág.217.

conurrencia junto con otras atribuciones con los Estados y los Municipios, lo que provoca que se origine la doble y hasta triple concurrencia fiscal sugería que la historia propia del país deseaba una descentralización originándose desde la época de la independencia después de un “centralismo colonial” y esto se lograría por medio de el otorgamiento a los Estados de mayores ingresos propios que se traducía en participaciones y contribuciones exclusivas, para evitar la doble tributación. Se pretendía que la federación solo tuviese los siguientes recursos:

- A. “ impuestos y derechos de importación y 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, etc. 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, loterías 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 otorgas por la federación.”<sup>19</sup>

Para los Estados se les otorgaba las siguientes contribuciones:

- a) el impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarían los Municipios en cuanto a la recaudación dentro de sus Territorios;
- b) 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 (federal) sobre las operaciones comerciales e industriales.”<sup>20</sup>

Pero este proyecto no fué aprobado por el Congreso de la Unión.

Nuevamente el presidente Cárdenas envió un proyecto de reformas de los artículos 73 fracciones IX, X y XXIX y 117, fracción VII y IX las cuales si fueron aprobadas y entraron en vigor el primero de enero de 1943. Estas reformas trataban de otorgar a los Estados participaciones de los impuestos especiales recaudados y se darían en los porcentajes que estableciera la ley secundaria federal, además de que parte de esas participaciones sería para los municipios. Estas reformas fueron de gran importancia ya que modificaban el sistema de distribución de los poderes fiscales entre la federación y los Estados.

Sus objetivos eran:

- a) evitar la concurrencia fiscal;

---

<sup>19</sup> Ídem., Pág.218.

<sup>20</sup> Ídem., Pág.219.

- b) un orden de justa distribución de recursos”<sup>21</sup>

### 3. La Tercera Convención Nacional Fiscal De 1947.

La tercera Convención fué durante la Presidencia de Miguel Alemán, el 04 de octubre de 1947 se convocó a la III Convención Nacional Fiscal a celebrarse del 10 al 20 de noviembre del mismo año. Era Secretario de Hacienda y Crédito Público el Lic. Ramón Beteta. Su meta era eliminar la exclusividad de los impuestos. Hacia mención de que las conclusiones de la Segunda Convención Fiscal ya que esta se celebro en el último año del período presidencial por lo que no se hizo ninguna reforma legislativa.

La III Convención Nacional Fiscal se integro en delegaciones que correspondían a cada Estado de la República, cada una con un representante del Gobierno Estatal, uno más por la representación de los municipios del Estado y un experto fiscal.

Y estos fueron las metas a alcanzar por la III Convención:

- ☞ Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- ☞ Planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país deban distribirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria no implique, en formal alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad.
- ☞ Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.”<sup>22</sup>

Una de las diferencias con las demás convenciones era que intervinieron 7 individuos que eran nombrados por la Confederación de Cámara de Comercio y por la Confederación de Cámaras Industriales que representaban a los particulares de toda la República.

Y las conclusiones de esta Convención fueron:

- a) “la Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federales del 29 de diciembre de 1948.

---

<sup>21</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano. Op. Cit., Pág. 320.

<sup>22</sup> DE LA GARZA, S. Francisco. Op. Cit., Pág. 220.

- b) La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953.
- c) La creación de la Comisión Nacional de Árbitros.
- d) La primera Ley del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles de 1948.
- e) La ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebren convenios de coordinación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles de enero de 1954.

Algunas de las conclusiones eran el de formular un Plan Nacional de Árbitros que provocara que la carga justa y equitativa para que satisfagan las necesidades de toda la nación. Las tesorerías de las localidades deberían tener sus propios ingresos y los de las participaciones. Los ingresos exclusivos de la federación serían impuestos sobre la renta. De donde los Estados participarían de sus productos, el comercio exterior, impuestos sobre el servicio público y concesiones otorgadas por la federación. Mientras que para los Estados quedaron: "el impuesto predial, urbano y rustico; productos agrícolas y enajenación de bienes inmuebles; ganadería; venta de mercancías al menudeo, expendios de bebidas alcohólicas, impuestos sobre servicios públicos federales, así como otras fuentes de ingresos de derecho privado"<sup>23</sup> para los municipios quedarán como exclusivos: los impuestos" sobre diversiones públicas, mercados, rastros, comercio ambulante, impuestos sobre servicios públicos municipales, licencias y registros."<sup>24</sup>

Se incluyó en la fracción XXIX artículo 73 constitucional a la cerveza.

Uno de sus resultados fue la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles del mismo año pero a esta ley existieron descontentos por parte de los Estados y en 1953 se les permitió realizar convenios de coordinación sobre estos impuestos por medio de una ley que a su vez creó una Comisión Nacional de Árbitros. De nuevo a la competencia de la federación señala el artículo 73 fracción VII puede imponer las contribuciones necesarias para satisfacer su presupuesto y el artículo 124 constitucional menciona el poder de origen de los Estados miembros y las atribuciones expresas para la federación.

Esta Convención dio como resultado las bases para la modernización de la estructura fiscal y puso las bases para el desarrollo de la nación

#### **4. La Actual Convención Nacional Hacendaria De 2004.**

##### **4.1. Objetivos Convención Nacional Hacendaria.**

Se llevó a cabo en Juriquilla capital Queretana y se inició el 5 de febrero del 2004, a diferencia de las anteriores que duraban por lo menos 10 días esta duró hasta julio del 2004.

Al principio de la Convención se dio la declaratoria solemne con la participación del Presidente, los Gobernadores, los Alcaldes, Legisladores, etc. Que es el que se conoce como el evento protocolario.

Después se dio la instalación de las Mesas que tienen que seguir cada uno de los temas de la Convención durante los siguientes meses.

---

<sup>23</sup> Ídem., Pág.220.

<sup>24</sup> Ídem., Pág.221.

Esta Cuarta Convención se distribuirá en 7 mesas de trabajo, mismas que se constituirán por 93 funcionarios públicos y 63 legisladores que harán un total de 156. Se contará con el apoyo de las Universidades, asociaciones profesionales y en general con la sociedad.

Cada una de esas mesas se referirá a un tema en especial que más adelante se mencionarán, cada una de estos temas son importantes para la recaudación eficiente. Se pretende empezar según el Lic. Fernando Elizondo Barragán (presidencia) por exponer el problema con todos sus detalles, después de haberse puesto de acuerdo con lo que es en sí el problema, se darán alternativas para solucionarlo.

Para esta Convención Nacional Hacendaría las partes incluyen a representantes de la federación y sus tres poderes, de las entidades federales, de los municipios y de la sociedad civil.

Se tenía previsto el analizar las “competencias político-administrativo, las responsabilidades de gasto y las atribuciones y facultades impositivas que correspondan a cada uno de ellos.”

El propósito de esta es “coadyuvar a 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 cada uno de los tres ordenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.”

En si las metas para alcanzar por esta Convención se encaminan hacia “un crecimiento económico, una justicia social, un equilibrio en el desarrollo regional, una estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres ordenes de gobierno”

Todas las conclusiones a las que se llegue se traducirán en iniciativas que presentarán el ejecutivo federal al Congreso de la Unión y los Gobernadores a sus Legislaturas Locales.

Los objetivos de la Convención son:

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 quien legisla, quien administra y recauda, y quien 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 ordenes 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 hacendaría.
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.
12. acordar un programa entre los ordenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuéstales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

Los principios bajo los cuales se llevo acabo esta Convención son los siguientes:

- a. Integridad
- b. Congruencia.
- c. Equidad.
- d. Suficiencia.
- e. Calidad técnica.
- f. Gradualidad.
- g. Subsidiariedad.
- h. Solidaridad.

Los temas en que se ha dividido esta Convención se trataron en Mesas de trabajo y son siete:

- ☞ Gasto; bien dicen que gastar bien significa en los hechos tener más dinero sin cargar la mano al contribuyente. Y éste es un ejercicio sobre el que poca atención se pone en cualquier nivel de gobierno
  1. redefinición y reasignación de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno.
  2. presupuesto.
- ☞ Ingresos; punto clave para esta reforma y para su exposición se tratara que se necesita tener más contribuyentes y como esto no es nada sencillo ya que este mecanismo tarda mucho en madurar además de que no existen incentivos, se ha sugerido poner mayor atención en el tema de IVA.
  1. redistribución de potestades tributarias conforme al nuevo federalismo.
  2. fortalecimiento de las finanzas públicas federales, estatales y municipales.
  3. simplificación de la legislación fiscal.
- ☞ Deuda;
  1. financiamiento.
  2. banca de desarrollo.
  3. sistema pensionario.
- ☞ Patrimonio público;
- ☞ Simplificación y Modernización de la Hacienda Pública;
- ☞ Coordinación y Colaboración entre Gobiernos;
- ☞ Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas.

La manera de trabajar en la Convención se divide en diferentes pasos empezando con la convocatoria y la creación de la coordinación técnica de la Convención esta recibirá los trabajos referentes y dará la información suficiente a los participantes así como el apoyo que necesiten. Este plazo durara desde la convocatoria hasta la sesión de inauguración. Más tarde se llevaran acabo las



disertaciones en las mesas insaturadas en la misma Convención. Terminando en julio del 2004 con las conclusiones de los debates que se propusieron como reformas al Congreso Federal.

Sus autoridades vigilarán la organización estas son:

1. consejo directivo.
2. coordinación técnica.
3. dirección ejecutiva.
4. mesas de análisis y propuestas, y
5. comisión técnica.

## **4.2. Principales Propuestas Referentes A La Coordinación Fiscal Mexicana.**

Estas son algunas propuestas enviadas a la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaría, que se pueden encontrar en la pagina oficial de la Convención Nacional Hacendaría de 2004 o bien [www.cnh.gob.mx](http://www.cnh.gob.mx).

### **Propuesta 1.- Propuestas de Veracruz**

Mesa: Colaboración y Coordinación Intergubernamentales (en materia de participaciones federales)

- replanteamiento integral de las potestades tributarias de Estados y municipios a nivel constitucional, por lo que será necesario revisar a profundidad la Carta Magna (Art. 25, 31, 73 Fracc. 29, 115, 116 Fracc. VII). Así como una revisión exhaustiva de las leyes de Coordinación Fiscal, Convenios, IVA e ISR.
- Transparencia. El Gobierno Federal debe ser transparente en la asignación de Participaciones Federales a los estados. Para ello se propone que representantes de los estados y municipios sean parte de manera permanente de las funciones de planeación, control y rendición de cuentas en cuanto a las participaciones pagadas.
- Ombudman Hacendario. Debido a que los acuerdos suscritos en las tres convenciones anteriores se relegaron, se propone que se habilite a institutos como el INDETEC para darle seguimiento a los acuerdos consensados en la Convención Nacional Hacendaría, financiados totalmente por las entidades federativas.
- Inclusión de todos los ingresos para formar la Recaudación Federal Participable (RFP). Calcular RFP a partir de todos los ingresos que obtenga la Federación, sin excepción, por todos sus impuestos, así como por todos los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, incluyendo los aprovechamientos y productos que obtenga de parte de Petróleos Mexicanos y sus filiales.
- Criterio de Cálculo del Fondo General de Participaciones (FGP). Utilizar las estadísticas de población de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para la distribución de la primera parte del FGP, en lugar de la población estimada por la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), toda vez que el Censo o Conteo de población es el indicador más exhaustivo para determinar la población.
- Recursos adicionales. Distribuir una participación adicional a aquellos estados productores de petróleo, considerando que estos recursos aportan una importante suma de ingresos a la Federación.

### **Propuesta 2.- Regidor Luis Enrique Terrazas Romero**

Municipio: Hermosillo **Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**

1. Revisar las bases y las formulas de cálculo para la asignación de los fondos con el fin de que estas se simplifiquen y se incentive a los ayuntamientos a combatir de manera eficiente la pobreza.
2. Proponer reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para reglamentar las asignaciones de los fondos en donde los gobiernos de los estados no limiten la participación de los ayuntamientos en la decisión de las asignaciones. Actualmente los factores de asignación son discutidos anualmente, por lo que se requiere eliminar la discrecionalidad en este sentido, a fin de tener lineamientos claros y transparentes en esta materia.

3. Proponer que las asignaciones de cualquier fondo, principalmente en lo que respecta a Asistencia Social, Infraestructura Educativa, Salud y Seguridad Pública se integren directamente a la Hacienda Municipal, al igual que el Fondo de Fortalecimiento para los Municipios y el de infraestructura Social, y que estén libres de la intervención las Haciendas Estatales como intermediario, es decir, sin limitar la autonomía financiera de los Municipios.

#### Propuesta 3.- Propuesta Síndicos del Contribuyente.

Propuesta: Mayor eficiencia recaudatoria de la Federación.

Propuestas

- Promover una mejora de la administración tributaria.
- Participación mayor de los ingresos federales a los estados y municipios con base en un reforzamiento de la fiscalización de los 4 principales impuestos: ISR, IVA, IEPS e Impuesto a la Importación.
- Avanzar hacia una mejor cultura fiscal en los tres órdenes de gobierno, promoviendo el pago oportuno y voluntario de las obligaciones fiscales.
- Aumentar la eficiencia de la administración tributaria y combatir con eficacia la evasión y elusión fiscales.
- Revisar la legislación que regula la estructura y funcionamiento del SAT para conferirle mayor efectividad en su operación.
- Establecer un programa en el que participen estados y municipios para evaluar las metas, acciones y avances registrados en la recaudación tributaria, como en el combate a la evasión y elusión fiscales.
- Con base en lo anterior, se propone reducir la evasión fiscal, mejorando el marco legal de fiscalización

#### Propuesta 4.- Ponente: C.P. Iván López Fernández Presidente del Colegio de Contadores Públicos de Xalapa.

Propuesta: Otorgar Mayores Potestades Tributarias a los Estados y Municipios

Propuestas.

Proveer de mayores recursos a los tres órdenes de gobierno, para incrementar la capacidad de gasto social y en infraestructura, en un contexto de finanzas públicas sanas.

Simplificación administrativa reduciendo la complejidad de la legislación fiscal.

Ampliar la base gravable, en lugar de aumentar las tasas o cobrar nuevos impuestos.

Aminorar la carga sobre las personas de menores recursos. Para reducir la carga tributaria entre los grupos más desprotegidos.

Mayores plazos y procedimientos de la presentación, análisis y aprobación del paquete económico, así como una presupuestación plurianual del presupuesto de egresos federal.

Incorporación del Programa de Apoyos las Entidades Federativas (PAFEF) a los fondos de aportaciones federales (Ramo 33) como un fondo de fortalecimiento estatal.

Dar estricto cumplimiento a lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal para que los recursos destinados a educación y salud sean suficientes, y se garantice que estos no serán recortados y así evitar que se generen desequilibrios en las finanzas estatales.

Reformar los esquemas de gasto bipartita para que respondan mejor a las necesidades regionales.

Mayor transparencia del Gobierno Federal en la asignación de participaciones federales a los estados.

Revisar el Código Fiscal de la Federación y demás ordenamientos legales que involucren la participación de los estados y municipios, para garantizar mayor certeza jurídica en un marco de equidad.

Otorgar mayores incentivos fiscales a las pequeñas y medianas empresas para fortalecer el desarrollo regional.

Gravar los ingresos provenientes de las actividades financieras, como las que se originan en los mercados bursátiles.

Combatir enérgicamente el comercio informal, la piratería y el contrabando, lo que redundaría en mayores ingresos fiscales.

Propuesta 5.-Una nueva filosofía de la Coordinación a de la Coordinación Administrativa n Administrativa Y de la Colaboración y de la Colaboración Intergubernamental n Intergubernamental

Propuesta

Que los estados administren el IVA a partir de la delegación de todas las funciones de Recaudación, fiscalización y jurídicas de ingresos que actualmente están centralizadas. Se Establecería una meta de recaudación para cada entidad con base en las estadísticas de Recaudación del IVA de los últimos años, mismo monto que se integraría a la recaudación de la Federación. Al competir entre sí, la recaudación total aumenta. Habría un beneficio adicional que Resultaría del excedente que se obtuviera sobre la meta, del cual, el 50% correspondería al estado Y el 50% restante a la recaudación de la Federación.

Planteamiento general:

Administración estatal del IVA Recaudación

Meta Excedente

100% Recaudación de la Federación

50%(Entidades participantes)

RFP 50% Recaudación de la Federación Beneficio Adicional para Federación y Estados RFP

Características específicas:

- Sólo las entidades que así lo deseen participarían en el proceso. En las que decidieran no Adherirse, la federación continuaría administrando el IVA. Este planteamiento se hace cargo del Problema que implica la agenda política en cada entidad cuando se pretende que todos hagan lo Mismo al mismo tiempo.
- Las entidades participantes enviarían mensualmente lo recaudado por concepto del IVA a la Tesorería de la Federación hasta por el monto de la recaudación previamente establecida. El Excedente o el faltante se dividiría en dos partes iguales: una la retendrían o la aportarían (en Caso de no cumplir la meta) las entidades participantes, y la otra se abonaría o se cargaría, según El caso, a la federación.
- Las entidades participantes se comprometerían a administrar el tributo conforme a las normas establecidas y podrán proponer su mejoría. Pero no podrán interpretar las normas o incurrir en actos desleales al espíritu de un sistema serio, responsable y cooperativo.
- Cada entidad participante contaría con una meta estimada, en forma preliminar, equivalente al IVA generado en su territorio, excluyendo Aduanas y PEMEX, en el año anterior actualizado por el Incremento del PIB nacional del año en curso. Durante el primer año de la vigencia de la propuesta, Se distribuiría el 50% del excedente o faltante del IVA recaudado en el país en relación con la meta Entre todos los participantes, y el otro 50% correspondería a la federación.
- Se propone crear un formato que permita a las entidades participar en el IVA generado en su Territorio y que, a la vez, obligue al contribuyente a desglosar sus ventas por entidad (similar a la Forma HIVA-4). Dicha declaración sería en forma mensual y se agregaría a la declaración actual.
- Que las entidades participantes establezcan un convenio de cooperación entre ellas para que Todas participen en los programas conjuntos de recaudación y de fiscalización, con la fuerza Administrativa proporcional a sus tareas y al IVA generado en cada entidad. La participación entre Entidades federativas sería un elemento nuevo, no explorado en los ochenta. Responsabilidades compartidas

Gobierno Federal

- Compromiso de participar en un programa de transferencia e implementación de los sistemas De control que tiene vigentes para todas las fases de la administración tributaria, incluyendo Apoyos para la capacitación de los funcionarios estatales.

Entidades federativas participantes

- Principal compromiso: Alcanzar las metas recaudatorias preestablecidas.
- Realizar un diagnóstico a sus administraciones tributarias, base para la transferencia y Adaptación de los sistemas.
- Establecer políticas y procedimientos para garantizar la integridad de los funcionarios Responsables de las funciones delegadas.
- Evaluar y verificar con agentes externos expertos en la administración tributaria el Cumplimiento de políticas, normas y metas recaudatorias, así como la aplicación correcta de Sanciones a la falta de ética y transgresiones a la Ley.

Ventajas:

- Descentraliza la recaudación nacional a las entidades federativas; crea un sistema cooperativo

Pero a la vez competitivo de recaudación nacional; fortalece el federalismo y la cooperación entre Entidades así como entre ellas y la federación; llena el vacío que existe actualmente en cuanto a Una importante actividad fiscal de las entidades; y agrega la energía fiscal de las entidades, hoy día subutilizada, al activo nacional.

- Termina con el falso juego de suma cero, tanto entre la federación y las entidades, así como entre éstas. En el proceso, dinamiza el sistema recaudatorio del país, al crear nuevos incentivos Económicos positivos para todas las

entidades federativas. La recaudación adicional significa Más recursos para la federación y para los estados y municipios.

- Mejora la administración del tributo al estar la autoridad más cerca del contribuyente y con mejor información de su situación económica y fiscal.
- Fortalece la capacidad fiscalizadora de los gobiernos estatales lo que impacta favorablemente La recaudación local.
- La fiscalización no obedecerá a normas y metas centrales y será más efectiva.
- Establece un sistema de cooperación entre los fiscos, ya que a todas las entidades y a la misma Federación les interesa generar un excedente en la recaudación, al costo de la evasión.
- La propuesta tiene un punto de arranque que incide en todos los cálculos de excedentes o Faltantes, de tal manera que una entidad pueda beneficiarse de su esfuerzo recaudatorio en el Futuro. (La meta se incrementa únicamente en proporción al crecimiento del PIB nacional)

Comentario adicional:

Actualmente, el IVA generado en el país se concentra para su pago en la entidad que cuenta con la matriz de la empresa contribuyente. Una parte de la evasión de este impuesto se explica por el hecho de que los gobiernos locales no participan en la fiscalización o la vigilancia del contribuyente, por lo que se desconoce el valor de las transacciones realizadas por las sucursales.

Por otra parte, sería necesario revisar y considerar modificaciones o adiciones a las Sigüientes disposiciones jurídicas, entre otras:

- Código Fiscal de la Federación
- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal
- Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento

## **Propuesta 6.- Redistribución de Competencias Tributarias**

PROPUESTAS:

El modelo fiscal recaudatorio debe aplicarse siguiendo los siguientes principios: Asignación de competencias tributarias mas acordes a criterios de eficiencia en la recaudación y control de los contribuyentes, revisando las facultades constitucionales de los Estados y Municipios para recaudar impuestos, de tal manera que se disminuya la dependencia financiera de la federación, para que éstos asuman nuevas responsabilidades y compromisos de ingresos.

Siendo el Impuesto sobre la Renta el que genera el ingreso más importante, nos permitimos proponer la siguiente alternativa:

1.- Clasificar a los contribuyentes en mayores, medianos y pequeños, para efectos de recaudación, cuidando que la potestad para legislar en materia de impuestos federales siga reservándose al Congreso de la Unión, para garantizar la uniformidad en los elementos de los mismos. Estableciendo de manera definida y clara, quien legisla, quien administra y quien recauda. Los ingresos de los Contribuyentes Mayores serán potestad tributaria de la federación por ser la más indicada para ejercer un control de fiscalización efectiva sobre los mismos. Los ingresos de los contribuyentes intermedios serán competencia tributaria de cada Entidad Federativa, es decir, ejercerán la responsabilidad de la recaudación y fiscalización sobre los mismos. Los contribuyentes pequeños, así como la “economía informal”, serán para los municipios, es decir, ejercerán su responsabilidad para recaudar los impuestos, así como para fiscalizar el cumplimiento de todas sus obligaciones. Aquellos que no cuenten con la infraestructura necesaria, podrán celebrar convenios de colaboración con las Entidades Federativas.

Respecto del tema de la economía informal se propone que cada municipio cuente con un padrón de las personas que desarrollen este tipo de actividad, pero que no quede en el mero registro administrativo, es necesario investigar a fondo para detectar a los grandes empresarios evasores que se esconden detrás del “puestecito” de la calle y obligarlos a cumplir con las disposiciones fiscales.

2.- Los ingresos deben gravarse una sola vez y así evitar la doble tributación

3.- La recaudación debe ser eficiente, eficaz y enérgica. Para este efecto tanto las entidades federativas como los municipios deberán tener autoridad para ejercer la soberanía del Estado en contra del defraudador.

4.- La declaración y entero de los impuestos, tanto de particulares como de empresas debe ser un proceso sumamente sencillo.

5.- El control o fiscalización del sistema por parte de los tres niveles debe ser igualmente muy sencillo.

6.- La legislación fiscal debe gravar, sin excepción a todos por igual, respetando los principios que emanan de la Constitución: equidad (gravar igual a los iguales) y proporcionalidad (gravar a los que mas tienen y mas ganan), son principios que de no aplicarse de una forma consistente, generan la erosión de las bases fiscales y dan lugar a la elusión fiscal.

No puede hablarse de un estado de derecho cuando las leyes dejan de ser de aplicación general, a criterio de las autoridades encargadas de hacerlas cumplir. Recuérdese que la generalidad es uno de los atributos esenciales de la ley y las autoridades no tienen la facultad para determinar en que casos no aplicarla. Si una ley no es adecuada hay que reformarla o derogarla, pero mientras esté vigente no queda más que aplicarla.

### **Propuesta 7.- Reflexiones sobre la Necesidad de la Integración Horizontal y Vertical de la Administración Pública**

#### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Es evidente que en estos tiempos de transparencia en voga, desde la perspectiva del gobernado por su misma conveniencia, y por que no, también de la del gobernante, se hace totalmente necesario que el convenio que se “celebra” entre ambos sea plenamente entendible, evaluable, que cada acción de gobierno sea fácilmente identificable e igualmente conmensurable, y que en función de esto, ambos puedan ver a través del ejercicio satisfechas las perspectivas que se generarán.

Para ello, es necesario una mayor aproximación en cuanto a los objetos de la “Ley de Planeación” y la “Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público”, incluso, la posibilidad de reunirlos en un solo sistema bajo un proceso de codificación de preceptos administrativos, con criterios compartidos y plenamente reconocidos; toda vez que es un solo Proceso el que regula ambas, pero, por supuesto, en sus diferentes etapas. Si se logra la unicidad de ordenamientos, se logrará por ende, el cabal entendimiento del Procedimiento contractual de la Administración Pública que hemos venido exponiendo. Es aquí donde radica la “propuesta horizontal”. Los términos, parámetros e indicadores que se utilicen vendrían a ser únicos y en consecuencia permisibles al seguimiento y evaluación a lo largo de cualquier período de gobierno.

De la misma manera, analizamos la naturaleza de las contribuciones y concluimos que no existe diferenciación en las realizadas con cada uno de los niveles de gobierno, no obstante, son iguales, parten de la misma base constitucional; en consecuencia, los tres niveles de gobierno tiene una similar obligación contractual con relación a la Administración, razón por la cual se han ido adoptando en las esferas locales esquemas análogos al federal, convirtiéndose además en una práctica legislativa frecuente. Ante tales circunstancias, planteamos la apremiante necesidad de constreñir a los tres niveles de gobierno (sin detrimento de la libertad y autonomía) en un Sistema Único, cuya lexicología y procedimiento sea homogéneo, es decir, lograr la Integración Vertical.

Para alcanzar los propósitos referidos, se proyecta que dichos planteamientos sean llevados a la base constitucional, y así como surgió la obligación del gobernado de contribuir con los tres niveles de gobierno, igualmente se origine en ellos la obligación contractual en equivalente naturaleza de rendir cuentas bajo los mismos criterios.

En consecuencia, la Administración Pública vendría a ser única e indivisible en cualquiera de sus niveles y etapas, haciéndose necesario replantearlas proponiendo la siguiente consideración:

1. Etapa de Plantación.
2. Etapa de Presupuestación.
3. Etapa Ejecutiva.
4. Etapa Financiera de la Rendición de Cuentas
5. Etapa Política de la Rendición de Cuentas.

Si se logra la unificación en el Proceso de la Administración Pública, estaríamos ante la obligación de reglamentar, al igual, con unicidad. En primera instancia, se debe lograr la uniformidad en el léxico, en los parámetros e indicadores, así como en los principios contables y financieros, para posteriormente alcanzar el proceso de codificación Administrativa.

Al parecer, la opción se encuentra en el texto del Artículo 26 de la Constitución; si bien es cierto que se crea el Sistema Nacional de la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, cuyas tareas se circunscriben a la Planeación y deja de manera aislada las otras etapas, dicha institución debería de modificar su naturaleza para convertirse en un ente que se encargue además de la Planeación, del seguimiento y evaluación de todo el proceso de la Administración Pública, a fin de retroalimentar dicho Proceso y cerrar con precisión el círculo; por supuesto todas y cada una de las instancias que actualmente tienen una participación específica deberán seguir desempeñándose como hasta ahora, es decir, sin afectar las funciones de cada ente y así mismo, todas y cada una de ellos (niveles de

Gobierno) habrían de dar cuenta del resultado de su gestión al propio Sistema. De manera ilustrativa, únicamente, esta Institución pudiera evolucionar a un “Sistema de Planeación, Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Nacional y de la Administración Pública”.

En ese sentido y con la finalidad de lograr la unicidad en la información de la Administración Pública, los gobiernos locales y los municipales deberán realizar las adecuaciones necesarias, tanto en el ámbito legislativo como administrativo. Insistimos, sin el ánimo de ser reiterativos, que en todo momento deberán salvaguardarse los principios de Autonomía y Libertad de las Entidades Federativas, al igual que el principio del Municipio Libre, consagrado en el 115 Constitucional; el punto es, de que cada uno de los niveles de gobierno realice su respectiva función, y que en apego total a sus atribuciones y facultades realice la etapa de la Administración Pública que le corresponde, y que el reflejo de este ejercicio tenga la posibilidad, a través de los instrumentos correspondientes (Leyes de Planeación, Presupuestos de Egresos, Cuentas Publicas e Informes de Gobierno), de que el resultado de su gestión pueda verse reflejado e integrado al todo de la Administración Pública en su conjunto

**Propuesta 8.- Descentralización Regional y Asignación de Participaciones Federales. Colegio Nacional de Economistas, A.C.,** Lic. José Alberto González Karma, Presidente de la Comisión de Asuntos Fronterizos del Colegio Nacional de Economistas, A.C.

### **Recomendaciones**

En base a los antecedentes, diagnóstico, problemática, aportaciones y participaciones federales en el período 1980-2003, se proponen las siguientes recomendaciones:

Ley de Coordinación Fiscal para el Desarrollo Regional:

Es previsible en un futuro una nueva Ley de Federalismo Hacendario para el Desarrollo Regional que regule armónicamente las relaciones fiscales y presupuestales entre la federación, estados y municipios, así como se redistribuyan racionalmente potestades impositivas entre las tres instancias de gobierno de acuerdo a sus nuevas responsabilidades frente a la ciudadanía.

Convenios Regionales del nuevo Sistema de Coordinación del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

Es recomendable que el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de nuevos órganos regionales desconcentrados de coordinación del Federalismo Hacendario, suscriban convenios con los Estados y Municipios que soliciten adherirse al nuevo Sistema de Coordinación del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional, con el propósito fundamental de participar en la distribución del total de impuestos de la federación que permitan determinar una mayor recaudación federal participable y en los otros ingresos que se destinen a la creación de fondos regionales, estatales y municipales.

Incremento Gradual de Participaciones Federales de los Municipios en el Fondo Nacional del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

Es conveniente que las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo Nacional de Participaciones del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional, incluyendo sus incrementos, nunca sean inferiores al 20 por ciento de las cantidades que correspondan actualmente a los Gobiernos de los Estados, el cual habrá de cubrirse en forma creciente previa aprobación de las legislaturas locales, quienes establecerán su distribución entre los Municipios en función a la distribución y aprovechamiento de los factores de producción e indicadores sociales, conforme a los siguientes porcentajes mínimos:

<u>Periodos</u>	<u>Participación Federal Mínima por Municipio</u>
Bienio 2005-2006	25 por ciento
Trienio 2007-2009	35 por ciento
Trienio 2010-2012	50 por ciento

Entrega Oportuna de Participaciones Federales a Estados y Municipios:

Es recomendable que la Tesorería de la Federación haga entrega de las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los primeros diez días de cada mes y en caso de retraso sé de lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento es recomendable que la Federación realice la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado y haciendo del conocimiento de la Comisión Permanente de Coordinación del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional.

Publicación y Difusión Social de Participaciones Federales de Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional a Estados y Municipios:

Se propone que las participaciones federales sean cubiertas en todo momento en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, siendo recomendable que los Gobiernos de los Estados y Municipios publiquen cuando menos cada tres meses, en el Periódico Oficial de la Entidad o en uno de los periódicos de mayor circulación, los montos y aplicación de las participaciones federales.

#### Determinación del Fondo Nacional de Participaciones del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

Es conveniente determinar el Fondo Nacional de Participaciones del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional por cada ejercicio fiscal de la Federación y en forma provisional hacer un cálculo mensual considerando las proyecciones de la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior, a efecto de recibir las cantidades que les correspondan, bajo el concepto de anticipos a cuenta de participaciones con el propósito de cumplir con sus compromisos de gastos de inversión y presupuestales.

#### Ajustes del Fondo Nacional de Participaciones del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

Es recomendable que cada tres meses la Federación, Estados y Municipios realicen un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período y las diferencias resultantes sean liquidadas dentro de los siguientes dos meses, a efecto de efectuar oportunamente el cierre del ejercicio en el mes de diciembre de cada año.

#### Protección del Fondo Nacional de Participaciones del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

Es conveniente que las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios sean inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las propias Entidades o Municipios, previa autorización de las legislaturas locales y se encuentren inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana; y las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado o cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones federales para responder a sus compromisos.

#### Pagos de las Entidades y Municipios con cargo al Fondo Nacional de Participaciones del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

Es recomendable que las Entidades y Municipios solo puedan realizar pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones federales, siempre y cuando se cuente con la autorización de cada Congreso Estatal y se encuentren inscritos en los sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda, en cuyos casos las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

#### Coordinación de Programas y Acciones del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

Se propone que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades y Municipios celebren Convenios Regionales de Coordinación del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional, en materia de investigación, capacitación, programación, presupuestación, supervisión, control y evaluación de las participaciones federales.

#### Fondos de Coordinación del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

Es recomendable reformar el Artículo 9o-A. de la actual Ley de Coordinación Fiscal para que la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Estados y los Municipios en donde existan puentes internacionales y nacionales, autopistas y libramientos de peaje operados por Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), puedan convenir en crear Fondos Estatales y Municipales del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional, cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos estados y municipios donde se ubiquen dichas obras en operación o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.

Es conveniente que las aportaciones a los nuevos Fondos de Coordinación del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional, se realicen por el Estado, por el Municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, de un 20 por ciento actual del monto que aporte la Federación con un incremento gradual del 25 por ciento en el bienio 2005-2006, 35 por ciento en el trienio 2007-2009 y 50 por ciento en el trienio 2010-2012, sin que la aportación de esta exceda de un 50 por ciento del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente, autopista y libramiento de peaje de que se trate.

Las aportaciones de recursos federales se distribuirán en partes iguales entre el Estado y el Municipio correspondiente, destinando el Estado al mismo fin estos recursos en los propios municipios que cuente con la principal fuente de ingresos de peaje.

Regionalización del Fondo Nacional de Participaciones del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

Es recomendable que el Territorio Nacional cuente con la siguiente regionalización en materia de Desarrollo Regional:

Región Pacífico Norte: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Región Norte: Chihuahua, Coahuila y Durango.

Región Noreste: Nuevo León y Tamaulipas.

Región Centro-Norte: Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas

Región Centro: Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Región Metropolitana: Distrito Federal y Estado de México.

Región Pacífico-Centro: Jalisco, Colima, Michoacán y Nayarit

Región Pacífico-Sur: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Región Golfo: Tabasco y Veracruz.

Región Peninsular: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

Organismos del Sistema de Coordinación del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

Es recomendable que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y contando con la participación de los Gobiernos de las Entidades y Municipios, constituyan Organismos del Sistema de Coordinación del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional, en las diez regiones anteriormente mencionadas, a fin de participar en su desarrollo, vigilancia y evaluación, a través de:

I.- Las Coordinaciones Federales del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional (Órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

II.- Las Reuniones Regionales de Coordinadores del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional.

II.- La Comisión Permanente de Coordinadores del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional.

III.- El Instituto de Coordinación del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional (INCOFEHDER).

IV.- La Junta de Coordinación del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional.

Formulas de Distribución del Fondo Nacional de Aportaciones y Participaciones del Federalismo Hacendario de Desarrollo Regional:

En la formulación de los nuevos criterios y fórmulas de distribución de las aportaciones y participaciones a los estados y municipios, se deberán combinar los indicadores económicos de inversión, empleo, producción, ingresos, ahorro, salarios, importaciones y exportaciones con relación a los actuales indicadores sociales básicos, lo que permitirá lograr un equilibrio entre la contribución económica y desarrollo social.

Redistribución de Recursos Federales:

En los presupuestos de egresos de la federación que se sometan a consideración de la Cámara de Diputados deberá modificar la actual proporción de gasto del Gobierno Federal con respecto al gasto de los Gobiernos de los Estados y Municipios, a través de incrementos graduales de los recursos federales transferidos a todas las Entidades y Municipios del país por la vía de Participaciones Federales, Aportaciones Federales y Convenios de Federalismo Hacendario para los siguientes ejercicios fiscales 2005-2012:

Periodos

Federación

Estados y Municipios



Bienio 2005-2006	65 por ciento	35 por ciento
Trienio 2007-2009	55 por ciento	45 por ciento
Trienio 2010-2012	50 por ciento	50 por ciento

Es recomendable que en la nueva distribución del presupuesto de egresos por instancias de gobierno, se modifiquen las actuales proporciones de los municipios, de los estados y de la federación, por los siguientes ajustes graduales para lograr un verdadero equilibrio:

<u>Periodos</u>	<u>Federación</u>	<u>Estados</u>	<u>Municipios</u>
Bienio 2005-2006	65 por ciento	25 por ciento	10 por ciento
Trienio 2007-2009	55 por ciento	30 por ciento	15 por ciento
Trienio 2010-2012	50 por ciento	25 por ciento	25 por ciento

Reducción de Tasa Impositiva a los Factores de la Producción:

Es recomendable fomentar los factores de la producción más abundantes en el país, a través de una menor tasa impositiva que permita reactivar las actividades económicas y mejorar las condiciones de vida y bienestar social de la clase trabajadora, con la finalidad de evitar que las tres cuartas partes de los ingresos tributarios se concentren en los ingresos derivados del Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Tasas Compensatorias al Comercio Exterior:

Es necesario contemplar la viabilidad de aplicar tasas compensatorias del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) para aquellas empresas maquiladoras y ensambladoras que se han beneficiado enormemente con la reducción de los Impuestos al Comercio Exterior (ICE) y cuya tendencia es decreciente con motivo de la eliminación gradual de los aranceles de importación y exportación ante la liberalización comercial.

Ampliación de Funciones de los Gobiernos de los Estados y Municipios:

Es conveniente la creación de Coordinaciones Regionales de Fondos Federales por parte de los Gobiernos de los Estados y Coordinadores de Fondos Federales por parte de los Municipios, a fin de mantener una estrecha comunicación y conciliación de ingresos y aportaciones federales en cada una de las Delegaciones Regionales de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), cuyas funciones y responsabilidades propuestas son las siguientes

#### Comités Técnicos Estatales y Municipales de los Convenios de Coordinación Fiscal

Revisar la aplicación de las reglas del manejo operativo y administración del fondo de coordinación fiscal de los municipios y estados.

Observar el estricto apego a lo establecido en los convenios de coordinación fiscal.

Establecer coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales para el adecuado manejo de los recursos federales en la cuenta bancaria aprobada.

Participar en las sesiones de los comités para la autorización de la utilización de los fondos de coordinación fiscal.

Analizar y revisar los estado de cuenta bancaria mensuales que se presenten en las sesiones de los comités técnicos.

Asistir a las sesiones de presentación de los presidentes municipales de su programa anual de obras y los presupuestos debidamente calendarizados ante los comités técnicos.

Participar en las reuniones de presentación de los informes sobre la aplicación de los recursos del fondo de coordinación fiscal.

Solicitar a las autoridades municipales el informe de la cuenta de la hacienda pública que trimestral y anualmente se rinde ante la legislatura de los estados y confirmar la recepción de la copia del mismo a los comités técnicos.

Formular las solicitudes para que los gobiernos de los estados y municipios presenten sus informes sobre los avances físicos y financieros de las obras en realización y terminación de las mismas.

Revisar la información escrita que periódicamente reciban los representantes de la federación, estados y municipios sobre el manejo y aplicación del fondo de coordinación fiscal y hacer las observaciones procedentes de cualquier desviación de los lineamientos establecidos al respecto.

Presentar las observaciones a los comités técnicos sobre los recursos del fondo de coordinación fiscal que no fueron utilizados durante el ejercicio fiscal aprobado y no cumplan con el programa de obras autorizado para ser reembolsados a sus aportantes al 31 de marzo del siguiente ejercicio.

Mantener copia en sus archivos de los expedientes técnicos y material comprobatorio de las aportaciones realizadas en los convenios de coordinación fiscal por los gobiernos federal, de los estados y municipios.

Conservar copias de las actas de las sesiones de los comités técnicos que contienen los acuerdos y resoluciones respectivas.

Elaborar los informes sobre el incumplimiento por parte de los gobiernos de los estados y municipios a los acuerdos de los comités técnicos para dar lugar a la cancelación del fondo de coordinación fiscal.

Conciliar los informes de las aportaciones federales de Caminos y Puentes Federales de Ingresos que se destinan a los gobiernos de los estados y municipios para la ejecución del fondo de coordinación fiscal con las conciliaciones bancarias presentadas por los comités técnicos en función a las ministraciones de recursos por parte de la Tesorería de la Federación.

Estimar los montos de las aportaciones federales de coordinación fiscal sobre la base del porcentaje de los ingresos esperados por la operación de los puentes nacionales e internacionales.

Programar la celebración de las reuniones de los comités técnicos en coordinación de los representantes de los gobiernos federal, de los estados y municipios.

Establecer coordinación con el Servicio de Administración Tributaria para formular las observaciones a los informes de aplicación de los recursos federales del fondo de coordinación fiscal.

Mantener informado periódicamente a las tres instancias de gobierno representadas ante los comités técnicos de los acuerdos y resoluciones sobre el manejo y administración de los fondos de coordinación fiscal.

Elaborar los informes y reportes de las aportaciones de recursos federales a los gobiernos de los estados y municipios que se presentan en las sesiones de coordinación fiscal de los comités técnicos.

Promover y apoyar sobre la base de los lineamientos para el manejo operativo y administración de los fondos de coordinación fiscal, la realización de las reuniones de los comités técnicos que serán presidida por el representante de los gobiernos de los estados y para la celebración cada dos meses de las reuniones de seguimiento, control y evaluación.

Asistir a las reuniones de aprobación del programa anual de obras de vialidad, infraestructura y gastos de inversión que los presidentes municipales presentan ante los miembros de cada comité técnico, en el que se incluyan los presupuestos, fecha de inicio y terminación, metas y beneficios, así como la forma de ejecución por administración directa o concurso.

Participar en las reuniones de los comités técnicos para la presentación de los informes sobre la situación financiera del fondo al cierre del ejercicio fiscal, en el cual se detallen los ingresos recibidos, egresos efectuados y saldos disponibles, incluyendo los estados de cuenta bancaria.

Revisar la documentación relativa a los avances físicos y financieros que deberán presentarse debidamente conciliados con los informes de las tesorerías municipales, cuya contabilidad sea manejada en forma independiente a los programas municipales de obra directa.

Analizar las autorizaciones de cambios, ampliaciones y modificaciones que se generen durante el ejercicio fiscal, solicitadas por las presidencias municipales ante los comités técnicos para su debida justificación técnica, económica o social.

Formular informes de revisión de egresos en apego al convenio de coordinación fiscal, leyes de obras públicas federal y estatal, normatividad fiscal, aplicación y ejercicio de egresos.

Ofrecer permanente asistencia, asesoría y apoyo técnico para el adecuado manejo y operación de los fondos de coordinación fiscal a cargo de los gobiernos de los estados y municipios.

Propuesta 9.- Propuesta del Colegio de Contadores. Propuesta: Reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Propuestas.

Se propone el establecimiento de una reforma en esta materia que incluya entre otros puntos los siguientes:

Impulsar mecanismos que incrementen el grado de responsabilidad fiscal de estados y municipios. Incrementar la responsabilidad fiscal en los gobiernos locales implica fortalecer los mecanismos de resarcimiento que originalmente buscaba el SNCF, sin relegar los objetivos redistributivos que en los últimos años se ha planteado el sistema. Lo anterior, se puede lograr a través de devolución de potestades fiscales sobre contribuciones de base amplia.

Otorgar mayor capacidad de gestión a los gobiernos locales. Durante los últimos años el desarrollo económico regional en nuestro país ha experimentado una rápida transformación. La coordinación fiscal entre niveles de gobierno no debe pasar por alto que la transición hacia una nueva estructura de la economía originó diferentes necesidades entre las regiones, al mismo tiempo que asignó a la gestión local mayores responsabilidades. Los gobiernos locales deben vislumbrar que bajo la nueva estructura económica del país, los recursos federales eventualmente no serán suficientes para satisfacer sus necesidades de gasto.

Garantizar la eficiencia administrativa y la equidad regional en el nuevo arreglo fiscal federal.

El sistema federal mexicano, desde la perspectiva económica, se ha planteado dos objetivos principales: por un lado, promover la existencia de gobiernos estatales y municipales sólidos que hagan frente a las demandas de su población de la manera más eficiente y por otro, disminuir las disparidades regionales a fin de procurar la equidad en el país.

El objetivo de eficiencia debe lograrse a través de los mecanismos conocidos de coordinación fiscal, asignando mayores responsabilidades fiscales a los gobiernos locales. El objetivo de equidad, por su parte, debe atenderse utilizando instrumentos que permitan una verificación y evaluación de los efectos de un mayor gasto público en la eliminación de las disparidades regionales.

En resumen, el SNCF ha brindado soluciones a uno de los problemas más importantes de la historia económica de México: la coordinación fiscal. Sin embargo, el sistema aún tiene mucho que avanzar en otras esferas propias de la gestión hacendaria. El reto del federalismo fiscal en los próximos años es lograr un balance en la asignación de responsabilidades de gasto e ingreso entre los diferentes niveles de gobierno.

Propuesta 10.- Ponencia: Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas en México

Dip. Gregorio Raúl Flores Rosas  
LV Legislatura Del Estado De Puebla  
PROPUESTAS

En el Marco de la Convención Nacional Hacendaría, pueden considerarse las siguientes propuestas a fin de eficientar los Órganos de Fiscalización Estatales, promover la transparencia y la rendición de cuentas dentro de una cultura de calidad:

- Ciudad anisar a los entes fiscalizadores estatales, a fin de que exista una mayor cercanía, claridad, transparencia y credibilidad de ellos mismos.
- Automatizar los procesos de Fiscalización y Rendición de Cuentas Públicas, a fin de transparentar la información.
- Certificación de los Procesos de Fiscalización y Rendición de cuentas bajo Normas Internacionales, tales como ISO 9000.
- Difundir resultados, vía medios de comunicación másivos, tales como la red internacional de Internet.

Propuesta 11.- Ponencia: Sistema De Pensiones y Servicio Público

Dip. Víctor López Hernández  
LVII Legislatura Del Estado De Tlaxcala

- I.- La eliminación total de cualquier tipo de pensiones especiales;  
II.- Que únicamente se privilegien las pensiones de seguridad social.

Que haya una reforma estructural de fondo en la ley respectiva para que esto quede plasmado y es mas a la brevedad posible se elimine todo tipo de asignación, de pensiones que mucho dañan al pueblo de México y desde luego a los erarios de cualquier indole de gobierno.

Propuestas 12.- **Propuestas para la Conformación de un Sistema Hacendario más Promotor de Crecimiento. Presentado por: Fernando Canales Clariond**

1. eliminación de ISAN / tenencia compensado por sobreprecio de gasolina.
2. programa para la inserción de comunidades marginadas en el desarrollo incluyente (picomdi).
3. programa de apoyos para el fomento de la actividad productiva estratégica (pafrage).
4. revisión de esquemas de tarifas de energéticos para aminorar el impacto de la asimetría de los costos de energéticos con países con quienes competimos por participar en los mercados internacionales.
5. programas para incorporar al sector formal a los micronegocios que operan en la informalidad.

Las anteriores propuesta han sido una pequeña muestra de lo que se discutió en las mesas de la Primera Convención Nacional Hacendaría las cuales primero eligieron las más importantes y lógicas propuestas para que de una manera pudiese encontrarse un orden, la mayoría de las propuestas sugerían cambios algunos más radicales que otros pero en si se podía encontrar con mayor reiteración los temas de la transparencia en la rendición de cuentas por medio de los nuevos medios de comunicación así como el que los tres ordenes de gobierno tuvieran participación de la información sobre las acciones de cada uno, además de la distribución de participaciones, y las obras que se realizan con tales recursos. Las propuestas podían ser tan sencillas hasta las que sugerían de manera complicada una modificación constitucional. Algunas otras proponían la creación de un totalmente diferente sistema de coordinación como es el caso de la propuesta número ocho con la inclusión del ámbito de regionalización; si bien es cierto que en el actual mundo globalizado el tema de regionalización se encuentra en voga las modificaciones sugeridas encontraban un grado de dificultad y de nuevos ordenes de gasto.

Los temas más recurridos son:

- la transparencia de la información sobre al distribución de participaciones;

- ✚ una mayor participación de los funcionarios estatales en la asignación de participaciones;
- ✚ adoptar nuevos criterios de distribución reparticipaciones, junto con la simplificación de formulas para dicha distribución;
- ✚ la concientización de la ciudadanía sobre la importancia de la evasión fiscal y sus repercusiones en la economía nacional;
- ✚ el actualizar a los organismos que intervienen en la recaudación como es el SAT, así como el capacitar a cada funcionario público ya sea estatal, municipal o federal, la adecuada aplicación de la Ley, no solo la de coordinación sino de toda la legislación tributaria;
- ✚ quizás de una manera reiterativa la otorgación de mayores atribuciones tributarias a los Estados y los Municipios para eliminar la dependencia de la federación;
- ✚ y la eliminación de condiciones especiales para la otorgación de pensiones de la misma condición.

Dentro de las propuestas se encontraban aquellas que buscaban un beneficio para si o para las entidades a las que pertenecían como es el caso de la propuesta número uno al tener mayores participaciones en accesorios los Estados petroleros por su aportación la riqueza nacional, sin embargo cabe mencionar que con anterioridad en el Sistema de Coordinación en la distribución de participaciones estos mismos Estados fueron beneficiados con los criterios utilizados en las formulas de distribución de participaciones. Otros como sugerían los beneficios para las entidades que demostrarán una mayor capacidad recaudadora, teniendo también en cuenta que esto ha sido criterio de asignación de participaciones y no faltara por último aquella propuesta que advierta un beneficio para las entidades con mayor miseria.

### **4.3 Conclusiones De La Convención Nacional Hacendaría.**

La Primera Convención Nacional Hacendaría término en buenos términos entre las partes. Se vio la realización de esta y su convocatoria como una relación más estrecha entre el Jefe del Ejecutivo y los Gobernadores de los Estados quienes pugnarón por su realización. Después de diversos trabajos y reuniones entre las mesas de trabajo de cada tema se llego a la clausura llevada a cabo en el Palacio Nacional presidida por el Jefe del Ejecutivo Vicente Fox, los gobernadores de cada Estado y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como los presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores, los representantes del Poder Judicial de la Federación, Legisladores Federales y Locales, algunos Presidentes Municipales, funcionarios hacendario de los tres niveles de gobierno, acompañados por personajes distinguidos.

Todo el trabajo realizado dentro de la Convención Nacional Hacendaría llevaba implícito un mensaje de parte de los Gobernadores y los demás participantes hacia el Congreso sobre el otorgamiento de mayores atribuciones a los Estados y los Municipios, para recaudar impuestos.

Dentro de la Convención se encontraban propuestas para el Congreso sobre una equitativa distribución de inversión y de inversión pública, recaudar más y mejor, facilitar la recaudación a los particulares y transparentar la fiscalización y la rendición de cuentas.

El resultado de los trabajos realizados durante los seis meses de discusión en cada mesa y tema se concreto en 323 propuestas alcanzadas por votación. Mismas que de acuerdo con gobernadores y secretarios de Estado serán materia de iniciativas tanto federales como estatales, ante el Congreso de la Unión y ante las Legislaturas Locales.

Las principales líneas de acción a las que se llegaron fueron:

- 1.- “Impulsar fórmulas de gasto promotoras del desarrollo, transparentes y orientadas a promover el bienestar de las familias de menores ingresos.
2. Transitar de un enfoque inercial de gasto basado en la oferta de servicios, hacia uno impulsado por los cambios en la demanda, centrado en las necesidades de la persona y que enfatice la promoción de los grupos más vulnerables.
3. Transitar de una administración basada en el control hacia una gestión del gasto con enfoque a resultados.
4. Impulsar una reforma fiscal que devuelva potestades tributarias a los Estados y Municipios.
5. Buscar mediante una reforma fiscal, el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales.
6. Impulsar cambios profundos al régimen fiscal y organizacional de Petróleos Mexicanos (PEMEX), para brindarle la viabilidad financiera necesaria para cumplir con su compromiso de contribuir al desarrollo del país.
7. Consolidar una reforma fiscal que simplifique el cumplimiento para los contribuyentes.
8. Fomentar reglas precisas de reconducción presupuestal y responsabilidad fiscal.
9. Establecer las bases para un Sistema Nacional de Pensiones que ofrezca certidumbre y equidad a los trabajadores.
10. Diversificar la oferta de instrumentos financieros a gobiernos estatales y municipales, y establecer condiciones competitivas de acceso a los mercados crediticios.
11. Impulsar medidas para elevar la eficiencia de la administración, el control contable y el régimen jurídico del patrimonio público.
12. Unificar códigos y registros de personas y sociedades y adoptar una plataforma compartida para el registro.
13. Fortalecer la colaboración administrativa y fiscal, para obtener mayores recursos a favor de los tres órdenes de Gobierno.
14. Homologar y armonizar la información contable que ayude a la toma de decisiones correctas y oportunas de los tres ámbitos de Gobierno.
- 15 Avanzar en los esquemas de fiscalización y rendición de cuentas, para un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer la confianza ciudadana.”

Pero en si las principales conclusiones a las que llegaron son:

- ❖ En materia de ingresos se plantea: Establecer un impuesto local de 3% a las ventas y servicios de consumo final, de este 3%, 2% de la recaudación correspondería a los estados y el 1% restante a municipios.
- ❖ Para ello se reduciría la tasa general del IVA de 15 a 12% y en la frontera de 10 a 7%

- ❖ Para no afectar la recaudación federal sugieren revisar las tasas actuales del IVA, y la lista de productos exentos, que son alimentos y medicinas.
- ❖ Adoptar un nuevo régimen fiscal en Petróleos Mexicanos (PEMEX) para brindarle viabilidad financiera.
- ❖ Simplificar el impuesto sobre la renta de personas físicas, reestructurando la tarifa y homologando su base con la de seguridad social.
- ❖ Establecer las bases de un Sistema Nacional de Pensiones.
- ❖ Homologar la información contable de los tres órdenes de gobierno.

Los resultados de la Primera Convención Nacional Hacendaria no fueron todos los que se esperaban ni tampoco fueron tan buenos como se deseaban para muchos de los analistas financieros y políticos pero tuvo puntos importantes ya que fué uno más de los acercamientos entre los niveles de gobierno y la población para estar concientes de la situación económica del país. Las conclusiones fueron parte del presupuesto del año 2005 mandado por el ejecutivo federal al Congreso de la Unión que solo aprobó lo referente a la ley de ingresos mientras que el decreto de egresos fué materia de controversia misma que se llevo hasta al Suprema Corte de la Nación y fué hasta julio de 2005 que se resolvió si el presidente tenía el derecho de veto hacia el decreto de egresos que los legisladores modificaron.

## **5. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS FINALES.**

Tomando en consideración lo anterior y los resultados de la última Convención Nacional Hacendaria en necesario para el desarrollo económico del país la realización de una nueva Convención en la cual no se ambicione demasiado y en contraste se trabaje aún mas, ya que por lo que se puede ver los seis meses otorgados a cada una de las mesas de trabajo aunque fue mucho mas tiempo para las labores de las antiguas Convenciones no fue suficiente para poder llegar a un número mayor de conclusiones. Estoy de acuerdo con la integración y la participación de las partes en la pasada Convención ya que todos, absolutamente todos los sectores deben ser tomados en cuenta para cualquier modificación en un aspecto tan importante en la vida nacional.

En base al artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente relativo a la función de perfeccionamiento por parte de los organismos del SNCF se propone lo siguiente:

- ✚ Dentro de los criterios de distribución se encuentren los conceptos de regionalización tan puesto en voga en el mundo actual globalizado. Convenios de Desarrollo Regional entre las entidades federativas y los municipios, de acuerdo con las condiciones de las actuales participaciones, que se encuentren de manera conjunta al SNCF y este pueda adquirir esta idea, fortalecida e impulsada por órganos desconcentrados de coordinación regional. Cuyas reuniones se han agendadas por autoridades federales.

La regionalización opera en función de las características físicas de un sector de población así como de las condiciones naturales de un territorio. Y pretende tener un orden ya no por Estados sino por los límites naturales. Fortalece la diversidad dentro de la descentralización. Primero se tiene que agrupar a los Estados de acuerdo con sus características y su situación territorial. Dentro de la Reunión de Funcionarios Fiscales se agregarán las Comisiones de Cooperación Regional las cuales se integrarían:

Región 1: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Región 2: Chihuahua, Coahuila y Durango.

Región 3: Nuevo León y Tamaulipas.

Región 4: Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas

Región 5: Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Región 6: Distrito Federal y Estado de México.

Región 7: Jalisco, Colima, Michoacán y Nayarit

Región 8: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Región 9: Tabasco y Veracruz.

Región 10: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

En las cuales participen funcionarios fiscales de cada uno de los Estados y en función a su grupo. Con reuniones semestrales donde se informe sobre los avances en la hacienda pública, nuevos mecanismos aplicados en cada Estado para lograr un desarrollo económico dentro de las finanzas públicas de cada Estado, en base a la experiencia de uno de ellos los demás puedan probar con la misma técnica. Estas comisiones costearían sus reuniones y estudios por las mismas entidades federativas. Otras facultades son:

1. Estudiar junto con el IDETEC las potencialidades de cada región, así como impulsar las características económicas favorables de la región. Es decir si en alguna región es adaptable para la siembra de algún producto en especial se realice un estudio para que se puedan establecer en estos lugares, ejidos, plantas, empresas relacionadas con aquella actividad económica, en otras regiones puede hallarse un clima árido es donde se propone el establecimiento de fabricas y empresas.
2. Proponer mecanismos de desarrollo de las haciendas públicas de sus integrantes.
  - 2.1. Dentro de la recaudación por parte de las autoridades fiscales de la localidad.

- 2.2. Algún programa de estimulación de inversión por parte ya sea de capital nacional como extranjero.
3. Exaltación de aquellos instrumentos exitosos dentro de las haciendas públicas que hayan establecido cada una de las legislaturas. Por medio de estudios, con la información suficiente sobre la medida tomada por aquella entidad que la proponga, siendo opcional para las demás legislaturas el poder convertirla en iniciativa para su Estado.
4. Elaborar un informe de actividades que se rendirá ante la Reunión de Funcionarios Fiscales, ya que de este órgano dependerá su existencia.

Se propone por lo tanto una adición a la Ley de Coordinación Fiscal de la siguiente forma:

ARTICULO 19 BIS.-

Dentro de la reunión de funcionarios fiscales se encontrara las comisiones de cooperación regional las cuales se integrarán por dos funcionarios fiscales de cada entidad federativa dentro de un bloque el cual se conformara con los funcionarios de otros estados. Estos grupos son:

Región 1: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.


Región 2: Chihuahua, Coahuila y Durango.

Región 3: .....

Tendrán reuniones cada seis meses que serán agendadas por la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas. Las funciones de esta comisión serán:

- I. la elaboración de estudios en conjunción con el INDETEC sobre las potencialidades de cada región, impulsando y resaltando aquellas características únicas benéficas para el desarrollo económico de las finanzas públicas de cada región.
- II. Intercambiar información, sobre mecanismos o elementos adaptables para el beneficio de las haciendas locales de cada entidad.
- III. la opción los funcionarios fiscales participantes de cada bloque para elaborar iniciativas de ley para sus legislaturas, en base a la información obtenidas de las reuniones de las comisiones de cooperación regional.
- IV. La creación de un informe sobre las actividades realizadas de acuerdo con los estudios y experiencias de cada bloque y entidad.

También se propone otras condiciones que pueden ayudar a mantener sanas finanzas públicas para el país:

-  Otorgar una autosuficiencia por medio de los excedentes obtenidos de los productos exportados por PEMEX de dos o mas ejercicios fiscales en vez de ser repartirlos entre las entidades de acuerdo con el articulo 7 fracción VII párrafo dos de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de que bien pueden esperar un poco en aras de un futuro prometedor y así pueda lograr PEMEX sus actualizaciones en las instalaciones y sus proyectos de exploración, y pueda ofrecer una producción de gas natural 100% mexicano para la satisfacción de las



necesidades de la población. Ya que esta paraestatal siempre ha tenido hasta los últimos años la carga de sobrellevar las fianzas públicas.

➤ Incrementar la recaudación federal participable con derechos adicionales y extraordinarios por extracción de petróleo con un informe de gastos en la rendición de cuentas.

➤ Gravar con una tasa del 20% en IVA a los artículos considerados de lujo (como los cosméticos, los automóviles valuados en dólares, ropa de marca, accesorios personales, shampoo, perfumes de importación, etc.) y disminuir el IVA del 0% a los artículos escolares (como libretas, plumas, lápices, colores, resistol, gomas, sacapuntas, etc.) teniendo en consideración que estos no son más que una inversión en el futuro desarrollo de la economía del país.

➤ Ingresos acompañados de responsabilidades con funciones y capacidades proporcionadas en base de un análisis de las capacidades de las autoridades estatales, además de la conciencia de que aun pequeño orden de gobierno no se le asignara la misma cantidad de recursos y responsabilidades como a un grande.

➤ La disminución de montos para las campañas electorales ya que son más caras que las que se llevan a cabo en países europeos, como Alemania donde de acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, es hasta después de las elecciones cuando se les reembolsa los gastos de campaña a los partidos políticos siempre y cuando logren captar 0.5% de voto en la nación y los montos se demuestren. Para las elecciones presidenciales de nuestro país de 2006 se calculo 1953 mil millones de pesos como gastos de campaña mientras que en las pasadas elecciones federales de España consideradas las más caras del continente se gastó 1170 millones de pesos teniendo en consideración que las tres fuerza electorales utilizaron un aproximado de 30 millones de euros (390 millones de pesos) esto de acuerdo con los medios electrónicos españoles como [http://www.baitez.org/zaharra/es/gogoeta/global/halimi\\_candidatos.htm](http://www.baitez.org/zaharra/es/gogoeta/global/halimi_candidatos.htm)

➤ Apoyar a los empresarios nacionales para que puedan competir dentro del Tratado de Libre Comercio con mejores condiciones dentro de éste.

➤ Una cultura fiscal de los órdenes de gobierno promoviendo el pago oportuno y voluntario de las obligaciones fiscales.

Combatir la evasión y elusión fiscal por un programa donde participen las entidades federativas y los municipios con metas y actos definidos.

➤ Tener mejores y actuales mecanismos para recaudar.

Menores trámites para que puedan cumplir con las obligaciones fiscales los contribuyentes, así como incentivos para la constitución de empresas y para aquellas medianas y pequeñas empresas.

La eficiencia y eficacia junto con una rapidez para los funcionarios fiscales ya fuesen autoridades federales y estatales.

Cooperar no solo a nivel gubernamental sino también dentro de los organismos ya que algunas veces esta cooperación no existe para poder tan solo rastrear un crédito fiscal de un departamento a otro de la misma dependencia.


Evitar caer en la persecución y amenazas fiscales por parte de la autoridad hacia los contribuyentes.



## **5. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS FINALES.**

Tomando en consideración lo anterior y los resultados de la última Convención Nacional Hacendaría en necesario para el desarrollo económico del país la realización de una nueva Convención en la cual no se ambicione demasiado y en contraste se trabaje aún mas, ya que por lo que se puede ver los seis meses otorgados a cada una de las mesas de trabajo aunque fue mucho mas tiempo para las labores de las antiguas Convenciones no fue suficiente para poder llegar a un número mayor de conclusiones. Estoy de acuerdo con la integración y la participación de las partes en la pasada Convención ya que todos, absolutamente todos los sectores deben ser tomados en cuenta para cualquier modificación en un aspecto tan importante en la vida nacional.

En base al artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente relativo a la función de perfeccionamiento por parte de los organismos del SNCF se propone lo siguiente:

 Dentro de los criterios de distribución se encuentren los conceptos de regionalización tan puesto en voga en el mundo actual globalizado.

Convenios de Desarrollo Regional entre las entidades federativas y los municipios, de acuerdo con las condiciones de las actuales participaciones, que se encuentren de manera conjunta al SNCF y este pueda adquirir esta idea, fortalecida e impulsada por órganos desconcentrados de coordinación regional. Cuyas reuniones se han agendadas por autoridades federales.

La regionalización opera en función de las características físicas de un sector de población así como de las condiciones naturales de un territorio. Y pretende tener un orden ya no por Estados sino por los límites naturales. Fortalece la diversidad dentro de la descentralización. Primero se tiene que agrupar a los Estados de acuerdo con sus características y su situación territorial. Dentro de la Reunión de Funcionarios Fiscales se agregarán las Comisiones de Cooperación Regional las cuales se integrarían:

Región 1: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Región 2: Chihuahua, Coahuila y Durango.

Región 3: Nuevo León y Tamaulipas.

Región 4: Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas

Región 5: Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Región 6: Distrito Federal y Estado de México.

Región 7: Jalisco, Colima, Michoacán y Nayarit

Región 8: Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Región 9: Tabasco y Veracruz.

Región 10: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

En las cuales participen funcionarios fiscales de cada uno de los Estados y en función a su grupo. Con reuniones semestrales donde se informe sobre los avances en la hacienda pública, nuevos mecanismos aplicados en cada Estado para lograr un desarrollo económico dentro de las finanzas públicas de cada Estado, en base a la experiencia de uno de ellos los demás puedan probar con la misma técnica. Estas comisiones costearían sus reuniones y estudios por las mismas entidades federativas. Otras facultades son:

1. Estudiar junto con el IDETEC las potencialidades de cada región, así como impulsar las características económicas favorables de la región. Es decir si en alguna región es adaptable para la siembra de algún producto en especial se realice un estudio para que se puedan establecer en estos lugares, ejidos, plantas, empresas relacionadas con aquella actividad económica, en otras regiones puede hallarse un clima árido es donde se propone el establecimiento de fabricas y empresas.
2. Proponer mecanismos de desarrollo de las haciendas públicas de sus integrantes.
  - 2.1. Dentro de la recaudación por parte de las autoridades fiscales de la localidad.
  - 2.2. Algún programa de estimulación de inversión por parte ya sea de capital nacional como extranjero.
3. Exaltación de aquellos instrumentos exitosos dentro de las haciendas públicas que hayan establecido cada una de las legislaturas. Por medio de estudios, con la información suficiente sobre la medida tomada por aquella entidad que la proponga, siendo opcional para las demás legislaturas el poder convertirla en iniciativa para su Estado.
4. Elaborar un informe de actividades que se rendirá ante la Reunión de Funcionarios Fiscales, ya que de este órgano dependerá su existencia.

Se propone por lo tanto una adición a la Ley de Coordinación Fiscal de la siguiente forma:

ARTICULO 19 BIS.-

Dentro de la reunión de funcionarios fiscales se encontrara las comisiones de cooperación regional las cuales se integrarán por dos funcionarios fiscales de cada entidad federativa dentro de un bloque el cual se conformara con los funcionarios de otros estados. Estos grupos son:

Región 1: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Región 2: Chihuahua, Coahuila y Durango.

Región 3: .....

Tendrán reuniones cada seis meses que serán agendadas por la Unidad de Coordinación de Entidades Federativas. Las funciones de esta comisión serán:

- I. la elaboración de estudios en conjunción con el INDETEC sobre las potencialidades de cada región, impulsando y resaltando aquellas características únicas benéficas para el desarrollo económico de las finanzas públicas de cada región.
- II. Intercambiar información, sobre mecanismos o elementos adaptables para el beneficio de las haciendas locales de cada entidad.
- III. la opción los funcionarios fiscales participantes de cada bloque para elaborar iniciativas de ley para sus legislaturas, en base a la información obtenidas de las reuniones de las comisiones de cooperación regional.
- IV. La creación de un informe sobre las actividades realizadas de acuerdo con los estudios y experiencias de cada bloque y entidad.

También se propone otras condiciones que pueden ayudar a mantener sanas finanzas públicas para el país:

- ✚ Otorgar una autosuficiencia por medio de los excedentes obtenidos de los productos exportados por PEMEX de dos o mas ejercicios fiscales en vez de ser repartirlos entre las entidades de acuerdo con el artículo 7 fracción VII párrafo dos de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de que bien pueden esperar un poco en aras de un futuro prometedor y así pueda lograr PEMEX sus actualizaciones en las instalaciones y sus proyectos de exploración, y pueda ofrecer una producción de gas natural 100% mexicano para la satisfacción de las necesidades de la población. Ya que esta paraestatal siempre ha tenido hasta los últimos años la carga de sobrellevar las fianzas públicas.
- ✚ Incrementar la recaudación federal participable con derechos adicionales y extraordinarios por extracción de petróleo con un informe de gastos en la rendición de cuentas.
- ✚ Gravar con una tasa del 20% en IVA a los artículos considerados de lujo (como los cosméticos, los automóviles valuados en dólares, ropa de marca, accesorios personales, shampoo, perfumes de importación, etc.) y disminuir el IVA del 0% a los artículos escolares (como libretas, plumas, lápices, colores, resistol, gomas, sacapuntas, etc.) teniendo en consideración que estos no son más que una inversión en el futuro desarrollo de la economía del país.
- ✚ Ingresos acompañados de responsabilidades con funciones y capacidades proporcionadas en base de un análisis de las capacidades de las autoridades estatales, además de la conciencia de que aun pequeño orden de gobierno no se le asignara la misma cantidad de recursos y responsabilidades como a un grande.
- ✚ La disminución de montos para las campañas electorales ya que son más caras que las que se llevan a cabo en países europeos, como Alemania donde de acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, es hasta después de las elecciones cuando se les reembolsa los gasto de campaña a los partidos políticos siembre y cuando logren captar 0.5% de voto en la nación y los montos se demuestren. Para las elecciones presidenciales de nuestro país de 2006 se calculo 1953 mil millones de

pesos como gastos de campaña mientras que en las pasadas elecciones federales de España consideradas las mas caras del continente se gasto 1170 millones de pesos teniendo en consideración que las tres fuerza electorales utilizarón un aproximado de 30 millones de euros (390 millones de pesos) esto de acuerdo con los medios electrónicos españoles como

[http://www.baietz.org/zaharra/es/gogoeta/global/halimi\\_candidatos.htm](http://www.baietz.org/zaharra/es/gogoeta/global/halimi_candidatos.htm)

- Apoyar a los empresarios nacionales para que puedan competir dentro del Tratado de Libre Comercio con mejores condiciones dentro de esté.
- Una cultura fiscal de los órdenes de gobierno promoviendo el pago oportuno y voluntario de las obligaciones fiscales.  
Combatir la evasión y elusión fiscal por un programa donde participen las entidades federativas y los municipios con metas y actos definidos.
- Tener mejores y actuales mecanismos para recaudar.  
Menores trámites para que puedan cumplir con las obligaciones fiscales los contribuyentes, así como incentivos para la constitución de empresas y para aquellas medianas y pequeñas empresas.  
La eficiencia y eficacia junto con una rapidez para los funcionarios fiscales ya fuesen autoridades federales y estatales.  
Cooperar no solo a nivel gubernamental sino también dentro de los organismos ya que algunas veces esta cooperación no existe para poder tan solo rastrear un crédito fiscal de un departamento a otro de la misma dependencia.  
Evitar caer en la persecución y amenazas fiscales por parte de la autoridad hacia los contribuyentes.

## CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de este trabajo se han expuestos varios aspectos y conceptos que intervienen en el proceso de federalización así como su cambio de un federalismo centralizador al que se le ha calificado por la concentración del poder en el gobierno federal de acuerdo con el sistema presidencial que hace apenas 6 años quedo atrás, después de una pequeña esperanza de la implantación por parte de la población de la democracia, misma que desde la fundación del federalismo se esperaba y se añoraba.

**La Primera Conclusión** se refiere al verdadero origen del federalismo mexicano situado en varias bases como son: 1. la existencia y organización de la triple alianza en la época prehispánica donde se coordinaban los pueblos conquistados en los ámbitos militar y financiero solamente, 2. la promulgación de la Constitución de Cádiz por Fernando VII y la creación de las diputaciones provinciales y un organismo mas fuerte para los Municipios, 3. el Plan de Casa Mata junto con las declaraciones de las provincias de Guadalajara y Oaxaca como estados libres y soberanos y la creación de la constitución de 1824 en donde se manifiesta la voluntad del pueblo mexicano de erigirse en un régimen federalista.

**Segunda Conclusión** dentro de la vida de los pueblos antiguos la cuestión financiera fue regulada por medio de tributos que los pueblos conquistados ofrecían a el imperio azteca, siendo una de las características donde se encontraban unidos a el poderío mexicana además de el ámbito militar, en la etapa virreinal se destaca un saque no solo de tesoros sino también de metales preciosos de las minas, de las materias primas, siendo otro punto interesante para el campo tributario el comercio, posteriormente el problema de la concurrencia fiscal tuvo sus antecedentes desde el principio de la vida independiente de nuestro país, sin embargo en la Constitución de 1824 no se hizo la delimitación de facultades financieras de los nuevos Estados recién creados por está, solo se pretendía impulsar la industria en el ámbito federal y local, dejando de lado otros sectores productivos como el comercial y la minería entre otros, solo dentro de la también creada en el mismo año la Ley sobre la clasificación de Rentas Generales y Particulares se podía encontrar una distribución de competencias entre las entidades y la federación, en la Constitución de 1857 se hizo solo mención del comercio exterior y la emisión de estampillas como atribuciones exclusivas de la federación, la Constitución de 1917 vigente hasta nuestros días solo hace mención de la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos de la federación, los estados y los municipios donde residan (artículo 31 fracción IV constitucional), las facultades exclusivas en materia tributaria de parte de la federación (artículo 73 fracción constitucional), la facultad del Congreso de la Unión de establecer las contribuciones necesarias para sufragar los gastos provenientes del presupuesto nacional ( artículo 73 fracción constitucional).

**Tercera Conclusión** es el problema evidente de la doble y hasta triple tributación que se trato de solución por medio de los acercamientos de la primera, segunda y tercera Convenciones Nacionales Fiscales. Así como el delimitar las facultades de cada orden de gobierno.

La solución se encontró con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980 con la Ley de Coordinación Fiscal y junto con el origen de los organismos que lo constituyen mismos que fueron facultados como canales de comunicación entre las entidades federativas y los poderes federales es el caso de los proyectos de iniciativas de ley que envían la reunión de funcionarios fiscales al ejecutivo de la nación.

**Cuarta Conclusión** mediante la cual se dedujo la incapacidad de las Entidades Federativas de proponer medios y acercamientos que pueden producir beneficios no solo para unos cuantos y enfocados a intereses mezquinos. Que se pueden demostrar en las propuestas sugeridas a las mesas de trabajo de la convención de 2004 es el caso de la propuesta 1 de el Estado de Veracruz enviada a la mesa de colaboración y coordinación intergubernamental ([http:// www.cnh.gob.mx](http://www.cnh.gob.mx)) donde considera como recursos adicionales la distribución de estos a los Estados petroleros como es su situación. Los acercamientos a los que se refiere pueden mencionarse los trabajos realizados por los pasados funcionarios fiscales federales para la celebración de las pasadas Convenciones Nacionales Fiscales ya que la Convención Nacional Hacendaría realizada en 2004 fue iniciativa de la CONAGO (Convención Nacional de Gobernadores) y apoyada por el Ejecutivo Federal.

La pasada Convención Nacional Hacendaría en la cual se aceptaron varias propuestas de las cuales la mayoría se encontraban inclinadas a privilegiar intereses egoístas de unos cuantos, y fueron analizadas en las mesas de trabajo instauradas para ellos se llegó a conclusiones que no fueron del todo alentadoras. Después de unas elecciones democráticas con lo que se espera obtener más que una resolución de la Suprema Corte a favor del veto presidencial sobre las modificaciones elaboradas por el Congreso de la Unión.

La necesidad de reformar la estructura de nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para poder ascender a un nivel de desarrollo nacional del que se tiene en la actualidad. Por medio de la incursión en los órganos del SNCF de nuevos conceptos como la regionalización que puede dar un aire de independencia hacia los Estados de la nación. Iniciando de esta forma un fortalecimiento hacia las provincias que consecuentemente presentara un desarrollo no solo económico de una entidad sino de las demás. El compartir la responsabilidad las entidades federativas junto con la federación del desarrollo nación dentro de las finanzas públicas.



## BIBLIOGRAFIA

- 1.- **ARMENTA** López, Leonel Alejandro “La Forma Federal del Estado” UNAM, D. F., México, 1996.
- 2.- **ARRIOJA** Vizcaíno, Adolfo “Derecho Fiscal” Themis, colección Textos Universitarios, México, D. F., 1999.
- 3.- **ARTEAGA** Nava, Elisur “Derecho constitucional” 2ed, Oxford, México, D. F. 2002.
- 4.- **ASENCIO**, Miguel Ángel, “Federalismo Fiscal” De Ciencia y Cultura NSAL (Universidad del Salvador), Buenos Aires, Argentina, 2000.
- 5.- **ASTUDILLO** Moya, Marcela “Federalismo Fiscal el Caso del Estado de Guerrero”, col. Jesús Silva Herzog, D. F., México, 2002
- 6.- **BUENAVENTURA** Pellisé Prats “Nueva Enciclopedia Jurídica” Tomo IV, Barcelona, España, 1981.
- 7.- **BUENAVENTURA** Pellisé Prats “Nueva Enciclopedia Jurídica” Tomo IX, Barcelona, España, 1982.
- 8.- **BURGOA**, Ignacio “Derecho Constitucional Mexicano” 7ed, Porrúa, México, D. F., 1989.
- 9.- **CALZADA** Falcón, Fernando, “Federalismo Hacendario una visión desde Tabasco” Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Tabasco, México, 2001.
- 10.- **CARPIZO**, Jorge “El Presidencialismo Mexicano” 13ª ed., Siglo XXI Editores, México, 1996.
- 11.- **CARPIZO**, Jorge “Estudios Constitucionales” 7ª ed. Porrúa y UNAM, D. F., México, 1999.
- 12.- **CHAPOY** Bonifaz, Dolores Beatriz “Derecho Financiero” Mc Graw Hill, D. F., México, 1997.
- 13.- **DAGDUG** Cárdenas, Carlos Francisco “Sistema Federal Mexicano” Espiral, D. F., México, 2000
- 14.- **DELGADILLO** H., Luis “Principios de Derecho Tributario” Limusa, México, D. F., 1999.
- 15.- **DE LA GARZA**, S. Francisco “Derecho Financiero Mexicano” 16ed, Porrúa, México, D. F. 1990.

- 16.-DE PINA** Vara, Rafael “Diccionario de Derecho” 26ªed. Porrúa D. F., México, 1998.
- 17.-FAYA** Viesca, Jacinto “El Federalismo Mexicano” Porrúa, México 1998.
- 18.-FRAGA**, Gabino “Derecho Administrativo”40ed, Porrúa, México, 2000.
- 19.-GAMIZ** Parral, Máximo “Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas” UNAM, México, 1990.
- 20.-GIUGALE** Marcelo M. y Webb Steven B. “Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization” The World Bank, USA, 2000.
- 21.-GIULIANI** Fourouge, Carlos M. “Derecho Financiero” 4ª ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- 22.-HERNÁNDEZ** Chávez, Alicia “¿Hacia un nuevo Federalismo?” Fondo de Cultura Económica, D. F., México, 1996.
- 23.-MARTÍNEZ** Almazán, Raúl “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”, INAP, D. F., México, 1989.
- 24.-OATES**, Wallace E. “Federalismo Fiscal” colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estadísticas de Administración Local, Madrid, 1977.
- 25.-ORTEGA** Lomelín, Roberto “Federalismo y Municipio” Fondo de Cultura Económica, D. F., México, 1994.
- 26.-PALACIOS** Alcocer, Mariano “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales”, Porrúa, D. F., México, 1988.
- 27.-RABASA**, Emilio “La Constitución y la Dictadura”6ed., Porrúa, México, 1982.
- 28.-SANCHEZ** Santiro Ernest y otros “Finanzas y Política en el Mundo Iberoamericano, del Antiguo Régimen a las Naciones Independientes 1754-1850” D. F., México, 2001.
- 29.-SERRA** Rojas, Andrés “Trayectoria del Estado Federal Mexicano”10ed, Porrúa, México, 1991.
- 30.-SERRA** Rojas, Andrés “Derecho Administrativo” 19ª ed. Porrúa, D. F., México, 1990.
- 31.-SOMERS** Harold M. “Finanzas Publicas e Ingreso Nacional” Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- 32.-SPISSO** R, Rodolfo “Derecho Constitucional Tributario”2ed., Depalma, Buenos Aires, Argentina, 2000.

**33.-TENA** Ramírez, Felipe “Derecho Constitucional Mexicano” 27 ed, Porrúa, México, 1993.

**34.-WRIGHT** Deils “Para entender las Relaciones Intergubernamentales” (trd. esp. Neira Bigorra Ma. Antonieta) Coord. Merino Mauricio, Fondo de Cultura Económica, D. F., México, 1997.

**35.-ZARINI**, Helio Juan “Derecho Constitucional” 2 ed., Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1999.

**36.-**“El Constitucionalismo en las Postrimeras del siglo XX”, “La Constitución Mexicana 70 años después” Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas del Gobierno de Querétaro, UNAM, 1988.

**37.-**“Enciclopedia Jurídica Ameba” tomo XII (fami- gara), Bibliográfica OMEBA. Buenos Aires Argentina, 1977.

### **BIBLIOGRAFÍA ICONOGRÁFICA**

**38.-** [http// www. azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm](http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm)

**39.-** [http//www.bibliojurd.com.mx/adamsmith/principio.htm](http://www.bibliojurd.com.mx/adamsmith/principio.htm)

**40.-** [http// www.celag.edu.mx](http://www.celag.edu.mx).

**41.-** [http//www.eumed.net/tesis/isr/13b.htm](http://www.eumed.net/tesis/isr/13b.htm)

**42.-** [http//www.sncf.gob.mx](http://www.sncf.gob.mx)

**43.-** [http//www.universidadabierta.edu.mx/biblio/c/cerillo%20hector-el%20poder%20tributario.htm](http://www.universidadabierta.edu.mx/biblio/c/cerillo%20hector-el%20poder%20tributario.htm)

### **BIBLIOGRAFÍA LEGISLATIVA.**

**44.-** “Compilación de Legislación Fiscal” tomo II, SAT SHCP, D. F., México, 2004.

**45.-** “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Porrúa, México, Distrito Federal, 2003.