

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“FEDERALISMO FISCAL: DE LA COORDINACIÓN
FISCAL A LA COORDINACIÓN HACENDARIA”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTORA EN DERECHO
PRESENTA:**

MARGARITA PALOMINO GUERRERO

ASESOR: DR. RAMÓN REYES VERA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias a quien todo se lo debo

*A mis padres por su comprensión y apoyo sin
límites*

A ti Gonzalo

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

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

*De manera especial a la Dra. Yolanda
Ramírez Soltero, quien con dulzura y firmeza
me presentó nuevas perspectivas en mi
investigación*

*Al Dr. Ramón Reyes Vera, quien
inmerecidamente me ha brindado su amistad*

ÍNDICE

SIGLARIO	I
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO 1. EL ESTADO	1
1.1. FORMAS DE ESTADO	1
1.1.1. FORMAS DE ESTADO SIMPLE O UNITARIO	2
1.1.2. LOS ESTADOS COMPUESTOS	4
1.1.2.1. CONFEDERACIÓN DE ESTADOS	5
1.1.2.2. EL ESTADO FEDERAL	11
1.1.2.2.1. INSTANCIAS GENERADORAS DE NORMAS EN EL ESTADO FEDERAL	22
1.2. LA SOBERANÍA ELEMENTO MODAL DEL ESTADO	25
1.2.1. JEAN BODIN	30
1.2.2. THOMAS HOBBS	31
1.2.3. JUAN JACOBO ROSSEAU	33
1.2.4. LEON DUGUIT	36
1.2.5. JEAN DABIN	37
1.2.6. GEORGE JELLINEK	38
1.2.7. HANS KELSEN	40
1.2.8. HERMAN HELLER	41
1.2.9. DIMENSIÓN EXTERNA DE LA SOBERANÍA-TRATADO DE VERSALLES	44

1.3. LA CONSTITUCIÓN Y EL FEDERALISMO	49
1.3.1. FERDINAND LASSALLE Y SU TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN	50
1.3.2. CARL SCHMITT Y EL CONCEPTO ABSOLUTO DE CONSTITUCIÓN .	52
1.3.3. HANS KELSEN Y LA NORMA FUNDAMENTAL HIPOTÉTICA	57
1.3.4. HERMAN HELLER Y LA CONSTITUCIÓN COMO CIENCIA DE LA REALIDAD.....	58
1.3.5. KARL LOEWENSTEIN Y EL TELOS DE LA CONSTITUCIÓN	59
1.3.6. DE LA CONFEDERACIÓN A LA FEDERACIÓN COMO FORMA DE ESTADO	60
CONCLUSIONES CAPÍTULO 1	80
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 1	82
 CAPÍTULO 2. EL ESTADO MEXICANO	 84
2.1. ORIGEN DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO	84
2.2. ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO CONSTITUCIONAL	88
2.3. PRODUCCIÓN NORMATIVA Y FACULTADES EN EL ESTADO FEDERAL	103
2.4. FEDERALISMO FISCAL	117
2.4.1. EL PROBLEMA DE LA DOBLE TRIBUTACIÓN	149
2.5. EL MUNICIPIO Y EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	162
CONCLUSIONES CAPÍTULO 2	191
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 2	194

CAPÍTULO 3. DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL A LA COORDINACIÓN HACENDARIA	199
3.1. ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL	199
3.1.1. PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL	205
3.1.2. SEGUNDA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL	208
3.1.3. TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL	212
3.2. LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	218
3.3. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DE LA COORDINACIÓN FISCAL	235
3.3.1. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DE 1979	254
3.3.2. VINCULACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL Y EL CREDITO PÚBLICO	278
3.3.3. COORDINACIÓN FISCAL Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA	287
3.3.4. COORDINACIÓN FISCAL, PARTICIPACIONES Y GASTO FEDERALIZADO	302
3.3.5. COORDINACIÓN FISCAL, FINANZAS Y GASTO PÚBLICO	319
3.4. LA COORDINACIÓN HACENDARIA. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS	337
3.4.1. LA COORDINACIÓN HACENDARIA Y LA CONAGO	343
3.4.2. NECESIDAD DE CAMBIO EN LAS RELACIONES HACENDARIAS INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO	358
CONCLUSIONES CAPÍTULO 3	389
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 3	392

ÍNDICE

SIGLARIO	I
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO 1. EL ESTADO	1
1.1. FORMAS DE ESTADO	1
1.1.1. FORMAS DE ESTADO SIMPLE O UNITARIO	2
1.1.2. LOS ESTADOS COMPUESTOS	4
1.1.2.1. CONFEDERACIÓN DE ESTADOS	5
1.1.2.2. EL ESTADO FEDERAL	11
1.1.2.2.1. INSTANCIAS GENERADORAS DE NORMAS EN EL ESTADO FEDERAL	22
1.2. LA SOBERANÍA ELEMENTO MODAL DEL ESTADO	25
1.2.1. JEAN BODIN	30
1.2.2. THOMAS HOBBS	31
1.2.3. JUAN JACOBO ROSSEAU	33
1.2.4. LEON DUGUIT	36
1.2.5. JEAN DABIN	37
1.2.6. GEORGE JELLINEK	38
1.2.7. HANS KELSEN	40
1.2.8. HERMAN HELLER	41
1.2.9. DIMENSIÓN EXTERNA DE LA SOBERANÍA-TRATADO DE VERSALLES	44

1.3. LA CONSTITUCIÓN Y EL FEDERALISMO	49
1.3.1. FERDINAND LASSALLE Y SU TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN	50
1.3.2. CARL SCHMITT Y EL CONCEPTO ABSOLUTO DE CONSTITUCIÓN .	52
1.3.3. HANS Kelsen Y LA NORMA FUNDAMENTAL HIPOTÉTICA	57
1.3.4. HERMAN HELLER Y LA CONSTITUCIÓN COMO CIENCIA DE LA REALIDAD.....	58
1.3.5. KARL LOEWENSTEIN Y EL TELOS DE LA CONSTITUCIÓN	59
1.3.6. DE LA CONFEDERACIÓN A LA FEDERACIÓN COMO FORMA DE ESTADO	60
CONCLUSIONES CAPÍTULO 1	80
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 1	82
CAPÍTULO 2. EL ESTADO MEXICANO	84
2.1. ORIGEN DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO	84
2.2. ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO CONSTITUCIONAL	88
2.3. PRODUCCIÓN NORMATIVA Y FACULTADES EN EL ESTADO FEDERAL	103
2.4. FEDERALISMO FISCAL	117
2.4.1. EL PROBLEMA DE LA DOBLE TRIBUTACIÓN	149
2.5. EL MUNICIPIO Y EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	162
CONCLUSIONES CAPÍTULO 2	191
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 2	194

CAPÍTULO 3. DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL A LA COORDINACIÓN HACENDARIA	199
3.1. ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL	199
3.1.1. PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL	205
3.1.2. SEGUNDA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL	208
3.1.3. TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL	212
3.2. LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	218
3.3. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DE LA COORDINACIÓN FISCAL	235
3.3.1. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DE 1979	254
3.3.2. VINCULACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL Y EL CREDITO PÚBLICO	278
3.3.3. COORDINACIÓN FISCAL Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA	287
3.3.4. COORDINACIÓN FISCAL, PARTICIPACIONES Y GASTO FEDERALIZADO	302
3.3.5. COORDINACIÓN FISCAL, FINANZAS Y GASTO PÚBLICO	319
3.4. LA COORDINACIÓN HACENDARIA. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS	337
3.4.1. LA COORDINACIÓN HACENDARIA Y LA CONAGO	343
3.4.2. NECESIDAD DE CAMBIO EN LAS RELACIONES HACENDARIAS INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO	358
CONCLUSIONES CAPÍTULO 3	389
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 3	392

CAPÍTULO 4. FEDERALISMO FISCAL. ESTRATEGIA DE INSTRUMENTACIÓN	397
4.1. EL ESQUEMA DE PARTICIPACIONES COMO ELEMENTO QUE FORTALECE AL FEDERALISMO	397
4.2. DEL FEDERALISMO AL COOPERATIVISMO “CASO NUEVA ZELANDA”	402
4.3. EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS COMO MEDIO, NO COMO FIN.....	412
4.4. DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES AL FEDERALISMO COOPERATIVO.....	419
4.5. HACIA UNA TRANSFORMACIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.....	423
CONCLUSIONES CAPÍTULO 4	432
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO 4	435
CONCLUSIONES GENERALES	437
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	447
BIBLIOTECAS CONSULTADAS	467

SIGLARIO

ADEFAS	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
AMAI	Academia Mexicana de Auditoria Integral, A.C.,
ANAGO	Asociación Nacional de Gobernadores”
Art.	Artículo
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BET	Bases Especiales de Tributación
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CPO's	Certificados de Participación Ordinarios
D.O.F.	Diario Oficial de la Federación
E.U.A.	Estados Unidos de América
ETN	Enlaces Terrestres Nacionales, S.A. de C.V.
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica
FAETA	Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FASP	Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FFM	Fondo de Fomento Municipal
FGP	Fondo General de Participaciones
FIES	Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
FORTAMUN	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal
FRCU	Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano
IESPyS	Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios
IMPAC	Impuesto al Activo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública
ISAI	Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles
ISAN	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
ISIM	Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
ISTUV	Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LCF	Ley de Coordinación Fiscal

LFC	Luz y Fuerza del Centro
M.N.	Moneda Nacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAFEF	Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
REPECOS	Régimen de Pequeños Contribuyentes
RFP	Recaudación Federal Participable
ROE	Registro de Obligaciones y Empréstitos
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
UCEF	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas

INTRODUCCIÓN

El problema en torno al Federalismo en México es que la Federación tiene facultades impositivas muy amplias y puede legislar casi en todas las materias, a diferencia de las Entidades Federativas, las cuales no tienen expresamente atribuidas materias o rubros específicos a gravar, es decir, la potestad fiscal de las Entidades Federativas es imprecisa y esto ha generado que a lo largo de la historia, uno de los problemas más graves que padece nuestro Federalismo, sea el hacendario, mismo que, a la fecha, se ha agudizado, por el incremento en la asignación de recursos federalizados a las Entidades.

De ahí que el estudio del origen, evolución y tendencias del Federalismo permitirán brindar alternativas de solución para frenar la tendencia centralizadora en la toma de decisiones, lo cual constituye serias incongruencias e inconsistencias con las reformas que se han generado para otorgar fuentes directas de ingresos a los Estados como los impuestos cedulares y, por otra parte, las exenciones en el pago del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, lo cual disminuyó en gran medida los ingresos de los Estados, razón por la que fue necesario configurar un fondo de compensación. Sin embargo, paralelamente se ha pretendido, por la Federación, disminuir los recursos federalizados a los Estados, razón y origen de la ANAGO, hoy CONAGO.

La presente investigación es dirigida al estudio del funcionamiento del federalismo fiscal en México y las tendencias a nivel internacional en países que han logrado implementar mecanismos de coordinación altamente funcionales con impacto directo en los índices de recaudación, sin violentar los derechos de los contribuyentes, es decir, han generado acciones coordinadas en el marco del llamado federalismo cooperativo, lo que sin lugar a dudas viene a dar un giro a los planteamientos vertidos en México en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, ya que con el surgimiento de la CONAGO entramos a una nueva etapa, en donde el planteamiento es transformar a la coordinación fiscal en hacendaria, es decir, que tanto Estados y Municipios intervengan en la recaudación, administración y aplicación de los recursos federales que se asignan vía fondos de participaciones y aportaciones, mismos que se han incrementado notoriamente; pero esto en nada resuelve el problema, por el contrario, lo agudiza porque se fomenta la dependencia e ineficiencia en la recaudación local.

En atención a lo anterior y a la inaplazable necesidad de reorientar nuestro federalismo a la descentralización se incorporó la figura de los impuestos cedulares que en poco o casi nada ha resuelto el problema.

Para desarrollar el análisis del tema objeto de estudio, la investigación se divide en cuatro capítulos con la finalidad de dar una visión general a partir de su marco histórico referencial, situación actual y sus perspectivas.

Por lo que en el Primer Capítulo nos referimos a las formas de Estado; el concepto soberanía como elemento modal y desarrollamos las posturas que asumen al respecto Jean Bodin, Hobbes, Rousseau, Jellinek, Héller, entre otros teóricos; para finalmente establecer el vínculo entre el concepto Constitución y Federalismo

El Segundo Capítulo se centra en el estudio del origen del Estado Federal Mexicano, por lo que abordamos sus antecedentes constitucionales y características, para llegar así, al tratamiento del Federalismo fiscal, en donde planteamos el problema de la doble tributación y la importancia del Municipio, su marco constitucional y la libre administración de su hacienda.

El Tercer Capítulo lo dirigimos al tratamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que desarrollamos sus antecedentes a través de sus tres Convenciones Fiscales, que datan de 1925, 1933 y 1947, lo que nos sirve de preámbulo para abordar el tema de la Ley de Coordinación Fiscal, sus características y objetivos, no sólo en torno a la colaboración administrativa, sino incluso, en las finanzas, el gasto público y el financiamiento como alternativa de autosuficiencia local; planteándose además la necesidad de pasar de una coordinación fiscal a una colaboración intergubernamental hacendaria.

Finalmente en el Cuarto Capítulo desarrollamos las estrategias de instrumentación para un Federalismo Cooperativo, a partir de los principios y características que dieron sustento a la transformación en Nueva Zelanda de su Federalismo, que también tenía como característica un alto centralismo, y que hoy en día se postula

como uno de los esquemas con mayor eficiencia recaudatoria, transparencia y, por ende, innovador.

Asimismo, se desarrolla una propuesta de transformación del Municipio como eje para el desarrollo de esquemas cooperativos, lo que hace indispensable el contar con una Ley de Coordinación Municipal; propuestas que, en su conjunto estamos concientes, no brindan una solución al problema multifactorial del sistema tributario en México, pero sí marcan la necesidad y factibilidad de su transformación.

Del análisis reflexivo y crítico realizado durante el desarrollo de toda la investigación, logramos configurar principios claros sobre el origen del Federalismo, su estructura y nuevas tendencias; además de establecer propuestas concretas con un alto grado de factibilidad en su implementación.

Debemos reconocer que el presente trabajo pone de manifiesto la necesidad de evolucionar en nuestras estructuras de coordinación fiscal, pero esto sólo es parte de una transformación, por lo que esta investigación resulta inacabada para fines superiores como lo es el logro de un sistema tributario justo, equilibrado y que responda a los nuevos retos nacionales e internacionales, por lo que dejamos plasmada la existencia de nuevas líneas de investigación que nos permiten arribar a otros paradigmas.

CAPÍTULO I

EL ESTADO

SUMARIO

1.1. Formas de estado. 1.1.1. Formas de Estado simple o unitario. 1.1.2. Los Estados Compuestos. 1.1.2.1. Confederación de Estados. 1.1.2.2. El Estado Federal. 1.1.2.2.1. Instancias generadoras de normas en el Estado Federal. 1.2. La Soberanía elemento modal del Estado. 1.2.1. Jean Bodin. 1.2.2. Thomas Hobbes. 1.2.3. Juan Jacobo Rosseau. 1.2.4. Leon Duguit. 1.2.5. Jean Dabin. 1.2.6. George Jellinek. 1.2.7. Hans Kelsen. 1.2.8. Herman Heller. 1.2.9. Dimensión externa de la Soberanía-Tratado de Versalles. 1.3. La Constitución y el Federalismo. 1.3.1. Ferdinand Lassalle y su Teoría de la Constitución. 1.3.2. Carl Schmitt y el concepto absoluto de constitución. 1.3.3. Hans Kelsen y la Norma Fundamental Hipotética. 1.3.4. Herman Heller y la Constitución como ciencia de la realidad. 1.3.5. Karl Loewenstein y el Telos de la Constitución. 1.3.6. De la Confederación a la Federación como forma de Estado. Conclusiones. Bibliografía.

1.1. FORMAS DE ESTADO.

La palabra Estado es “Utilizada para denominar a la comunidad Política, presenta también diversas significaciones. En un sentido amplio y conforme a su etimología estado es la manera de ser habitual, permanente, de una persona o de un objeto; es lo que se opone al cambio continuo, a la mudanza. Así, se habla del estado Civil de las personas; del estado de los cuerpos físicos, del estado de la economía del país. En este sentido, estado designa la manera de ser o estar constituida políticamente una comunidad humana. Se refiere a algo estable”.¹

¹ GONZÁLEZ Uribe, Héctor. “Teoría Política”. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1982, pág. 49.

Sin embargo, la palabra Estado de acuerdo con su evolución histórica, tiene un significado preciso en el que se denota la organización política suprema de un pueblo, rasgos que lo distinguen y caracterizan por lo que en un sentido atemporal, el término Estado se define como la Organización Política Suprema de todos los pueblos. Partiendo de este concepto; abordaremos ahora el estudio de las Formas de Estado. “El Estado es una unidad de acción y decisión política, unidad de síntesis donde convergen pueblo, territorio, poder y fines”² son por tanto los elementos del Estado los que inciden directamente en la configuración de su estructura. En este orden de ideas identificamos dos formas elementales: Estados simples o Unitarios y Estados Compuestos³.

1.1.1. Forma de Estado Simple o Unitario.

Hablar de un Estado Simple, implica referirnos a la unidad de la organización administrativa y política, a manera piramidal en virtud de que las decisiones se dan del ápice y descienden hasta la base; en tanto que los recursos sustanciales (pecuniarios-humanos) ascienden de la base a la cúspide. Sin embargo desde una óptica objetiva, no podemos hablar de un Estado con una centralización tan categórica y es que la centralización o la descentralización,

² GONZÁLEZ González, María de la Luz. “Valores del Estado en el Pensamiento Político”. 2ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pág. 252.

³ Cfr. GONZÁLEZ González, María de la Luz. *Op. Cit.* p. 234 y 235.

versa sobre el aspecto central o no central de sus órganos es decir si su competencia es absoluta o limitada.⁴

Al respecto Kelsen sostiene que la centralización o descentralización “tiene que buscarse en la diversidad de sus ordenamientos legales.⁵ De hecho, todos los problemas de centralización y descentralización son, problemas que atañen a las esferas de validez de las normas jurídicas y a los órganos creadores y aplicadores de tales normas”.⁶

La afirmación de que el Estado se encuentra descentralizado o que el territorio estatal se haya dividido, significa que el orden jurídico nacional no contiene solamente normas centrales, sino también locales, por lo que las diferentes esferas territoriales de validez de los órdenes locales son las subdivisiones territoriales. Así, la centralización se puede clasificar en función de: su intensidad, unicidad o por el sujeto al que se imputa.⁷

Por su intensidad podrá ser: pura o perfecta, e imperfecta o relativa. En el primer caso nos referiremos al ejercicio de una actividad preferencial que

⁴ *Ibidem*, pág. 234.

⁵ Para Kelsen el Estado es un orden jurídico; sus elementos, territorio y pueblo, representan las esferas territorial y personal de validez de ese orden. Cfr. KELSEN, Hans. “*Teoría General del Derecho y del Estado*”. Ed. UNAM, México, 1988, pág. 360.

⁶ *Ibidem*, pág. 361.

⁷ Cfr. KELSEN, Hans. “*Teoría General del Derecho y del Estado*”. Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 363 a 368.

realiza el órgano central. En la segunda, el ejercicio de esa actividad preferencial se da con la colaboración de órganos no centrales, pero éstos últimos permanecen jerárquicamente subordinados al órgano central.

Atendiendo a la unicidad, podemos identificar la centralización personal y territorial. En la primera hay un solo mando para tomar decisiones, acciones y sanciones en virtud de existir un gobierno central único en el que recae la función de legislar, administrar y aplicar justicia. Hay centralización territorial cuando no se aceptan subdivisiones territoriales de ningún tipo (Municipio, Provincia, Departamento, entre otros).

Finalmente, en relación a la centralización en función del objeto al que se le imputa, ésta se da en todas las funciones que el Estado tenga.

1.1.2. Los Estados Compuestos.

En éstos, existen dos o más pueblos, dos o más poderes y dos o más territorios, mismos que a través del tiempo se han ido configurando en: Unión de Estados; Confederación de Estados y Estados Federales.

La Unión de Estados consiste en: toda liga estable entre 2 o varios de ellos, apoyados en un orden jurídico, pueden ser uniones reales o personales.

“La unión personal es la asociación de Estados que es resuelta por el acontecimiento causal de una sucesión dinástica que sólo tiene en común la persona del monarca, como la unión de Inglaterra y de Hannover, efectuada por razón de la subida al trono de Inglaterra de Jorge I de Hannover, en tanto que la unión real se funda en convenios de 2 o más Estados. Ejemplos de uniones reales legítimas son: la que se estableció en Habsburgo y especialmente la fundada entre Hungría y las demás regiones por la pragmática sanción (pragmática, potestad legislativa de los monarcas absolutistas, es decir, de los anteriores a los regímenes constitucionales. Se manifiestan por medio de pragmáticas que devenían en leyes, decretos u ordenanzas sobre asuntos públicos), unión que subsistió después de muchos cambios en forma de unión de las regiones de la Corona de Hungría con los reinos y regiones de Austria, constituyéndose la monarquía de Austria-Hungría. La unión real que logró perdurar fue la de Suecia y Noruega, fundada en la Convención de Moss de 1814 y en el acta del Imperio de 1815. Ambos tipos muestran que de diversas formaciones positivas es susceptible la unión real, pues Suecia-Noruega solo tenían la perpetuidad de un rey común. En cambio Austria-Hungría estaban sometidas a la dinastía de Habsburgo, en tanto que existieran sucesores de Leopoldo I. Otras aparentes formaciones que pertenecieron a las uniones reales fueron Polonia-Rusia, Finlandia-Rusia, Croacia-Hungría y Sajonia-Coburgo-Gotha”.⁸

1.1.2.1. Confederación de Estados.

Es la asociación de carácter permanente y orgánico de varios Estados independientes con el objeto de protegerse mutuamente en el interior y exterior y realizar otros fines que corresponda a la Administración del Estado. “Es la

⁸ GONZÁLEZ González. *Op. Cit.*, págs. 227 y 228.

unión puramente internacional de Estados, equivalente a una comunidad organizada... como por ejemplo la liga de las Naciones”⁹. Así la confederación tiene una constitución que es el orden jurídico válido en el territorio de todos los Estados de la comunidad internacional, por lo que tiene un orden central y constituye una comunidad parcial. Los Estados miembros son comunidades parciales, constituidas por ordenes jurídicos nacionales por lo que la Confederación, conjuntamente con los Estados miembros, forma la comunidad jurídica total de los Estados confederados. Por lo que la Confederación se manifiesta como una organización política estatal, que no afecta la soberanía interior y exterior de los Estados miembros ni tiene el carácter funcional de una Unidad-Estado. No tiene poder propio para decidir en instancia final ni posee fuerza de acción y sanción.

“Entre las Confederaciones de la antigüedad, la más considerable fue la de las Repúblicas Griegas, asociadas bajo el Consejo Anfictiónico. Según los mejores relatos que nos han llegado acerca de esta celebrada institución, mostró una analogía muy instructiva con la actual Confederación de los Estados Americanos”¹⁰.

Los miembros de dichas confederaciones, conservaban su carácter de estados independientes y soberanos y tenían igualdad de votos en el Consejo Federal. Mismo que tenía autoridad general para proponer y decidir todo lo que juzgara

⁹ KELSEN Hans. *Op. Cit.*, pág. 379.

¹⁰ HAMILTON, A., Madison, J. y JAY, J. “*El federalista*”. 6ª reimp., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 69.

necesario para el bien de Grecia; incluso para declarar y hacer la guerra; podía resolver en última instancia todas las controversias entre sus miembros, podía emplear la fuerza entera de la confederación contra los desobedientes, y para admitir nuevos miembros. A efecto de asegurar su eficacia, juraban mutuamente defender y proteger las ciudades unidas, y por ende castigar a los violadores del juramento establecido.

Los Anfictions tenían en sus manos la superstición de la época, considerado este elemento como uno de los instrumentos más eficaces para conservar el poder, tenían autoridad para utilizar la coacción en contra de cualquier ciudad rebelde, entendiéndose por ésta la que se negaba al sometimiento. Sin embargo, la práctica fue muy diferente de la teoría, ya que las facultades se ejercitaban al igual que en el Congreso de Estados Unidos por diputados a los que en su totalidad nombraban las ciudades en su calidad política; dichas facultades se ejercían sobre las ciudades con el mismo carácter. De ahí la debilidad, los desórdenes y, finalmente, la destrucción de la Confederación.

“Al respecto, según Plutarco, ocurría con excesiva frecuencia que los diputados de las ciudades más fuertes atemorizaban y corrompían a los de las más débiles”¹¹; de igual forma era evidente que las resoluciones que se emitían se inclinaban a favor del partido más poderoso. Estas referencias históricas nos demuestran la ineficacia de la unión, la ambición y los celos de sus miembros más poderosos, y la situación de dependencia y de envilecimiento del resto. Es

¹¹ *Ibidem.* p. 70.

decir, los miembros menores, aunque aparentemente con derechos, de hecho se habían convertido en satélites de los orbes de primera magnitud. Lo cual propició que Atenas y Esparta envanecidas por sus victorias y la gloria adquirida, se convirtieran en rivales primero y enemigas después, haciéndose una a otra enormes daños. Así sus mutuas envidias, temores, odios y ofensas encontraron su fin en la célebre guerra del Peloponeso, la cual terminó a su vez con la ruina y la esclavitud de los atenienses que la iniciaron.¹²

Todo lo antes expuesto nos permite identificar que el destino griego hubiera sido otro si su confederación hubiese sido más estricta, sin embargo, no fue así lo que le llevó a sufrir el yugo de Macedonia.¹³

Históricamente podemos identificar a la Liga Aquea, la cual era otra sociedad de repúblicas griegas, teniendo como característica que su unión era mucho más completa e incluso su organización más eficaz, sin embargo, su destino fue el mismo.

Las ciudades que integraban esta Liga conservaban su jurisdicción municipal, nombraban a sus funcionarios y gozaban de perfecta igualdad. El senado al que acudían sus representantes, tenían el derecho exclusivo de la paz y la guerra, todas las ciudades tenían idénticas leyes y costumbres, los mismos pesos y

¹² Cfr. HAMILTON J. Madison y J. Jay. *Op. Cit.*, pág. 70 y 71.

¹³ *Ibidem.* pág. 299.

medidas y la misma moneda, sin embargo, no se sabe hasta qué punto era el resultado de la autoridad del Consejo Federal.¹⁴

Al respecto hay un hecho importante atestiguado por todos los historiadores que han estudiado los asuntos aqueos y es precisamente que después de la renovación de la Liga y antes de su disolución por las malas artes macedónicas, el gobierno se administraba con infinitamente más moderación y justicia y que había menos violencia por parte del pueblo que en cualquiera de las ciudades que ejercían todas las prerrogativas de la soberanía.¹⁵ Quizás la razón de dicho comportamiento entre los miembros de la República aquea se debió a que la misma estaba moderada por la autoridad general y las leyes de la confederación. Las luchas civiles de los griegos proporcionaron con frecuencia a Macedonia, la oportunidad de hacerse presente, y es que un aliado fuerte y victorioso no es sino un amo con otro nombre porque a fuerza de rebajarse ante él sólo consiguieron que les tolerara la observancia de sus leyes. Los aqueos sin tomar en consideración esto acudieron a pedir ayuda a las armas extranjeras, por lo que los romanos aceptaron la invitación, y obviamente Macedonia finalmente fue subyugada, y los aqueos fueron aniquilados, este episodio de la historia ejemplifica enérgicamente que las confederaciones antiguas no fueron la mejor opción¹⁶.

¹⁴ *Ibidem.* pág. 71.

¹⁵ Cfr. Enciclopedia Monitor-Salvat. Ed. México Editores, 1967, pág. 397.

¹⁶ Cfr. HAMILTON J. Madison y J. Jay. *Op. Cit.*, pág. 71.

La constitución de una confederación internacional, de una unión o liga de Estados, puede establecer también un tribunal central y un gobierno central, pero normalmente, el tribunal sólo es competente para la solución de conflictos entre Estados miembros; únicamente por excepción puede admitirse a los particulares como actores o demandados. El órgano central de gobierno tiene el carácter de un consejo “tal es el caso del Consejo de la Liga de las Naciones, en el cual sólo están representados los grandes poderes y, durante cierto período de tiempo, una parte de los demás Estados miembros. Para las decisiones de dicho órgano se aplica también la regla de unanimidad”.¹⁷

Lo antes expuesto nos permite afirmar que la Unión de Estados, en términos generales, responde al peligro que las causas “*justas*” de guerra de otras naciones pretendan hacer valer.

Es innegable que, por deshonroso que ello resulte para la naturaleza humana, que por regla general las naciones emprenden la guerra siempre que esperan algún provecho de ella. Mas todavía, los monarcas absolutos participan en guerras en que sus naciones nada han de obtener, por tanto lo hacen solo con miras y propósitos puramente personales, como el anhelo de gloria militar, la venganza de afrentas personales, la ambición, o pactos privados encaminados a engrandecer o apoyar a sus familias o partidarios fuera de estas causas de guerra que prevalecen en las monarquías absolutas cabría preguntarnos si hay otras que atañen a las naciones y la respuesta es sí, pero todas ellas siempre

¹⁷ *Ibidem*, pág. 381.

tienen como fin la protección, por lo que al unirse los estados en una Confederación no pierden su soberanía y la unión se da en tanto superan la amenaza de peligro.¹⁸

1.1.2.2. El Estado Federal.

Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado Federal, es el grado de descentralización. Y así como el Federal se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización. Del mismo modo, también hay una distinción entre una Confederación de Estados y un Estado Federal.¹⁹

Pero en realidad entre un Estado Federal y una confederación existen diferencias radicales, porque “Las confederaciones surgían para fines muy concretos, principalmente la protección contra peligros exteriores o por razones de carácter económico”.²⁰ Generalmente basados en pactos contractuales de Derecho Internacional. Así, los organismos de la confederación tenían escasos poderes y, normalmente, no tenían competencia directa sobre los súbditos de los Estados confederados, para que se obligaran era necesario que se dictase una ley de cada Estado recogiendo los acuerdos de la confederación. Con la

¹⁸ Cfr. HAMILTON, A., MADISON, J, y JAY J. “*El Federalista*”, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pág. 13.

¹⁹ Cfr. *Ibidem*. pág. 376.

²⁰ LUIS Días-Monasterio-Guren, Félix y Arco Ruete, Luis del. “*La distribución de los impuestos en una Hacienda Federal*”. Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, España, 1978, pág. 15.

fórmula federal, en cambio, surge un nuevo Estado que se superpone a los Estados que se integran en la Federación. Por lo que la Confederación entra en el ámbito del Derecho Internacional al constituir una unión de Estados independientes, mientras que el Estado Federal forma una unidad y es materia propia del Derecho Político y del Derecho Constitucional.

De lo referido puede afirmarse, que conceptualmente, los Estados Federales limitan, por un lado, con las confederaciones y, por el otro, con los Estados Unitarios descentralizados.

Sin embargo, cabe preguntarnos si ¿se puede equiparar a los Estados miembros de un Estado Federal con algunas colectividades (regiones, departamentos, territorios, etc.) de Estados unitarios? A lo que podemos contestar, que es evidente que no, porque en ambos casos existen diferencias importantes.

Si bien es cierto que algunos Estados Unitarios han concedido cierto grado de autonomía a las regiones mediante un régimen de descentralización administrativa, también lo es, que éstas cuentan con órganos de gobierno elegidos por ellas mismas a los que se ha transferido la competencia sobre determinadas materias.

En virtud de este régimen, los órganos descentralizados adquieren el derecho de iniciativa sobre las materias que les han sido atribuidas de las que no

pueden ser privadas. Sus decisiones no pueden ser sustituidas por las de las autoridades superiores, que tampoco están autorizadas para dictar instrucciones sobre la forma en que han de ejercer su competencia las autoridades inferiores.

Podemos observar que al igual que en una Federación en los Estados unitarios, hay determinadas competencias que se sustraen a los órganos centrales para atribuir las a las colectividades públicas inferiores.

Sin embargo, las diferencias de origen existen. En una federación la soberanía Política, los derechos y las obligaciones se dividen entre los 2 órdenes políticos. En cambio la descentralización es una manifestación de la delegación de poderes como consecuencia del propio acto constituido.

Para el maestro Gabino Fraga, “La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque... en la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los poderes federales... los estados miembros son los que crean al Estado Federal,... su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos desconcentrados... es originaria en el sentido de que las

facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden reservadas a los Estados miembros”²¹.

Al respecto cabe señalar que la descentralización adopta tres modalidades que son: “Descentralización por región, por servicio y por colaboración. Un ejemplo típico de la descentralización por región es el municipio, sin embargo, este corresponde, en principio, a la descentralización política y a la descentralización administrativa, lo anterior atendiendo a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...”²².

En los Estados Unitarios llamados también Estados Centrales, se contraponen el Estado Federal, si los elementos de su estructura dependen o no de uno o varios órganos que forman el centro de poder del Estado; así el gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativa y judicial. No hay ningún otro órgano que comparta con él, el ejercicio del poder público. Por lo tanto, la centralización política es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades con menoscabo de las formas políticas locales o regionales²³, y por tanto, la Soberanía constituye un atributo exclusivo del Estado. A éste le corresponde, “la competencia de la competencia”, es decir,

²¹ FRAGA, Gabino. “*Derecho Administrativo*”. Ed. Porrúa, México, 1975, pág. 201.

²² SERRA Rojas, Andrés. “*Derecho Administrativo*”. Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1977, pág. 460.

²³ *Ibidem*. pág. 461

la facultad de delimitar su propia competencia. En uso de esa facultad, puede delegar en otras colectividades parte de las materias que le corresponden, modificando, en consecuencia, el régimen jurídico de aquellas. Esta diferencia se refleja en el distinto carácter de las normas que regulan, en uno y en otro caso, la autonomía y las facultades de autogobierno. En los casos de Estados unitarios descentralizados el régimen jurídico de las colectividades inferiores se establece y se puede modificar por una ley ordinaria, mientras que las competencias de los Estados miembros de una federación se fijan en la constitución y sólo pueden alterarse por medio de enmiendas constitucionales.

En la doctrina política y administrativa se utilizan mucho las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica legal y práctica de potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado Soberano y esas comunidades o entidades locales y territoriales.²⁴

Razón por la cual, tanto la descentralización y la desconcentración, tienen un marcado matiz político.

Por lo que, tanto la descentralización como la desconcentración en un carácter estrictamente administrativo, son variantes de las formas de organización de los elementos que conforman la estructura administrativa del Ejecutivo Federal y la

²⁴ Cfr. ACOSTA Romero, Miguel. *“Teoría general del derecho administrativo”*. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1981, pág. 166.

descentralización política corresponde a la forma de estado o gobierno, en ella existe autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial ya sea del Estado, de la Federación o del Municipio.²⁵

Otra diferencia es que en el caso de la descentralización, los órganos inferiores, aunque puedan actuar con independencia de las autoridades estatales, quedan sometidas al control de éstas, que pueden llegar hasta la necesidad de la aprobación previa o a la posibilidad de anulación de sus decisiones. A los Estados miembros, en cambio, se les atribuyen competencias exclusivas, que sustraen las materias que afectan a la competencia federal.

Finalmente, algunos autores como M. Mouskheli, afirman que otra diferencia entre Estados unitarios y Estado Federal, es que en este último, los Estados miembros participan en la formación de las decisiones Federales.²⁶

En síntesis, los dos conceptos aludidos son de naturaleza distinta:

“El Estado Federal es una institución política, mientras que la descentralización y la desconcentración afirma Ludo van Warwe son remedios administrativos a dificultades administrativas. El federalismo es un remedio político para males políticos”.²⁷

²⁵ *Ibidem.* pág. 197 y sigs.

²⁶ MOUSKHELI M. “*Teoría jurídica del Estado Federal*”. Trad. por Armando Lázaro y Ros, Ed. Editora Nacional, México, 1981, pág. 278 y 279.

²⁷ LUDO Van Warwe, citado por Díaz-Monasterio-Guren Félix de Luis, et. al.. *Ob. Cit.*, pág. 17.

Sin embargo, la descentralización tiene una indiscutible trascendencia política y constituye la primera opción que deben ensayar los Estados Unitarios, que necesitan aumentar la autonomía de sus corporaciones territoriales.

La mayoría de las naciones hoy existentes han adoptado la forma de Estados Unitarios, pero hay también un número importante de países Federales distribuidos entre los cinco continentes, baste señalar que “en el mundo hay más de 40 países que aplican principios federales. Y más del 40% de la población mundial vive hoy en un país federal”²⁸ como ejemplo referiremos los siguientes países por continente:

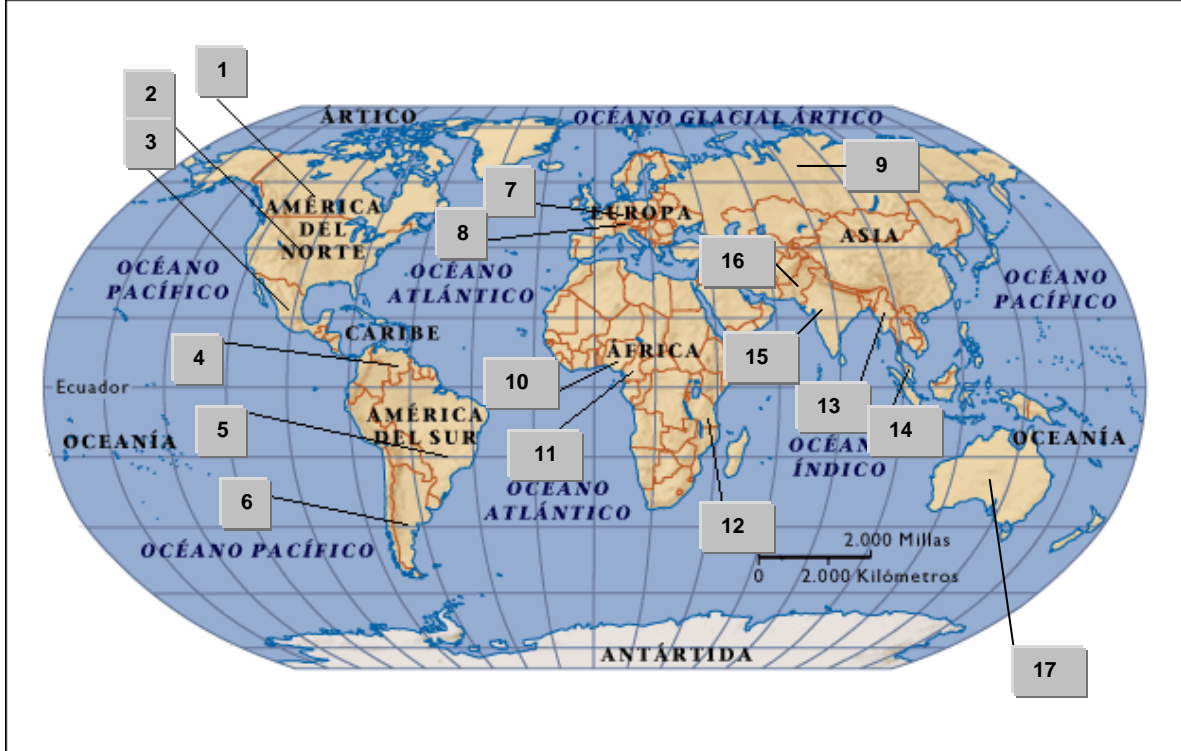
AMÉRICA	EUROPA	ÁFRICA	ASIA Y OCEANÍA
1. Canadá	7. Alemania	10. Nigeria	13. Myanmar (antes Birmania)*
2. Estados Unidos	8. Austria	11. Camerún	14. Malasia
3. México	9. Rusia	12. Tanzania	15. India
4. Venezuela			16. Pakistán
5. Brasil			17. Australia
6. Argentina			

29

²⁸ Joseph Borrel (Presidente del Parlamento Europeo). *Un futuro Federal para la Unión Europea*. Tercera Conferencia Internacional sobre Federalismo, 3 marzo 2005, Bruselas, Bélgica.

* Myanmar (antes Birmania) está rodeado por Bangladesh e India al Oeste, China al Norte y Tailandia al Este. La unión de Birmania nació en 1948 y en 1974 fue nombrado la República Socialista de Birmania. El nombre del Estado fue cambiado a la Unión de Myanmar en 1989. Cfr. ALMANAQUE MUNDIAL 2003, N° 49, Año 49, Ed. Televisa S. A. de C. V., México, 2003, págs. 491 y 492.

²⁹ CALZADA Padrón, Feliciano. “*Derecho constitucional*”. Ed. Harla, México, 1999, págs. 210 y 211.



30

Es innegable que la forma Federal parece resultar especialmente apta para los Estados con gran extensión territorial. Sin embargo, las federaciones de Estados han surgido como consecuencia de diferentes procesos. “Un gran número de ellos proceden de anteriores confederaciones que han evolucionado hacia otras modalidades, como consecuencia, del defectuoso funcionamiento de casi todas ellas y, también porque en su seno se iban debilitando las divergencias y reforzándose los intereses comunes”³¹, ejemplo de ello lo

³⁰ <http://go.hrw.com> (atlas).

³¹ CH. Durand. “*El Estado Federal en el Derecho positivo, recogido en el Federalismo*”. Ed. Tecnos, España, 1965, pág. 209.

tenemos en “1848 con la confederación Suiza, que después de múltiples luchas internas, se convirtió en Estado Federal”.³²

Así, la base del federalismo es el Estado Miembro o entidad federativa en sentido estricto que posee autonomía legislativa y constitucional, pero esta autonomía es limitada, porque las entidades federativas poseen una Constitución con potestad restringida, sujeta a la Constitución Federal en lo que se refiere al reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales fijados en la misma.

Algunos autores sostienen que el Estado Federal, surge con la Constitución Norteamericana por la unión de los 13 Estados independientes en que se transformaron las colonias inglesas después de la revolución de 1776, quienes declararon unánimemente el 4 de julio de ese año que:

“Cuando en el curso de los acontecimientos humanos se hace necesario que un pueblo rompa los lazos políticos que los han unido a otro, para ocupar entre las naciones de la tierra el puesto de independencia e igualdad a que le dan derecho las leyes de la naturaleza y el Dios de esa naturaleza, el respeto decoroso al juicio de la humanidad exige que declare las causas que lo han llevado a la separación. Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que todos les confiere su Creador ciertos derechos inalienables, entre los cuales están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno tiende a destruir esos fines, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, a instituir un nuevo gobierno que se

³² SIGG, Oswald. “*Las Instituciones Políticas de Suiza*”. 3ª ed., Ed. Pro Helvetia, Fundación Suiza para la cultura, Suiza, 1991, pág. 28.

funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en aquella forma que a su juicio garantice mejor su seguridad y felicidad. La prudencia aconseja, en verdad, que no se cambie por motivos leves ni transitorios gobiernos largo tiempo establecidos; y en efecto, es de común conocimiento que la humanidad está más dispuesta a sufrir mientras sean tolerables sus males que hacerse justicia aboliendo las prácticas a que está acostumbrada. Sin embargo, cuando una larga serie de abusos y usurpaciones dirigidas invariablemente hacia el mismo objetivo, demuestra el designio de someter al pueblo a un despotismo absoluto, es su derecho, es su deber, derrocar a ese gobierno y establecer nuevas garantías para la futura seguridad. Tal ha sido el paciente sufrimiento de estas colonias; y tal es ahora la necesidad que las obliga a reformar su anterior sistema de gobierno. La historia del actual rey de la Gran Bretaña es una historia de repetidos agravios y usurpaciones, encaminados todos directamente hacia el establecimiento de una tiranía absoluta sobre estos Estados. En prueba de esto, sometamos los hechos al Juicio de un mundo imparcial...”³³

En síntesis; “El Estado Federal, es una realidad respecto al poder, una forma de descentralización que favorece la libertad, porque en todas las ocasiones que el poder se centraliza en una sola persona, tiende a tornarse arbitrario. Así lo entendió también el revolucionario francés, en cuya apreciación el concepto material de la Constitución consiste en la garantía de derechos y en la división funcional del poder, según se desprende del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 que establece: toda sociedad, en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”.³⁴

³³ <http://www.rinconcastellano.com>. (Preámbulo en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, 4 de julio de 1776).

³⁴ GONZÁLEZ González, María de la Luz. *Op. Cit.*, pág. 243.

En este orden de ideas, el Maestro Sánchez Bringas propone los siguientes criterios para determinar las formas de Estado, y afirma que éstas se refieren a la manera en que éstos se organizan en su totalidad, conforme a la disposición que guarda cada orden normativo.

Considera que los elementos que permiten explicar la naturaleza jurídica de las formas de Estado, son dos: El número de las instancias de producción de normas generales y el número de ámbitos espaciales de aplicación a esas normas.³⁵

Por lo que bajo estos criterios, se afirma que existen tres formas de Estado: el unitario o centralista, el autonómico y el federal.

El Estado Central, es la primera forma estatal donde existe un órgano de producción de normas generales y un ámbito espacial de aplicación, es decir, el sistema jurídico del Estado se integra con un orden normativo.

En el Estado autonómico existen dos instancias de producción de normas generales: el parlamento central y las asambleas provinciales. El primero tiene a su cargo las modificaciones de la Constitución y la producción de normas generales convencionales o leyes. Las asambleas provinciales también producen normas generales pero siempre restringidas a sus circunscripciones territoriales; además, no participan en la aprobación de reformas

³⁵ Cfr. SÁNCHEZ Bringas, Enrique. “*Derecho Constitucional*”. Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 301.

constitucionales. Existen dos ámbitos espaciales de aplicación de las normas generales: el territorio nacional en su totalidad para las reformas constitucionales y para las leyes del parlamento central y el territorio de cada provincia para la función legislativa de su asamblea³⁶.

1.1.2.2.1. Instancias generadoras de normas en el Estado Federal.

En el Estado Federal se encuentran tres instancias generadoras de normas generales. La primera es la del Estado federal y su órgano productor de normas generales, que se compone del órgano legislativo de la federación o congreso federal y de las legislaturas de los Estados y tiene a su cargo, las modificaciones constitucionales que disponen de todo el territorio nacional como ámbito espacial de aplicación. En la segunda instancia, que es de la Federación, se observa un congreso que se integra con dos cámaras: la de diputados o representantes de la nación y la de senadores o cámara de los Estados, que representan los intereses de las entidades federativas. En esta instancia normativa se producen las leyes federales relativas a las materias que específicamente se determinan o se reservan dentro de la competencia de la federación. El ámbito de aplicación de estas normas también es el territorio nacional en su integridad. La tercera instancia corresponde a los Estados miembros que disponen de sus respectivas legislaturas o congresos. Estos órganos legislativos producen las normas generales que son de su competencia, de acuerdo con las reglas definidas en la Constitución del Estado

³⁶ *Idem.*

Federal y la aplicación de las normas que producen los congresos de los Estados se restringen a cada uno de sus respectivos territorios.

El Estado Federal es la forma estatal donde existen tres diferentes instancias de producción normativa general y dos ámbitos espaciales de aplicación que corresponden, por una parte, a la instancia constituyente y a la instancia constituida de la Federación y por la otra, a la instancia constituida de los Estados miembros. La eficacia normativa de esta forma de Estado tiene como principales efectos la descentralización normativa, política, económica, social y la autonomía constitucional, política, administrativa, legislativa y jurisdiccional de los estados miembros, con la coexistencia de diversos niveles de gobierno.³⁷

“En un Estado federal, tanto los órganos centrales de la federación como los Estados miembros ejercen el poder del Estado. Lo característico del Estado federal consiste en que las competencias, en conjunto, estén repartidas entre los órganos centrales de la federación y los Estados miembros en forma tal que exista un dualismo de centros de decisión (Scheuner) y, sobre todo, ni los primeros ni los segundos posean para sí la supremacía de las competencias. Si los órganos centrales del Estado federal tuvieran poder soberano y, consecuentemente, supremacía de competencias, podrían reducir o incluso suprimir completamente las competencias de los Estados miembros. Entonces, el Estado total no sería otra cosa que el Estado unitario descentralizado, pero no una estructura estatal de género propio. Si por el contrario, las entidades federativas poseyeran la supremacía de competencias, podrían sustraerse, a su antojo, de las competencias de la federación, lo que de nueva cuenta no corresponde a la naturaleza propia del Estado federal. La singularidad del hecho político que se denomina “Estado Federal”, radica en que los Estados miembros no quedan simplemente a merced de la decisión de los órganos centrales, pero tampoco pueden reivindicar para sí, a voluntad,

³⁷ *Ibidem.* pág. 293 y 396.

su existencia propia como Estados. Esta situación constitucional, en la que los órganos centrales no pueden disponer sobre el ámbito de competencia de los Estados miembros, ni éstos sobre la esfera de competencia de los órganos centrales, es del todo concebible como realidad política, primeramente como tipo ideal del Estado federal. Contra esta definición conceptual no puede objetarse que la Constitución positiva de uno u otro Estado, que se autodenomina “Estado Federal”, otorga supremacía de competencia a los órganos centrales. Dicho Estado no es verdadero Estado federal, aunque incorrectamente se llame así. Hablar de las entidades que componen el Estado Federal como de “estados”, sin importar que no dispongan de la supremacía de competencias, es una cuestión terminológica. Hacerlo significa que no se reconoce en la soberanía un atributo esencial del concepto de Estado”.³⁸

“La formulación de tipos con base a la organización del poder del Estado, parte de que éste no es exclusivamente un hecho político, sino, a la vez, “un poder político jurídicamente organizado”, plasmado en un sistema de competencias jurídicas. El criterio más importante de clasificación en este sentido es la cuestión del número de personas que controlan, directa o indirectamente, la supremacía de competencias y, por consiguiente, también las decisiones políticas y jurídicas fundamentales”.³⁹

Por todo lo ya referido, podemos concluir que el Estado Federal tiene las siguientes características.

³⁸ ZIPPELIUS, Reinhold. *“Teoría General del Estado”*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1985, pág. 68 y 69.

³⁹ *Ibidem*, pág. 162.

El origen del Estado Federal es la voluntad nacional, soberana, delegada transitoriamente en el poder constituyente, que la expresa en una ley Fundamental o Constitución; situación diversa ocurre en la confederación, ya que su base es un tratado internacional.

Cuenta con un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros; tiene un pueblo conformado por el propio pueblo de los Estados miembros, que en su conjunto integran el pueblo del Estado Federal.

Las entidades que en su conjunto integran la Federación, gozan de autonomía, no así de soberanía ya que ésta es única e indivisible, por lo que a nivel internacional la personalidad del Estado es única. Es indudable que el pacto federal tiene como fin una ordenación permanente, no simplemente temporal; a diferencia de la confederación en la que los Estados que la integran pueden tener el derecho de desligarse de la Unión mediante la denuncia del Tratado, Pacto o Unión, situación inadmisibles en una Federación.

1.2. LA SOBERANÍA ELEMENTO MODAL DEL ESTADO.

“La palabra –soberanía- deriva de las locuciones latinas ‘super omnia’ que significan: ‘sobre todo’. En términos generales, soberanía se utiliza como

sinónimo de poder, potestad, imperio y majestad, por eso, en una primera fase es posible identificarla con el poder del Estado. ”⁴⁰.

En un sentido etimológico la palabra Soberanía “viene de soberano, *superanus*, y de *omnia*” del latín vulgar, que significa el más elevado, el supremo. Así, soberanía, significa la calidad de supremo, en latín *supremitas*, implica potestas, es el superlativo, el poder más elevado en comparación con todos los demás.

Bajo este contexto, vale la pena recordar que G. Jellinek, alertó a tomar en vivo los procesos de la formación histórica, de la noción de soberanía, deduciendo así las consecuencias que de ahí se derivan para su naturaleza. Se afirma que la Soberanía es una categoría esencialmente histórica, es el producto, la consecuencia directa de la lucha del poder estatal con los otros 3 poderes: el Poder de la Iglesia, el Poder del Imperio y el Poder Feudal.⁴¹

La explicación de que en la antigüedad no haya podido existir la noción de la soberanía, es porque Grecia no tuvo necesidad de afirmarse como organización suprema, ya que era plenamente reconocida. Roma tampoco tuvo que recurrir a esta afirmación, porque no existía en el mundo poder semejante al del imperio.

⁴⁰ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004, p. 281.

⁴¹ Cfr. MOUSKHELI M. *Op. Cit.*, pág. 212.

Expresiones tales como *majestas*, *potestas* o *imperium*, reflejaron mas bien el carácter del poder público en el interior, la grandeza y el poder del pueblo romano, dejando constancia de que el pueblo es la fuente de toda autoridad publica, pero es claro que no podemos confundir la soberanía con el poder público.

En la antigüedad como en el medievo se utilizaron para designar el grado más alto de poder: La *summa potestas*, *summum imperium*, *maiestas* y *plenitudo potestatis* por lo que podemos afirmar que tanto la problemática como el término soberanía, fueron consecuencia de las pugnas, sostenidas entre los poderes rivales encargadas en la iglesia y el imperio.⁴²

La razón profunda de que no se haya llegado en la antigüedad a establecer la noción de la soberanía estriba en que faltó un elemento esencial para el nacimiento de ésta: la oposición entre el poder estatal y otros poderes.

En cambio, el Estado Moderno se vio obligado a luchar contra varios otros poderes antes de poder afirmar su existencia y sólo tras una lucha de varios siglos consiguió salir vencedor con su carácter de poder supremo. Por lo que es imposible hacerse una idea acabada de la noción de soberanía sin antes comprender esta evolución.

⁴² Cfr. GONZÁLEZ González, María de la Luz. *Op. Cit.*, pág. 196.

Es innegable que el poder estatal ha tenido que luchar, en primer lugar, contra la Iglesia, específicamente la sostenida por el rey de Francia contra el Papa, para resolver este enfrentamiento se postularon como soluciones posibles las siguientes: que el Estado debía tener subordinación a la Iglesia, que el Estado y la Iglesia eran iguales, y finalmente, que la Iglesia debía guardar subordinación frente al Estado.

Sin embargo, a lo largo de la historia podemos identificar que en el siglo XIV la Supremacía del Estado se hace indiscutible, con la prisión de los Papas de Avignon⁴³. Por lo que posteriormente tuvo que luchar el poder estatal contra el imperio. Baste señalar, que llegó a sostener que:

Todos los Estados Cristianos están subordinados de *Jure* al Imperio. Es el emperador quien posee la plenitud o potestatis, Bartolus declara que quien

⁴³ El conflicto entre Felipe IV “El Hermoso”, Rey de Francia, y el Pontífice Bonifacio VIII, considerado como la última fase de la lucha medieval entre la autoridad secular y la eclesiástica se agudizó la noche del 13 de julio de 1301, fecha en que el Monarca ordenó encarcelar a Bernardo Saiset, Obispo de Pamiers, ya que el nuncio por su franqueza y claridad generó la ira de Felipe El Hermoso. Ante tal acontecimiento Bonifacio tomó a su cargo enérgicamente la defensa de su nuncio. Por lo que emitió una Bula especial en donde convocaba a un Concilio en Roma, sin embargo el documento pontificio fue alterado y se hizo publicar el supuesto documento por Felipe El Hermoso. En el mismo se afirmaba que el Rey de Francia estaba sometido al Papa no sólo en lo espiritual, sino también en lo temporal (Conflicto de las dos espadas: la espiritual y la temporal: aquella es de la Iglesia, está para la iglesia; aquella la empuña el sacerdote, ésta el Rey pero según la dirección del sacerdote).

En 1303, Bonifacio afirmó su inocencia ante las calumnias lanzadas por los ministros franceses y redactó una Bula de excomunión contra Felipe El Hermoso, en donde además absolvía a sus súbditos del juramento de fidelidad. La respuesta fue que el 8 de septiembre de 1303 Guillermo de Nogaret, canciller del Reino al grito de : “¡Viva el Rey de Francia! ¡muera el Papa Bonifacio!”, irrumpió en el castillo donde residía el Pontífice, quien avisado del asalto enemigo, después de vestir los hábitos pontificales, se sentó en el trono en espera de lo que pudiera pasar. Y fue precisamente Sciarra quien dio una bofetada al Pontífice y lo encarceló por tres días, ya que el pueblo de Anagni guiado por el Cardenal Luca de Fieschi, se levantó y libertó al Pontífice. Sin embargo, el anciano sufrió una conmoción mortal y el 11 de octubre del mismo año, es decir, al cabo de un mes de su liberación, murió. Cfr. CASTIGLIONI, Carlo. “*Historia de los Papas*”. Tomo II, 2ª ed., Ed. Labor S. A., España, 1964, pág. 34.

sostenga lo contrario es un hereje; y el Papa Pío II escribe a Federico III que todos los pueblos están por derecho, subordinados a él.⁴⁴

En la lucha del poder Estatal contra el poder Feudal, su suerte varió según los países: en Inglaterra consiguió Guillermo el Conquistador, mediante la supresión del dominio de los anglosajones, subordinar directamente el pueblo al poder real. En Francia por el contrario, para reconstruir la unidad fue necesario invertir varios siglos.⁴⁵

La ayuda de los Juristas para proclamar inalienable el dominio real fue inestimable. Los Reyes utilizaron en su lucha tres órdenes de principios Jurídicos: los del derecho Romano, el principio de interés general representado por el rey y los principios del derecho feudal. Este trabajo de unificación inició en el siglo XII y quedó casi acabado a fines del siglo XV, ya en el siglo XIII se proclama la teoría de que el rey es soberano de todo el reino y de que está por encima de los señores feudales, se pronuncian los jurisconsultos por la unidad del Estado y se declaran adversarios de todo sistema que suponga desmembración. “Así fue como el concepto... de la soberanía real, que empezó siendo una noción relativa y comparativa, llegó a convertirse en noción absoluta. Por tanto desaparecen las antiguas teorías según las cuales el poder público recibía su autoridad del sistema jurídico del imperio.

⁴⁴ Cfr. MOUSKHELI Michel. *Op. Cit.* pág. 46.

⁴⁵ *Ibidem.* pág. 48 y 49.

1.2.1. Jean Bodin.

En pleno siglo XVI, Jean Bodin es el primero en establecer la definición de soberanía en su obra magna *Los Seis Libros de la República*, en ella sostiene:

“La Soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república y ésta la define como el recto gobierno de varias familias, y de lo que le es común, con poder soberano, es preciso ahora aclarar qué significa poder soberano... Este poder es perpetuo, puesto que puede ocurrir que se conceda poder absoluto a uno o a varios por tiempo determinado, los cuales, una vez transcurrido éste, no son mas que súbditos. Por tanto no puede llamárseles príncipes soberanos cuando ostentan tal poder, ya que sólo son custodios o depositarios, hasta que place al pueblo o al príncipe revocarlos... Por esta razón, la ley manda que el gobernador del país, o el lugarteniente del príncipe, devuelva una vez que su plazo ha expirado, el poder, puesto que sólo es su depositario y custodio”.⁴⁶

Por tanto para Bodin el principal atributo de la soberanía o del príncipe soberano, es el de expedir y derogar leyes sin contar con el consentimiento ni la opinión de nadie, pues de lo contrario sería un súbdito y no un soberano, por lo que el soberano *legibus solutus*. Dicho atributo también le permite declarar la guerra o hacer la paz, siempre y cuando ese poder se reciba solo de Dios por que si se lo otorga alguien más se es súbdito.

⁴⁶ BODIN, Jean. “*Los Seis Libros de la República*”. 3ª ed., Ed. Tecnos, España, 1997, págs. 97-98.

Sin embargo, la postura de Jean Bodin es cuestionable, pues el pueblo no debe estar sometido a la voluntad de una persona o grupo de personas, porque aun cuando haya delegado su soberanía tiene derecho a que se le rindan cuentas tal como ha quedado asentado en el siglo XVIII por los enciclopedistas*.⁴⁷

1.2.2. Thomas Hobbes.

Thomas Hobbes en su obra “El Leviatán” describe el estado de naturaleza presocial en donde la condición del hombre es la guerra de todos contra todos, en la que cada uno esta gobernado por su propia razón y siendo así no puede haber seguridad para nadie.

Por lo que es necesario que cada persona renuncie a una parte de su libertad misma que, por tanto la restringe para poder salvaguardar la seguridad en su

* “Desde su aparición, la enciclopedia, cuyo título original de esta obra fue *Enciclopedia o Diccionario razonado de las ciencias, de las artes y de los oficios*, se inició en 1751 y se terminó en 1772 en su primera parte, y de 1777 a 1780 en su segunda parte, para constituir en su conjunto 35 volúmenes, fue considerada como el mejor resumen de las ideas burguesas de Francia del Siglo XVIII; siendo Denis Diderot y Jean Le Rond’D Alembert, Sus principales protagonistas. Diderot fue el encargado directo de la redacción de la Enciclopedia, escribiendo D’Alembert la introducción del Primer Volumen... También se contó, aunque con breve colaboración, con genios en lo político-social, filosófico, histórico y literario como Voltaire, Rousseau y Montesquieu... El primer volumen fue prohibido en los tiempos de Luis XV, aunque madame Pompadur siempre fue su simpatizante. El pensamiento racionalista de Diderot, trataba principalmente de difundir el descontento general ante la situación existente... mostrar al mundo de la época la suma de la civilización con matices radicales que dieran pie a una sociedad más justa, en donde la libertad, la igualdad y la fraternidad fueran la base fundamental... La Enciclopedia marca la ruptura con el pasado y habría de ser, para las ideas políticas, por su influencia en los impuestos, el sustento de la burguesía liberal que motivó la modificación de las estructuras financieras como resultado de la Revolución Francesa”. RESÉNDIZ Muñoz, Eduardo. “*Política e impuestos. Visión histórica*”. Ed. Porrúa, México, 1989, pág. 53.

⁴⁷ Cfr. BODIN, Jean. *Op. Cit.* pag. 46 a 67.

persona y bienes, logrando con ello el respeto de los derechos de todos. Dicha renuncia es a favor de alguien y así tenemos dos formas mediante las cuales el hombre puede abandonar su derecho: por transferencia, cuando desea que el beneficio recaiga en una o varias personas determinadas; o por simple renunciación, cuando a la persona no le importa a quien pueda beneficiar con tal acto. Por lo que "...se esta obligado o ligado a no impedir el beneficio resultante a aquel a quien se concede o abandona el derecho. Debe aquél, y es su deber, no hacer nulo por su voluntad este acto"⁴⁸ ya que cuando alguien transfiere su derecho, o renuncia a él lo hace en consideración a cierto derecho que recíprocamente le ha sido transferido o por algún otro bien que de ello espera.

"Un estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará la mayoría, el derecho de representar a la persona de todos, es decir, de ser su representante.

Así, de un Estado derivan todos los derechos y facultades de aquel o de aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido... Quienes acaban de instituir un Estado y quedan, por ello, obligados a considerar como propias las acciones y juicios de uno, no pueden

⁴⁸ HOBBS, Thomas. "*Leviatán*". Ed. Publicaciones Cruz O.S.A., México, 1981, pág. 15.

legalmente hacer un pacto nuevo para obedecer a otro, en cualquier caso, sin su permiso”.⁴⁹

1.2.3. Juan Jacobo Rousseau.

En su obra *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, Rousseau sostiene que la soberanía reside en la voluntad general, es decir, en el pueblo.

“Antes de examinar el acto por el cual el pueblo elige un rey, sería conveniente estudiar el acto por el cual un pueblo se constituye en tal, porque siendo este acto necesariamente anterior al otro, es el verdadero fundamento de la sociedad”.⁵⁰

Así, los hombres llegados al punto en que los obstáculos que impiden su conservación en el Estado Natural, superan las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en él. Entonces este estado primitivo no puede subsistir, y el género humano perecería si no cambiara su manera de ser.

⁴⁹ *Ibidem*, pág. 96.

⁵⁰ ROUSSEAU, Jean Jacques. “*El Contrato Social o Principios de Derecho Político*”. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1974, pág. 8.

Como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas sino solamente unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservación que el de formar por agregación una suma de fuerzas capaces de sobrepujar la resistencia, de ponerlas en juego con un solo fin y de hacerlas obrar unidas y de conformidad.

Esta suma de fuerzas no puede nacer sino del concurso de muchos, pero constituyendo la fuerza y la libertad -principales instrumentos para su conservación- de cada hombre, ¿cómo podría comprometerlos sin perjudicarse y sin descuidar las obligaciones que tiene para consigo mismo? Esta dificultad, concretada a un objeto, puede enunciarse en los siguientes términos: El acto de asociación implica un compromiso recíproco del público con los particulares y que, cada individuo, contratando, por decirlo así, consigo mismo, se haya obligado bajo una doble relación, a saber, como miembro del soberano para con los particulares y como miembro del Estado para con el soberano.

Además, estando formado el cuerpo soberano por los particulares, no tiene ni puede tener interés contrario al de ellos; por consecuencia, la soberanía no tiene necesidad de dar ninguna garantía a los súbditos, porque es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a todos sus miembros. El soberano, por la sola razón de serlo, es siempre lo que debe ser.

Por lo que, a fin de que este pacto social no sea, pues, una vana fórmula, él encierra tácitamente el compromiso, que por sí solo puede dar fuerza a los otros, de que, cualquiera que rehusé obedecer a la voluntad general, será

obligado a ello por todo el cuerpo; lo cual no significa otra cosa sino que se le obligará a ser libre, pues tal es la condición que, otorgando cada ciudadano a la patria, le garantiza de toda dependencia personal, condición que constituye el artificio y el juego del mecanismo político y que es la única que legitimó las obligaciones civiles, las cuales, sin ella, serían absurdas, tiránicas y quedarían expuestas a los mayores abusos.⁵¹

Por lo que, “siendo la soberanía el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es mas que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad”.⁵²

No teniendo la autoridad soberana otra fuerza que la del poder legislativo, no obra sino por medio de las leyes, y siendo estos actos auténticos de la voluntad general, el soberano solo puede actuar cuando el pueblo esta reunido.

Así, desde el instante en que se reúne el pueblo legítimamente en cuerpo soberano, cesa toda jurisdicción de gobierno; el poder ejecutivo queda en suspenso y la persona del último ciudadano es tan sagrada e inviolable como la del primer magistrado, porque ante el representado desaparece el representante.

⁵¹ Cfr. *Ibidem*, pág. 10 y 11.

⁵² ROUSSEAU, Jean Jacques. “*El contrato social o principios de Derecho Político*”.*Op. Cit.*, pág. 14.

Sin embargo el abuso del gobierno, ha abierto el camino para el envío de diputados representantes del pueblo a las asambleas de la Nación.

La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los Diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Porque toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula.

La idea de los representantes es moderna; nos viene del gobierno feudal, bajo cuyo sistema la especie humana se degrada y al hombre se deshonra. En las antiguas repúblicas, y aun en las monarquías, jamás el pueblo tuvo representantes.⁵³

1.2.4. Leon Duguit.

León Duguit, sostuvo que el concepto de soberanía se basa en el falso supuesto de la superioridad de ciertas voluntades humanas sobre otras, suscita dificultades insolubles en cuanto origen y al titular del pretendido derecho de soberanía y contradice, además, el principio fundamental de que el Estado como cualquiera otra institución debe estar sometida al Derecho. Considera

⁵³ Cfr. ROUSSEAU, Jean Jacques. *Ob. Cit.*, pág. 48 y 52.

Duguit, de acuerdo con su método científico y realista para el cual el Estado en sí mismo no es más que un hecho resultante del proceso social de diferenciación entre gobernantes y gobernados, que no hay ni puede haber voluntades humanas que intrínsecamente sean superiores a otras. Todas son iguales en un plano positivo, humano. Por consiguiente, toda pretensión de hacer valer derechos subjetivos frente a otros, es absurda e insostenible. Todos los hombres deben someterse, por igual a la regla objetiva de Derecho.

De aquí “se desprende que el llamado derecho subjetivo de soberanía cae por su base. Porque o se origina en una voluntad humana superior, la cual no tiene fundamento, o proviene de una voluntad divina y esto queda fuera del dominio científico”.⁵⁴

1.2.5. Jean Dabin.

Defensor del concepto de soberanía, Dabin señala que el pensamiento de Duguit proviene de una errónea y caduca concepción del Derecho y del Estado, de tendencias positivistas. En efecto dice Dabin, es indudable que, por su naturaleza, no hay voluntades humanas superiores a otras, toda vez que ontológicamente y moralmente, todos los seres humanos son iguales, en cuanto a que son racionales y libres. “Pero sin necesidad de invocar esa pretendida

⁵⁴ GONZÁLEZ Uribe, Héctor. “*Teoría Política*”. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989, pág. 332.

superioridad metafísica, sí puede sostenerse que hay voluntades que, por su función en la vida social y política, y por el servicio que prestan a la empresa del bien público temporal, están calificadas para imponer a otras una cierta línea de conducta y determinadas obligaciones, aun por la fuerza cuando el caso lo amerite. Tampoco hay que buscar el origen de la soberanía en una voluntad superior a la de los hombres, como sería la de Dios”.⁵⁵

Ya que en realidad, “esta autoridad para ejercer eficazmente sus funciones, debe tener un derecho supremo de imposición sobre individuos y grupos que forman el Estado. Y ese Derecho Supremo es el que llamamos soberanía. Luego la soberanía es una consecuencia natural de la institución del Estado”.⁵⁶

Por lo que no hay que buscar su origen en pretendidas voluntades humanas o sobrehumanas.

1.2.6. George Jellinek.

En su obra Teoría General del Estado, Jellinek expone que la soberanía en su origen histórico fue una concepción de índole política que más tarde se condensó en jurídica. Así, la define respecto de su contenido, como la

⁵⁵ *Ibidem.* pág. 333.

⁵⁶ *Ibidem.* pág. 334.

negación del Estado a cualquier otro poder; de lo que se desprende que habrá una negación hacia el interior y otra al exterior; en la primera, el Estado no reconoce en su interior otro poder igual al de él mismo; en la segunda, no acepta alguno superior a él es decir al poder soberano de un Estado es, por tanto, aquel que no reconoce ningún otro superior a sí, es por consiguiente, el poder supremo e independiente. Esta última nota se manifiesta predominantemente en su vida exterior, esto es, en la relación del Estado Soberano con otros poderes, en tanto que la primera cualidad se hecha de ver, singularmente, considerándolo en su vida interior, en su relación con las personalidades que encierra dentro de sí”.⁵⁷

Jellinek piensa que es necesario precisar algunos conceptos que se habían confundido por las teorías del Estado ya que se había equiparado a la soberanía con el poder. El poder existe como una característica del Estado, es decir, el poder es esencial al Estado. Poder no significa otra cosa que una voluntad que actúa en la comunidad para que ésta realice sus fines.

Sin embargo, la voluntad puede tener contenido diverso porque todo poder fluctúa con el tiempo, a diferencia de la soberanía, que se mantiene siempre sin mutación, en tanto que precisamente se trata de un concepto fundamental y no substancial, por tanto podemos afirmar que la soberanía es un elemento modal pero no esencial del Estado.

⁵⁷ JELLINEK, Georg. “*Teoría General del Estado*”. Ed. Albatros, Argentina, 1976, pág. 356.

1.2.7. Hans Kelsen.

Influido por las ideas de Jellinek, y la filosofía Neokantiana de la escuela de Marburgo, Kelsen sostiene que al hablar de Soberanía del Estado, debía decirse Soberanía del Orden Jurídico, porque si el Estado esta plenamente identificado con un orden jurídico, en realidad la soberanía del Estado equivale a la soberanía de su propio orden normativo. Así cuando un orden jurídico se sustenta exclusivamente en sus propias normas, entonces tenemos que llegar a la afirmación de que ese orden es soberano. Éste, ya se trate de un orden, una comunidad, un órgano o un poder, debe ser tratado como lo más alto, lo supremo, por encima de lo cual no puede ubicarse una autoridad más alta que limite la función de la entidad soberana, no pudiéndose encontrar otra denominación que la de “la más alta autoridad”, el Estado es soberano si consideramos el ordenamiento del mismo como lo más alto, lo superior. Por lo que la autoridad es originariamente la característica de un orden normativo y sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos, y que otros individuos están obligados a obedecer.⁵⁸

⁵⁸ Cfr. KELSEN, Hans. *Op. Cit.* pág. 156 y 157.

Decir que el Estado es soberano significa que el orden jurídico nacional es un orden por encima del cual no existe otro superior. El único que podría suponerse como superior al orden Jurídico Nacional es el internacional, pero el señalar que un orden es superior a otro es emplear una expresión figurada, es decir, significa que un orden, el inferior deriva su razón de validez, su norma básica relativa de otro orden superior, en donde el internacional sólo es válido cuando es reconocido por el Estado. En este sentido, el holandés Hugo Krabbe, quien antes de Kelsen manifestó en su obra *Idea del Estado Moderno* el tránsito de la Soberanía del Estado a la Soberanía del Derecho, sosteniendo que “ya no vivimos bajo la autoridad de personas, ora naturales, ora artificiales (jurídicas) sino bajo la autoridad de normas de fuerzas espirituales. Estas fuerzas mandan en el sentido más estricto de la palabra”.⁵⁹

1.2.8. Herman Heller.

A diferencia de Kelsen, sostiene Heller que todo problema jurídico, tiene sus raíces tanto en lo sociológico como en lo ético político, es decir, todo problema jurídico parte de la realidad social. Así, el estudio de la soberanía tiene un carácter sociológico que no es otra cosa que la determinación de las relaciones existentes entre los conceptos poder y orden. Heller sostiene que el concepto de orden social puede entenderse de dos formas: como un orden social referido

⁵⁹ PALACIO Díaz, Alejandro del. *“Teoría Final del Estado”*. Ed. Porrúa, México, 1986, pág. 37.

a la conducta (efectividad) humana; aquí interesa la manera como los hombres actúan societariamente, independientemente de que cumplan con una norma o no. Sin embargo, por orden social también se puede entender un sistema de normas, es decir, un conjunto de reglas de conducta de observancia obligatoria, considerado como un orden jurídico determinado haciendo “abstracción” de la conducta humana. Así, todo sistema jurídico presupone necesariamente la voluntad humana, objetivada en una norma como regla de conducta a seguir, es decir el acto de voluntad se traduce en una norma, por lo que el orden jurídico, el Derecho, es el que nos interesa, pero debemos distinguir entre derecho entendido como principio Jurídico Fundamental y Derecho Positivo concebido como el conjunto de normas dictadas por la autoridad de la comunidad para limitar la conducta externa de los hombres, identificándose aquí una de las características del Derecho: la exterioridad.

Por tanto existen, Ordenes Jurídicos de Poder y Ordenes Jurídicos Contractuales, así la voluntad humana se encuentra necesariamente fundando un Orden Jurídico de Poder o contractual, por lo que la unidad decisoria en el caso de orden de poder, presenta dos matices, la universalidad y la eficacia. Así la unidad decisoria es universal al ser permanente y poder resolver la totalidad de los conflictos y es eficaz, al lograr efectivamente la limitación de las conductas. En este orden de ideas existe soberanía, si la unidad decisoria universal y eficaz, actúa libre y no se subordina a otra, por lo que se denomina unidad decisoria suprema por lo tanto, “la soberanía es la cualidad que pertenece al pueblo de crear libremente su derecho, y con él su estructura

política, sin intervención de ninguna otra autoridad, pero de tal suerte que se mantengan incólumes las ideas de justicia, a fin de que la relación de dominación no se convierta en un régimen de poder arbitrario; y la propia soberanía es la potestad de un pueblo que se manifiesta como la instancia decisoria suprema, para determinar la forma de su unidad y su destino en la historia universal”.⁶⁰

Así, Heller precisa que “...en la democracia contemporánea, la subordinación jurídica de los representantes ha alcanzado un grado altísimo, que nos obliga a hablar de la supremacía del pueblo como unidad sobre el pueblo como pluralidad. De esta manera, queda excluida cualquier forma de soberanía de los órganos estatales y, al mismo tiempo, queda identificada la soberanía del pueblo y la soberanía del Estado”.⁶¹ Aclarando, lo que debemos entender cuando señalamos al Estado como ente soberano es que “...la soberanía es la cualidad de la independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva. Este concepto en un aspecto positivo, significa que la unidad de voluntad a la que corresponda la soberanía es la unidad decisoria universal suprema dentro del orden de poder de que se trate.”⁶² Por lo que, la soberanía es elemento modal no esencial del Estado.

⁶⁰ GONZÁLEZ Uribe, Héctor. “*Teoría Política*”. Ed. Porrúa, México, 1982, pág. 345

⁶¹ HELLER, Hermann. “*La soberanía: contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*”. Ed. UNAM, México, 1965, pág.168

⁶² *Ibidem.* pág. 97

Así, la soberanía estatal se ostenta como la independencia que debe tener la unidad de acción y decisión frente a otras voluntades de unidad soberanas; puede afirmarse que cualquier intervención que sufra el Estado sobre estas cuestiones por parte de otra organización política decisoria, debe ser considerado como un auténtico ataque a la soberanía.

1.2.9. Dimensión externa de la soberanía. Tratado de Versalles.

Por lo antes expuesto, es innegable que el temor a la repetición de la Primera Guerra Mundial llevó a desconocer la dimensión externa de la soberanía, incluso se llegó a pensar que era indispensable suprimir el concepto, a fin de hacer posible una comunidad de pueblos libres unidos para un Derecho Internacional a fin de evitar otra guerra. Así, las potencias vencedoras crearon por el Tratado de Versalles*, la Sociedad de las Naciones, cuya misión sería

* Con este tratado, el 28 de junio de 1919 se puso fin al estado de guerra entre los aliados y Alemania, impuesto por los vencedores sin negociación alguna, fue la expresión del espíritu de revancha que la crudeza de la lucha había exasperado y, en particular, la voluntad del nacionalismo francés... Destacan dentro de las cláusulas más drásticas de este tratado: que Alemania se hacía responsable del estallido del enorme conflicto, así perdió en total 75,000 km² de territorio además de las posesiones coloniales africanas, asiáticas y oceánicas... El Tratado de Versalles contenía además, cláusulas militares: reducción del ejército alemán... entrega de la flota de guerra a Gran Bretaña (sin embargo la flota alemana destruyó sus buques hundiéndolos en la Bahía de Scapa-Flow)... A pesar de las durísimas condiciones, el Tratado no afectó en profundidad a la potencia germánica... los términos del tratado ocasionaron una violenta propaganda alemana de la que tomó después su fuerza el nacional socialismo. Cfr. ENCICLOPEDIA MONITOR-SALVAT. Tomo II, Ed. México Editores, 1965, pág. 6128.

generar la armonía de los pueblos mediante el respeto al Orden Jurídico Internacional.⁶³

“Sin embargo, la problemática adquirió perfiles más dramáticos durante la Segunda Guerra Mundial, el genocidio propiciado por el nacional-socialismo y la destrucción de Nagasaki e Hiroshima, amén de millones de vidas perdidas en los campos de batalla, horrorizaron al género humano, haciendo pensar en un holocausto final y total en caso de darse una Tercera Guerra Mundial. Ante el naufragio de la sociedad de las naciones y la bipolaridad del mundo, escindido en occidental y oriente, las potencias victoriosas en armonía con otras naciones, constituyeron la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para proteger los derechos del hombre e impulsar la asistencia entre las naciones, para un encuentro de soluciones internacionales ya sea con motivo de conflictos de carácter social, cultural, económico político, y sobre todo bélicos; y al respecto la carta que da origen a esa organización otorga prioridad a la soberanía, al fomentar entre las Naciones, relaciones de amistad, fundadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos de lo que se vislumbra que la soberanía es un supuesto previo para el Derecho Internacional, ya que de no existir Estados soberanos interrelacionados, el Derecho Internacional sería nulo”⁶⁴.

⁶³ Cfr. GONZÁLEZ González, Maria de la Luz. *Op. Cit.* pág. 208.

⁶⁴ GONZÁLEZ González, Maria de la Luz. *Op. Cit.* pág. 209.

Este organismo internacional ejerce sus funciones con un principio de mayoría, mismo que ha sido limitado de *ipso* por el derecho de veto otorgado a las grandes potencias, que conforman el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, integrado por Francia, Inglaterra, Rusia, Estados Unidos de Norteamérica y China; lo que se considera como un grave ultraje para el Derecho Internacional, porque el veto de estas grandes potencias conforma una desigualdad entre los Estados, ya que no puede ser entendible una sociedad de clases a nivel internacional, donde un grupo de países altamente desarrolladas que constituyen una clase pudiente de naciones, viva a expensas de una multitud de naciones semi o subdesarrolladas que forman una clase humilde de naciones. Así, es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando emerge un sistema internacional de interdependencia, caracterizado por un altísimo grado de concentración de poder a escala mundial, ya que la combinación de diferentes poderes entrelazados, como lo son los económicos, financieros, científicos, tecnológicos, culturales, ideológicos, sociales, políticos, diplomáticos, entre otros, crean la jerarquía mundial que abarca una cúpula de potencias pretendientes a la hegemonía en los países desarrollados y por consiguiente un mayor número de Estados con grado mínimo de desarrollo o de completo atraso.⁶⁵

La posición internacional contemporánea respecto a la Soberanía, no hace justicia a la realidad política porque no está acorde con ella, ya que el Estado

⁶⁵ Cfr. KAPLAN, Marcos. *“Problemas actuales del Derecho Constitucional: estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Soberanía Estatal- Nacional: retos e interrogantes”*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994, pág. 226.

contemporáneo, ya no es un centro de poder único y autónomo por el carácter de las relaciones internacionales entre los Estados individualmente, e incluso entre continentes las interdependencias económicas, son cada día más fuertes y estrechas a causa de fenómenos, jurídicos, económicos, políticos, ideológicos, etc., que propician que el poder político calificado como supremo haya ido perdiendo sus características originarias, diluyéndose los límites de los Estados, porque las tendencias hacia la colaboración internacional han comenzado a socavar los inveterados poderes de los Estados Soberanos, por lo que en el aspecto económico la unión de los principales países y centros financieros y bancarios internacionales en una red integrada única, lleva a una situación ya permanente o estructural de menor o nulo aislamiento respecto a los choques y cambios, ocurran donde ocurran, lo que puede dar lugar a cadenas de colapsos, como ocurre a partir del crash de Wall Street en 1929⁶⁶, o la caída de la bolsa de valores de China en 1998, que dio nacimiento al fenómeno conocido como efecto Dragón en los Mercados Asiáticos y que tuvo repercusiones incluso a nivel internacional.

Esta interdependencia, propicia el tan conocido problema del intervencionismo, de las potencias, de tal modo que el principio de que ningún Estado puede inmiscuirse en los asuntos internos de otro, necesita una severa revisión, considerándose que en una época crítica como la actual, no puede ser sostenido sobre bases sólidas el principio de la no intervención y de la igualdad, puesto que no se adapta a la realidad social ni política, por lo que se considera

⁶⁶ *Ibidem.* pág. 229.

que el concepto político jurídico de Soberanía está en crisis, debido a que el Estado Contemporáneo ya no es un centro de poder único autónomo por el carácter de las relaciones internacionales, en donde las interdependencias estatales son cada vez más vigorosas y estrechas a causa de fenómenos jurídicos, económicos, políticos, ideológicos, entre otros, que propician que el poder político calificado como supremo, haya ido perdiendo sus características originarias, debido a las nuevas tendencias hacia la colaboración internacional.

Baste referir que la empresa transnacional Enlaces Terrestres Nacionales, S.A. de C.V. (ETN) crea su propio espacio, tecnológico -economía- operativo, por encima de las fronteras nacionales, que no coincide o diverge de los espacios internos y sus componentes y procesos, se sobreponen a ellos y los trasciende en su función de su macroespacio global, la ETN produce y opera sus estrategias, organización y planificación, gestión, control, actividades y conductas.

Así los movimientos de bienes, servicios, personas se vuelven internos y autónomos. ETN llega con frecuencia a influir y hasta dominar a los poderes públicos de algunas de las naciones de implantación, obligados a negociar con ella en la debilidad y en la oscuridad⁶⁷.

Por lo que siguiendo el criterio de Jellinek, podemos afirmar que la Soberanía no es una cualidad esencial del Estado y por tanto es un elemento modal que

⁶⁷ *Ibidem.* pág 227.

ha evolucionado y que hoy en día sigue vigente; sin embargo, los teóricos no han logrado homogenizar su postura respecto al titular de la Soberanía, baste referir lo siguiente:

TEÓRICO	POSTULA RESPECTO A LA SOBERANIA
HOBBS	El Titular es quien detenta el poder.
JELLINEK	El Titular es el Estado.
KRABBE	El Titular es el Orden Jurídico.
HAURIOU	Radica en Dios.
TENA RAMÍREZ	Se encuentra en la Constitución.
ROSSEAU	El Pueblo es el Soberano.

1.3. LA CONSTITUCIÓN Y EL FEDERALISMO.

Iniciaremos por definir el término "Constitución". Etimológicamente *constitutio*, *as, ere stitui. Stitutum*, el cual se forma a su vez de la partícula *cum* que significa "con", y del verbo *statuere* (*statutu: is, ere, i, tum*). *Constitutio (onis)* viene del verbo latino *constituere* que significa poner, colocar, levantar, construir, fundar⁶⁸.

⁶⁸ Cfr. TAMAYO y Salmorán, Rolando. "Introducción al Estudio de la Constitución". Ed. UNAM, México, 1989, pág. 40.

“El concepto Constitución, comprende diferentes significados, ya que todo posee una constitución, baste referir que podemos hablar desde la constitución del aire hasta la constitución de una sociedad mercantil; por tanto, el Estado también cuenta con una Constitución, es decir, el conjunto de reglas fundamentales que organizan la sociedad política, las cuales establece la autoridad y garantizan la libertad de los habitantes en un pueblo”⁶⁹.

En un sentido eminentemente jurídico, Constitución es entendida como el "Conjunto de disposiciones ora consuetudinarias, ora escritas, aceptadas o elaboradas en forma solemne que regulan la organización y las relaciones de los poderes públicos y señalan los derechos y las libertades de los ciudadanos"⁷⁰.

1.3.1. Ferdinand Lassalle y su Teoría de la Constitución.

A partir de lo ya expuesto, cabría preguntarnos ¿qué es una Constitución? y Ferdinand Lassalle sostiene que la Constitución no es una ley como cualquier otra, sino la ley fundamental del país, así la expresión de fundamental lleva implícita la noción de una necesidad activa, una fuerza eficaz que hace, por ley de necesidad, que lo que sobre ella se funda sea así y no de otro modo, por lo que a partir de la creación de la ley fundamental, no pueden promulgarse otras

⁶⁹ CABANELLAS, Guillermo. “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*”. Tomo II, Ed. Heliasra SRL, Argentina, 1981, pág. 315.

⁷⁰ DEBBASCH, Charles, *et. al.* “*Diccionario de términos políticos: Estado, Vida Política, Relaciones Internacionales*”. Ed. Themis, Colombia, 1985, pág. 72.

leyes contrarias. Al respecto cabe señalar que en el país existen fuerzas activas que influyen en todas las leyes promulgadas, obligándolas a ser necesariamente, hasta cierto punto, lo que son y como son, y estas fuerzas a las que aludimos, residen en los factores reales de poder, que rigen en una sociedad determinada, y son esa fuerza activa y eficaz que informan a todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad haciendo que sean, en sustancia, tal como son⁷¹.

Así, podemos afirmar que la Constitución de un país es la suma de factores reales de poder, (Constitución Real), los cuales tienen expresión escrita en una hoja de papel (Constitución Escrita) y a partir de ese momento incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en Derecho o Instituciones Jurídicas. Por lo que, arribamos al conocimiento de que, en todo momento de la historia, (siguiendo a Lassalle), cada país tiene y ha tenido una Constitución Real (factores reales de poder), lo específico de los tiempos modernos no son las constituciones Reales, sino las Constituciones Escritas. Lasalle afirma en su magna conferencia* que: los problemas constitucionales no son problemas de derecho, sino de poder, y al ejército constituye el más importante y decisivo de todos los soportes del poder organizado; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder, y las constituciones escritas sólo tienen valor

⁷¹ Cfr. LASALLE, Ferdinand Johann Gottfried. “¿Qué es una Constitución?”. Ed. Colofón S.A., México, 1993, pág. 35.

* La obra de Lasalle la constituyen dos conferencias pronunciadas en la ciudad de Berlín en 1862 sobre problemas constitucionales.

cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social de un Estado⁷².

1.3.2. Carl Schmitt y el concepto absoluto de Constitución.

Schmitt, autor de la "Teoría de la Constitución", sostuvo que si queremos llegar a una inteligencia, hay que limitar la palabra Constitución a la Constitución del Estado, referida ésta a la unidad política de un pueblo. Así, Schmitt elaboró cuatro conceptos de Constitución de Estado: un concepto absoluto, un concepto relativo, un concepto positivo y un concepto ideal, para explicar la "realidad multifacética de la constitución del Estado"⁷³.

En el concepto absoluto de Constitución, Schmitt se refiere a la Constitución como un todo unitario, una regulación fundamental que equivale a la norma de normas, suprema y última, sostiene que si faltara la Constitución, el Estado dejaría de existir, ya que ésta es su alma. El Estado es una constitución. "El Estado no tiene una Constitución << según la que >> se forma y funciona la voluntad estatal sino que el Estado es Constitución... El Estado cesaría de

⁷² Cfr. *Ibidem*. pág. 70 y 71.

⁷³ Giuseppe De Vergottini afirma que el concepto Constitución abarca múltiples aspectos ya que está, presente una realidad multifacética según las diferentes nociones de Constitución: una noción deontológica (En cuanto modelo ideal de organización estatal), una noción sociológica-fenomenológica (en cuanto modo de ser del Estado), una noción política (en cuanto organización basada sobre determinados principios de orientación), y una noción jurídica (identificada con el ordenamiento estatal, más estricto, con la norma primaria sobre la que se funda tal ordenamiento). Cfr. VERGOTTINI, Giuseppe de. "*Derecho Constitucional Comparado*". Ed. Espasa Calpe, España, 1985, pág. 130-131.

existir si cesa esta constitución, es decir, esta unidad y ordenación. Su constitución en su << alma >>, su vida concreta y su existencia individual"⁷⁴. La Constitución es un deber ser, ya que se trata de la normación total de la vida del Estado, de la ley fundamental, de la ley de leyes, por tal razón todas las demás leyes deben estar referidas a la Constitución. El Estado se convierte en una ordenación Jurídica que descansa en la Constitución como norma fundamental, la que designa una unidad y una totalidad, identificándose al Estado como un deber ser normativo.

El concepto relativo de Constitución, se refiere a ésta como una pluralidad de leyes particulares, es decir, el concepto de Constitución se relativiza hasta convertirse en concepto de ley constitucional en concreto, refiriéndose a la Constitución escrita y rígida que contiene las prescripciones orgánicas sobre las autoridades más importantes del Estado y las garantías de sus miembros. "La relativización del concepto de Constitución consiste en que en lugar de fijarse el concepto unitario de Constitución como un todo, se fija sólo el de ley Constitucional concreta, pero el concepto de ley constitucional se fija según características externas y accesorias, llamadas formales"⁷⁵. Así, las características de la ley Constitucional en sentido formal, son:

1.- La Constitución debe ser escrita, provenir de un órgano competente y crearse dentro de un cierto procedimiento.

⁷⁴ SCHMITT, Carl. "*Teoría de la Constitución*". Ed. Alianza Universidad Textos, España, 1982, pág. 30.

⁷⁵ *Ibidem.* pág. 37.

2.- Los cambios constitucionales deben estar sometidos a un procedimiento especial o a procedimientos difíciles lo que permitirá proteger la duración y estabilidad de la ley constitucional, aumentando su fuerza legal.

El concepto positivo de Constitución, se refiere a ésta como decisión de conjunto sobre modo y forma de la unidad política, siendo ésta la aportación medular de la teoría de Carl Schmitt, conocida como la "Teoría de las decisiones fundamentales de un orden jurídico", ya que el mérito de este autor, fue poner de relieve que hay ciertos principios fundamentales en el orden jurídico, los cuales son inmutables; de esta forma al analizar la constitución de Weimar, Schmitt concluyó que las decisiones fundamentales que ésta contenía eran:

1.- El principio de soberanía, por medio de la cual se decidía que Alemania fuera: a) Una república, b) Democrática y c) Federal;

2.- La idea de representación, y

3.- La decisión a favor del Estado burgués de Derecho, con sus principios:

a) Derechos fundamentales y b) División de Poderes.

Estas decisiones son la estructura, la base y el contenido principal de la Organización Política, y sobre ellas descansan todas las demás normas; estas

decisiones no pueden ser reformadas por el Congreso o el Parlamento sino únicamente por la voluntad del Pueblo,⁷⁶ misma que se traduce en el conjunto de decisiones políticas fundamentales que se dan a un pueblo en su organización estatal, de esta forma, la Constitución surge por un acto del Poder Constituyente, mediante el cual la unidad política decide conscientemente el modo y la forma del conjunto de la propia unidad, cuya existencia es anterior (no es que la unidad política surja porque se dé una Constitución, simplemente integra la forma y el modo de ésta). La Constitución es una decisión consciente de la unidad política. "En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del pueblo en la Democracia y del Monarca en la Monarquía auténtica... No hay ninguna Constitución sin tales conceptos existenciales" ⁷⁷.

El concepto ideal de Constitución es el contenido de una ideología, referida a una estructural política, adecuada a los principios rectores de un pueblo, esto es, la <<Constitución>>, es llamada así en un sentido distintivo y a causa de un cierto contenido. Anteriormente, se designaba como verdadera o auténtica a una Constitución, sólo cuando ésta respondía a un cierto ideal, y esto lo era solo cuando se cumplían las exigencias de libertad burguesa, de lo contrario, no se le daba el carácter de constitución. En tal sentido, el famoso artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789,

⁷⁶ Cfr. CARPIZO McGregor, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917". Ed. Porrúa, México, 1990, pág. 131.

⁷⁷ SCHMITT, Carl. *Op. Cit.*, pág. 47.

ordenaba: "toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de derechos ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución"⁷⁸, de esta forma se identificaba el concepto mismo de Constitución con una carta formalizada, con un contenido específico que garantizaba lo relativo a la ideología liberal; vemos claramente cómo se positiviza la idea del liberalismo burgués, que responde a un postulado: político de constitución. Así la división de poderes llegó a una característica básica del ideal, lo cual implicaba necesariamente que la Constitución fuera escrita, protegiéndose de esa forma la libertad burguesa frente al despotismo del Estado y por ende propiciar la "protección del ciudadano contra el abuso del poder del Estado... se crean seguridades contraataques estatales, y se trata de introducir frenos en el ejercicio del poder público...La tendencia del Estado burgués de Derecho va en el sentido de desplazar lo político, limitar en una serie de normaciones todas las manifestaciones de la vida del Estado y transformar toda actividad del Estado en competencias, limitadas en principio, rigurosamente circunscritas"⁷⁹. Es decir, para el ideal burgués, toda constitución deberá estar compuesta de dos partes importantes: una que garantice los derechos fundamentales del ciudadano frente al actuar arbitrario del Estado, es decir, una parte dogmática, y otra que contenga los lineamientos rectores de la organización interna del aparato estatal, es decir, una parte orgánica.

⁷⁸ VERGOTTINI de Giuseppe. *Op. Cit.*, pág. 134.

⁷⁹ SCHMITT, Carl. *Op. Cit.*, pág. 62.

1.3.3. Hans Kelsen y la norma fundamental hipotética.

En la Constitución de la República Austriaca de 1920, Kelsen afirmó que la doctrina tradicional desvió el objeto de estudio, y por ello contaminó al derecho; es por eso que él pugnó por una teoría pura donde "el objeto de estudio sólo contemple lo jurídico, esto es, el mundo normativo o del deber ser, recomendando a los Juristas que al hacer la ciencia jurídica, no debían incluir elementos ajenos al objeto de estudio del derecho"⁸⁰. Kelsen afirma que la Constitución primigenia o Norma Fundamental Hipotética, es aquella que no deriva de otra norma y, sin embargo, de ella se desprenden el resto de las normas que integran el sistema jurídico. De esta manera, la validez jurídica de la primera norma debemos suponerla y no tratar de explicarla, porque de hacerlo nos estaríamos apartando de nuestro objeto de estudio. Kelsen parte de estas consideraciones para suponer la validez jurídica de la primera norma. Esta norma fundamental hipotética no es positiva, ya que es una presunción, pero es fundamental, porque a partir de ella se inicia la producción normativa del sistema. La norma fundamental hipotética es denominada por Kelsen Constitución en sentido Lógico-Jurídico⁸¹ y la describe como aquélla que es históricamente la primera dentro del sistema normativo de un Estado. Después de esta Constitución se encuentra la Constitución en sentido Jurídico-Positivo, que es aquella norma fundamental "susceptible de sustentar la validez jurídica

⁸⁰ KELSEN, Hans. "*Teoría del Derecho y del Estado*". Ed. UNAM, México, 1988, pág. 25.

⁸¹ Cfr. SÁNCHEZ Bringas, Enrique. "*Derecho Constitucional*". Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 120.

de todo el sistema y de positivizarse a través de códigos, leyes, reglamentos, decretos, laudos y sentencias"⁸² y que se traduce en la Constitución vigente, la cual representa el nivel más alto dentro del derecho nacional.

Señala asimismo, que la Constitución en sentido jurídico positivo o constitución vigente, se divide en dos tipos: "la Constitución en sentido formal, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificados mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. La Constitución en sentido material está constituida por preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes"⁸³.

1.3.4. Herman Heller y la Constitución como ciencia de la realidad.

"Toda organización humana perdura en cuanto que constantemente renace"⁸⁴, afirma Heller, y precisamente por la constante renovación en la unidad y ordenación de la organización, denomina a la Constitución como ciencia de realidad.

"La Constitución del Estado no es proceso sino producto, no actividad sino

⁸² SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *Op. Cit.*, pág. 121.

⁸³ KELSEN, Hans. *Op. Cit.* pág. 147.

⁸⁴ HELLER Hermann. *Op. Cit.* pág. 268.

forma de actividad; es una forma abierta a través de la cual pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida"⁸⁵. La Constitución prevalece a través del cambio del tiempo y de las personas, gracias a la probabilidad de que se repitan en el futuro las conductas humanas que concuerdan con la Constitución, y esta probabilidad de repetición resulta de la normalidad de la conducta de los hombres conforme a la Constitución, es decir, la Constitución permanece gracias a una normalidad normada de la conducta de los miembros de la sociedad; debiéndose entender por normalidad normada, a aquélla adecuación de la conducta a la norma, ya que no podemos separar completamente la normalidad de la normatividad, el ser y el deber ser. "La normalidad tiene que ser fortalecida y complementada por la normatividad, con la actuación reiterada de los hombres, ya que las normas constitucionales no son solo actuaciones reiteradas, sino también criterio de valoración, ya que, por ejemplo, en la comunidad se roba y se asesina con cierta regularidad, sin que la normalidad se convierta en normatividad"⁸⁶.

1.3.5. Karl Loewenstein y el *telos* de la Constitución.

Karl Loewenstein, autor de la obra "Teoría de la Constitución", opina que: "...siendo la naturaleza humana como es, no cabe esperar que el detentador o

⁸⁵ *Ibidem*, pág. 2.

⁸⁶ CARPIZO McGregor, Jorge. *Op. Cit.*, pág. 39.

los detentadores del poder sean capaces por autolimitación voluntaria, de liberar a los gobernados, y a sí mismos del abuso del poder. Las instituciones para controlar el poder, deben ser creadas por un ordenamiento superior conscientemente, poniendo frenos la propia sociedad a los detentadores del poder en forma de sistema de reglas fijas en la Constitución, destinada a limitar el ejercicio del Poder Político"⁸⁷. En síntesis, observamos claramente cómo a través de la Constitución, el gobernado puede controlar el abuso de las autoridades públicas a través de la propia Carta Magna, en la que encuentra los medios de defensa. Por lo que a lo largo de la historia del constitucionalismo se confirma que su objetivo debe ser la búsqueda de los frenos al poder absoluto ejercido por los detentadores del poder. De esta forma, se busca el perfeccionamiento y una justificación espiritual, moral o ética de la autoridad. Así, "se deberá considerar como el *telos* de toda Constitución, la creación de instituciones para limitar y controlar el poder político; en este sentido cada Constitución presenta una doble significación ideológica: por un lado liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y por otro lado asignarles una legítima participación en el proceso del poder"⁸⁸. Por lo que ésta debe ser la finalidad o el *telos* de toda Constitución.

1.3.6. De la Confederación a la Federación como forma de Estado.

Por todo lo ya referido, podemos afirmar que la denominación de Estado

⁸⁷ LOEWENSTEIN, Karl, cit. por CASTILLO del Valle, Alberto. "*La Defensa Jurídica de la Constitución en México*". Ed. Grupo Herrero, S. A. de C. V., México, 1995, pág. 9.

⁸⁸ LOEWENSTEIN, Karl. "*Teoría de la Constitución*". Ed. Ariel S. A., España, 1986, pág. 151.

Federal se usó por primera vez en los tiempos de la Confederación Renana⁸⁹, empleándose como término opuesto al de confederación, pero es hasta la literatura alemana cuando se emplea con un contenido preciso la denominación de Estado Federal*.

Vale la pena referir que “de acuerdo con el criterio de Manuel García Pelayo, sabemos que la designación Estado Federal empezó a utilizarse en la época de la Confederación Renana, como término contrapuesto al de Confederación, no

⁸⁹ Es una región de Alemania, partida entre los tres Estados de Renania del Norte, Westfalia y Renania-Palatinado. El origen del término Renania tiene connotación prusiana. Renania definió la zona de ocupación del territorio alemán por parte de los aliados tras el Tratado de Versalles, que dio fin a la Primera Guerra Mundial. A principios del siglo XIX, como consecuencia de las guerras napoleónicas, el territorio que comprende este Estado pasó a formar parte de la Confederación del Rin. Renania del Norte-Westfalia, Renania Palatinado y Baden-Wurtemberg, son actualmente tres de los dieciséis Estados Federados de Alemania. Cfr. WOLFGANG Vöckenförde, Ernst. *Estudios Sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Trad. Rafael de Agapito Serrano, Ed. Trolta, S.A., 2000, p. 171.



El origen del término Renania tiene connotación prusiana. Se dice de los territorios situados en las orillas del Rin, Río de la Europa Central. Cfr. <http://www.embajada-alemana.org.mex>

* Desde los tiempos medievales, Austria había formado el Sacro Imperio Romano Germánico, dentro del cual Austria y Prusia constituían los reinos más fuertes, países gobernados por dos de las familias dinásticas más poderosas de Europa, los Habsburgo de Austria y los Hohenzullerm en Prusia, rivales además en el aspecto religioso ya que Austria se mantenía fiel al catolicismo después de la reforma protestante. Un intento importante de unificación de los Estados Alemanes fue el que hizo Napoleón I, cuando extendió el dominio de Francia hacia el Oriente, para someter a los países del Imperio Romano Germánico y crear en, 1806 la Confederación del Rhin con los Estados situados en la Alemania Renana, en un esfuerzo de destruir las estructuras feudales y en beneficio de la economía capitalista. Como resultado del Congreso de Viena, en el que Austria y Prusia tuvieron una importante participación, se formó la Confederación Germánica cuyas nuevas fronteras beneficiaban a estos dos reinos con más dominios territoriales. Por lo que, Austria al tener predominio en la Confederación, pudo hacer más sólida su posición como potencia imperial. Cfr. <http://www.artehistoria.com>

obstante, el vocablo no se introdujo en el Derecho Positivo, ya que continuaban utilizándose los conceptos de Federación o Confederación como equivalentes a Estado Federal; ejemplo de ello lo encontramos en el Tratado de París de 1814 y en la Constitución Suiza de 1848, por tanto, es en la literatura alemana donde surge la designación Estado Federal con un contenido exacto y como oposición entre las Confederaciones y las nuevas formas de organización, encarnadas en primer lugar en Estados Unidos de Norteamérica”⁹⁰.

Carl J. Friedrich, afirma que la adopción del federalismo depende principalmente de las circunstancias históricas de cada pueblo y su territorio, donde se trata de combinar un cierto grado de unidad con un cierto grado de diversidad⁹¹. "Por otra parte a pesar de que existen similitudes indiscutibles entre los estados federales de las distintas áreas u órbitas cada Estado Federal vive un federalismo a su manera. La condición étnica de los Estados, sus antecedentes históricos su sistema de distribución de competencias, la representación de las unidades subnacionales en el gobierno federal, la relación de los principios básicos de gobierno entre la federación y las entidades federativas, el sistema de partidos políticos, la condición económica y financiera de los gobiernos locales, etcétera, son factores cuya variedad de combinaciones dan por resultado distintas formas de ser federal. Prácticamente podría afirmarse, a pesar de la salvedad ya apuntada, que hay tantas formas de

⁹⁰ GONZÁLEZ González, María de la Luz. *Op. Cit.* pág. 241 y 242.

⁹¹ Cfr. MARQUET Guerrero, Porfirio. “*La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*”. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1975, pág. 223.

ser federal como estados federales existen"⁹².

El maestro Felipe Tena Ramírez nos explica en su libro Derecho Constitucional Mexicano, que el Federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia de los Estados Unidos, por virtud del juego de 2 fuerzas aparentemente desarticuladas, como lo fueron la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona Inglesa; de esta forma, para debilitar a la corona, es decir, las colonias se unieron y fortalecieron esa unión a fin de hacer un frente común y vigoroso frente a su lucha contra Inglaterra.

La unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un medio de desunirse de Inglaterra. Así se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central integrado por un presidente que designaba la corona y un gran consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; los asuntos de carácter local correspondían a las colonias. No obstante las colonias no se consideraban representadas en el parlamento Inglés que establecía los impuestos, en forma unilateral, ya que en su fijación no participaban.

Fue esta razón por la que a iniciativa de la Cámara de Massachussets en octubre de 1765, se reunió en Nueva York el primer Congreso Intercolonial de Tendencias Revolucionarias, que censuró a la Ley del Timbre, la cual imponía impuestos gravosos; y ahí reunidos los representantes de las colonias brotó una reacción de nacionalismo como medio de mantenerse firmes en la defensa de

⁹² MADRAZO, Jorge. “*Reflexiones Constitucionales*”. Ed. Porrúa, México, 1994, pág. 110.

los derechos comunes. El Segundo Congreso se reunió en la ciudad de Philadelphia donde se formuló la declaración de independencia de Inglaterra el 4 de julio de 1776.

Así, para mayo de 1787, se reunió en el Palacio del Estado de Philadelphia, una Convención Federal que, con el pretexto de enmendar los artículos de la confederación, dio como resultado la Constitución Federal Norteamericana. Aquella convención, presidida por Washington, era en verdad una Asamblea de los hombres más notables de los estados, de los cuales sólo estuvo ausente Rhode Island, y no obstante los grandes juristas ahí reunidos, rectores de universidades y profesores de derecho, su obra estuvo presidida por el sentido común y por una clara visión de realidad: La experiencia debe ser nuestra única guía; el raciocinio podría desviarnos; así se expresó Santiago Madison⁹³, uno de los miembros de la convención, resumiendo el espíritu que campeó en aquella reunión.

Dentro de la asamblea destacaron dos tendencias principales: la de los Estados grandes y la de los Estados pequeños. Los primero (estados grandes) presentaron, el plan llamado Virginia, por el que se proponía la creación de un poder nacional, con sus tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa estaría dividida en dos cuerpos, designados sus miembros proporcionalmente a la población y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la

⁹³ Santiago Madison fue uno de los delegados prominentes que asistieron a la reunión de Filadelfia, fue el autor del llamado “Plan de Virginia”. Cfr. HAMILTON, A., Madison, J. y JAY, J. *Op. Cit.* pág. IX.

competencia de los Estados. Los Estados pequeños exhibieron un contraproyecto, llamado el Plan de New Jersey, donde se adoptaba de la Confederación el sistema de la Cámara Única, con representación igual para todos los Estados, y se establecía la coacción armada para imponer el Derecho Federal.

El Plan de Virginia no era aceptado por los Estados pequeños, porque la representación proporcional al número de habitantes daría a los Estados mayor número de votos. El plan en New Jersey era rechazado a su vez por los Estados grandes, ya que, al contar con voto igual cada Estado, el mayor número de Estados pequeños dispondrían de la suerte de los grandes. Un tercer plan, que formuló una comisión integrada por un miembro de cada Estado, propuso la solución que conciliaba los intereses de ambos grupos y que fue aceptada por la asamblea; es oportuno mencionar que este Tercer Plan conocido como Transacción de Connecticut, recogió del plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de Representantes; acogió, en cambio del Plan de New Jersey el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara (la del Senado). "De este modo nació un bicamatismo propio del Sistema Federal, en el que una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra a las Entidades Federativas"⁹⁴. Así fue como la Asamblea de Philadelphia, con sentido práctico e intuición política salvó la pugna entre lo regional y lo nacional. La novedad del sistema consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos

⁹⁴ TENA Ramírez, Felipe. "*Derecho Constitucional Mexicano*". Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 107.

y no por mediación de los Estados, desplazaba dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al Gobierno nacional por la Constitución, la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a los dos órdenes. Siendo éstos los principios que contendría la Constitución federal norteamericana de 1787, vigente hasta nuestros días.

El derecho comparado le otorga al federalismo norteamericano la calidad de tipo y modelo, cronológicamente precedió a los demás, e ideológicamente ganó y aún conserva la primacía por la pureza de sus líneas y por el vigor de su vida. El federalismo de los demás países que han adoptado, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano. Es por eso, que tiene especial significado para el modelo mexicano, ya que éste imita a aquél sistema, pero también le imprime sus propios rumbos⁹⁵.

Así, el Federalismo en México presenta desde sus orígenes rasgos semejantes al norteamericano aunque las causas que dieron origen al federalismo en nuestro país, fueron diversas, toda vez que en la Nueva España, al consumarse la independencia en 1821⁹⁶, surgía a la luz del mundo un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato español; y este nuevo Estado estaba conformado por ciudades-provincias y en cada provincia había una diputación

⁹⁵ Cfr. *Ibidem*. pág. 102.

⁹⁶ “En este año al consumarse la independencia en México, no eran varios estados lo que surgían a la vida independiente, sino un Estado Unitario que pertenecía al antiguo Virreynato”. CRUZ Cobarrubias, Armando Enrique. “*Federalismo Fiscal en México*”. Ed. Porrúa, México, 2004, pág. 37.

provincial, que promovía la prosperidad del territorio que la conformaba. Lo que nos permite afirmar que en la Etapa Colonial, podemos identificar a un Estado Soberano.

Al respecto el maestro Jorge Carpizo afirma que “el germen del Sistema Federal mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales. Pero el hecho determinante para el Federalismo Mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central”⁹⁷. Ante tal situación, el 12 de junio de 1823, el Congreso convocante no constituyente expidió el voto por la forma de república federal, siendo estos hechos los que dan base al federalismo mexicano en sus inicios, ya que fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, y no fue una decisión de gabinete, teórica o irreal, sino el clamor de las provincias lo que dio lugar a que México se sirviera del federalismo como forma de solucionar sus problemas, ya que si no se hubiera implantado el sistema federal en México probablemente el territorio se hubiera desmembrado.

George Ward, en su obra "México en 1827", afirma que: "la mayoría de los artículos de la Constitución de 1824 son transcripciones de los artículos correspondientes a la de los Estados Unidos, con una mezcla ocasional de la antigua levadura española"⁹⁸. Es decir, de la Constitución de Cádiz, Fray Servando Teresa de Mier, por su parte "postuló un federalismo acomodado a

⁹⁷ CARPIZO, Jorge. *Op. Cit.*, pág. 468.

⁹⁸ FERRER Muñoz, Manuel, *et. al.*, “*Presencia de Doctrinas Constitucionales Extranjeras en el Primer Liberalismo Mexicano*”. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, pág. 113.

las conveniencias del país que no fuera imitación o crítica del instalado entre los vecinos estados del norte, que tanto arrebatava la atención de sus colegas: ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron por unirse contra la opresión de Inglaterra: federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación...” “No obstante, hay quien no cree en influencia sino en deformidad del sistema original, y así lo afirma Lucas Alamán en su obra Historia de México, quien... calificó a la Constitución de 1824 como un injerto monstruoso de la de los Estados Unidos sobre la de Cádiz de 1812⁹⁹. La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales de 1835, en el Congreso Federal se declaró investido de poderes constituyentes, dando la Constitución centralista de 1836, la cual conservó aspectos de descentralización política¹⁰⁰. Los años que tuvo vigencia la Ley Fundamental de 1836, fueron turbulentos y llenos de rebeliones e insurrecciones. Razón por la que el 22 de agosto de 1846, se decretó el reestablecimiento de la Constitución Federal de 1824 y se convocó a una Asamblea Constituyente, la que confirmó el régimen federal, y expidió el acta de reformas de 1847, base del Juicio de Amparo Mexicano. El Sistema Federal subsistió hasta 1853, ya que el 22 de abril de ese año se expidieron las bases para la administración de la república de carácter centralista. El 16 de octubre de 1855 se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual comenzó a sesionar el 18 de febrero de 1856, situación que apresuró a Comonfort a promulgar el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de

⁹⁹ ALAMÁN, Lucas. cit. por FERRER Muñoz, Manuel. *Op. Cit.* pág. 117 y 119.

¹⁰⁰ Cfr. CARPIZO, Jorge. *Op. Cit.*, pág. 469.

tendencia centralista. Sin embargo el espíritu federalista triunfó con la promulgación de la Constitución el 5 de febrero de 1857. Debiéndose precisar que el pensamiento federal de aquella época, tenía profundos matices políticos, y el sistema federal fue la bandera del partido liberal y el centralismo del partido conservador. Durante el gobierno de Porfirio Díaz la Ley Fundamental no tuvo vigencia real. Así con estos antecedentes, el primer movimiento social en México y en el mundo dio por resultado nuestra Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917, que en esencia y lineamientos sobre el sistema federal sigue a su antecesora.¹⁰¹

Todo lo antes expuesto, nos hace reflexionar pero nunca dudar de nuestra experiencia histórica como mexicanos, de nuestra identidad nacional, ya que coincidimos con el maestro Jorge Madrazo en el sentido de que cada Estado Federal vive un Federalismo a su manera y esto dependerá, entre otros, de factores como el Geográfico, Económico-Financiero, Político, Étnico. Por lo que hay tantas formas de ser federal como Estados Federales existen; en este sentido Ivo Duchacek hace una "división de Estados Federales de la siguiente forma:

- a) Casi Unitarios,
- b) Casi Federales,
- c) Federales con características unitarias subsidiarias (o dominantes),

¹⁰¹ Cfr. *Ibidem.* pág. 471.

- d) Federales con aspectos confederales, o confederaciones con posibilidades Federales"¹⁰².

Sin embargo, los estados particulares, es decir, las entidades federativas, deben conservar su carácter estatal y ésta sólo se logra en la medida en que su actividad queda fuera del alcance del poder federal¹⁰³. Es decir, bajo la teoría Laband hablaríamos de la autonomía de los estados, porque en la medida que el poder central ejerce dominio sobre de éstos, los mismos de cierta manera ceden un poco más de su soberanía, sin embargo, su participación puede ser más efectiva e incluso se refuerza dentro del estado federativo en la medida que intervienen en la toma de decisiones, ya sea, mediante la existencia de una Cámara de Estados, o por una cooperación directa en materia de revisión constitucional.

Lo antes expuesto nos permite afirmar que lo que distingue al estado federativo del estado unitario es el hecho de que las colectividades miembros conservan el carácter de estados dentro de los límites de su propia competencia, y, además, porque sus órganos supremos son órganos supremos del poder central cuando no cooperan a la formación de la voluntad de este último.

Si bien es cierto que los estados miembros deben disfrutar de autonomía, es decir, que su actividad esté fuera del alcance del poder central sin rebasar los

¹⁰² DUCHACEK, Ivo. cit. por MADRAZO, Jorge. “*Reflexiones Constitucionales*”. Ed. Porrúa, México, 1994, pág. 110.

¹⁰³ Cfr. MOUSKHELI, Michel. *Op. Cit.*, pág. 218.

límites de su competencia, no podemos convertir a dicha autonomía en un carácter principal del estado federativo porque incluso un estado no compuesto puede otorgar a sus provincias una autonomía tan amplia como el estado federativo e incluso podría ser hasta más amplia que la de un miembro del estado federal. De tal forma que no es en la autonomía donde debemos buscar el rasgo diferenciador entre el miembro de un estado federal y una provincia. Al respecto la Escuela de Viena sostiene que el concepto autonomía debemos entenderlo en un sentido más amplio y más conforme con los hechos, es decir, debemos de hablar de una autonomía constitucional, misma que consiste en darse a sí mismo una constitución teniendo el derecho incluso de modificarla, si la autonomía constitucional da por supuesta la autonomía a secas, no ocurre lo mismo con la recíproca; es decir, lo que distingue de la provincia a la colectividad miembro es la autonomía que alcanza hasta la constitución, diferencia que es muy relativa ya que estaríamos hablando de cantidad y no de calidad. Por lo que la noción de autonomía es incapaz de servir de criterio para la distinción entre el estado y las colectividades interiores de Derecho Público.¹⁰⁴

Considerando la soberanía como un carácter modal del estado, la consecuencia es que los estados miembros son soberanos, porque si no dejarían de ser estados; bajo esta afirmación claramente identificamos la teoría de Seidel, pero no es así; porque la confederación de estados no se puede confundir con un estado federal, ya que en este último no se da una subordinación sino una

¹⁰⁴ Cfr. KELSEN, Hans. *Op. Cit.* pág. 363 y sigs.

coordinación entre sí, y es que la soberanía no admite ningún género de limitación. Esa coordinación se da de la siguiente manera:

La competencia sobre las competencias es una de las atribuciones del poder estatal; es, pues, perfectamente posible comprenderla dentro de la competencia del estado central, como también se puede comprender dentro de la de los estados miembros. Es decir, cuando el estado central procede a la modificación del reparto de competencias en detrimento de la de sus miembros, no lo hace contrariando su voluntad, puesto que son ellos mismos los que le han investido con esa función. Su soberanía se halla, pues, plenamente salvaguardada; todo esto nos lleva a reflexionar que no hay que confundir la soberanía con la competencia de las competencias. Pero es claro que estas afirmaciones de la competencia de la competencia resulta fantasiosa, ya que en este sentido la disminución de la competencia de los estados-miembros, podría llegar incluso hasta la supresión de los mismos, argumentándose que se efectuó conforme a su voluntad y en virtud de su consentimiento¹⁰⁵.

Siguiendo el criterio del tratadista Mouskheli coincidimos en su afirmación de identificar que Hans Kelsen es el primero que estructuró la teoría del Federalismo partiendo del concepto de la descentralización, misma que se manifiesta como el principio fundamental de organización de las diferentes comunidades jurídicas; ella es la ley que permite ordenarlas a todas en una serie de rigurosa continuidad que, empezando con la simple comunidad del

¹⁰⁵ Cfr. MOUSKHELI, M. *Op. Cit.* pág. 232.

contrato de derecho civil, llegue insensiblemente, pasando por la asociación, el municipio, la provincia, el estado-miembro, el estado federal, el estado unitario, las uniones de estados o la comunidad del trato internacional a la comunidad internacional universal.¹⁰⁶

Y es aquí donde cabría preguntarnos ¿qué es la descentralización? Y la respuesta consiste en señalar que es el reparto de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales, por lo que el reparto puede ser más o menos amplio o más o menos complejo, pero lo encontramos en todas partes. Bajo este contexto es necesario que las autoridades locales sean independientes de las autoridades centrales de conformidad al marco de atribuciones y competencias que la propia constitución establece, sin embargo, ésta independencia no excluye en modo alguno cierto derecho de control de las segundas sobre las primeras, pero ese control no puede ni debe ser arbitrario o discrecional. Sólo debe ejercerse en dos casos: cuando la autoridad local infringe una regla de la autoridad central, o cuando traspasa la competencia que le ha sido marcada por la autoridad central.

Lo antes referido nos permite establecer que son dos los rasgos esenciales y característicos de toda descentralización a saber:

- La independencia de las autoridades locales frente a las autoridades centrales, misma que se da mediante su elección por los propios

¹⁰⁶ Cfr. KELSEN, Hans. “*Teoría General del Derecho y del Estado*”. *Op. Cit.* pág. 379.

interesados.

- El reparto de competencias entre los órganos locales y los órganos centrales.

Por lo que podemos afirmar que las diferentes colectividades públicas dependiendo de la suma de facultades de las que dispone es lo que le permite reflejar el grado de descentralización que van a tener, por lo que bajo esta perspectiva podemos distinguir tres tipos de colectividades descentralizadas que corresponden a tres formas de descentralización:

1.- Descentralización propiamente administrativa: Municipio.

2.- Descentralización provincial: provincia autónoma, territorio, país.

3.- Descentralización federal: estado-miembro.

En todos los casos es el estado dominante el que reconoce su competencia, el que les atribuye los poderes estatales, es de quien procede el reparto de las competencias y el que inspecciona sus actividades. Es el estado quien tiene el derecho de introducir modificaciones en la repartición de competencias entre él y las colectividades-miembros, con la ayuda de sus propios órganos y con mucha frecuencia sin participación alguna de éstos últimos.

Las tres referidas colectividades públicas, no se pueden confundir en una categoría única e idéntica porque cada grupo tiene particularidades, pero atendiendo a sus rasgos generales podemos agruparlas en tres tipos: municipio, país y estado-miembro. Sus diferencias se derivan de múltiples causas históricas y políticas, a las cuales no aludiremos, sólo nos limitaremos a establecer que según la gradación y la forma de descentralización y participación en la toma de decisiones es lo que nos permite distinguir al municipio, al país y al estado-miembro.

El reparto de las competencias entre el estado y las provincias se realiza de distintas maneras: Las materias que se atribuyen a la legislación provincial se enumeran concretamente de manera que todas las materias que no se mencionan caen dentro de la competencia del estado dominador, sin embargo, ocurre también que la presunción sea a beneficio de la legislación provincial cuando se enumeran concretamente las materias que corresponden al estado dominador.

Cualquiera que sea la manera de efectuar el reparto de competencias, es evidente que las del estado dominador son las más importantes, porque abarcan todas las materias que interesan al estado, y esto es una característica que no admite excepción, como tampoco la admite el que las provincias autónomas carecen de toda competencia en materia internacional; no poseen ninguna personalidad internacional, por lo que las atribuciones en este rubro son exclusivas del estado dominador, cabe señalar que hay algunos aspectos

que aún cuando son materia local el estado dominador se reserva, tales como la materia militar y la financiera.

Es frecuente el que las provincias envíen representantes al parlamento central, de acuerdo con las leyes del estado dominador, de tal suerte que dentro de la esfera de la autonomía¹⁰⁷, se mueve la provincia con entera libertad, porque el estado dominador, es decir, el central no ejercita su derecho de control sino cuando las autoridades provinciales traspasan la competencia que la propia constitución les atribuye o bien, cuando las disposiciones de la constitución central se ven vulneradas. Así nos encontramos con la teoría de la descentralización de Kelsen, misma que resulta verdadera cuando se pretende aplicarla a la realidad, sin embargo, cabría preguntarnos ¿en qué consiste la autonomía constitucional? ¿y cómo es que participan las colectividades miembros? Y la respuesta respecto a la autonomía constitucional consiste en señalar que es el derecho que tiene una comunidad jurídica de darse libremente una constitución y el derecho que tiene de modificarla, y la pregunta que de inmediato surge es ¿tienen los estados-miembros del estado federal ambos derechos?.

Si bien es cierto que la constitución local es obra de cada uno de los estados-miembros, no debemos olvidar que ésta siempre se debe ceñir a la constitución

¹⁰⁷ Autonomía, entendida como la facultad que tiene una comunidad jurídica de reglamentar sus propios asuntos dictando normas jurídicas. Pero mientras la autonomía de las circunscripciones administrativas, tales como los municipios, departamentos, etc., no sobrepasa los asuntos de pura administración local, la autonomía de los Lander se extiende hasta la ejecución y la legislación. Cfr. MOUSKHELI, Michel. *Op. Cit.*, pág. 266.

federal, la cual resulta perfecta cuando la constitución central no puede ni determinar el contenido de las constituciones particulares, ni abrogarlas o modificarlas. Y por el contrario es imperfecta cuando falta uno de estos rasgos.

Es innegable que la descentralización suele ser imperfecta toda vez que la constitución federal contiene normas que son obligatorias para las constituciones particulares, es decir, en casi todas las constituciones federales se impone a sus miembros la forma republicana, baste señalar el caso de Estados Unidos, México, Suiza, Austria, etc. Bajo este esquema es indispensable que los estados miembros posean el derecho de modificar su propia constitución, sin transgredir la constitución federal, sin embargo, la propia constitución federal establece restricciones, e incluso en ocasiones impone principios generales en la organización estatal y esto no es otra cosa sino que el poder central modifica indirectamente las constituciones particulares. Quizás una forma de atemperar esta problemática es propiciar que los estados miembros participen de manera directa en la revisión de la constitución federal, de tal forma que su autonomía constitucional tendrá bajo esas circunstancias una fuerte garantía de respeto a sus principios, si por el contrario la participación del estado miembro es muy débil, su autonomía constitucional tendrá un alto grado de posibilidades de ser limitado por el poder central. Es decir, la falta de autonomía constitucional de los estados miembros presupone la falta de autonomía a secas.

Bajo este contexto, la pregunta obligada es ¿cómo lograr la participación de las

colectividades-miembros en la formación de la voluntad del estado?, y la respuesta es que se puede realizar de dos maneras: indirectamente, a partir de una cámara a la que los estados miembros envían sus representantes; una segunda posibilidad consiste en, el papel que juegan en la revisión de la constitución federal los propios estados miembros.

Así los rasgos característicos del estado federal consisten precisamente en la organización del poder público por lo que en todo estado federal identificamos dos cámaras: una, la cámara popular que representa al pueblo en conjunto; otra, la alta cámara que representa a los estados miembros y es precisamente ésta la que garantiza los intereses de cada uno de los integrantes de la federación.

Todo lo antes expuesto nos permite afirmar que en el estado federal se identifican dos elementos esenciales, a saber: el grado de descentralización; y la representación de los estados particulares en la alta cámara, es decir, en el senado. Es innegable que la finalidad del federalismo es la de conciliar la unidad del poder nacional con el mantenimiento de los derechos de los estados miembros, identificándose como medio de conciliación, de aparentemente intereses incompatibles, la constitución; misma que debe contemplar una justa y razonable división de facultades estatales entre el poder central y las autoridades locales. Por lo que la constitución federal ocupa el lugar supremo; porque en ella, se limita la competencia del estado central y los estados particulares. De tal suerte que para poder identificar cuál es el grado de

participación que caracteriza esencialmente a un estado federal, tendremos que remitirnos al derecho constitucional positivo de cada uno de los estados federales. Porque “el estado federal es un estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades-miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores.”¹⁰⁸

¹⁰⁸ MOUSKHELI, Michel. *Op. Cit.*, pág. 319.

CONCLUSIONES

1. El Estado, en un sentido atemporal, podemos conceptualizarlo como la organización política suprema de todos los pueblos.
2. La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política porque la primera sólo opera en el ámbito del poder ejecutivo y, la segunda, implica un régimen especial de los poderes estatales frente a los federales.
3. Los Estados miembros de una Federación fijan sus competencias en la Constitución, por lo que éstas sólo pueden ampliarse o restringirse a través de enmiendas constitucionales.
4. La Federación es la forma de Estado, donde existen tres diferentes instancias de producción normativa, es decir, la Federal con su Congreso Federal y las Legislaturas de los Estados; en la segunda instancia encontramos a la Federación con sus dos cámaras; y, en la tercera, están los Estados miembros con sus respectivas Legislaturas.
5. La Soberanía es elemento modal y no esencial del Estado, como lo son el pueblo, el territorio y el poder.

6. La Constitución es un deber ser, es la normación total, es la Ley de Leyes, por lo que todas las leyes deben estar referidas a ella.
7. La Constitución debe ser el freno al poder absoluto que pretendan quienes detentan el poder por el poder.
8. Hay tantas formas de Estado Federal como Estados Federales existen, actualmente de acuerdo a datos presentados en la Tercera Conferencia Internacional sobre Federalismos en Bruselas, Bélgica, más de 40 países se rigen por principios federales.
9. El Estado Federal se identifica con dos elementos esenciales: su organización del poder público con dos Cámaras y la representación de los Estados particulares en el Senado.
10. Las diputaciones provinciales inciden de manera directa en el Sistema Federal Mexicano y promueven que las decisiones se tomen a partir de la base hasta llegar al ápice.

CAPÍTULO II

EL ESTADO MEXICANO

SUMARIO

2.1. Origen del Estado Federal Mexicano. 2.2. Antecedentes del Federalismo Constitucional. 2.3. Producción normativa y facultades en el Estado Federal. 2.4. Federalismo Fiscal. 2.5. El Municipio y el Artículo 115 constitucional. Conclusiones. Bibliografía

2.1. ORIGEN DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

Es frecuente que al referirnos al origen del Estado Federal Mexicano, surjan diferentes posturas, sin embargo, la mayoría de los teóricos e historiadores, sostienen que la influencia del sistema constitucional de los Estados Unidos de América (E.U.A.) en México, fue uno de los factores determinantes para la configuración de nuestro Estado Federal.

Al respecto existen tres corrientes de opinión que predominan en el panorama de nuestra historia constitucional.

La primera de ellas, sostiene que la forma de Estado Federal en México fue

copiada de la organización política de los E.U.A.¹⁰⁹

La segunda corriente afirma que el Estado Mexicano, de manera directa o indirecta, retomó algunas instituciones jurídicas de Estados Unidos, toda vez que a este último se le identificaba como un país progresista que despuntaba ya a nivel mundial, atribuyendo su éxito en gran medida, a su sistema jurídico y político. Pero dicha postura se complementó al reconocer que el federalismo mexicano, más que una copia de los E.U.A., es un producto hispánico que encuentra sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812¹¹⁰.

Como una tercera corriente de opinión, podemos identificar que nuestro federalismo encuentra sustento en torno a la Triple Alianza, con la cual se llegaron a constituir “los señoríos, que no eran otra cosa que verdaderas provincias federales”¹¹¹.

Respecto de esta última postura, baste referir que la llamada Triple Alianza se integró en 1434, a partir de los siguientes acontecimientos:

Tenochtitlán y Texcoco se juntan y derrotan al pueblo de Azcapotzalco, posteriormente se les une el Señorío de Tlacopan (Tacuba), formando así la Triple

¹⁰⁹ Cfr. ASTUDILLO Moya, Marcela. “*El Federalismo y la coordinación impositiva en México*”. Colección Jesús Silva Herzog, Ed. IIE-UNAM, México, 1999, p. 22.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 18-20.

¹¹¹ SAYEG HELÚ, Jorge. “*El Constitucionalismo Social Mexicano*”. Tomo I, Ed. Cultura y Ciencia Política, México, 1992, pág. 227.

Alianza, misma que se adueñó del Valle de México y que después de haber conquistado otras regiones, empezó a cobrar tributos a los pueblos sometidos.

Los despojos de los tepanecas vencidos, fueron testigos del reparto de su vasto imperio, ya que las tres potencias aliadas se distribuyeron los títulos y los grados: así, por ejemplo Itzcóatl de Tenochtitán se adjudicó el título más ilustre de todos: Culhuatecuhtli o sea el señor de los *culhuas*, vale la pena recordar que Culhuacán, o sea la capital de los *culhuas* era el sitio donde se había conservado viva la dinastía tolteca.

Por lo tanto, al adoptar este título, Itzcóatl¹¹² se hace llamar señor de los toltecas cerrando con esto, en su favor, la larga “guerra de la sucesión tolteca”.

Así, esta tercera corriente trata de explicar el origen de nuestro federalismo, pero

¹¹² En 1440, a la muerte de Izcóatl (cuarto señor de los mexicanos, sucesor de Chimalpopoca, hijo bastardo de Acamapichtli y de una esclava de Atzacapotzalco. Itzcóatl desempeñó el cargo de Tlacohtcalcatl, jefe supremo del ejército durante más de 20 años. Fue proclamado el 3 de abril de 1427, pero Maxtla, señor de los Tepanecas de Atzacapotzalco, a quien los mexicas pagaban tributo, se negó a reconocerlo. Itzcóatl buscó entonces la alianza con Netzahualcóyotl, señor de Texcoco, a quien Tezozómoc, padre de Maxtla, había usurpado su señorío. Atacados los mexicanos por la calzada de Tlacopan (Tacuba) lograron rechazar a los tepanecas y vencerlos, tomándoles la ciudad de Atzacapotzalco. Oculto Maxtla en un temascal, fue descubierto por Netzahualcóyotl, quien le dio muerte y ofreció su corazón a la memoria de su padre Ixtlilxóchitl, mandado matar por Tezozómoc. La ciudad fue saqueada y quemada, destinándose a mercado de esclavos (1428). Se reestableció la legítima sucesión de Ixtlilxóchitl, representada por Netzahualcóyotl, en el trono de Acolhuacan, volviendo a ser Texcoco su capital, y tanto Tlaltelolco, como México-Tenochtitlán dejaron de ser tributarios de Atzacapotzalco, convirtiéndose en ciudades libres. Sometió Itzcóatl a los de Mixcoac, a Tlacoahuayan (Tacubaya), Huilzilopochco (Churubusco), Coyohuacan (Coyoacán), Chimalhuacán, Xochimilco, Cuitláhuac, Mixquic y Chalco, y más allá del Valle de México, a los de Cuauhnáhuac (Cuernavaca). Se erigió Atlacopan (Tacuba) en señorío independiente y se firmó la Triple Alianza, ofensiva y defensiva, entre los señoríos de México, Texcoco y Tacuba, reservándose la dirección militar al monarca de México (1431), situación que perduró hasta la conquista (1519-1521), sube al trono otro gran gobernante, Moctezuma I, su sobrino, que había de reinar hasta 1469. Con ese nuevo rey se consolida interiormente la posición de Tenochtitlán y es, desde ese momento, cuando se constituye realmente el Imperio Mexicano. Cfr. ENCICLOPEDIA DE MÉXICO, Tomo VII, 2ª ed., Ed. Talleres de impresora y editora mexicana S.A. de C.V., México, 1977, pág. 369.

al no encontrar sustento científico, no trasciende.

En nuestra opinión, el Federalismo en México es producto de la conjugación de corrientes de pensamiento, acontecimientos históricos y necesidades sociales, que confluyeron para configurar la forma de Estado que actualmente tenemos.

Ya que podemos afirmar que desde la Triple Alianza, los señoríos de México, Texcoco y Tacuba se vislumbraban como soberanos y autónomos.

En todo este proceso, si bien es cierto que la influencia del sistema jurídico de E.U.A. es indiscutible, no podemos negar que “éramos teóricamente un pueblo independiente, pero no habíamos adoptado todavía ninguna forma jurídico-política, no teníamos ninguna constitución, no había Estado Mexicano”¹¹³.

Por lo antes expuesto, coincidimos con el maestro Leonel Alejandro Armenta López, quien en su obra “La forma Federal de Estado”, afirma que nuestro federalismo surge como producto del pensamiento de los hombres doctos de la época, mismos que necesariamente conocían las instituciones que se conformaban en otras latitudes, lo cual es natural cuando se pretende adoptar esquemas nuevos, con el afán de estar a la altura de otros que se les ve como ejemplo de progreso. Incluso nos atreveríamos a afirmar que todos estos pensadores conocían los postulados de Montesquieu y de Rousseau, de tal suerte

¹¹³ BURGOA Orihuela, Ignacio. “*Conferencia sobre el Federalismo Mexicano, las experiencias del proceso político-constitucional entre México y España*”. Ed. UNAM , México, 1979, pág. 271.

que la idea federal no se desprende de una simple copia, porque lo que se buscaba era garantizar la estabilidad, lo anterior en virtud del vacío de poder existente, mismo que se originó con la desaparición del Virreinato.

2.2. ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO CONSTITUCIONAL.

El Federalismo es un “sistema político en que el poder está repartido entre un Estado Central y los diversos Estados o territorios federados”¹¹⁴, a lo que el maestro Ortega y Gacet, refiere “*Federar* del latín *Foederare*, de *Foedus*, tratado, pacto, formar federación. Esa agrupación humana está haciendo algo comunal, conquistando otros pueblos,... Federándose con otros Estados”.¹¹⁵

El término federalismo es la adjetivación de un Estado Federal, es decir, el concepto aludido representa las características de la forma de Estado Federal. En la Historia de México afirma la maestra María del Refugio González, "el vocablo federalismo alude a una de las opciones viables para la constitución del país, a raíz de su independencia. Es decir, el federalismo se contrapone al centralismo, sin embargo ambos términos corresponden a dos modos de concebir la organización política y económica del Estado Mexicano"¹¹⁶.

¹¹⁴ GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSSE, Tomo IV, Ed. Planeta, España, 1998, pág. 755.

¹¹⁵ *Ibidem*. Pág. 756.

¹¹⁶ GONZÁLEZ, María del Refugio. “*Historia del Derecho Mexicano*”. Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1981, pág. 63.

Federalismo viene del concepto Federación, éste a su vez del vocablo latino *foedus* o *federare*, que nos refiere ligar, unir o alianza; por lo que en este sentido, un estado federal será aquél que fue formado por varios estados o entidades que permanecían separados antes del pacto¹¹⁷.

Bajo este contexto, es necesario referirnos al concepto que de Estado Federal enuncia la doctrina.

Para José María Luis Mora, el sistema federal es aquél en el que se hayan reunidos varios gobiernos independientes en el ejercicio de ciertas funciones de la soberanía y dependientes de uno general.¹¹⁸

Georges Burdeau, sostiene que el Estado Federal es aquél en el que "...una pluralidad de ideas de derecho concurren en el establecimiento del poder estatal Federal al mismo tiempo que establecen, sobre materias constitucionalmente determinadas, el poder estatal de las colectividades estatales"¹¹⁹.

Para Moushkeli, el Estado Federal se caracteriza por tener dos aristas, ya que en algunos aspectos es un Estado unitario y en otros su apariencia nos refleja una agrupación federativa de colectividades inferiores que, al menos en teoría, tienen

¹¹⁷ Cfr. ORTEGA y Gacet. GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSSE, Tomo IV, Ed. Planeta, España, 1998, pág. 756.

¹¹⁸ Cfr. MORA, José María Luis. "*México y sus revoluciones*", Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1977, pág. 274.

¹¹⁹ BURDEAU, Georges. "*Tratado de Ciencia Política*". Tomo II, Vol. II, Trad. Enrique Serna Elizondo, ENEP Acatlán-UNAM, México, 1985, pág. 268.

un alto grado de descentralización y participación en la formación de la voluntad del Estado.

Para Maurice Hauriou, el Estado Federal es una Sociedad Nacional de Estados, en la que un súper Estado está superpuesto a los Estados asociados. La forma Federal entraña, entre los diversos Estados asociados que la componen, relaciones extremadamente delicadas, baste referir que:

1.- Son relaciones de Derecho público interno de naturaleza constitucional y no de naturaleza internacional;

2.- Las relaciones complejas que se establecen en el interior del Estado Federal entre los diversos Estados y dentro de ellos son tan fuertes, que cuando son jurisdiccionales favorecen a la libertad democrática, porque ellas permiten un poder federal enérgico cuya fuerza se deja sentir hacia afuera y en el interior¹²⁰.

Para Del Vecchio en el Estado Federal, los poderes de los Estados miembros quedan por entero subordinados a la entidad federativa que es quien únicamente los representa en adelante. Como base del Estado Federal no hay un tratado, sino una Constitución, por la cual vienen determinada la estructura y la competencia tanto de los órganos centrales como de los locales. El predominio de los primeros sobre los segundos hace que, aún cuando se confiera el nombre de Estados o

¹²⁰ Cfr. HAURIOU Maurice, "*Precis de Droit Constitutionnel*". 2ª ed., Trad. Carlos Ruiz del Castillo, Ed. Pans librairie du Recueil Sirey, 1923, pág. 124 y 125.

Estados miembros a los elementos que componen el Estado Federal, no posean, sin embargo, en plenitud, tal condición de Estados¹²¹.

Jellineck sostiene que el Estado Federal es soberano y, por ende, no tiene límite respecto a la extensión de su competencia frente a los Estados miembros. Por lo que el Estado Federal es un Estado Soberano formado por una variedad de Estados, en donde su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros, afirma que en el Estado Federal se trata de una unión de derecho público entre Estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los Estados mismos; de tal forma que en su conjunto son cosoberanos, pero concebidos particularmente están sometidos a la Carta Magna Federal. Así, la organización del Estado Federal descansa en una Constitución que es su propia ley y que no puede ser modificada por voluntad de los estados miembros, aunque sea unánime, si se expresa en una forma distinta de la que establece la propia Constitución¹²².

En este orden de ideas, para los teóricos del Derecho Constitucional el Estado Federal es fácilmente identificable a partir de sus características; así tenemos que el Maestro José Gamas Torruco, establece que lo que distingue a un Estado Federal son los siguientes aspectos:

¹²¹ Cfr. VECCHIO, Giorgio Del. *“Teoría del Estado”*. Trad. Eustaquio Galán y Gutiérrez, Ed. Bosch, España, 1956, pág. 177 y 178.

¹²² Cfr. JELLINECK, Georg. *“Teoría General del Estado”*. Trad. Fernando de los Ríos, Ed. Albatros, Argentina, 1970, pág. 77 a 80.

- Su orden jurídico supremo, que no es otra cosa que la expresión de la soberanía popular (constitución).
- La coexistencia de dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal.
- La autonomía de los estados, entendida como la atribución de crear su propio derecho, pero siempre a la luz de la constitución federal.
- Procedimientos y reglas para mantener el orden y la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.¹²³

Al respecto el maestro Jorge Carpizo puntualiza:

- En un Estado Federal una Constitución no crea dos órdenes delegados o subordinados, lo que sucede es que entre sí se coordinan.
- Las entidades federativas son autónomas y para su régimen interno otorgan su ley fundamental.
- Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.

¹²³ Cfr. GAMAS Torruco, José. “*El Federalismo Mexicano, pensamiento político*”. Vol. 5, Núm. 18, octubre, México, 1970, pág. 179 a 201.

- Cada entidad Federativa debe contar con recursos económicos para satisfacer sus necesidades.
- Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional¹²⁴.

Para el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, el Estado Federal tiene como características:

- “Autonomía democrática–libre designación de los titulares de los órganos de gobierno.
- Autonomía constitucional. En el sentido de emitir su propia constitución local.
- Autonomía legislativa, administrativa y judicial respecto a las materias que no hayan sido asignadas a la materia federal.
- Participación de los Estados en la designación de los titulares del Poder Legislativo Federal”¹²⁵.

¹²⁴ Cfr. CARPIZO McGregor, Jorge. “*La Constitución mexicana de 1917*”. Ed. UNAM, México, 1982, pág. 240.

¹²⁵ BURGOA Orihuela, Ignacio. “*Derecho Constitucional Mexicano*”. Ed. Porrúa, México, 1994, pág. 395.

José Gamas Torruco refiere que la centralización y descentralización es un problema en los Estados Federales ya que: cada estado puede ser centralizado cuando existe un solo orden jurídico aplicable a todo el territorio, y descentralizado cuando el orden jurídico federal es discutido y aprobado por órganos federales, sin obviar la existencia de órganos jurídicos estatales, cuya creación se generó a través de los órganos locales, por lo que se identifica como centralizado, cuando el órgano jurídico central y los parciales son aplicados por órganos centrales o por órganos subordinados.¹²⁶

Al respecto, recordemos que Barthélemy afirma que el Estado Federal es aquél cuya personalidad y soberanía Internacional admiten estados miembros, pero sin que figuren en dicha soberanía Internacional, aunque conservan ciertas prerrogativas de la soberanía interior, específicamente del poder legislativo¹²⁷.

Lo que nos permite afirmar que el sistema federal no es la panacea, pero sí ha sido un sistema que con mayor efectividad ha pretendido una distribución adecuada de las funciones que implican el ejercicio del poder armonizándolas con los Derechos Subjetivos Públicos¹²⁸, toda vez que en un sistema federal se procura la coexistencia de dos mandos de poder (uno central y otro local), lo que

¹²⁶ Cfr. GAMAS Torruco, José. *Op. Cit.* pág. 186.

¹²⁷ Cfr. BARTHÉLEMY-Joseph y DUEZ, Paul. *“Traite de Droit Constitutionnel”*. (Trad. de la autora), Nueva Edición, Librairie Dalloz, Francia, 1933, pág. 282.

¹²⁸ Cfr. PROUDHUN Pierre, Joseph. *“El principio Federativo”*. Trad. Juan Gómez Casas, Editora Nacional, España, 1977, pág. 146.

presupone un fraccionamiento del poder que no es otra cosa que una autolimitación que se contiene en la Constitución Federal, porque el poder es único e indivisible, pero para su ejercicio se divide en tres funciones y en un Estado Federal en diferentes niveles de gobierno.

“De donde tendríamos, en principio, que el Estado Federal es aquél ámbito espacial de validez en el que coexisten 2 órdenes jurídicos (central y local), que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí para una ley suprema que es la Constitución”¹²⁹.

En el Estado Mexicano, se han manifestado diferentes ideologías, lo que se reflejó en la forma de Estado (Central o Federal) que a lo largo de su historia adoptó. En principio por su importancia referiremos el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, pronunciada por su junta soberana, el día 28 de septiembre de 1821.

"La Nación Mexicana, que por trescientos años, ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido. Los heroicos esfuerzos de sus hijos han sido coronados, y está consumada la empresa, eternamente memorable, que un genio, superior a toda admiración y elogio, amor y gloria a su patria, principió en Iguala, prosiguió y llevó al cabo, arrollando obstáculos casi insuperables. Restituida, pues, esta parte del septentrión al ejercicio de cuantos derechos le concedió el autor de la naturaleza y reconocen por innegables y sagrados las naciones cultas de la tierra, en libertad de constituirse del modo que mas convenga a su felicidad, y con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios, comienza a hacer uso de tan preciosos dones, y declara solemnemente, por medio de la junta suprema del Imperio, que es Nación Soberana e independiente de la antigua

¹²⁹ ARMENTA López, Leonel Alejandro. *“La forma Federal del Estado”*. Ed. UNAM, México, 1996, pág. 37.

España, con quien en lo sucesivo no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha, en los términos que prescribieron los tratados: que entablará relaciones amistosas con las demás potencias, ejecutando, respecto a ellas, cuantos actos puedan y están en posición de ejecutar las otras naciones soberanas: que va a constituirse con arreglo a las bases que en el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba estableció sabiamente el primer jefe del ejército imperial de las tres garantías; y en fin, que sostendrá a todo trance, y con el sacrificio de los haberes y vidas de sus individuos si fuere necesario, esta solemne declaración, hecha en la capital del imperio a veintiocho de septiembre del año de mil ochocientos veintiuno, primero de la independencia mexicana¹³⁰.

Dicha acta fue elaborada por un órgano colegiado similar al poder legislativo, mismo que convocó a una reunión para integrar un congreso constituyente que se encargaría de elaborar la ley suprema.

En 1822, el Imperio de Iturbide disolvió al Congreso y en su lugar creó la Junta Nacional Instituyente, asimismo se dictó el Reglamento Político provisional del Imperio en donde quedó de manifiesto la ausencia de autonomía de las provincias. Surge el gobierno tripartita conformado por tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) predominando el Poder Ejecutivo sobre los demás, mismo que mantuvo la política de intolerancia religiosa a favor de la religión católica.

A raíz de la expedición de la Junta Nacional Instituyente y el reglamento provisional del Imperio, se genera inconformidad entre los militares sobre todo por Santa Anna, así, se desconoce el Imperio y se proclama la república, dictándose el Plan de Casamata que propugnaba por la instalación de un nuevo Congreso Constituyente. Y precisamente este plan es el que propicia el desarrollo del régimen federalista.

¹³⁰ CALZADA Padrón, Feliciano. *Op. Cit.*, pág. 213 y 214.

En 1824, el Congreso Constituyente comenzó sus deliberaciones y es en el mes de octubre del mismo año que se promulga y firma la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Primera Carta Magna, propiamente dicha que alcanza nuestro país. En el artículo 4º de la misma se indica que México adopta el Sistema Federal; en su artículo 5º, se enumeran las entidades federativas que conforman el Pacto Federal; en su artículo 6º, se establecía la separación de poderes, señalando que el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio se divide en legislativo, ejecutivo y judicial, fórmula que ya se encontraba en el artículo 9 del Acta Constitutiva de la Federación, expresión que adoptaron los constituyentes de acuerdo a los pensamientos de Locke y Montesquieu.

Asimismo, en relación a la sede de los Poderes Federales el Congreso Constituyente expidió el Decreto de fecha 18 de noviembre del mismo año, mediante el cual se creó en el Distrito Federal "con una extensión de un círculo con un radio de dos leguas como área, la residencia material de los poderes de la unión"¹³¹.

En 1835 tenemos la 1ª República Centralista, misma que se estableció por los conservadores a través de la constitución denominada de las Siete leyes de la República Central, los Estados se convierten en departamentos gobernados por juntas sujetas al gobierno central por lo que sus ingresos quedaron a cargo de este último y se establece el Supremo Poder Conservador con facultades superiores a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Cabe señalar que "los años de vigencia de la Ley Fundamental fueron turbulentos, llenos de rebeliones e insurrecciones destacando entre las más violentas la de

¹³¹ TENA Ramírez, Felipe. "*Derecho Constitucional Mexicano*". Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 300 y 301.

Valentín Gómez Farías, misma que pretendía restablecer el Sistema Federal"¹³².

En 1840, Yucatán se separó del régimen centralista, condicionando su incorporación al reestablecimiento del Federalismo; incluso en 1841 este Estado dictó su Constitución, la cual, estableció por primera vez el Juicio de Amparo.

En 1843 con la 2ª República Central se suprimió el Supremo Poder Conservador; se mantuvo la división de Poderes, integrando al Poder Legislativo con la Cámara de Diputados y Senadores. Se mantuvo el régimen centralista y la intolerancia religiosa a favor del catolicismo. Se enfrentó la guerra de los pasteles y el conflicto con Estados Unidos en 1847, a consecuencia de este último se perdió más de la mitad del territorio mexicano.

En 1853 se da la Dictadura Santanista, etapa que se caracterizó por un gobierno con poderes absolutos, que produjo en su contra la Revolución de Ayutla (1854) y marcó el inicio de la reforma liberal.

En 1857 se instaura la 2ª República Federal Popular y Representativa, con la constitución de ese mismo año, en ella se fijaron las bases del Estado Moderno en México.

En 1859, las Leyes de Reforma se aplicaron con integridad en contra del clero, no obstante se decretó como religión oficial del Estado, la Católica con tolerancia hacia otros cultos¹³³.

¹³² CARPIZO, Jorge. “*Estudios Constitucionales*”. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1980, pag. 91.

¹³³ Cfr. ENCICLOPEDIA DE MÉXICO, Tomo II, Ed. Editora Mexicana S.A. de C.V., México, 1977, p. 81.

En 1864, con el 2º Imperio de Maximiliano, el Territorio Nacional se dividió en 80 departamentos y 8 circunscripciones, adoptándose como forma de gobierno la Monarquía Moderada hereditaria con un príncipe católico. El gobierno se desarrolló como un Imperio Liberal, toda vez que con liberales moderados se formó el Consejo de Estado o Gabinete Imperial, mismo que contó con el apoyo militar de Francia¹³⁴.

En 1867 se da la restauración de la República, a partir del derrocamiento del Imperio por Juárez, por lo que es reelecto en 1871. En 1872 con su muerte, lo sucede en el poder conforme a la Constitución, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, es decir, Sebastián Lerdo de Tejada, éste último es quien logra la consagración de las Leyes de Reforma.¹³⁵

En 1877 inicia la Dictadura Porfirista, conocida también como dictadura Vitalicia de 30 años (1877-1880, 1884-1911) período que se caracterizó por la apertura para la explotación y exportación de materias primas nacionales. Ya en 1910 inició el movimiento revolucionario que concluye en 1917, año en el que se instituye la 3ª República Federal con la Constitución del mismo año, primera Carta Magna en el mundo que declara y protege las garantías sociales, el deber del Estado de asegurar el bienestar a todos sus gobernados. Asimismo, se consagran los derechos de educación básica gratuita, laica y obligatoria, la rectoría económica del Estado y el dominio de la Nación sobre los recursos naturales, condiciones mínimas de trabajo y seguridad social entre otros. Se conforma la Federación con 29 Estados, 2 territorios y el Distrito Federal.¹³⁶

¹³⁴ Cfr. ENCICLOPEDIA DE MÉXICO, Tomo VIII, *Op. Cit.*, p. 349.

¹³⁵ Cfr. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. “*México a través de los informes presidenciales. La política interior*”. Tomo II, Ed. Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p. 83

¹³⁶ *Ibidem*, pág. 80-87.

Se establece como forma de gobierno la República, representativa, democrática y federal. La división tripartita de poderes, fortaleciéndose por ende la tesis de que los Estados son libres y soberanos (al respecto insistimos en que la expresión correcta debe ser autonomía de los Estados, no soberanía porque ésta es única e indivisible). En esta etapa se fortalecen los conceptos de sufragio universal y el principio de no reelección.

A manera de síntesis presentamos el siguiente cuadro para identificar las Formas de Estado que de 1821 a 1917 se han adoptado en México.

AÑO	ESTADO Y GOBIERNO
1821	Junta provisional gubernativa y la regencia.
1822	Forma de Estado Central, Gobierno Monárquico.
1824	1ª República Federal.
1835	1ª República Central.
1843	2ª República Central.
1853	Dictadura Santanista.
1857	2ª República Federal.
1864	2º Imperio (Maximiliano).
1867	Restauración de la República.
1876	Dictadura Porfirista.
1917	3ª República Federal.

Fuente ¹³⁷

¹³⁷ ALVAREZ, José Rogelio, *et. al.* “Enciclopedia de México”. Tomos I, II, IV, V y VI; 2ª ed., Ediciones México, 1977, pág. 44 y sigs.

Cabe señalar que son las constituciones de 1824 y 1917, las que expresamente establecieron, como voluntad del pueblo mexicano constituirse en un Estado Federal, sin embargo, se ha vivido un verdadero Presidencialismo y Centralismo porque la influencia Centralista en el ejercicio del Poder Público es innegable.

"En México, sin lugar a duda, el Presidente, Poder Ejecutivo, es la pieza clave del Sistema Político y tiene predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema (Poderes Legislativo y Judicial)".¹³⁸

Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que el Presidencialismo, en México implica un verdadero sistema integrado por reglas del juego político consuetudinarias, las cuales, no están, ni pueden estar escritas en ningún ordenamiento jurídico, su aprendizaje sólo se obtiene experimentando activamente la Política Mexicana, lo que comprende muchos años de práctica. Por ello, considera que "el sistema político mexicano en su sola dimensión de facticidad, como fuente de tales reglas, sí es presidencialista, sin que este carácter lo ostente dentro del Sistema Jurídico Constitucional, en el que el Presidente de la República, como todo funcionario, está subordinado al imperio del derecho"¹³⁹.

Así actualmente, desde 1917, la forma del Estado en México es Federal, lo que se establece en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹³⁸ CARPIZO, Jorge. "Diccionario Jurídico Mexicano". Segundo Tomo (D-H), Ed. Porrúa-UNAM, México, pág. 2060.

¹³⁹ BURGOA Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1996, pág. 1083.

Mexicanos que señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". En este orden de ideas las partes integrantes de la Federación, son de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución los Estados de:

Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

En este sentido, las legislaturas no pueden contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La propia Constitución prevé que los Estados tendrán la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, entendiéndose éste, como una especie de circunscripción territorial de carácter político-administrativo que se localiza dentro de un Estado y que entraña una función descentralizadora, ese carácter sólo cobra sentido en la medida en que la entidad se ubica dentro de un orden político y jurídico superior y en la proporción en que su espacio territorial se encuentra dentro de un ámbito de mayor amplitud que es de donde se aplica la totalidad del orden normativo estatal.

2.3. PRODUCCIÓN NORMATIVA Y FACULTADES EN EL ESTADO FEDERAL.

Teóricamente, la forma de Estado Federal adoptada por la Constitución de 1917 se encuadra en la clásica distribución de competencias entre el poder central y las entidades federativas, aún cuando a éstas se les considere en la Constitución como soberanas, sin embargo, la distribución de competencias es desigual y siempre a favor del poder central; este problema no es privativo sólo de nuestro sistema federal, baste señalar Brasil y Venezuela.

En México, el artículo 124 de nuestra Constitución contempla la distribución de competencias al establecer "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Esta disposición está basada en el supuesto de que las entidades federativas han cedido facultades expresas al poder central, reservándose para ellas todas las demás que no hayan concedido al propio poder central, sin embargo, en la realidad la forma Federal fue señalada desde el centro a las propias entidades.¹⁴⁰

Otro principio estrechamente ligado con la distribución de competencias entre los dos órdenes jurídicos que integran el Estado Federal, junto con el artículo 124 es el 41 de nuestra Carta Magna, mismo que establece:

¹⁴⁰ Cfr. CONGRESO DE LA UNIÓN, CAMARA DE DIPUTADOS, L LEGISLATURA. "Los derechos del pueblo mexicano", *México a través de sus Constituciones*, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1978, pág. 802.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”¹⁴¹

De este artículo claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución, Norma Suprema, crea y que le están subordinados: el de la Federación y el de las Entidades Federativas. Así, la nota característica del Estado Federal, que adopta el artículo 41, es la descentralización política¹⁴².

Pero el sistema de distribución de funciones entre los órdenes jurídicos que integran el Estado Federal Mexicano nunca ha dejado de cuestionarse, siempre ha existido polémica en cuanto a la competencia de cada orden y también siempre las negociaciones han caído a favor del poder central y aún cuando la Constitución ha previsto facultades o atribuciones concurrentes, en la práctica no ha dejado de calificarse solo como un ideal "El problema aparece aun más grave cuando se atisba sobre las constituciones de los Estados particulares, tan incapaces para crear elementos originales, tan ingenuas para diseñar la estructura de su sociedad

¹⁴¹ Artículo 41. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa, México, 2005.

¹⁴² Cfr. CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. “*El sistema constitucional mexicano, los sistemas constitucionales Iberoamericanos*”. Ed. Dickinson, España, 1992, pág. 571.

y tan imprevisoras para conformar el proyecto político estatal que la fortalezca"¹⁴³.

Porque estamos totalmente de acuerdo con la afirmación de que las entidades federativas no deben rebasar el modelo del Estado Federal, pero es innegable que sí pueden, sin contradecir la forma de Estado, expresar en sus constituciones la revalorización del modelo de sociedad que requieran, sin embargo actualmente no podemos hablar de un verdadero constitucionalismo local.

Pues "para una creación de derecho auténticamente propia quedan solamente las conocidas materias reservadas de los Estados es decir, los ámbitos de la cultura, el derecho policial y el comunal, y el derecho administrativo interno, excepción hecha de las regulaciones federales que toman siempre un volumen mucho mayor"¹⁴⁴.

Y es que desafortunadamente, en México no ha dejado de sentirse un fuerte proceso de expansión del poder central hacia las Entidades Federativas, generándose así una absorción de facultades a favor de la Federación pero en detrimento de las Entidades. Todo esto ha generado un alto centralismo y, si bien es cierto que en México se han generado algunas reformas constitucionales como las del artículo 115 para subsanar el problema, no ha surtido el efecto esperado porque al Municipio lo sigue controlando económicamente tanto la Federación

¹⁴³ ARMENTA López, Leonel Alejandro. "*La forma Federal del Estado*". *Op. Cit.* pág. 117.

¹⁴⁴ SCHNEIDER, Hans Peter. "*Democracia y Constitución*". Centro de Estudios Constitucionales, España, 1991, pág. 236.

como el Estado. Porque es innegable que el problema hacendario configura uno de los renglones más serios y por el que se ha provocado un verdadero desequilibrio entre los dos órdenes jurídicos del Estado Federal, en donde la peor parte la han soportado los Estados y los Municipios.

"Desde un punto de vista político, la esencia de un sistema federal es la división de competencias entre un gobierno general que abarca a toda la nación y los gobiernos locales que lo integran; presupone la existencia de dos o más ámbitos de gobierno en un mismo país, entre los cuales existe coordinación en lugar de subordinación"¹⁴⁵.

De las tres instancias de producción normativa que caracteriza al Estado Federal, en el caso particular mexicano, la Federación y las entidades federativas tienen en apariencia delimitadas sus facultades, así podemos identificar facultades: reservadas, delegadas, expresamente establecidas, implícitas, coincidentes o compartidas y las concurrentes, por lo que, en materia económica, las facultades reservadas de la Federación, entre otras, son las enumeradas a continuación:¹⁴⁶

En el artículo 25 de la Carta Magna, se establece que le corresponde al Estado la rectoría económica, es decir, la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional. Asimismo, prevé que en el desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado, destacando que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas

¹⁴⁵ K. Where. "*Federal Government*". Cit. por OATES, Wallace. "*Federalismo Fiscal*". Colección Nuevo Urbanismo N° 25, Instituto de Estudios de Administración, España, 1977, pág. 34.

¹⁴⁶ Cfr. ARMENTA López, Leonel Alejandro. *Op. Cit.* pág. 120 a 124.

estratégicas señaladas en el artículo 28, párrafo cuarto, del mismo ordenamiento: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles. El Estado al ejercer en ella su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación.

En consecuencia, de la facultad rectora de la actividad económica nacional, establecida en el artículo 25 constitucional, el Ejecutivo formulará el Plan Nacional de Desarrollo, en el que expresará los objetivos de la planeación, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, conforme al artículo 26 del mismo ordenamiento.

El artículo 73, fracción VIII, de la misma Carta Magna, otorga facultades al Congreso de la Unión "para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de

los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública".

Asimismo, la fracción XXIX-D del mismo precepto, faculta al Congreso "para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social"; la fracción XXIX-E también lo faculta "para expedir leyes para la programación, promoción, concentración y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios"; al igual, la fracción XXIX-F, le confiere facultades para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera entre otras.

El artículo 74, fracción IV, de la misma Constitución Federal, confiere facultades exclusivas a la Cámara de Diputados para:

"aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio deban decretarse para cumplirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el Secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se

consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

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

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven...”

Bajo este contexto, las facultades que se desprenden de los Estados (entidades federativas), son implícitas, esto es, por exclusión de las otorgadas a la Federación, las entidades federativas tienen algunas facultades en materia económica, salvo las restricciones previstas en los artículos 117 y 118 de nuestra Constitución que a la letra señalan:

“Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II. Derogada;

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

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

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

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

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

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

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

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de

guerra;

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

Estos artículos, establecen entre otros rubros, las facultades para ambos niveles de gobierno, cuyo objeto lógico sería delimitarlas dentro de un sistema de competencia coherente, sin embargo, en algunos casos, existe concurrencia por lo que en el punto "Federalismo Fiscal" se tratará el tema ampliamente.

En el artículo 115 de nuestra Ley Suprema se señala la competencia municipal destacando los siguientes rubros:

“Artículo 115...

Fracción II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Fracción III. Los Municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Fracción 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. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución respecto de dichas contribuciones. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios... Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles...

Fracción V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; d) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; e) Otorgar licencias y permisos para construcciones, y f) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas... De conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.¹⁴⁷

Al ser el Municipio la base de la división territorial, organización política y administrativa del Estado, fue necesario otorgarle cierta autonomía económica para su desarrollo, a través de la captación de ingresos propios. Tema que se tratará en forma más amplia en los capítulos posteriores, a fin de poder identificar el origen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Al respecto, no debemos olvidar que el artículo 124 de la Constitución Política Federal señala que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

¹⁴⁷ Cfr. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Vigente. Artículo 115, fracciones I, II, III, IV y V.

En este orden de ideas, a nivel doctrinal, existen otros criterios para clasificar las atribuciones de la Federación y de los Estados, por lo que el maestro Jorge Carpizo, establece que hay facultades:

- a) Atribuidas a la Federación.
- b) Atribuidas a las Entidades Federativas.
- c) Prohibidas a la Federación.
- d) Prohibidas a las Entidades Federativas.
- e) Coincidentes.
- f) Coexistentes.
- g) De auxilio.
- h) Que emanan de la jurisprudencia.¹⁴⁸

En donde las facultades coincidentes son las atribuidas constitucionalmente a los Estados y a la Federación. Facultades coexistentes son aquellas que podemos dividir en dos partes, una de ellas compete a la Federación y la otra a los Estados. Como es lógico la atribuida a la Federación es de carácter general y en todo el territorio nacional y, en cambio, la atribuida a las Entidades Federativas es local y dentro del territorio que le compete. Las facultades de auxilio son las que se refieren a que una autoridad ayuda o apoya a otra.

¹⁴⁸ Cfr. CUEVA, Mario De La y CARPIZO, Jorge. "*Sistema Federal Mexicano*". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 3, julio-septiembre de 1981, México, pág. 91.

Cabe señalar que también se distinguen las facultades concurrentes, entendidas como aquellas que no se atribuyen exclusivamente a la Federación, ni se prohíben a los Estados; es decir, cuando la Federación no actúa, las Entidades Federativas pueden realizarlas, pero si la Federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto¹⁴⁹.

Respecto a la facultad que emana de la jurisprudencia, es conveniente referirnos a la jerarquía de la norma respecto de la legislación local y la legislación federal.

En principio debemos puntualizar que la legislación federal es jerárquicamente superior a la legislación estatal, de conformidad con lo que dispone el artículo 133 constitucional; sin embargo, al respecto la postura del maestro Mario de la Cueva y Jorge Carpizo es diferente, ya que ambos sostienen que relacionando el artículo 133 con el 124, el derecho Federal y el Local tienen la misma jerarquía, puesto que la palabra "expresamente" del artículo 124 constitucional respecto a que la competencia federal debe quedar manifiesta en la Constitución y lo restante es atribución de las entidades, por lo que en todo caso nos encontramos frente a un problema de competencia. De tal modo que cuando exista una contradicción entre una norma federal y una local, se debe buscar a qué ámbito competencial corresponde y así resolver el conflicto, por lo que atendiendo al artículo 133 constitucional, primero tenemos a la Constitución General, después las leyes reglamentarias constitucionales y los tratados internacionales y, por último, las

¹⁴⁹ Cfr. *Ibidem.* pág. 94.

leyes federales y locales.

Sin embargo, por criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), jerárquicamente, primero ubicamos a nuestra Carta Magna y después los tratados internacionales, criterio que por su importancia transcribimos:

Novena Época Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada.

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por

medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Precedentes.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."¹⁵⁰

Por lo que en nuestra opinión el criterio de los maestros Mario de la Cueva y Jorge

¹⁵⁰ <http://www.scjn.gob.mx> (Tratados internacionales)

Carpizo son los adecuados para determinar la distribución de competencias, postura que encuentra sustento en el criterio de la SCJN referido, ya que efectivamente la Constitución asigna atribuciones a la Federación y de manera residual a las Entidades Federativas. Luego entonces, el derecho federal y el local se ubican en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto por el artículo 124 Constitucional.

2.4. FEDERALISMO FISCAL.

En un sistema Federal existe tanto un gobierno central como unidades de gobierno inferiores a la central, y cada uno toma decisiones respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones geográficas. Es decir, cada nivel de gobierno no intenta cumplir todas las funciones del sector público, sino que asume la que le compete y mejor puede desempeñar. Por lo que el gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que inciden significativamente en el bienestar de todos los miembros de la sociedad.

De este modo es evidente que una forma Federal de gobierno ofrece las mejores perspectivas; incluso el Federalismo se ha llegado a describir en términos económicos como la forma óptima de gobierno. Al respecto Kenneth Wheare afirma que el Federalismo es el método de dividir los poderes de forma que el gobierno general y los regionales estén cada uno, dentro de su esfera, coordinados e independientes y que las características que debe poseer un

sistema político para ser calificado de Federal están en las previsiones constitucionales que protegen la autonomía de los diferentes niveles de gobierno.¹⁵¹

En este orden de ideas, en el Derecho Tributario existe un solo sujeto activo de la obligación fiscal: el Estado, pues solamente él, como ente soberano, está investido de la potestad tributaria que es precisamente uno de los atributos de esa soberanía. En los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee facultades, sino también las entidades federativas las poseen y ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal).

Jacinto Faya Viesca afirma que, en dichos Estados, se pueden presentar tres tipos de sistemas impositivos, de acuerdo a la distribución de competencias entre los gobiernos federal y local, a saber:

“Sistemas impositivos de acuerdo a la distribución de competencias:

1. Aquéllos en donde los impuestos son recaudados por los Estados (se entiende por los Estados-miembros) y se hacen entregas fijas a la Federación.
2. Aquéllos en que los impuestos son recaudados por la Federación y se entregan sumas fijas a los Estados.
3. Aquéllos en que ambos niveles de gobierno se dividen las competencias sobre impuestos”¹⁵².

¹⁵¹ OATES, Wallace. *Op. Cit.* pág. 34.

¹⁵² FAYA Viesca, Jacinto. “*El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*”. Ed. INAP, México, 1988, pág. 40.

Esta tercera regulación parece ser la que mejor garantiza la independencia de la Federación y de cada Estado y fue elegida por la mayoría de los Estados federados, ya que la capacidad funcional del federalismo presupone al menos para los Estados-miembros, fuentes financieras independientes. Sin embargo, las crecientes demandas económicas por parte de los Estados federados en donde el gobierno central es el rector principal de dichas áreas, mismos que buscan desesperadamente más recursos, a través de acciones que robustecen su recaudación y debilitan, en consecuencia, la de los Estados-miembros.

Por lo que ordinariamente las aduanas y los impuestos al consumo son las principales fuentes de ingreso del Gobierno central, en tanto que las restantes fuentes de ingresos, frecuentemente, se reparten entre el Gobierno central y los Estados-miembros.¹⁵³

México es un ejemplo de este tipo de organización política y de ejercicio de la potestad tributaria en forma paralela. En efecto, competencias tributarias están divididas entre el Poder Federal y los Estados. Esto no quiere decir que, por el hecho de que estén divididas, se dé en nuestro país un justo equilibrio competencial en materia tributaria. Precisamente una de las causas de un desarrollo inadecuado justificado por el federalismo mexicano ha consistido en que, las principales competencias tributarias de origen, están otorgadas al Poder Federal.

¹⁵³ Réplica del Licenciado Carlos Jorge Antonio Giraud Arnaiz, en el Examen Profesional para obtener el Grado de Licenciado en Derecho, de la sustentante Paola Ayllón Aragón, con el proyecto de investigación intitulado: “Análisis del pago de derecho del trámite aduanero y su posible inconstitucionalidad”, celebrado el 18 de marzo de 2005, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El jurista José Trinidad Lanz Cárdenas define dicha división de potestades tributarias de la siguiente manera.

DE LA FEDERACIÓN.

- Facultades ilimitadas y concurrentes con Estados y Municipios (Art. 31, frac. IV; Art. 73, frac. VII, XXIX).
- Facultades exclusivas (Art. 73, frac. XXIX, incisos 1, 2, 3 y 4; Art. 118, frac. I; Art. 131).
- Facultades exclusivas con la obligación de participar de los ingresos a los Estados y Municipios (Art. 73, frac. XXIX, inciso 5, subincisos a, b, c, d, e, f, g).
- Facultades exclusivas por prohibiciones a los Estados (Art. 117, frac. III, IV, V, VI, VII; Art. 118, frac. I).

DE LOS ESTADOS.

- Facultades ilimitadas y concurrentes con la Federación (Art. 31, frac. IV; Artículos 40, 41, 115 y 124).
- Facultades de participación en impuestos federales (Art. 73, frac. XXIX, inciso 5, subincisos a, b, c, d, e, f y g).
- Facultades expresamente autorizadas por el texto constitucional (Art. 117,

frac. IX)¹⁵⁴.

- Facultades delegadas por leyes federales.
- Facultades prohibidas por la Constitución (Art. 117, frac. III, IV, V, VI, VII; Art. 118, frac. I).
- Facultades prohibidas por leyes federales.

DE LOS MUNICIPIOS.

- Facultades concurrentes con la Federación y los Estados (Art. 31, frac. IV; Art. 115, frac. II).
- Facultades de participación en impuestos federales (Art. 73, frac. XXIX, inciso 5, subinciso a).
- Facultades delegadas por leyes federales y estatales.
- Facultades prohibidas por la Constitución (Art. 115, frac. II; Art. 117, frac. III,

¹⁵⁴ El jurista Sergio Francisco de la Garza, en su obra *Derecho Financiero Mexicano*, apoya la postura de Lanz Cárdenas: "...la fracción IX del artículo 117 Constitucional, interpretada a contrario sensu, da facultades a las legislaturas de los Estados para gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama con la limitación de que para ello debe procederse en la forma y de acuerdo con las cuotas máximas que el Congreso de la Unión autorice. En efecto, la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (art. 28) dispone que los estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso y cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo podrán decretar las entidades en que aquél se cultive". GARZA, Sergio Francisco De La. *"Derecho Financiero Mexicano"*. 18ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994, pág. 257.

IV, V, VI, VII; Art. 118, frac. I)¹⁵⁵:

El artículo 73 de nuestra Ley Suprema, en su fracción XXIX, señala algunas materias que son gravadas de manera exclusiva por la Federación; a saber:

1. Comercio exterior;
2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la misma Constitución;
3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
4. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación;
 - 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;

¹⁵⁵ Cfr. LANZ Cárdenas, José Trinidad. *“El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal”*. Ed. Universidad Autónoma del Sureste, México, 1982, pág. 33 y 34.

g) Producción y consumo de cerveza.

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

Es de llamar la atención que dentro del Artículo 73 Constitucional, en su fracción VII, se establece que si las fuentes impositivas de la Federación no bastan para cubrir el presupuesto de la misma, ésta se encuentra facultada para gravar cualesquiera otras fuentes hasta que el presupuesto quede cubierto. De aquí nace lo que se conoce como la doble tributación, ya que una misma base puede estar gravada tanto por el Gobierno Central como por los Estados y, en el caso de México, aún por los Municipios.

Asimismo, el artículo 73, fracción X de nuestra Carta Magna señala que el Congreso también tendrá facultad "...para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentaria del artículo 123".

Por lo que no debe considerarse absoluta la facultad para legislar otorgada al Congreso Federal y, por ello, pueden las legislaturas locales crear impuestos

sobre las materias indicadas en la mencionada fracción X del mismo artículo 73. Es decir, esta disposición no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aún cuando la normación o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, sí es exclusiva del Congreso de la Unión; sin embargo, se ha estimado que de la disposición en comento se deriva una facultad exclusiva de la Federación para establecer tributos sobre esas materias, bajo una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a la materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia Federal y la Estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73 y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX); y, c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículo 117, fracción III, IV, V, VI, VII y 118 frac. I). Al respecto, la SCJN se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“Sexta Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: Primera Parte, CV
Página: 112

IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII, y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c),

restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118).

Amparo en revisión 1568/65. Lucía Margarita Mantilla de Krause. 29 de marzo de 1966. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. Véase: *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Epoca, Tomo CXXI, Segunda Parte, página 1448."

Sin embargo y, por lo ya referido, resulta indispensable revisar los antecedentes sobre la distribución de las competencias fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas en México. Porque de una interpretación gramatical de los numerales referidos, la Constitución permite la doble o múltiple tributación.

En principio debemos reconocer que México ha estado estructurado la mayor parte de su vida independiente como Estado Federal, sin embargo, en la realidad no ha tenido el grado de descentralización que caracteriza a una Federación. Y precisamente "uno de los factores que influyeron en este fenómeno fue el Centralismo Financiero que desde la independencia se dio en el país"¹⁵⁶.

El sistema Federal fue instituido jurídicamente por el Acta Constitutiva de enero de 1824, misma que en su numeral 5º estableció el régimen republicano, representativo, popular y federal; en su artículo 6º declaró que la República Federal se integraba por Estados Independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior; asimismo en su artículo 7º enumeró las partes integrantes de la Federación, pero no se delimitaron los ámbitos de competencia

¹⁵⁶ GIL Valdivia, Gerardo. *"El Estado Federal y la distribución de las competencias fiscales en México"*. UNAM, México, 1973, pág. 49.

en materia fiscal entre los niveles de gobierno Federal y de los Estados miembros, salvo la prohibición a las Entidades de establecer derechos de tonelaje y gravar las importaciones y las exportaciones sin el consentimiento del Congreso General¹⁵⁷.

De tal suerte que, la adopción de la estructura federal fue necesaria para mantener unido lo que se estaba desuniendo, en virtud del principio de descentralización política que se vivió en la última etapa de la Colonia incluso presentado por la Diputación Provincial a las Cortes de Cádiz de 1812.

Por lo que podemos afirmar que esta fue la verdadera causa del establecimiento del Federalismo Mexicano, sin negar que el antecedente formal fue la Constitución Federal de Norteamérica de 1787.¹⁵⁸

Pero siguiendo con la distribución de competencias fiscales, en el Congreso Constituyente de 1824, se discutió la necesidad de sostener la igualdad provincial de las obligaciones o derechos que los Estados tienen ante la ley, al respecto Miguel Ramos Arizpe manifestó que no se debía gravar a unos Estados más que a otros, a lo que se opuso Carlos María de Bustamante, para quien todos los Estados tenían obligación de contribuir proporcionalmente, como los ciudadanos. Se discutió la facultad del Congreso General para establecer las contribuciones

¹⁵⁷ Cfr. ACTA CONSTITUTIVA de 1824.

¹⁵⁸ ARMENTA López, Leonel Alejandro. “*La forma Federal del Estado*”. *Op. Cit.* pág. 93.

para cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ello al Ejecutivo, pero Manuel Crescencio Rejón se opuso a dicha facultad al considerarla contraria a un sistema federal, ya que sostenía que a cada Estado le correspondía señalar las contribuciones para cubrir la parte que le tocara de los gastos generales, ya que el Congreso General no podía conocer las circunstancias particulares de cada Estado como ellos mismos. Sin embargo, para Mier y Terán el problema era distinto, ya que entendió que el Congreso Federal sólo impondría las contribuciones generales, que sólo serían extraordinarias, ya que los gastos del Gobierno Federal se cubrirían con el producto del tabaco y de aduanas e incluso que alcanzaría para amortizar la deuda pública. Al respecto el Diputado González Angulo manifestó que el establecimiento de contribuciones generales y estatales implicaba un doble gravamen a la Nación con las consecuencias obvias en detrimento de la libertad.¹⁵⁹

Sin embargo, a pesar de que el consenso en el Congreso Constituyente fue el de resistirse a otorgar poderes impositivos amplios a la Federación, en agosto de 1824 se expidió la citada Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares. Esta norma reservó a los Estados las fuentes no atribuidas a la Federación y fijó una cantidad que deberían cubrir al Gobierno Federal las dieciséis Entidades Federativas existentes. Por su importancia transcribimos los artículos 1º, 11º, 20º y 21º, que contemplan en esencia algunos aspectos del espíritu de esta disposición: “Artículo 1º. ‘Pertenece a las rentas generales de la federación los

¹⁵⁹ Cfr. RAMOS, Samuel. “*El perfil del hombre y la cultura en México*”. Ed. Epsa-Calpe, México, 1994, pág. 23.

derechos de importación y exportación establecidos, o que se establezcan bajo cualquier denominación en los puertos y fronteras de la República'. Artículo 2. Establece que los efectos extranjeros, que pagarán en los puertos y aduanas fronterizas el 'derecho de internación' del 15%, no estarán sujetos al pago de alcabalas en su circulación interior. Artículos 3º al 8º. Se especifican entre las restantes rentas federales: tabaco, pólvora, correo, lotería, salinas, los impuestos que se cobren en los territorios federales y la alcabala que paga el tabaco en las áreas de cosecha. Artículo 11. 'Las rentas que no están comprendidas en los artículos anteriores pertenecen a los estados'. Artículos 14 al 16. Se fijan los montos de los 'contingentes' con que cada uno de los estados deberá contribuir a los gastos generales de la federación. Artículo 20. 'Los efectos nacionales no podrán pagar más que una alcabala en el estado de su consumo...' Artículo 21. 'En consecuencia, si se hubiera cobrado alcabala a un efecto nacional y después saliera para otro Estado, se devolverá el derecho que se le ha exigido'¹⁶⁰.

Así fue como se determinó que algunos de los ingresos exclusivos de la Federación fuesen:

- a) Los Derechos de Importación y Exportación establecidos o que se establecieran, no importando su denominación.

- b) El Derecho de Internación de un 15% que se cobraría en los puertos y

¹⁶⁰ GROSSO, Juan Carlos. "Las alcabalas y la organización fiscal". <http://www.institutomora.com> (Voz: Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares).

fronteras de la República sobre los precios del arancel aumentados en una cuarta parte a los efectos extranjeros, pero que por el pago de este derecho quedarían libres de pagar alcabalas en el interior del País.

c) Los ingresos provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora.

d) La alcabala que pagaba el tabaco en los Estados que se cosecha.

e) La renta de correos.

f) La renta de lotería.

g) La renta de las salinas.

h) Las rentas de los territorios de la Federación.

i) Los bienes nacionales, en los que se comprendían los de inquisición, temporalidades y cualesquiera otras fincas rústicas o urbanas que perteneciesen en ese momento o en el futuro a la hacienda pública.

j) Quedaron a disposición del Gobierno Federal los edificios y oficinas que pertenecían o hubiesen pertenecido a la hacienda pública, y aquellas que se hubiesen financiado por dos o más de las que anteriormente eran provincias.

Asimismo, se estableció que los ingresos que no estuvieran consignados limitativamente en la clasificación anterior pertenecían a los Estados.¹⁶¹

El 21 de septiembre de 1824 se adicionaron dos decretos denominados "Reglas para la Administración de la Hacienda Pública de la Federación en los Estados" en dichas reglas se contemplaron medidas relativas a la clasificación de rentas, dicho decreto estableció que en caso de resistencia de algún Estado al pago de su llamado "contingente", el Gobierno Federal podría intervenir a través de su oficina de rentas para cubrir el adeudo.¹⁶²

De tal forma que México logra su independencia sin una estructura hacendaria definida. Todo esto aunado al problema económico generado por la guerra, llevan al Estado a desembocar en un déficit de recursos fiscales.

Ante tal situación, la alternativa es el endeudamiento interno y externo, generándose así el primer déficit presupuestal.¹⁶³

Por lo que el problema también repercutió en los Estados y éstos encontraron como salida a la falta de recursos económicos la imposición de gravámenes alcabalatorios para financiarse, generándose, por ende, un freno al comercio

¹⁶¹ Cfr. GROSSO, Juan Carlos. *Op. Cit.*

¹⁶² Cfr. MARTÍNEZ Baez, Antonio. "La división de competencias tributarias en el constituyente de 1824". *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, Número Extraordinario, México, 1965, pág. 5.

¹⁶³ Cfr. HANSEN, Roger D. "La política del desarrollo mexicano". Trad. ZAMORA, Clementina y LÓPEZ Rosado, Diego. "Historia del pensamiento económico de México". Tomo V, Finanzas Públicas, Textos Universitarios, UNAM, México, s/a, pág. 5.

interno, lo que desembocó en un estancamiento generalizado de la economía nacional.

Ya en 1835 se revocó la estructura federal del Estado, sustituyéndola por el régimen central. Obviamente en este período, en materia fiscal, se centralizaron las rentas.

Las siete Leyes Constitucionales que ratificaron el centralismo en 1841 fueron suprimidas, y se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, que a su vez fue disuelto y reemplazado por una junta de notables que expidió las bases de organización política de la República Mexicana de 1843.¹⁶⁴

Ratificándose la estructura central de la Constitución de 1836, en materia fiscal lo más relevante fue la división de rentas en general.

En 1846 se volvió al sistema Federal reestableciéndose la Constitución de 1824, y se convocó a una Asamblea Constituyente que expidió el acta de reformas de 1847, la cual confirmó el Federalismo.

En el renglón fiscal se adoptó nuevamente la asignación de determinados ingresos para la Federación y a los Estados se les otorgaba todas las fuentes no

¹⁶⁴ Cfr. CUEVA, Mario De La. *Op. Cit.* pág. 1260.

reservadas para la Federación.¹⁶⁵

Cabe señalar que entre otros rubros se asignaron a la Federación los ingresos por comercio exterior, el impuesto del 4% sobre moneda, producto de las rentas del tabaco, correos, lotería nacional, papel sellado, así como los ingresos que se percibían en el Distrito Federal y en los territorios, obviamente, el poder impositivo central era absoluto.

En esta época no sólo se tenían los problemas de déficit fiscal, además se sufría inestabilidad política, parálisis económica y corrupción administrativa, aunado a todo esto, el país tuvo que hacer frente a la invasión estadounidense con la consecuente pérdida de aproximadamente la mitad del territorio nacional.

El sistema federal tuvo vigencia hasta 1853, ya que a raíz del triunfo de una rebelión militar se expidieron las bases para la administración de la República que instituyeran el régimen central.

El desequilibrio financiero en esta etapa fue desastroso, baste señalar que en 1853 los ingresos fueron de \$15,383,975.00 y los egresos de \$32,378,046.00, es decir, el déficit presupuestal fue de \$16,994,071.00¹⁶⁶. Ya en 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de carácter federalista que reestableció la hacienda

¹⁶⁵ Cfr. GARZA, Sergio Francisco De La. "*Derecho Financiero Mexicano*". 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1969, pág. 248.

¹⁶⁶ Cfr. LÓPEZ Rosado, Diego. "*Historia y pensamiento económico de México*". Tomo V, Finanzas Públicas, Textos Universitarios, UNAM, México, 1972, pág. 104.

pública a niveles Federal, Estatal y Municipal, quedando como gravámenes Federales: el comercio exterior, propiedad raíz y la industria fabril.

Para 1857, la Constitución no distribuyó los ingresos entre la Federación y los Estados y sólo estableció lo siguiente:

a) El Congreso Federal tenía la facultad para expedir aranceles sobre el comercio exterior, de conformidad con la fracción IX, del artículo 72 constitucional.

b) Facultad para restringir al comercio interestatal.

c) Prohibición a los Estados para gravar el comercio exterior, así como para establecer derechos de tonelaje.

Así el poder tributario de la Federación estuvo consignado en la fracción VII, del artículo 72 que prescribió la facultad del Congreso, para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación entre otros e imponer las contribuciones necesarias a cubrirlo. Pero por otra parte, el artículo 117 constitucional, determinaba que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entendían reservadas a los Estados. Es decir, de aplicarse esta última disposición, el orden federal sólo podría cubrir el presupuesto con las contribuciones que la propia Constitución le autorizase expresamente a establecer, que eran los gravámenes al comercio exterior, lo cual resultaba absurdo desde una óptica financiera; otra solución era la adoptada por México que

consistió en legitimar la coincidencia impositiva entre los dos niveles de gobierno, en virtud de la cual ambas pueden imponer gravámenes sobre las mismas fuentes. Posteriormente, en la Ley de Clasificación de Rentas de 12 de septiembre de 1857 subordinó el poder tributario de las Entidades a la Federación. Acto seguido, la SCJN estableció el sistema de coincidencia fiscal.¹⁶⁷

Otra disposición importante fue la del artículo 31, fracción II del ordenamiento en comento, que prescribía a los mexicanos la obligación de contribuir para los gastos públicos tanto de la Federación como de los Estados y los Municipios en que residieran, de la manera proporcional y equitativa que determinaran las leyes, precepto que se retomó para la Constitución de 1917, pero en la fracción IV del artículo 31.

Ya para el 17 de diciembre de 1857 se desconoció a la Constitución y comenzó la Guerra de Reforma.

Para 1858 el grupo conservador centralizó nuevamente todas las rentas, en el rubro fiscal, Juárez expidió en Veracruz en el año de 1859 una circular en la que prescribía que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro e industria y las profesiones se destinarían al financiamiento de los Estados, en tanto que las contribuciones indirectas al de la

¹⁶⁷ CD INDETEC. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. “*Seminario Internacional sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro*”. Celebrado en Guadalajara Jalisco, los días 25, 26 y 27 de septiembre de 2002.

Federación. Al triunfo de los liberales en 1861 se restituyó la contribución federal, además se estableció un gravamen de un 25% adicional sobre todo entero que debiera hacerse por cualquier concepto en las oficinas federales, del Distrito Federal y territorios federales, así como en las particulares de los Estados, quedando sólo exceptuados algunos pagos menores, la compra de papel sellado y la alcabala sobre bienes de primera necesidad, entre otras. No obstante la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el gobierno de Juárez se enfrentó a una seria crisis financiera, por lo que se vio obligado a declarar que se aplazaba por dos años el pago de la deuda exterior. Situación que desembocó en las reclamaciones de España, Inglaterra y Francia, lo que sirvió de excusa para la intervención de Francia.

Posteriormente Maximiliano tampoco pudo superar la crisis financiera a pesar de que contrató créditos sumamente desventajosos para México, pero muy redituables para Francia.

Baste señalar que sólo para pagar intereses se tuvo que empeñar la mitad de los productos en aduanas de todo el país.¹⁶⁸

Sin embargo, al triunfo liberal el Gobierno Federal desconoció todas las deudas contraídas por Maximiliano. Situación que permitió lograr un superávit en 1867, pero ante este panorama el Congreso decidió reducir las contribuciones e

¹⁶⁸ Cfr. COSÍO Villegas, Daniel. *Historia moderna de México. La República restaurada. La vida económica*. 2ª ed., Ed. Hermes, México, 1965, pág. 228.

incrementar los gastos situación que generó un total desequilibrio presupuestal durante varios años. En lo fiscal el Congreso Federal, podía gravar el comercio exterior; los derechos de amonedación, fundición y ensaye; el papel sellado común; los derechos por la pesca de perla, ballena, nutria y demás objetos análogos, los impuestos del territorio federal y en el Distrito Federal y, obviamente, los productos de todos los impuestos que conforme a la fracción VII, del artículo 71 constitucional estableciera el Congreso Federal, es decir, se tenía facultad para imponer todas las contribuciones que fuesen necesarias para financiar los gastos públicos de la Federación. Por tanto, las materias no exclusivas de la Federación se entendían como facultades coincidentes entre el Centro y los Estados. Ante estas circunstancias, resulta evidente que la tendencia era inminentemente centralista.

“En 1879, sobre la coincidencia fiscal, Ignacio Luis Vallarta formuló un voto respecto al asunto de varios propietarios de fábricas de hilados y tejidos ubicadas en los Estados de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo León, quienes solicitaron amparo contra la contribución impuesta a este tipo de industrias por la Ley de Ingresos de la Federación de 7 de julio de 1879”¹⁶⁹.

El Ministro Vallarta resumió en su voto:

¹⁶⁹ VALLARTA, Ignacio L. *“Cuestiones Constitucionales: Votos del C. Ignacio L. Vallarta Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los negocios más notables resueltos por este Tribunal de mayo de 1878 a 16 de noviembre de 1882.”*. Ed. Porrúa, México, 1972, pág. 32.

1.- En la expedición del presupuesto de ingresos no se observaron los preceptos constitucionales;

2.- El gravamen sobre las fábricas no es proporcional ni equitativo;

3.- El poder federal ha invadido el régimen interior de los Estados al decretar este impuesto.

Al promover el amparo, los quejosos argumentaron que se vulneraba la soberanía de los Estados, ya que el artículo 40 de la Constitución de 1857 prescribía: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta por Estados libres y soberanos en su régimen interior" por lo que al establecer la Federación contribuciones directas sobre la propiedad y las personas, vulneraba la soberanía de las entidades federativas ya que a éstas sólo les compete esta facultad. Ante tal situación Vallarta argumentó que la fracción VII del artículo 72 constitucional facultaba al Congreso para imponer las contribuciones "necesarias" para cubrir el presupuesto de gastos. Por lo que a juicio de Vallarta, esta fracción no se podía referir a las facultades exclusivas de la Federación para establecer contribuciones porque éstas se encuentran determinadas en otros preceptos de la Norma Suprema, por ello resultaría inútil la disposición contenida en la fracción VII del artículo 72 constitucional.

De tal forma que el orden federal podría establecer contribuciones directas e

indirectas, ya que la Constitución no se lo prohibía.

Por tanto, en su voto particular Vallarta negó el amparo desechando los planteamientos de los quejosos. La importancia del razonamiento de Vallarta es que estableció con él la coincidencia impositiva entre la Federación y los Estados, salvo las excepciones expresamente señaladas por la Constitución así se legitimó la ampliación del poder tributario federal, coadyuvando al proceso de centralización.

Ya para 1873 se estableció el impuesto federal del timbre, pero con tasas regresivas, ya que en la medida que aumentaba la suma sujeta a la imposición se gravaba con porcentajes menores.

En 1877, ya como presidente Porfirio Díaz, la situación financiera del país no era la óptima, ya que la minería, la agricultura y la industria se encontraban totalmente abandonadas.

En el ámbito fiscal la dictadura de Díaz la podemos ubicar en dos etapas, la primera hasta 1894 con un alto déficit, y la del superávit entre 1895 y 1911.

Sin embargo, uno de los problemas más importantes a resolver en materia impositiva fueron las alcabalas tanto de los Estados como de los Municipios ya que implicaron una carga a la economía del país.

Así, no obstante que el artículo 120 de la Constitución de 1857 prohibía a las entidades restringir el comercio interestatal, no fue posible eliminar las alcabalas ya que financieramente jugaron un papel muy importante.

En 1895 se reforma la Constitución en el sentido de prohibir a las Entidades Federativas gravar el tránsito de personas y cosas por su territorio, así como la entrada y salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera. De igual forma se prohibió a los Estados crear o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales proteccionistas, consignándose como facultad privativa de la Federación gravar el comercio exterior, el tránsito de mercancías por el territorio nacional, así como gravar o reglamentar o, incluso, prohibir la circulación de cualquier tipo de efectos independientemente de su procedencia.

Las principales inversiones del Gobierno Federal se canalizaron a transporte, ferrocarril, lo cual fue determinante para la disminución de las alcabalas.

En 1910 principia el movimiento revolucionario mexicano que dio origen a la Constitución de 1917.

Posteriormente, en materia tributaria destaca el hecho de que en 1914 se estableció un impuesto predial federal sobre toda finca rústica particular. Para 1915 se emitió un acuerdo que prohibía el otorgamiento de concesiones con privilegios o exenciones de impuestos aún cuando fueran para proteger a la industria nueva.

En 1936 se emitió un decreto que prohibía a los Estados establecer más contribuciones que las expresamente señaladas en sus respectivas normas constitucionales.

En 1920 en materia fiscal, se inicia el proceso de sustitución de los gravámenes indirectos, eje del regresivo sistema tributario mexicano por impuestos directos. Así se establece como ingreso federal ordinario el Impuesto Sobre la Renta (ISR) en 1924, el antecedente de este impuesto es el Impuesto del Centenario de 1921 por el que por una sola ocasión se gravaron algunos ingresos percibidos en agosto de ese año.¹⁷⁰

En 1925 se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal, con lo que se marca una nueva etapa en el sistema tributario federal porque la ineficiencia de la descentralización característica del Estado Federal llevó a una marcada centralización fiscal ya que, como se ha comentado, la Constitución de 1917 no distribuyó las competencias tributarias entre la Federación y los Estados, convalidando el sistema de la coincidencia, pero la recaudación y la administración de los recursos siguió siendo deficiente y la coexistencia de varias estructuras tributarias provocó entre otros problemas la multiplicación de los gastos de recaudación, la variedad de gravámenes al consumo, lo que acentuó la regresividad del sistema tributario y, por ende, se incrementó la presión

¹⁷⁰ Cfr. MARGAIN, Hugo B. *"El sistema tributario en México. 50 años de revolución"*. Tomo I, La economía, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pág. 539.

inflacionaria así como la múltiple imposición sobre determinadas fuentes. Razón por la que en la convocatoria a la Convención Nacional Fiscal, se propuso delimitar las competencias locales y Federal en materia fiscal, “así como a determinar un Plan Nacional de Arbitrios para unificar el Sistema Fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes... proponer las medidas que deban adoptarse en materia fiscal en la República toda, así como de vigilar el cumplimiento del plan único de impuestos que se establezca...”¹⁷¹

Derivado de esta reunión se establecieron acuerdos tales como:

“Considerar a la República, como hasta ahora ha sucedido en la práctica, como un conjunto de naciones accidentalmente unidas y sin un estrecho vínculo que las presente como entidad única en el mundo entero, es condenar a México a seguir viviendo sobre la base de una riqueza inexplorada de fábula y sobre la realidad de una aterradora miseria... mientras subsista en la ideología y en la práctica, la absurda desvinculación fiscal que hasta hoy ha reinado en México”¹⁷² será imposible organizar un plan congruente y eficiente que responda a las demandas del pueblo.

¹⁷¹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “*Convocatoria a los Gobernadores de los Estados. Primera Convención Nacional Fiscal*”. 2ª ed., Ed. SHCP, México, 1932, s/p.

¹⁷² SERNA De La Garza, José María. *Las Convenciones Nacionales Fiscales*. Ed. UNAM, México, 2004, p. 63.

Después de todas las discusiones que se generaron en esta Convención se propuso lo siguiente:

1. Se recomendaba la adición al artículo 131 de la Constitución General de la República en términos de poderse reunir cada cuatro años los representantes de los Estados y la Federación para determinar qué impuestos se debían de establecer, así como señalar claramente la competencia de las distintas autoridades fiscales, y que al ser decisiones tomadas en la Convención serían obligatorias para los poderes locales y federales cuando hubieren sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.
2. Adicionar la Fracción III del artículo 117 constitucional a fin de establecer que se proporcionarían estampillas reselladas con el nombre de cada Estado y Municipio a fin de que se controlara el cobro de las participaciones de dichas entidades en impuestos federales.
3. Crear un Departamento técnico para dar seguimiento a los acuerdos.
4. Distribución de los impuestos cuya existencia acuerde la Convención.
5. Impuestos que se reservarían a los Municipios.
6. Que la Federación no pueda distraer sus recursos en subvenciones o a

servicios exclusivamente locales.

7. Los ingresos municipales deben ser destinados exclusivamente al servicio de la ciudadanía.
8. Que los acuerdos tomados por la Convención debían entrar en vigor a la brevedad.¹⁷³

Destacan dentro de sus conclusiones, la necesidad de adicionar el artículo 74 y reformar los artículos, 118 y 131 constitucionales.

En la Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por acuerdo del C. Presidente de la República, convoca a los gobiernos de los Estados de los territorios y al Departamento del Distrito Federal, a la Segunda Convención Nacional Fiscal, en donde se proponía resolver:

1. Revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.
2. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación de los Estados y de los Municipios.
3. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de

¹⁷³ Cfr. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “Convocatoria a los Gobernadores de los Estados. Primera Convención Nacional Fiscal”. *Op. Cit.* s/p.

tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.

4. Estudio y determinación de los medios adecuados para implementar todo lo acordado en la Convención.
5. Finalmente se planteaba este punto como el espacio para que los gobiernos locales propusieran algún tema que consideraran importante.¹⁷⁴

Derivado de la Segunda Convención se propuso:

1. Dar vida dentro del régimen constitucional al Convención Nacional Fiscal como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva tanto para la Federación como para los Estados.
2. Que se reconociera que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debía estar gravado por dos o más impuestos.
3. Que se estableciera que la determinación, administración y recaudación de cada impuesto debía encomendarse a una sola autoridad.
4. En caso de necesidad, que dos entidades impositivas deriven ingresos de

¹⁷⁴ *Idem.*

la misma fuente, que el gravamen lo tenga una sola, reconociéndole a las otras una participación en el rendimiento.

5. Proyectarse la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos.
6. Insistir en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal para la mejor organización fiscal del país e ir la reduciendo poco a poco.
7. Que se reconociera como régimen transitorio de organización fiscal del que en ese momento operaba.
8. Encomendarle a la Comisión Permanente de esa Convención, la redacción del proyecto de reformas constitucionales que se requirieran, para establecer la delimitación de facultades.¹⁷⁵

Desgraciadamente esta segunda reunión se celebró en los momentos en que estaba por concluir un ejercicio presidencial y, por esa causa, no pudieron dictarse medidas de carácter legislativo que condujeran a la realización de las conclusiones vertidas.

¹⁷⁵ Cfr. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “*Convocatoria a los Gobernadores de los Estados. Segunda Convención Nacional Fiscal*”. Ed. SHCP, México, 1932, s/p.

TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL

El 4 de octubre de 1947 se envió la Convocatoria a los gobernadores, la cual refería:

“Sin considerar las diferencias de cuotas, de reglamentación de plazos y épocas de pago y sin considerar tampoco los impuestos municipales, existen en la república más de 100 impuestos diferentes, cada estado establece su propio sistema de tributación: el gobierno federal mantiene el suyo; y como los objetos del impuesto son los mismos, como no hay un plan concreto y definido de delimitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos, como a menudo los Estados rivalizan unos con otros haciéndose verdaderas guerras económicas y creando, a título de impuesto de compraventa, verdaderos derechos locales de importación... lo que hace al impuesto cada vez más oneroso”¹⁷⁶.

México, en ese momento, contaba con 2,325 municipios, en los cuales no existía uniformidad para el establecimiento de gravámenes, era una total anarquía; ante este panorama la Convención concluyó:

1. En cada municipio se expedirá un Plan de Arbitrios Municipales al cual se sujetará toda percepción de ingresos de carácter municipal. Estas normas

¹⁷⁶ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “Convocatoria. Tercera Convención Nacional Fiscal. Memoria”. Tomo I, Ed. SHCP, México, 1947, s/p.

impositivas serían uniformes en toda la República.

2. Los arbitrios municipales recaerán privativamente sobre fuentes de riqueza de desarrollo local.
3. Los municipios participarían en la proporción que establecieran las leyes.
4. Se planteó reformar los artículos 31, fracción IV y 115 de nuestra Constitución.
5. Se propuso que cada municipio contara con su Ley Orgánica Municipal.¹⁷⁷

Asimismo destaca el planteamiento de referir que la autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podría quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad.

Así, la conclusión fue:

- Abolir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones.

¹⁷⁷ Cfr. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “Convocatoria. Tercera Convención Nacional Fiscal. Memoria”. *Op. Cit.*

- Promover una legislación uniforme en materia de impuesto sobre herencias y legados a través de una ley tipo.
- El impuesto predial debía asignarse a los municipios.
- La hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local.
- Se propuso dictar una legislación uniforme para gravar el comercio y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio.
- Se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Arbitrios, de común acuerdo entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios.¹⁷⁸

Por lo que, haciendo eco de algunas de las conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, el Congreso de la Unión aprobó en 1948 la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), cuya novedad consistió en crear una tasa federal de 1.8% aplicable a toda la República y establecer que las Entidades Federativas que adoptaron el mismo sistema y derogaran o dejaran en suspenso sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían

¹⁷⁸ Cfr. FLORES Zavala, Ernesto. “*Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*”. Ed. Porrúa, México, 1963, p. 345-354.

derecho a cobrar una tasa que fijaría su legislatura y que no podría exceder de 1.2%. Ambas tasas se cobrarían juntas para lo cual debían firmar un acuerdo la Federación y el Estado dicho acuerdo por primera vez se le llamó Convenio de Coordinación, sin duda siendo éste el origen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que rige en México.¹⁷⁹

2.4.1. EL PROBLEMA DE LA DOBLE TRIBUTACIÓN.

Respecto al problema de la doble tributación, originado por la concurrencia de facultades impositivas de la Federación y de las Entidades Federativas, han surgido diversas teorías acerca de si es conveniente o no dicha concurrencia de facultades, y de los beneficios ó perjuicios que puede acarrear la doble tributación.

Sin embargo, este problema no es nuevo, en los E.U.A. se presentó con un matiz muy parecido al nuestro.

Baste referir que en ese momento, “la Confederación, pese a su debilidad, pretendía conferir a los Estados Unidos el poder limitado de llevar las necesidades pecuniarias de la unión... pero la intención resultó completamente frustrada. El Congreso está autorizado... por el pacto para fijar y exigir cualesquiera sumas que a su juicio sean precisas para las atenciones en los Estados Unidos; y las requisiciones que decrete, obligan a los Estados para todos los efectos constitucionales, con tal de apegarse a las reglas de prorratio. Los Estados no tienen derecho a discutir la oportunidad de la exigencia, ni otra alternativa que la

¹⁷⁹ Cfr. SERNA De La Garza, José María. *Op. Cit.* p. 20 y 21.

de elegir los medios de entregar las sumas que se le piden... Todo hombre, aun el menos enterado de los asuntos públicos, sabe cuáles fueron las consecuencias de este sistema... ¿Qué otro remedio puede haber para esta situación que no sea un cambio en el sistema que le ha producido, un cambio en el falaz y engañoso método de cuotas y requisiciones?... los adversarios... de la nueva constitución condicionan... estableciendo una distinción entre lo que llaman imposición interna e imposición externa. Reservan la primera a los gobiernos de los Estados, se manifiestan dispuestos a conceder la última, consistente en contribuciones comerciales, o mas bien en artículos importantes, a la cabeza federal"¹⁸⁰.

Así, la facultad impositiva que por excelencia pertenece al Gobierno Central de las federaciones cae sobre el comercio exterior y el consumo, pero ¿acaso esto significa que todos los demás impuestos se encontraban reservados a los Estados? Hamilton respondió:

"Suponed que, como se ha afirmado, el poder tributario federal se limitara a los derechos sobre las importaciones; es evidente que el gobierno, por carecer de facultad para buscarse otros recursos, caería a menudo en la tentación de subir sus impuestos hasta un exceso perjudicial"¹⁸¹.

"Esta serie de observaciones justificará la proposición que hemos sentado en otro lado, según la cual una jurisdicción concurrente es la única alternativa admisible a una completa subordinación, respecto a esta rama del poder, de la autoridad de los Estados a la de la Unión. Cualquier división de las fuentes de ingreso habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los Estados individuales. La convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación; y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder limitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los Estados

¹⁸⁰ HAMILTON, Alexander Madison, J. y JAY. *Op. Cit.* pág. 120 y 121.

¹⁸¹ HAMILTON, Alexander, *et. al.* "El Federalista". N° XXV, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pág. 100.

para proveer sus necesidades propias"¹⁸².

"El monto de los impuestos, la oportunidad e inoportunidad de un aumento por cualquiera de los dos sectores, serían cuestiones de prudencia mutua, pero no supondrían una contradicción directa de sus poderes"¹⁸³.

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

"Las facultades del Congreso Federal y de las Legislaturas de los Estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública ya gravada por el Estado"¹⁸⁴.

A pesar de lo antes expuesto, y como ya se señaló en un principio, la tendencia ha sido la de otorgar mayores facultades impositivas a los Gobiernos Centrales a través de diversos mecanismos. En el caso concreto de México, el jurista Felipe Tena Ramírez afirma:

"... si la Constitución otorga al Congreso la facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, el Congreso debe tener la facultad implícita de gravar esa materia con exclusión de los Estados, pues de otro modo estos podrían hacer nugatoria aquella facultad, al gravar con impuestos excesivos los bienes sobre los cuales se ejercita"¹⁸⁵.

Como puede observarse, existen dos principales problemas en lo que a federalismo fiscal se refiere: la concurrencia de la Federación, los Estados y Municipios en materia impositiva, y la exclusividad de la Federación para gravar ciertas materias. A raíz de esto, el tratadista Ernesto Flores Zavala llega a las

¹⁸² *Ibidem.* N° XXIV, pág. 96.

¹⁸³ *Ibidem.* N° XXXII, pág. 126 y 127.

¹⁸⁴ TENA Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1957, pág. 315.

¹⁸⁵ *Ibidem.* pág. 316.

siguientes conclusiones:

“Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión (Art. 118, frac. I).

La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia Federación”¹⁸⁶.

A la vista de los problemas antes apuntados podría considerarse como posible solución, que se implementara alguno de los otros dos sistemas impositivos mencionados, es decir:

- a) Que se establezca en la Constitución que sólo la Federación pueda determinar contribuciones y que de su rendimiento se otorgue participación a los Estados, o
- b) Que se establezca en la Constitución que sólo los estados puedan determinar contribuciones y que de su rendimiento se otorgue participación a la Federación.

Sin embargo, se piensa que ambas soluciones son igualmente malas y que debilitarían el sistema federal mexicano, ya que si la potestad tributaria estuviera en sólo uno de estos dos sujetos, el otro perdería su independencia económica y quedaría totalmente a merced del facultado para establecer las contribuciones;

¹⁸⁶ FLORES Zavala, Ernesto. “*Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*”. 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 1967, pág. 335 y 336.

así, se podría estar en presencia de una Federación débil por no contar con recursos económicos propios, o de unos Estados que se encontrarían en manos de la Federación, atentos al rendimiento que ésta les diera de la recaudación.

Finalmente, se puede concluir que la concurrencia y la exclusividad en materia impositiva deberán entenderse más bien como sistemas de control. Por un lado, la concurrencia evita que se pierda el equilibrio entre el Gobierno Central y los Estados y, por el otro, la exclusividad tanto de la Federación como de sus miembros atiende al interés de que, tanto la una como los otros tengan elementos suficientes para la consecución de sus objetivos.

En este orden de ideas y, a partir del lo que establece el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución vigente, la alusión al Distrito Federal, incorporada al texto constitucional por reforma aprobada en 1993 es la única modificación al texto de 1917 e incluso, es igual a la fracción Segunda del artículo 31 de la Constitución de 1857, que ordenaba:

Artículo 31. Es obligación de todo mexicano:...

Fracción II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que reside, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Sin embargo podríamos citar como antecedente más remoto del artículo 31, fracción IV, constitucional el texto de los artículos 8º, 339 y 340 de la Constitución Política de la Monarquía Española, aprobada en Cádiz en 1812 que a la letra establecía:

Artículo 8. También está obligado todo español, sin distinción alguna a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.

Artículo 339. Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno.

Artículo 340. Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.

Sin embargo, no obstante la claridad de las disposiciones, México ha vivido una larga historia de problemas entre la Federación y los Estados, a partir de tener que cobrar impuestos para las respectivas tesorerías, pero éste no sólo es un problema de México sino de casi todo el mundo.

En México, la Constitución impone a los gobernados la obligación de pagar impuestos no solo a la Federación, sino también al Distrito Federal, Estados y Municipio en el cual residan.

Así, se establece claramente en nuestra Constitución el que las Legislaturas de los Estados aprobaran leyes fiscales que obliguen a sus residentes a pagar impuestos estatales y municipales.

Pero las reformas a la Constitución de 1917 han complicado el esquema tributario y se ha generado un problema constante de interpretación constitucional. Y surge la duda de si puede la Federación ilimitadamente establecer impuestos o si pueden los Estados imponer cargas fiscales sin ninguna limitación, y como

respuesta nos encontramos con lo que dispone la propia Carta Magna. En el numeral 124, se establece que los Estados pueden imponer cargas fiscales en relación con todos los actos jurídicos o actividades realizadas por los gobernados, que la Constitución no reserva como campo tributario exclusivo de los funcionarios Federales y, por tanto, los Estados están limitados únicamente por aquellas materias, actividades o actos que la Constitución expresamente reserva para que el Congreso Federal establezca impuestos federales o sean materia exclusiva de la jurisdicción federal, con exclusión de los Estados.

En relación a la competencia fiscal de la Federación, la fracción VII del artículo 73 de la Constitución otorga al Congreso Federal la facultad "para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto" por lo que podemos afirmar que esta facultad impositiva está limitada solamente por las atribuciones fiscales que la misma Constitución otorga en forma exclusiva a los Estados y que, por tal razón, quedan excluidas de la facultad impositiva de la Federación.

Lo anterior en virtud de que la Constitución no hace ninguna otra reserva expresa de actividades o actos que pueden ser gravados con impuestos por los Estados.

Al respecto, sostiene el maestro Tena Ramírez:

"señalar contribuciones es función legislativa: si el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de legislar sobre determinada materia, tiene en tal virtud la facultad exclusiva de gravar esa misma materia. Acaso dicho criterio fue el que inspiró los términos en que quedó redactada la parte final de la fracción X del artículo

73, cuando en virtud de la reforma de 18 de enero de 1934 (ahora insubsistente por la reforma de 14 de diciembre de 1940) se otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre energía eléctrica. Después de haber otorgado la facultad general para legislar en esa materia, la parte final del precepto definió que en el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales, locales respectivas acuerden. Eso quiere decir que los autores de la reforma tuvieron como un supuesto no dudoso que dentro de la facultad legislativa general encajaba la especial de gravar con tributos la materia de la facultad y en ese supuesto dispusieron lo que queda dicho respecto a la distribución de impuestos.

La justificación del mismo punto podía haberse hallado, además en el ejercicio de las facultades implícitas. Porque si la Constitución otorga al Congreso la facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, el Congreso debe tener la facultad implícita de gravar esa materia con exclusión de los Estados, pues de otro modo éstos podrían hacer nugatoria aquella facultad, al gravar con impuestos excesivos los bienes sobre los cuales se ejercita. Por ejemplo, la Federación tiene la facultad expresa de legislar sobre vías generales de comunicación; si los Estados pudieran gravar con impuestos esas mismas vías, estaría a su alcance impedir prácticamente su existencia, mediante una tributación que hiciera incosteable su explotación, lo que reduciría a la impotencia a la Federación en el ejercicio de su facultad constitucional¹⁸⁷.

Es decir, expresamente enumeradas en nuestra Carta Magna se contemplan las atribuciones contenidas en el artículo 73. A las veintinueve fracciones primeras de este numeral se les conoce como facultades expresas; la última fracción del precepto establece las facultades implícitas y son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas aclarando que esta fracción no autoriza nuevas facultades sino facultades que

¹⁸⁷ TENA Ramírez, Sergio. "*Derecho Constitucional Mexicano*". 28ª ed., Ed. Porrúa, México, 1980, pág. 325.

hagan efectivas las atribuciones consignadas en las veintinueve fracciones del artículo 73 que son las facultades expresas que la ley fundamental asigna al Legislativo Federal.

En este orden de ideas puede argumentarse que los Estados pueden crear impuestos sobre las mismas materias ya que el artículo 73 contiene una fracción XXIX en la que se establece, en forma específica, la facultad impositiva de la Federación sobre las materias señaladas en esa fracción.

Sin embargo, en nuestra opinión el problema se centra en los artículos 73, fracción VII y 124 de la Constitución, ya que el primero autoriza a la Federación para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y el último faculta a las entidades federativas para legislar sobre todas aquellas materias que la Constitución no le concede expresamente a la Federación.¹⁸⁸

Por lo que Sergio Francisco de la Garza afirma que el poder fiscal federal se ejerce a partir de facultades ilimitadas concurrentes, es decir, el Congreso Federal puede imponer tributos sobre cualquier materia y sin ninguna limitación, dicha facultad se desprende de la fracción VII, del artículo 73. Asimismo, cuenta con facultades exclusivas, mismas que se contemplan en la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional. Facultades exclusivas por razón de prohibición a los Estados (artículo 117, fracciones III, IV, V, VI, VII). Y la fracción X del artículo 73

¹⁸⁸ Cfr. GIL Valdivia, Gerardo y RETCHKIMAN, Benjamín. *"El Federalismo y la Coordinación Fiscal"*. Ed. UNAM, México, 1981, pág. 79.

constitucional, que a la letra dice:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

7

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”

Mismo que otorga facultades de legislación tributaria en su aspecto sustantivo pero no fiscal.

Por tanto, el poder fiscal de las Entidades Federativas responde a lo siguiente:

- Limitaciones de carácter negativo (artículo 73, fracción XXIX constitucional).
- Limitaciones de carácter positivo (prohibiciones del artículo 117, fracción III, IV, V, VI, VII).
- Subordinación de los Estados al Poder Legislativo Federal ordinario de conformidad con la fracción I, del artículo 118 constitucional.

Sin embargo, en opinión de Ernesto Flores Zavala, el principio constitucional es que son concurrentes las facultades de la Federación y de los Estados para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución establece.

Al respecto, el siguiente criterio nos permite tener mayor claridad:

“Séptima Epoca

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 103-108 Sexta Parte

Página: 113

IMPUESTOS. FACULTADES DE LA FEDERACION Y DE LOS ESTADOS. Conforme a nuestro sistema constitucional, en la forma en que ha sido interpretado por la jurisprudencia y por la doctrina, se debe entender que, en principio, hay concurrencia de facultades impositivas sobre las mismas fuentes, entre la Federación y los Estados. La Federación tiene facultades, conforme al artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Y esta facultad, así otorgada en términos generales, no tiene cortapisas con respecto a impuestos directos e indirectos, ni respecto de actos celebrados en los Estados y regidos por sus leyes locales. En cambio, a los Estados si les está prohibido expresamente imponer impuestos al comercio exterior y del timbre, así como los demás gravámenes a que se contraen los artículos 117, 118 y 131 de la misma Constitución. Y en cuanto a las fuentes gravables a que se refiere la fracción XXIX del artículo 73, se ha entendido que se trata de impuestos que sólo puede imponer el Congreso de la Unión, pero en los que los Estados tienen derecho a participar en la proporción que dicho Congreso fije. Siendo de notarse que el hecho de que en ese Congreso estén representadas todas las entidades federativas puede, teóricamente, nivelar los intereses de la Federación y de los Estados.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 334/77. Manuel de la Garza Santos. 3 de noviembre de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.”

Es decir, existe coincidencia de facultades fiscales de la Federación y los Estados para el efecto de estar en opción de cubrir el presupuesto de egresos. Por lo que

las facultades de la Federación son ilimitadas y ésta puede gravar tanto las materias que la Constitución expresamente le asigna como aquellas en que puede concurrir con los Estados; lo anterior deriva del criterio de la SCJN, respecto del artículo 73, fracción VII de la Constitución. Cabe señalar que en la praxis la postura que prevalece es esta última.

Sin embargo, la experiencia histórica nos lleva a afirmar que las autoridades federales nunca han aceptado una clasificación y distribución de fuentes impositivas entre los tres niveles de gobierno, puesto que sin ella la confusión se presta para que la Federación recaude prácticamente todos los ingresos tributarios e incluso los convenios tributarios han sido el instrumento moderno para fortalecer el centralismo tributario de la Federación en detrimento de la autonomía de los Estados y Municipios.¹⁸⁹

Así podemos afirmar que la Federación ha y sigue ampliando inconteniblemente su competencia en detrimento de los Estados, tanto en el aspecto legislativo como en materia de recaudación, agudizándose así la centralización de un federalismo que debe caracterizarlo la descentralización por lo que resulta contradictorio hablar de fortalecer un federalismo que en esencia no existe como tal.

A partir de lo antes expuesto es importante señalar que desde la Constitución del 17, los Estados no pueden gravar con impuestos los actos de comercio o

¹⁸⁹ Cfr. GÁMIZ Parral, Máximo N. "*Derecho Constitucional y Administrativo*". Ed. UNAM, México, 2000, pág. 120 y 121.

actividades mercantiles que tradicionalmente, junto con el impuesto predial, son la fuente más importante de los municipios en casi todos los países.

Vale la pena señalar:

“que desde el Constituyente de 1917, hasta la reforma de 1987, se encontraban mezclados en este artículo disposiciones relativas tanto al ámbito del gobierno estatal como del municipal. No obstante que la corrección se hizo con el constituyente permanente hasta 1987 con el objeto de enviar las disposiciones estatales del artículo 115 al 116, así la evolución constitucional del municipio, parte desde la concepción de régimen de descentralización por región de los Estados en 1917, hasta su reconocimiento como un auténtico ámbito y orden de gobierno con la reforma de 1999. El primer reconocimiento constitucional del municipio, se da como una de las más importantes novedades del proyecto de Constitución Carrancista respecto de la Constitución anterior de 1957... la realidad es que hasta 1917 inicia la vida municipal desde el punto de vista constitucional”¹⁹⁰.

Paradigmáticamente, la riqueza que se genera por el gasto local, lo grava y recauda la Federación, un ejemplo concreto de esta situación lo vemos en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), gravamen que se recauda íntegramente por la Federación. Otro ejemplo lo podemos ver en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IESPyS), gravamen federal en donde los Estados productores de tabaco, no obtienen íntegramente el beneficio fiscal derivado de la producción y venta de dichos productos y la Federación sí. La razón es una centralización injusta de los recursos fiscales que impide que obtengan ingresos por la explotación de su riqueza de materias primas o productos que la naturaleza

¹⁹⁰ Gutiérrez González, Juan Marcos (coord.). *“Artículo 115 Constitucional. Historia y Reformas de 1999”*. Serie de Estudios Municipales, Ed. INDETEC, México, 2002, pág. 11.

o el esfuerzo de sus habitantes les ha proporcionado. Incluso ciudades turísticas no perciben el beneficio de la derrama económica, no así sus consecuencias de contaminación, de tal forma que no obtienen nada por las compras de bienes y servicios turísticos porque son objeto de un gravamen de carácter federal.

Se considera que la solución a la doble y hasta triple tributación está en eliminar la centralización de recursos fiscales a favor del Gobierno Federal que deja en condiciones de total desventaja a los Estados y, más aún, a los Municipios, quienes son los que tienen que afrontar y resolver las demandas de servicios públicos.

2.5. EL MUNICIPIO Y EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

El vocablo municipio del latín *municipium*, se compone de dos locuciones: "el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium*"¹⁹¹, del cual se deriva el concepto *municipe*"¹⁹².

Cabe señalar que en el idioma francés es frecuente la palabra *commune*, para designar las corporaciones municipales, ya que su origen etimológico se inserta en

¹⁹¹ QUINTANA Roldán, Carlos F. "*Derecho Municipal*". Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 1.

¹⁹² Alude a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales.

el vocablo latino *municipium*.¹⁹³

El término *municipium*, definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades¹⁹⁴.

“En otra interpretación se puede decir que ‘*municipium*’ significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución”¹⁹⁵.

De otras corrientes interpretativas “se puede desprender la significación actual del municipio, a partir de las etimologías ‘*manus*’ (cargo u oficio) y ‘*capio*’ (tomar o asir por la fuerza)”¹⁹⁶.

Para la Sociología Municipio, “...se entiende como una Institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades y de la Asociación de elementos afines entre los intereses de una determinada comunidad”¹⁹⁷.

Se concibe como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas de

¹⁹³ Cfr. COROMINAS, Juan y PASCUAL, José A. “*Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico*”. Vol. IV, Editor Madrid, Gredos, España, 1992, pág. 115.

¹⁹⁴ *Idem*.

¹⁹⁵ OCHOA Campos, Moisés. “*El municipio y su evolución institucional*”. Ed. Banobras/FOMUN, México, 1987, pág. 25.

¹⁹⁶ LARRAINZAR, Ricardo. “*Administración Municipal en Colombia*”. Gobierno de la República de Colombia, Colombia, s/a, pág. 32.

¹⁹⁷ GARCÍA Del Castillo, Rodolfo. “*Los Municipios en México*”. Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, año 1999, pág. 61.

Estado y que se basa en la familia como una organización social.¹⁹⁸

Sin embargo, el término aludido como institución jurídica y social, encuentra su origen en el Derecho Romano; incluso la institución como tal ya había sido observada por pensadores como Aristóteles, quien en su obra *La Política* sostiene: "La primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el municipio"¹⁹⁹.

Tocqueville, en su obra *La democracia en América*, afirma que "la sociedad comunal existe, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios"²⁰⁰.

Hans Kelsen en su *Teoría General del Estado*, refiere que los municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre bases estrictamente autocráticas.

El maestro Carlos García Oviedo, sostiene que "El municipio es una organización natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por tanto

¹⁹⁸ Cfr. CALCÁNEO Arboleya, Elvira. "Análisis del Municipio, en democratización integral: reforma municipal. Memoria." Tomo XVI, Ed. Secretaría de Gobernación, México, 1983, s/pág.

¹⁹⁹ ARISTÓTELES. "La Política". Libro Primero, Párrafo Octavo, 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989, pág. 8.

²⁰⁰ TOCQUEVILLE, Alexis. "La democracia en América". 3ª reimp., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pág. 78.

diferentes de sus componentes individuales,... situada en un territorio y que satisface necesidades originadas por la relación de vecindad"²⁰¹.

Para Adolfo Posada, el municipio "es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad"²⁰².

Autores como Andrés Serra Rojas, afirman que "...la descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las Legislaturas de los Estados..."²⁰³.

Así, el municipio se identifica como: "...la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano: Municipios, Estados y Federación"²⁰⁴.

En las definiciones aludidas se destacan diferentes aspectos, ya sea el

²⁰¹ GARCÍA Oviedo, Carlos. "*Derecho Administrativo*". Tomo I, 9ª ed., Ed. EISA, México, 1968, pág. 658.

²⁰² POSADA, Adolfo. "*El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*". España, 1963, pág. 72

²⁰³ SERRA Rojas, Andrés. "*Derecho Administrativo*". Tomo I, 5ª ed., Ed. Porrúa S.A., México, 1982, pág. 584.

²⁰⁴ DICCIONARIO JURÍDICO. Tomo: Letras L a la O, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, año 1994, pág. 220.

económico, político o sociológicos, sin embargo; todas ellas coinciden en identificar al municipio como una institución fundamental en la configuración de las sociedades.

No obstante, no sólo se deben destacar aspectos de la estructura formal del Municipio sino incluso, sus fines sustantivos que son precisamente los que lo hacen una institución diferente y con características propias porque es "...la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado"²⁰⁵. Así, en México, el municipio, de conformidad con el artículo 115 de nuestra Carta Magna, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.

El municipio, como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las colectividades en sus necesidades más inmediatas de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo romano. Encontramos su origen en el Derecho Público Romano, institución que llega más tarde a nuestro Continente por la influencia española de la conquista, matizada ya con algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas, como el *conventus publicus vicinorum*,

²⁰⁵ QUINTANA Roldán, Carlos F. *Op. Cit.*, pág. 6.

que daría origen a los cabildos abiertos del Derecho Español.²⁰⁶

En este orden de ideas, resulta indispensable referir brevemente el origen del municipio en México. Al respecto, algunos tratadistas como Toribio Esquivel Obregón y Moisés Ochoa Campos sostienen que en el *Calpulli* se encuentra un verdadero Municipio Natural, sin embargo, es innegable que esta figura es “...en algunos rasgos, similar al municipio, pero que es incorrecto equipararlo”²⁰⁷, postura con la que coincidimos plenamente.

Pero ¿qué es el *Calpulli*? “Numerosos son los historiadores que hacen referencia al *Calpulli*, aún cuando ninguno de ellos cae en el peligro de intentar definirlo. Basta saber que constituyó una forma de organización *mexica* basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado, por vínculos de parentesco, a un territorio determinado. Salvador Toscazo, en su obra *La organización social de los Aztecas*, señala que el *Calpulli* tiene una doble significación: barrio y linaje. Por un lado, encierra la idea de lugar de asentamiento, de área (*Calpulli* significa congregación de *callis*, casas, de ahí que Eric Thompson llame al *Calpulli* clanes Geográficos); pero el *Calpulli* es esto y algo más, la palabra también significa cosa que crece, es algo viviente, por lo mismo Zurita lo llama barrio de gente conocida o linaje antiguo. El *Calpulli* es, pues, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, ...en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de

²⁰⁶ Cfr. QUINTANA Roldán, Carlos Francisco, *et. al.* “*El municipio en México*”. Ed. Archivo General de la Nación, México, 1996, pág. 122.

²⁰⁷ RENDÓN Huerta, Teresita. “*Derecho Municipal*”. Ed. Porrúa, México, 1975, pág. 90.

cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes”²⁰⁸.

El *Calpulli* entonces puede entenderse “...como una organización política primitiva que conservó algunas de sus características después de la estructuración estatal,...con un territorio determinado dentro de la división de la ciudad, en el que vivía aquél grupo e imperaba este régimen político... Era también una unidad militar, pues sus miembros luchaban en un solo cuerpo, regido por sus superiores propios. Físicamente sus individuos no estaban obligados a tributar directamente, sino por conducto del grupo”²⁰⁹.

Así, el *Calpulli* como organización, ha tenido incidencia en el devenir de múltiples instituciones mexicanas, como el ejido e incluso en el propio municipio.

El municipio cuenta con el atributo jurídico de la personalidad, esto es que puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

El Derecho Municipal y el propio municipio han tenido un papel importante en el devenir histórico de nuestra Nación. Baste recordar que el municipio como institución jurídica surge el 22 de abril de 1519, fecha en que se funda el primer

²⁰⁸ MUÑOZ, Virgilio y RUIZ Massieu, Mario. “*Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México*”. Ed. UNAM, México, 1979, pág. 25.

²⁰⁹ ENCICLOPEDIA DE MÉXICO, Tomo 2: Letras de la B a la C, Ed. Editora Mexicana S.A. de C.V., México, 1977, pág. 237.

municipio de América Continental, conocido como La Villa Rica de la Veracruz²¹⁰. Posteriormente el 15 de agosto de 1520, en la población de Tepeaca, ahora Estado de Puebla, se funda el municipio de Villa de la Segura de la Frontera. Cabe señalar que como base de la organización de las ciudades y municipios las reglas que se siguieron fueron las del Derecho Castellano de Capitulaciones y las Ordenanzas, las cuales regulaban entre otros aspectos: la implantación de la encomienda, planes agrícolas, nombramientos de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones.²¹¹

Es hasta 1808 cuando surge un importante movimiento liberal que proponía regular el poder arbitrario de los soberanos.

Es claro que a lo largo de nuestra historia, el municipio ha jugado un papel muy importante, baste recordar que en la lucha armada de la independencia, el primer acto jurídico del cura Hidalgo fue el establecimiento de una Junta Municipal en lo que hoy conocemos como San Miguel Allende, mismo que operó como un nuevo Ayuntamiento, encabezado por Ignacio Aldama, lo mismo sucedió en Celaya y en Guanajuato, en este último, fue nombrado Capitán General de América y Generalísimo de los Ejércitos Insurgentes.²¹²

²¹⁰ Nombre que recibe en virtud de coincidir la fecha de su fundación con el Viernes Santo, festividad del cristianismo, en que se conmemora la Vera Cruz de Cristo; y, Villa Rica en memoria del oro que se vio en aquella tierra. Cfr. ENCICLOPEDIA DE MÉXICO. Tomo XIV (Ulúa-Zurita), México, 1993, pág. 8008-8009.

²¹¹ Cfr. QUINTANA Roldán, Carlos F. “*Derecho Municipal*”. *Op. Cit.* pág. 47 y 48.

²¹² MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS. Tomo V, México, pág. 122.

Posteriormente se convoca a sesiones extraordinarias de las Cortes Generales, de donde surge la “Constitución de la Monarquía Española”, misma que fue promulgada el 19 de marzo de 1812, mejor conocida como Constitución de Cádiz. Con una efímera vigencia este ordenamiento tuvo una marcada influencia en el municipio.

Todo lo relacionado con el municipio, dicho ordenamiento lo reguló en su artículo VI, Capítulo I “De los Ayuntamientos”, en catorce artículos, del 309 al 323, mismos que por su importancia transcribiremos algunos de ellos:

Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Artículo 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero.- La policía de salubridad y comodidad.

Segundo.- Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y la conservación del orden público.

Tercero.- La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que se nombran.

Cuarto.- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

Artículo 323. Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que

hayan recaudado e invertido²¹³.

La Constitución de Cádiz solo permaneció tres meses en vigor en México, sin embargo, se desprenden de ella principios que incluso hoy en día se plasman en nuestra Carta Magna.

Cada ciudad principal formaba generalmente un municipio, representado éste por su cabildo²¹⁴, el cual dependía del gobernador, del corregidor o alcalde mayor.

Las facultades y atribuciones de los ayuntamientos, eran de carácter legislativo (redacción de ordenanzas municipales), judicial (apelación contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre que no fueran competencia de la Real Audiencia), administrativo, quizás esta última era la más amplia, ya que conocían desde aspectos como planificación urbana, prevención social, salubridad, agua, control y supervisión de pesas y medidas, etc.

Dentro de la organización municipal, un aspecto importante fue su hacienda, misma que se componía de bienes propios y bienes comunes, los recursos que se obtenían por su explotación aportaban cantidades considerables para el sostenimiento del municipio.

²¹³ OCHOA Campos, Moisés. *“La reforma municipal”*. 4ª ed., Ed. Porrúa S.A. de C.V., México, 1985, pág. 226.

²¹⁴ El cabildo estaba compuesto por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y otros oficios diversos. Quien presidía el cabildo era el Gobernador o Corregidor. La designación de los miembros del cabildo inicialmente lo hicieron los descubridores o fundadores de las villas y posteriormente, por designación real, enajenación y venta e incluso por elección pero sólo para cargos menores. Cfr. ENCICLOPEDIA MONITOR, Tomo II, A-C, Ed. Salvat Editores, México, 1965, pág. 1046.

Otro ingreso importante lo constituían los arbitrios, los cuales consistían en sisas, derramas, contribuciones, concesiones. Las sisas no eran sino impuestos excepcionales destinados a una determinada obra; las derramas o repartimientos se presentaban cuando, en caso de que alguna plaga de langosta azotara la región, tanto seculares como eclesiásticos entraban en el prorrateo del pago para acabar con el germen.²¹⁵

En general, la función municipal, reguladora de asuntos económicos, se basó en los pósitos²¹⁶ y las alhóndigas.

En 1824 se promulga, el 4 de octubre, la primera Constitución Federal, en ella no se aludía de manera directa al municipio, sólo se estableció en su artículo 161 fracción I:

Artículo 161. Cada uno de los Estados tiene obligación:
I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

Por lo que el modelo que los Estados retomaron fue el de la Constitución de Cádiz.

²¹⁵ Cfr. MARTÍNEZ Neira, Manuel. “*El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las reformas Carolinas*”. REVISTA AMÉRICA LATINA EN LA HISTORIA ECONÓMICA N° 7, enero-junio 1997, España, pág. 9.

²¹⁶ Pósito. “(del l. Positum, depósito) m. Instituto de carácter municipal destinada a mantener acopio de granos, prestándolos en condiciones módicas durante los meses de escasez. En España existían en el siglo XVI, primero como centros particulares y luego oficiales; actualmente dependen del Ministro de Agricultura”. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO UNIVERSAL. Tomo VII, Piróscafo-Sáculo, Ed. CREDSA Ediciones y publicaciones, España, 1972, p. 3320.

Posteriormente, con las llamadas 7 leyes de 1836, en la 6ª Ley Constitucional se consagró como constitucionales a los Ayuntamientos, ya que se les otorgó competencia en diferentes materias.²¹⁷

En 1843 con las nuevas bases centralistas se reglamentó en forma precaria al municipio, baste referir su artículo 4º “El territorio de la República se dividirá en Departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades...”

En su artículo 134, fracción XIII, aludía a la cuestión tributaria de la siguiente forma:

Artículo 134. Son facultades de las Asambleas Departamentales:...
XIII. Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

En 1857, ya restaurado el federalismo el 5 de febrero, fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de noventa representantes, después por el Presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.²¹⁸

²¹⁷ Cfr. OCHOA Campos, Moisés. “*La reforma municipal*”. *Op. Cit.*, pág. 236.

²¹⁸ Cfr. TENA Ramírez, Felipe. “*Leyes fundamentales de México*”. Porrúa, México, 1975, pág. 604.

Cabe señalar que en ella se reservó a los Estados la facultad de reglamentar la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos y es precisamente en su artículo 109 donde podemos encontrar la base del artículo 115 de la Constitución de 1917.

Durante la dictadura de Díaz las jefaturas políticas cuyo origen data de la Constitución de Cádiz, fueron la instancia a través de la cual el dictador se impuso a los municipios. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales, debilitando por completo al Ayuntamiento ya que todos sus actos y decisiones se sometían a su aprobación, por lo que el municipio nunca fue un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la administración pública.²¹⁹

Bajo este marco social e histórico los líderes revolucionarios, incorporaron como uno de sus postulados básicos, la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del Municipio Libre.

Así, la necesidad de libertad municipal fue una de las aspiraciones populares más sentida y recogida por los revolucionarios bajo el lema de "Municipio Libre".

Como *antecedentes históricos relevantes* tenemos los siguientes:

²¹⁹ Cfr. QUINTANA Roldán, Carlos. "Derecho Municipal". *Op. Cit.*, pág. 70 y 71.

DOCUMENTOS POLÍTICOS	FECHA	LUGAR	ALCANCE
EL PLAN DE ZAPOTE (de los primeros levantamientos revolucionarios)	21 de abril de 1901	Estado de Guerrero	Supresión de los jefes políticos que dominaban los Ayuntamientos.
PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL (Hermanos Flores Magón)	1906	Municipio de Acayucan, Estado de Guerrero	Supresión de los jefes políticos y multiplicación de los municipios.
PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ (Bandera de Francisco I. Madero)	5 de octubre de 1910	Estado de San Luis Potosí	Libertad de los Ayuntamientos.
PLAN DE LA EMPACADORA (Plan de los Orozquistas)	25 de marzo de 1912	Estado de Chihuahua	Independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.
PLAN DE GUADALUPE (Venustiano Carranza encabeza el alzamiento contra Huerta)	26 de marzo de 1913	Estado de Coahuila	Se designa a Carranza como 1 ^{er} Jefe Revolucionario. Se desconoce a Huerta. Se incluyen las demandas sociales del Municipio Libre.
LEY GENERAL SOBRE LIBERTADES MUNICIPALES	15 de septiembre de 1916	Estado de Morelos	Se declaran emancipados de toda tutela gubernativa los diversos municipios de la República.

Fuente ²²⁰

Bajo este contexto fue que el Constituyente de 1916-1917, convocado por Venustiano Carranza, se instaló en la Ciudad de Querétaro.

Carranza envió al Congreso Constituyente una propuesta en materia municipal, la cual a la letra decía:

²²⁰ Cfr. GONZÁLEZ, Luis. “Historia mínima de México”. Colegio de México, 1973, pág. 85.

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado...”

Propuesta que sin mayor trámite fue aprobada, pero la problemática en ese momento radicó en la estructura de la hacienda municipal ya que de este rubro se desprendía el otorgar o no al municipio una verdadera autonomía financiera.

En principio el dictamen refería: “los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos sus impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre los municipios y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley”²²¹.

Sin embargo, esto generó una amplia polémica por lo que los diputados se dividieron, un grupo apoyaba la propuesta de que correspondiera al municipio la recaudación de todos los impuestos y que fuera éste el que entregara al Estado

²²¹ DIARIO DE DEBATES DEL 24 DE ENERO DE 1917. (www.cddhcu.gob.mx)

recursos para contribuir a los gastos públicos de aquél; y el otro grupo de diputados asumía una posición contraria.

De tal forma que el texto constitucional hasta 1983 disponía lo siguiente:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados que serán las suficientes para atender las necesidades municipales”²²².

Sin embargo, seguía pendiente lo relacionado a la verdadera autonomía financiera y la forma de resolver los conflictos entre el municipio y las autoridades del Estado.

Es a partir de las reformas de 1983 cuando se trató de dar solución al problema de la autonomía financiera del municipio.

Así, el artículo 115 constitucional ha sido objeto de 9 reformas en su texto original, pero fue hasta 1987 que el numeral en comento reguló de manera exclusiva al municipio, ya que antes de dicha reforma se incluían asuntos relacionados con los Estados, mismos que se trasladaron al artículo 116.

Por su importancia referiremos el texto original del artículo 115 y brevemente

²²² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa, México, 1982.

aludiremos a cada una de las reformas de las que el mismo ha sido objeto hasta nuestros días.

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 5 de febrero de 1917 establecía:

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

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes de la Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”

Disposición que ha sufrido nueve reformas a lo largo de los diferentes periodos presidenciales.

REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1917 – 2004

FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.	PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
D.O.F. de 20 de agosto de 1928	Plutarco Elías Calles (1925-1928)
D.O.F. de 29 de abril de 1933	Abelardo L. Rodríguez (1933-1934)
D.O.F. de 8 de enero de 1943	Manuel Ávila Camacho (1941-1946)
D.O.F. de 12 de febrero de 1947	Miguel Alemán Valdés (1946-1952)
D.O.F. de 17 de octubre de 1953	Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958)
D.O.F. de 6 de febrero de 1976	Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)
D.O.F. de 6 de diciembre de 1977	José López Portillo (1976-1982)
D.O.F. de 3 de febrero de 1983	Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)
D.O.F. de 17 de marzo de 1987	Miguel de la Madrid Hurtado
D.O.F. de 22 de diciembre de 1999	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)
D.O.F. de 14 de agosto de 2001	Vicente Foz Quezada (2000-2006)

Fuente ²²³

Los aspectos más relevantes de las nueve reformas fueron:

En la 1ª reforma de 1928, se modificó el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo con el texto original, debía ser proporcional al

²²³ Cfr. CD. LA CONSTITUCIÓN Y SU INTERPRETACIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2006.

de los habitantes de cada Estado pero que en todo caso no debería ser menor de quince diputados. A partir de la reforma se estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado.

En la 2ª reforma de 1933, se estableció claramente el principio de no reelección absoluta para gobernadores y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos.

En la 3ª reforma de 1943, se modificó el texto original de la fracción tercera, la cual refería que los gobernadores de los Estados no podían durar en su encargo más de 4 años.

En la 4ª reforma de 1947, se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada.

En la 5ª reforma de 1953 se suprimió el párrafo que establecía: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”; sin embargo, es en el artículo 34 de nuestra Carta Magna en el que se otorga la plena ciudadanía a la mujer para participar en todos los procesos políticos nacionales.

En la 6ª reforma de 1976 se adicionó el artículo 115, respecto a la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

En la 7ª reforma de 1977 se incorporó el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales, y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

En la 8ª reforma de 1983 se dividió el artículo 115 en diez fracciones; siete de ellas aluden a las estructuras municipales; dos, comunes a los Estados y municipios; y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

En la 9ª reforma de 1987 se integran al artículo 116 constitucional asuntos propios de los Estados, para que el artículo 115 tratara exclusivamente asuntos de materia municipal. Así, el artículo en comento se integró en ocho fracciones, como actualmente lo conocemos.²²⁴ En él se contempla la autonomía municipal en lo político, administrativo y financiero.

En la fracción primera del precepto aludido se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Asimismo, se establece claramente que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, se contempla también el principio de no reelección de las autoridades municipales en el periodo inmediato siguiente.

²²⁴ Cfr. IUS 2003. Junio 1917-Diciembre 2003. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación.

Otro aspecto importante lo constituye el hecho de incorporar el procedimiento general, estricto y claro al que deben sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición o bien, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Sin embargo, para frenar las arbitrariedades que se venían cometiendo, se establece que los acuerdos se tomarán por lo menos por las dos terceras partes de la legislatura y, sólo por causa grave prevista en ley, se procederá a su desconocimiento o suspensión y se permitirá a los afectados que aporten las pruebas que a su derecho corresponda y formular los alegatos pertinentes.

De tal forma que si el Congreso local declara desaparecidos los ayuntamientos, los suplentes entrarán en función o bien, la legislatura nombrará los vecinos que integrarán los consejos municipales para concluir los periodos respectivos.

En torno a la autonomía administrativa del municipio, en la fracción II del artículo 115 constitucional se establece que cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley; también refiere que los ayuntamientos tienen la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas locales.

En la fracción III se alude a los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, tales como: agua potable y alcantarillado; alumbrado público;

limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito, así como los demás que las legislaturas locales determinen de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios y atendiendo a su capacidad administrativa y financiera. Es decir, se deja abierta la posibilidad para que los municipios que puedan asumir otros servicios públicos lo hagan y así brinden una mejor atención a su población.

Por otra parte, también se establece al final de la tercera fracción del artículo en comento, la posibilidad de establecer “asociación de municipios” en la prestación de servicios públicos. En las fracciones V y VI se otorgan facultades a los municipios para que, dentro del marco normativo federal y local, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano, participen en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal, y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

De igual forma se les faculta para otorgar permisos y licencias de construcción, así como para que participen en la creación y administración de reservas ecológicas.

Pueden incluso convenir con los demás niveles de gobierno en materia de planeación, regulación y desarrollo de zonas de asentamientos humanos, mejor conocidos como conurbados.

La fracción VIII refiere las relaciones laborales entre el municipio y sus

trabajadores, en donde las Entidades Federativas han dictado leyes que regulan diversas formas de relaciones de trabajo con sus servidores, obviamente con estricto apego al artículo 123 constitucional.

Respecto al rubro de autonomía financiera, ésta reviste vital importancia, ya que se le considera como el sustento de una autonomía municipal plena.

Por lo que finalmente, después de discusiones acaloradas y fuertes críticas, el artículo 115 en su fracción IV establece que los municipios administrarán libremente su hacienda. Asimismo, se contempla que percibirán contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Se establece también que 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.

Hay que destacar que en la fracción IV se establece claramente que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones en beneficio del municipio. De igual forma se refiere que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna, sin embargo, se puntualiza que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas

contribuciones. Sin embargo, hoy en día el problema sigue vigente con organismos descentralizados o paraestatales que se benefician de no pagar impuestos municipales con lo que claramente se lacera la hacienda local.

Sin embargo, en el caso de ISR la Federación lo recauda directamente sin que tenga sustento constitucional dicha atribución, sin embargo, el criterio de la SCJN señala que a partir de la fracción VII del artículo 73 de nuestra Carga Magna el ISR es un impuesto federal.

Criterio que, por su importancia, a continuación se presenta:

“No. Registro: 807.109
Tesis aislada
Materia(s):Constitucional, Administrativa
Séptima Época
Instancia: Sala Auxiliar
Fuente: Informes
Tomo: Informe 1970, Parte III
Página: 53

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES PARA FINES ESPECIFICOS. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 125, FRACCION XII, REFORMADO, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN CUANTO NO VULNERA LA FRACCION XXIX DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL. No es correcto afirmar que con la expedición del decreto que reforma la fracción XII del artículo 125 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se viola la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General de la República, dado que esa fracción no incluye, en favor del mismo Poder Legislativo de la Federación, la facultad para establecer impuestos a los arrendamientos de bienes inmuebles destinados a fines específicos. La fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Magna del país decreta que el Congreso de la Unión puede establecer contribuciones en cuanto a las materias que especifica esa cláusula fundamental, que no es, en modo alguno, limitativa, sino únicamente enumerativa. La determinación, de esas propias materias, tiene el alcance constitucional preciso, en materia impositiva, de que los Estados miembros de la Federación no pueden legislar sobre dichas materias, por ser de la exclusiva competencia del Poder Legislativo Federal. De otro lado, es menester contemplar que la fracción VII del invocado artículo 73 de la Constitución Federal, otorga facultad, al Poder Legislativo de la nación, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, y, entre esas contribuciones está, sin duda, la

relativa a la que se instituye en la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando grava los ingresos provenientes sobre arrendamientos de inmuebles, entre otros, destinados a hoteles, fábricas y cinematógrafos. La Ley del Impuesto sobre la Renta es una ley esencial y exclusivamente federal, que decreta un impuesto que no pueden regular los Estados integrantes de la Federación, por lo que al incluirse, dentro de esa ley, el impuesto sobre arrendamientos de bienes inmuebles que se dedican a hoteles, se está ante una ley eminentemente constitucional, expedida por el Congreso de la Unión, en uso de la facultad contenida en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de México.

Amparo en revisión 5820/61. María Cozzi González. 14 de mayo de 1970. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Oreza.

Amparo en revisión 2839/60. Luis G. y Juan B. Avila. 14 de mayo de 1970. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Oreza.”

Destaca también el hecho de que, a partir de 1983, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.²²⁵

En la Décima Reforma, que entró en vigor 90 días después, se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la Fracción I; el párrafo segundo de la Fracción II; el párrafo primero y sus incisos a), c), g) y h); y el párrafo segundo de la fracción III, los párrafos segundo y tercero, mismo que se recorre para pasar a ser el cuarto de la fracción IV; las fracciones V y VII.

Se adicionan los nuevos párrafos tercero con sus incisos a), b), c), d), e) y cuarto a la fracción II, un nuevo párrafo segundo, recorriéndose en su orden el anterior para pasar a ser reformado, el nuevo párrafo tercero a la fracción III; los nuevos párrafos tercero y quinto de la fracción IV y un segundo párrafo a la fracción VIII. Destacando el hecho de que los Municipios podrán coordinarse y asociarse para la prestación de servicios

²²⁵ Cfr. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa, México, 2004, Artículo 115.

públicos, facultándose además para celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunos de ellos de forma temporal, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el Municipio.

Se dispone que los Ayuntamientos propondrán a las Legislaturas estatales las cuotas o tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo, que éstos ejercerán directamente los recursos de la Hacienda Municipal. Al respecto se especifica que las Legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos municipales, en tanto que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos.

La Décima Primera reforma de 14 de agosto de 2001, adiciona un párrafo cuarto a la Fracción III, el contenido de la reforma refiere que, dentro del ámbito municipal, las comunidades indígenas podrán coordinarse y asociarse conforme a la Ley.

Sin embargo, no solo las reformas al artículo 115 de nuestra Carta Magna han sido suficientes para lograr la autonomía municipal, reformas a otros numerales han contribuido en gran medida, baste referir la reforma de 1994 al artículo 105 constitucional, en el cual se establece que la SCJN conocerá: de controversias entre la Federación y un Municipio; el Distrito Federal y un Municipio; dos Municipios de diversos Estados; un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un Estado y un Municipio de otro Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por lo que el hecho de fortalecer la capacidad de defensa jurídica de los Estados y los

Municipios, indudablemente fortalece a nuestras instituciones.

Sin embargo, es necesario que exista voluntad política para lograr avanzar en la consolidación del municipio; es cierto que se le otorga personalidad jurídica, que tiene capacidad para contar con patrimonio propio integrado por los bienes y recursos que le sean necesarios para atender a sus responsabilidades con la comunidad, por lo que la desconcentración del Ramo XXVI, Superación de la pobreza, del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es importante, mismo que se distribuirá conforme a los fondos de: Desarrollo Municipal, Prioridades Estatales y Promoción del Empleo y la Educación. Encomendándosele a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el esquema de operación de estos recursos y agilizar la transferencia de los recursos a las entidades federativas y propiciar la participación tanto de las entidades como de los municipios en la promoción del bienestar social; canalizándose dichos recursos a través del convenio de Desarrollo Social, en el que para asegurar el cumplimiento de las acciones de los Convenios, la Secretaría efectuará el seguimiento físico-financiero y la evaluación del avance de las obras. Estando facultada la Secretaría a suspender la radicación de fondos federales e inclusive solicitar su reintegro por desviaciones o incumplimiento, sin embargo consideramos que en tanto no se le permita al municipio tener fuentes directas de ingresos, la dependencia con la Federación continuará, obviamente esto no se puede lograr por decreto, tiene que ser un proceso gradual en donde a partir de la generación de infraestructura administrativa los veinticuatro mil once municipios estén en posibilidad de ejercer su autonomía, pero es evidente que primero debemos resolver problemas tales como los servicios públicos que, por su carácter de estratégicos, el municipio no puede delegar; o lo referente a la integración más clara de las etnias que componen a la comunidad municipal, la conveniencia de ampliar la duración del periodo de gestión de los ayuntamientos. Actualizar el marco jurídico en materia de coordinación fiscal, para

establecer nuevas bases que permitan que la hacienda municipal, vía directa y no por fondos de participaciones o aportaciones, se allegue de recursos financieros, es decir, se deben redistribuir facultades con un espíritu descentralizador, porque el municipio es la esfera de gobierno más cercana a la población y, por tanto, puede ser el mejor vehículo de desarrollo hacia las comunidades; sin embargo, casi siempre carece de recursos económicos que le permitan satisfacer las necesidades colectivas.²²⁶

Por todo lo antes expuesto, se considera que es preciso entender al Federalismo no como un espacio de disputa para ampliar competencias, sino como un necesario ejercicio de delimitación de responsabilidades que finalmente, de conformidad con el orden constitucional, se traduce en ejercicio de corresponsabilidades de los distintos órdenes de gobierno, sin embargo; es innegable que actualmente México presenta uno de los más altos grados de centralización fiscal, lo cual es indispensable que se modifique. Primero redistribuyendo las competencias en materia impositiva, para lo cual es indispensable que la fracción VII del Artículo 73 de Nuestra Carta Magna que establece que: “El Congreso tiene facultad:... VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto”, que se derogue, o bien, en su defecto que sea reformado y proponemos que su contenido sea el siguiente: *Artículo 73. El Congreso tiene facultad:... VII. Para imponer las contribuciones siguientes: Impuesto al Valor Agregado, Impuesto al Comercio Exterior, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.* Respecto del ISR e Impuesto al Activo (IMPAC), que se graven de manera concurrente por las Entidades Federativas y por la Federación, estableciéndose que las personas físicas con actividades empresariales y profesionales tributen directamente a los Estados y sólo las personas morales lo hagan

²²⁶ Cfr. <http://www.sedesol.gob.mx>

directamente a la Federación.

Paralelamente nos surge la duda si primero se deben redistribuir las competencias en materia impositiva y luego definir qué le corresponde realizar a cada nivel de gobierno, es decir, la interrogante se traduce en: ¿redistribuir competencias o redefinir las competencias materiales? Y la respuesta es que las modificaciones deben ser en paralelo, porque no podemos atribuir o redistribuir competencias, si no se cuenta con la infraestructura y experiencia necesaria por las instancias que estarán a cargo, hacerlo sin un esquema de transición adecuado provocaría el caos.

Es así como todo lo referido nos lleva a reconocer que también se deben contemplar nuevos esquemas en los tres niveles de gobierno en temas tan importantes como el gasto público y de endeudamiento, por lo que discutir o plantear modificaciones aisladas en nuestro Federalismo Fiscal, nos puede llevar a perder la visión global y caer en extremos, como llegar a tal grado de autonomía, por parte de los Estados y Municipios, que nos olvidemos de la necesidad de la colaboración y la coordinación con el riesgo de caer en el individualismo, por eso, el esquema a seguir debe ser el equilibrio, al amparo de una regulación constitucional clara y que brinde plena certidumbre a todos los niveles de gobierno y a los propios contribuyentes.

CONCLUSIONES

1. El Federalismo Mexicano es producto de la conjugación de corrientes de pensamiento, necesidades sociales y acontecimientos históricos que, en su conjunto, contribuyeron a darle el matiz que actualmente tiene.
2. Un Estado Federal se caracteriza por: la autonomía de los Estados miembros. Su Constitución no crea dos órdenes delegados y subordinados, lo que sucede es que, entre sí se coordinan, e incluso, las propias Entidades Federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.
3. EL Plan de Casa Mata, propugnó por la instalación de un nuevo Congreso Constituyente, propiciándose así el desarrollo de un Régimen Federalista en México, cristalizándose en octubre de 1824 con la firma de la Constitución Federal.
4. En nuestra Constitución de 1917, se fortalece el principio de que los Estados son libres y soberanos, aún cuando la expresión correcta debe ser autonomía de los Estados, toda vez que la Soberanía es un elemento modal de la estructura política moderna que califica al poder de Supremo y determina sus relaciones con el Estado y los elementos restantes de su estructura.

5. De 1821 a 1917, el Estado Mexicano ha transitado por diferentes formas de gobierno, desde una Junta Provisional Gubernativa, pasando por una Monarquía, dos periodos centralistas, dos dictaduras, un imperio y en 1824, 1857 y 1917 una República Federal, incluso, en las Constituciones de 1824 y 1917 expresamente se estableció que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en un Estado Federal.

6. Las facultades coincidentes son atribuidas constitucionalmente a los Estados y a la Federación; y, las facultades concurrentes, son aquellas que no se atribuyen exclusivamente a la Federación, ni se prohíben a los Estados de tal modo que, cuando la Federación no actúa, las Entidades Federativas pueden realizarlas, pero si la Federación legisla en esas materias, deroga la legislación local en esos rubros.

7. Dentro de la jerarquía de la norma, el Derecho Federal y el Local tienen la misma jerarquía en su ámbito de competencia, lo anterior en virtud de lo que establecen los artículos 133 y 124 de nuestra Constitución.

8. Con la Primera Convención Nacional Fiscal se marca una nueva etapa en el sistema tributario federal, quedando de manifiesto que la centralización en el Federalismo da, como consecuencia, una marcada ineficiencia en la administración y recaudación de los recursos públicos.

9. Dos de los principales problemas del Federalismo en México son: la concurrencia de la Federación, los Estados y Municipios en materia impositiva y la exclusividad de la Federación para gravar ciertas materias.

10. El artículo 115 constitucional ha sido reformado en once ocasiones, y fue hasta 1987 que el referido artículo reguló, de manera exclusiva al Municipio, sin embargo, es necesario que se establezcan nuevas bases que permitan que la Hacienda Municipal, vía directa y no por fondos de participaciones o aportaciones federales, se allegue de recursos.

CAPÍTULO III

DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL A LA COORDINACIÓN HACENDARIA

SUMARIO

3.1. Antecedentes de la Coordinación Fiscal. 3.1.1. Primera Convención Nacional Fiscal. 3.1.2. Segunda Convención Nacional Fiscal. 3.1.3. Tercera Convención Nacional Fiscal. 3.2. La Ley de Coordinación Fiscal. 3.3. Características y objetivos de la Coordinación Fiscal. 3.3.1. Características y objetivos en la Ley de Coordinación Fiscal de 1979. 3.3.2. Vinculación entre el Sistema de Coordinación Fiscal y el crédito público. 3.3.3. Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa. 3.3.4. Coordinación Fiscal, participaciones y gasto federalizado. 3.3.5. Coordinación Fiscal, Finanzas y gasto público. 3.4. La Coordinación Hacendaria. Características y objetivos. 3.4.1. La Coordinación Hacendaria y la CONAGO. 3.4.2. Necesidad de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México. Conclusiones. Bibliografía.

3.1. ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL.

Es preciso señalar que al iniciarse la revolución contra el régimen de Huerta, en la hacienda pública no había ningún sistema de finanzas, puesto que cada jefe militar tenía que conseguir los recursos de donde pudiera, muchos de ellos eran en especie y otros se obtenían de préstamos forzosos. Las oficinas recaudadoras de Hacienda quedaban completamente a disposición de los jefes militares y, en muchos casos los comandantes, asumiendo facultades hacendarias, llegaban a imponer contribuciones especiales.²²⁷

²²⁷ Cfr. YAÑEZ Ruiz, Manuel. “El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política”. Tomo I, Ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1985, pág. 25.

Este periodo se caracterizó por tener una multiplicidad de impuestos principalmente al consumo, destacando entre todos ellos el del timbre. Pero no solamente la carga tributaria que tenían que soportar los gobernados era a nivel federal sino incluso a nivel local, lo que generó descontento y un desequilibrio total ya que los principios tributarios eran letra muerta, baste señalar que el impuesto federal del timbre contenía más de cien fuentes específicas. Sin embargo, la Federación mantenía los principales ingresos, lo que implicó que los Estados contaran con muy pocas fuentes de ingresos directos.

Por lo que ante la presión que ejercían los Estados frente a la Federación para obtener más ingresos, la solución fue otorgar a las entidades subsidios y participaciones, los cuales no fueron suficientes puesto que se tenía que hacer "...frente a gastos cuantiosos de urgencia, algunos de los cuales redundaban en beneficio de grandes extensiones territoriales, lo que determinó al ejecutivo conceder a tales entidades préstamos importantes"²²⁸.

Situación que no resolvió el problema de fondo, ya que desde un punto de vista político lo más conveniente para la Hacienda local es financiar sus actividades con recursos propios.²²⁹

Así, en medio de un desorden en la estructura de los elementos de los impuestos

²²⁸ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *“La Hacienda Pública de México a través de los informes presidenciales”*. Vol. II, Ed. SHCP, México, 1963, pág. 10.

²²⁹ Cfr. SUMERS, Hrold. *“Finanzas Públicas e Ingreso Nacional”*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1970, pág. 514.

y estando gravado un mismo objeto por más de un nivel de gobierno, de manera totalmente arbitraria, se originaron "...las interferencias entre dichos sistemas, las invasiones injustificadas, las acumulaciones sin proporción, la irregularidad en los gravámenes, en una palabra, la anarquía fiscal que es una de las causas principales de que los impuestos no pueden alcanzar su productividad máxima posible"²³⁰.

Pero el problema no solo radicaba en la múltiple imposición por los diferentes niveles de gobierno, sino incluso por más de una jurisdicción fiscal, situación que se presentó con frecuencia en impuestos a la propiedad raíz. A toda esta anarquía impositiva se sumó el que los impuestos carecían de un mismo propósito, ya que tanto la Federación como los Estados se apoyaban en principios distintos; de igual manera, dichos impuestos se expedían con fines diversos, incluso de un Estado a otro se modificaban las tasas impositivas sin criterios claros, baste referir que en Chihuahua se tenía una tasa de 1% a la propiedad rústica y el valor de las tierras dependía de que fueran de riego, temporal, pastizales o de bosques; en el primer caso la tarifa era de 30 centavos y en el último de 75.00 pesos por hectárea.²³¹

La falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno respecto de la carga tributaria era evidente, lo que obstaculizó en gran medida el desarrollo económico del país y colateralmente fomentó una cultura de no pago que se ha

²³⁰ PANI, Alberto J. "*La política hacendaria y la revolución*". Ed. SHCP, México, 1926, pág. 25.

²³¹ Cfr. ASTUDILLO Moya, Marcela. "*El Federalismo y la coordinación impositiva en México*". Colección Jesús Silva Herzog, Ed. IIE-UNAM, México, 1999, pág. 93.

manifestado a través de la elusión fiscal.²³²

La elusión fiscal es pieza clave de la planificación fiscal, viene a representar el aprovechamiento de los recursos legales disponibles para conseguir la mínima carga fiscal, o bien, para diferir en el tiempo de su impacto.²³³

“Elusión fiscal... es la conducta de una persona, consciente en no elegir, para la consecución de un fin lícito, uno o más actos jurídicos que no le son favorables, por su alta carga impositiva, seleccionando otra alternativa, tan legal como la que se desechó, que le es más benéfico a sus intereses patrimoniales, por su mejor carga tributaria. Este tipo de elusión fiscal, sólo constituye la expresión y práctica de la libertad de las personas, de escoger los actos jurídicos que la ley permite, por no estar expresamente prohibidos”²³⁴.

Para evitar la elusión fiscal, los ordenamientos jurídicos han recurrido a diversos remedios, o a la combinación de diversos de ellos, en función de las tradiciones jurídicas.

Un primer instrumento para evitar la elusión fiscal es acudir a la figura del fraude a

²³² “La palabra evasión significa fuga, evasión de un preso, despacho de un negocio; evasor es el que se evade y evasivo de lo que sirve para eludir o evitar; del resumen de éstas acepciones, se desprende que evadir es eludir o evitar, y en estas acciones referidas a las contribuciones, es eludir una obligación que la constitución impone, a fin de que todos contribuyan al pago del tributo que la ley determina”. Cfr. TAPIA Tovar, José. *La evasión y la defraudación fiscal*. Ed. TAXX Editores, México, 2003, p. 15.

²³³ Cfr. ALVARADO Esquivel, Miguel de Jesús. *REVISTA DE LA ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO FISCAL*. Ed. Formación Gráfica S.A. de C.V., México, Año II, N° 3, Enero-Marzo 1997, pág. 16 y 17.

²³⁴ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO. Amparo en revisión 196/2001, 29 de mayo de 2001, Unanimidad de votos, Ponente: Pedro Fernando Reyes, Secretaria: Karla Gisel Martínez Martínez.

la ley, bien en su configuración clásica, de raíz privatística, bien en su reformulación tributaria.

En otras ocasiones se acude a las denominadas cláusulas antielusión, también conocidas como “cláusulas antiabuso”.

Queda claro con lo referido, que ni la doctrina ni la legislación tributaria define claramente a la elusión fiscal, lo que es más, manejan indistintamente los conceptos elusión, planeación fiscal, fraude a la ley tributaria.

Sin embargo, debe quedarnos claro que en la elusión fiscal no se infringe a la ley tributaria, sino que se soslaya su aplicación, a diferencia de la evasión fiscal, en donde se vulnera directamente, normalmente mediante ocultación, dicha ley. La elusión se diferencia de la economía de opción en que, en el primer caso, el ordenamiento jurídico quiere que la tributación tenga lugar a pesar de emplearse actos y negocios jurídicos válidos. La evasión fiscal puede identificarse con el fraude fiscal o engaño, que es firmemente perseguible por la administración tributaria y que suele conllevar la imposición de sanciones administrativas o penales.

Para evitar la elusión fiscal, en España se habla de “conflicto en la aplicación de la norma tributaria”²³⁵.

²³⁵ Cfr. Exposición de motivos de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre.

“Se entenderá que existe conflicto en la aplicación de la norma tributaria cuando se evite total o parcialmente la realización del hecho imponible o se minore la base o la deuda tributaria mediante actos o negocios en los que concurren las siguientes circunstancias.

- Que individualmente considerados o en su conjunto, sean notoriamente artificiosos o impropios para la consecución del resultado obtenido.
- Que de su utilización no resulten efectos jurídicos o económicos relevantes, distintos del ahorro fiscal y de los efectos que se hubieran obtenido con los actos o negocios usuales o propios²³⁶.

Así, para frenar la elusión fiscal y obtener recursos, surgió la necesidad de establecer mecanismos que permitieran una mayor recaudación y generar un modelo de relaciones impositivas intergubernamentales coordinadas; es entonces que se pensó en un sistema de participaciones que si bien es cierto facilita el mejoramiento administrativo en la recaudación, también lo es que trunca la autonomía local.

Para poder llegar a lo que hoy conocemos como el SNCF, que no es otra cosa sino el esquema “conforme al cual se distribuyen ingresos entre la Federación, Estados y Municipios; se delimitan competencias entre estos tres niveles de gobierno en lo que toca tanto al ejercicio de facultades legislativas tributarias como en lo referente a actividades administrativas y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles”²³⁷, fue necesario que se suscitaran diferentes acontecimientos como lo fueron:

²³⁶ Artículo 15 de la Ley 58/2003, España.

²³⁷ HOYO D' Adonna, Roberto. “*La coordinación fiscal en México*”. Ponencia Seminario con la Fundación Alemana, Diciembre 10-14, 1984, s/pág.

- Las tres Convenciones Nacionales Fiscales que se efectuaron en 1925, 1933 y 1947.
- Las Convenciones Nacionales de Causantes de 1947, 1948 y 1950.
- Las Reuniones Anuales de Tesoreros de 1973 y que a partir de 1979 se denominan Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.
- En el plano legislativo también se contribuyó a la formación de dicho sistema, baste referir la Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948.
- En 1953 la LCF entre la Federación y los Estados y la actual LCF de 1980.²³⁸

3.1.1. PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL²³⁹.

“La Primera Convención Nacional Fiscal de 1925, fue convocada el 22 de junio de 1925, siendo Presidente Plutarco Elías Calles y Secretario de Hacienda y Crédito Público Alberto J. Pani, y su principal acuerdo fue el relativo a desterrar las prácticas alcabatorias. Sin embargo, no se llevó práctica este acuerdo y por lo

²³⁸ Cfr. SEDAS Ortega, Cecilia y SANTANA Loza, Salvador. “*Hacia una Ley de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios: Principios jurídicos*”. Ed. INDETEC, México, 1999, págs. 25-27.

²³⁹ La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) integra a todos los gobernadores y genera un frente común contra el gobierno federal. Entre otras cosas, cuestionan la distribución de los recursos nacionales a través de las participaciones federales a las Entidades Federativas. El 11 de julio de 2002 la CONAGO se reúne por primera ocasión, con la asistencia y participación de todas las Entidades Federativas. En 2002, la CONAGO propone cuestiones muy concretas como el pasar de una coordinación fiscal a una coordinación hacendaria, así elaboran una serie de propuestas, entre ellas se incluye la llamada Primera Convención Nacional Hacendaria, que en realidad sería la cuarta, si tomamos en consideración las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1932 y 1947, o bien, la primera del Siglo XXI, incluso también podría considerarse la Primera Convención Hacendaria si tomamos en consideración que las anteriores fueron “fiscales”. Cfr. <http://www.indetec.gob.mx> y <http://www.conago.gob.mx> (Voz: Convenciones Nacionales Fiscales).

tanto no se modificó substancialmente el sistema tributario”²⁴⁰.

Las condiciones que rodeaban a la Primera Convención consistían en que los ingresos de la Federación eran básicamente a la importación, a la exportación, a la industria; este último comprendía la industria extractiva y la de transformación, la industria del transporte, también se estableció por la Federación el gravamen a la industria de alcoholes, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre capitales, el impuesto general del timbre y el 10% adicional sobre impuestos, derechos o productos de los servicios aduanales y públicos y sobre recursos naturales.²⁴¹

De todos los gravámenes referidos, los más importantes por el ingreso que representaban eran a la importación y exportación que, en conjunto con los del comercio y la industria, representaron el 60% del total de la recaudación.

Por lo que la mayoría de los Estados centraban su fuente impositiva en la propiedad territorial y obviamente cada entidad establecía sus propios criterios de gravación lo que propició desorden, contradicciones y falta de regulación clara y concreta.

Por lo que se propuso establecer criterios de competencia para la Federación y los Estados, restringiendo a la Federación y ampliando facultades a las Entidades,

²⁴⁰ HALLIVIS Pelayo, Manuel. *“Tratado de Derecho Fiscal y administración tributaria en México”*. Ed. INAP, México, 2000, pág. 62.

²⁴¹ Cfr. YAÑEZ Ruiz, Manuel. *“El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política”*. Tomo V, Ed. SHCP, México, 1985, pág. 206.

situación que obviamente no se aceptó, continuando la Federación con la competencia para gravar y recaudar las principales fuentes de ingresos.

Otro aspecto importante de esta Convención fue el que se proponía que la Federación ya no subvencionara a los Estados, toda vez que las frecuentes bancas rotas de las haciendas locales generaban que se les otorgaran préstamos del erario federal, con las consecuencias de austeridad para las demás entidades.

También se planteó el que los Estados de manera coordinada pudieran coercitivamente lograr el cobro de créditos fiscales de otras entidades pero que por razones geográficas no lo hacían.

Como resultado de todos estos planteamientos se obtuvo la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados del 25 de agosto de 1926, "...con lo que prácticamente se instauró el mecanismo de apropiación de las fuentes tributarias por parte de la Federación, en uso hasta la actualidad, llamado de Participaciones, que consistía en otorgar a los Estados parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que suprimieran o no decretaran gravámenes locales similares"²⁴².

Por lo que las Entidades Federativas renunciaban a gravar ciertas fuentes a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtuvieran por la Federación, en principio podría resultar atractivo ya que los costos de recaudación los absorbería la Federación y la Entidad solo gastaría el recurso, no obstante, este

²⁴² ASTUDILLO Moya, Marcela. *Op. Cit.*, pág. 107.

esquema conlleva un grado de sujeción y, por ende, de control de la Federación a los Estados, independientemente de cuestionar o no los criterios de asignación y distribución de recursos.

Sin embargo, esta forma de recaudación contiene también bondades como lo son el que, al exigir un solo nivel de gobierno el impuesto, se evita la doble y hasta triple tributación y los costos de administración y recaudación del impuesto disminuyen notablemente.²⁴³

De las participaciones concedidas en México, a raíz de la Primera Convención Fiscal, las más importantes fueron el consumo de gasolina, producción y consumo de energía eléctrica, cerveza, metales y compuestos metálicos, así como los fondos mineros.

Pero aún con todas estas medidas, no se encontró la solución a la falta de recursos locales; recordemos que a nivel internacional se vivía una de las crisis económicas más fuertes, el llamado *martes negro*, que desembocó en una depresión mundial que sin lugar a dudas incidió en México.

3.1.2. SEGUNDA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL.

En 1933, ocho años después de la primera reunión se celebra la Segunda

²⁴³ Cfr. RETCHKIMAN Kirk, Benjamín. “Aspectos estructurales de la economía pública”. Ed. UNAM, México, 1975, pág. 86.

Convención Nacional Fiscal, misma que "...fue convocada el 11 de mayo de 1932 siendo Presidente Pascual Ortiz Rubio y Secretario Alberto J. Pani. En ella se buscó nuevamente delimitar la jurisdicción fiscal de los tres niveles de gobierno, para lo cual se acordó establecer las bases para la unificación de los sistemas fiscales estatales y municipales y la coordinación de ellos con el Sistema Federal, así como para constituir la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal, como un órgano técnico administrativo capacitado para ejecutar los acuerdos de las Convenciones Nacionales Fiscales"²⁴⁴.

En esta convención se planteó que los Estados tuvieran derecho a una participación del 40% del rendimiento del impuesto federal sobre producción o introducción de energía eléctrica.

Asimismo se recomendó que ninguna fuente de imposición se gravara por dos o más impuestos; respecto a la recaudación se precisó que ésta debía establecerse a la autoridad que resultara beneficiada con su pago. También se propuso que la Convención Nacional Fiscal tuviera la facultad de autorizar cualquier modificación a las leyes en materia de impuestos locales, sin embargo, esto era totalmente violatorio del principio de legalidad por lo que no tuvo ningún eco²⁴⁵.

Cabe señalar que las decisiones dentro de la Convención en comento era por

²⁴⁴ INDETEC. *"El municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal"*. Guadalajara 1995. Cit. por HALLIVIS Pelayo, Manuel. Op. Cit. pág. 62.

²⁴⁵ Cfr. CD INDETEC. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. *"Seminario Internacional sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro"*. Celebrado en Guadalajara Jalisco, los días 25, 26 y 27 de septiembre de 2002.

mayoría de votos, sin embargo; la representación federal tenía una cantidad de votos igual al 75% del total, lo cual nos refleja el porqué en esta Segunda Convención se privilegiaron los beneficios para la Federación.

Fuera de las dos Convenciones Nacionales Fiscales, en 1936 el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Constitución, también con el objeto de solucionar el problema de la distribución de ámbitos fiscales entre el orden federal y las Entidades Federativas. Esta iniciativa no fue aprobada pero, sin embargo, reviste trascendental importancia por las soluciones que en ella se apuntaban como: Se propuso conservar y aún ampliar la competencia fiscal de la Federación, pero concediéndose en la mayoría de los impuestos participación a los Estados y a los Municipios, según el proyecto debía ser competencia exclusiva de la Federación, los impuestos al comercio exterior, así como los gravámenes sobre la renta y sobre explotación de recursos naturales, otorgando participación en ambos; también se propuso que fuese facultad exclusiva del orden federal, gravar a las instituciones de crédito y a las sociedades de seguros, participando los Estados de este último impuesto.²⁴⁶

Derivado de la Convención de 1933 en 1934 y 1942 se dan reformas a nuestra Carta Magna restringiéndose la competencia tributaria de los Estados y los municipios; a cambio, la Federación brindó beneficios a través de participaciones, en donde era indispensable para obtener dichos recursos que los Estados

²⁴⁶ Cfr. CARPIZO, Jorge. *“El sistema federal mexicano, los sistemas federales del Continente Americano”*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pág. 493.

firmaran un convenio y, por ende, renunciaban a gravar ciertos rubros. Lo antes referido nos permite identificar que la tendencia en ese momento era la centralización. Así en 1942 se reforman las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional.

Por lo que entre 1900 y 1911 de los ingresos públicos a nivel local, el 75% derivaba de los impuestos; entre 1912 y 1925 sólo se tenía un ingreso por el rubro impositivo del 61% del total del ingreso público y para 1942 era de 56%, aparentemente el ingreso real de los Estados no se disminuía porque ahora la Federación colaboraba con participaciones, pero su entrega no era oportuna y los criterios de asignación eran cuestionables.²⁴⁷

Bajo este contexto se da la Primera Convención Nacional de Causantes y mediante invitación expresa de la SHCP asistió la Cámara Nacional de Comercio, esta Cámara en 1947 convoca a la llamada Convención Nacional de Causantes misma que en 1948 y 1950 se vuelve a celebrar. El eje de esta reunión era discutir sobre la actitud que la autoridad debía asumir frente el gobernado que presuntamente había defraudado al fisco; la propuesta era que se confiara en la buena fe de los contribuyentes, también se abordaron los temas relacionados con las diferentes tasas impositivas con que se gravaba un mismo objeto dependiendo del Estado donde estuviera, un problema fuerte lo constituyó la falta de procedimientos a través de los cuales debía conducirse la autoridad, sin embargo

²⁴⁷ Cfr. SERVIN, Armando. *“Las finanzas públicas locales durante los últimos 50 años”*. Ed. SHCP, México 1956, pag. 44 y sigs.

esta reunión nacional fue parcial ya que sólo asistieron los asociados a la Confederación Patronal de la República Mexicana, a la Asociación de Banqueros de México, entre otros.²⁴⁸

Sin embargo, el ambiente que prevaleció fue la defensa de intereses particulares, situación que no daba solución al problema de la distribución de las fuentes de ingresos, el único hecho sobresaliente fue la propuesta de que en la Tercera Convención Nacional Fiscal los contribuyentes debían estar representados.

3.1.3. TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL.

En noviembre de 1947, catorce años después de la Segunda Convención, el Presidente de la República, Miguel Alemán Valdés, convoca a la Tercera Convención Nacional Fiscal, en ese momento el Secretario de Hacienda y Crédito Público fue Mario Ramón Beteta.²⁴⁹

En la propia convocatoria se reconocía que había "...más impuestos, éstos son más complicados en sí mismos y más faltos de armonía en el conjunto, han aumentado los requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales que se traducen en cargas económicas y molestias para el causante, pero no aumentan los ingresos del erario ni facilitan su control; se ha generalizado más el fraude y la

²⁴⁸ Cfr. FLORES Zavala, Ernesto. *"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"*. Ed. Porrúa, México, 1980, pág. 395.

²⁴⁹ Cfr. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *"México a través de los informes presidenciales. La política interior"*. Tomo II, Ed. Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pág. 287.

ocultación que desprestigia al fisco... ni los Estados ni los municipios cuentan con recursos bastantes”²⁵⁰.

Bajo este contexto inició la Convención y derivado de ello se propuso:

- La distribución de las facultades tributarias entre Federación, Estados y Municipios.
- Asignar a los Estados recursos por concepto de participaciones de acuerdo a su desarrollo económico.
- Que los ingresos al erario público fueran de tres clases: Ingresos privativos, en participación y de legislación concurrente. Asimismo, que no podrían quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad la autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios o compartidos.
- “Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, de 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 -Federación, Estados y Municipios- deban de distribuirse, en relación

²⁵⁰ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “Convocatoria. En memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal”. Tomo I, Ed. SHCP, México, 1947, s/pag.

con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en la relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria ni implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o se recauden por cada autoridad”²⁵¹.

Las propuestas fueron muchas, pero sin embargo como puntos aplicables en la praxis fueron los siguientes:

- Se expidió la Ley del ISIM.
- Se amplió la participación de un 20% a un 50% a los Estados y municipios en rendimientos sobre el impuesto a bebidas alcohólicas.
- Se agregó a la materia federal la gravación de la producción y consumo de cerveza.

El planteamiento de la convención era que el ISIM se recaudara y administrara por los Estados, sin embargo; no es sino hasta 1970 cuando se transfiere parte de la administración de este impuesto a algunas tesorerías estatales, reservándose a la

²⁵¹ INDETEC. “Edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales”. Edición Especial Conmemorativa, Revista Indetec, México, 1973-2003, pág. III.

Federación la facultad de legislar en esta materia.

Bajo este contexto "...se tuvo la intención de convocar a una Cuarta Convención Nacional Fiscal al inicio del periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez, pero se dice que no se llevó a cabo para evitar el riesgo de que los Estados intentaran adjudicarse competencias tributarias exclusivas"²⁵².

Aún cuando no hay ningún reconocimiento formal al respecto, lo cierto es que ya no se convocó más a Reuniones Nacionales Fiscales, pero se instituyó un nuevo tipo de reuniones, la de los tesoreros estatales.

Para 1948 se convocó a la Segunda Convención Nacional de Causantes, el principal tema a discutir fue la imposición de la pena de privación de libertad a quienes cometieran el delito de fraude al fisco, también se propuso la reducción de la tasa impositiva en el ISIM, la alternativa que la Federación continuó ofreciendo fueron las participaciones, no obstante que desde la Constitución de 1917 la Federación mantenía un control sobre las principales fuentes impositivas. Era evidente que este esquema presentaba problemas y deficiencias serias como lo fue la falta de criterios para asignar los recursos, ya que en ocasiones se asignaban como porcentaje, en otras como cuotas fijas. Así, la única alternativa que el Gobierno Federal presentó para regular la coexistencia de dos o más jurisdicciones fiscales sobre una misma fuente fue la entrega de participaciones, y poco a poco se fueron uniformando procedimientos y criterios de asignación; el

²⁵² ASTUDILLLO Moya, Marcela. *Op. Cit.* pág. 124.

primer esfuerzo lo constituye la Ley que Regula el Pago de las Participaciones, de 30 de diciembre de 1948, ordenamiento que en su propio texto estableció:

“Las participaciones son las cantidades que los Estados, territorios, Distrito Federal y Municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales y las cantidades que la Federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local”²⁵³.

Cabe señalar que las participaciones en impuestos federales se pagarían a las entidades por medio del Banco de México S.A. de C.V., al que se consideró como un organismo auxiliar de la SHCP; así quienes pagaran algún impuesto federal en participación deberían depositar en el Banco de México el importe de las participaciones a los Estados y después en las oficinas recaudadoras federales la parte correspondiente a la Federación. La pretensión con este esquema era evitar liquidaciones previas por parte de la SHCP y, por otra parte, evitar las órdenes de pago a cargo de la Tesorería de la Federación.

Para 1949 se publicó el Reglamento de la ley en comento, con vigencia efímera porque, pese a dicho Reglamento, se enfrentaron problemas para controlar el depósito de las participaciones y las propias entidades encontraban poco práctica la medida, aunado a los costos que les implicaba su control. Así, la SHCP entregaba a los Estados, los primeros diez días de cada mes, un anticipo basado en el promedio de sus participaciones anteriores y si había diferencias a favor o en

²⁵³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de Gobernación, México, 30 de diciembre de 1948.

contra, al final se hacían los ajustes correspondientes.

En 1950 se lleva a cabo la Tercera Convención Nacional de Causantes, al igual que en las otras dos convenciones se trataron problemas concretos que les aquejaba a los participantes, por lo que el problema de la competencia tributaria o su concurrencia se dejó de lado.

Por todo lo antes expuesto, y tomando en consideración que "...la Federación tiene un poder tributario genérico, basado en la Fracción VII del artículo 73 que la faculta para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el PEF y con apoyo en dicha fracción puede establecer impuestos sobre las materias que le están reservadas y sobre todas las demás.

Los estados tienen un poder tributario genérico para gravar todas las materias a fin de cubrir el presupuesto de egresos local, como resulta de la aplicación del artículo 124 de la Constitución, con la limitación de no poder gravar las materias reservadas a la Federación.

Consecuencia de lo señalado... es que el poder fiscal de los Estados es concurrente con el de la Federación, excepto en un número limitado de materias que son privativas de esta última. La concurrencia que da lugar a doble o múltiple tributación es contraria a la Constitución... -Luego entonces- Federación, Estados y Municipios, pueden compartir entre ellos los productos de la recaudación de sus respectivas contribuciones; las transferencias de recursos que se hacen con ese

motivo se denominan participaciones”²⁵⁴.

Bajo este contexto:

“La concurrencia de facultades impositivas de la Federación y de los Estados, si bien es posible constitucionalmente, no es solución deseable en un sistema federal, sino un problema que el constituyente deliberadamente no resolvió al no delimitar campos exclusivos de imposición de la Federación y de los Estados. Y no es la solución deseable, porque al estar sujetos los contribuyentes a un doble poder tributario, en razón de la misma manifestación de capacidad económica, se ven expuestos a dobles o múltiples gravámenes establecidos por autoridades diferentes que, si bien cada uno de ellos puede resultar proporcional y equitativo, en conjunto pueden producir cargas fiscales exageradas. Adicionalmente, el establecimiento de obligaciones secundarias diferentes ante diversas autoridades fiscales en razón de la misma actividad gravada, dificulta considerablemente el cumplimiento de todas ellas, además de multiplicar las molestias y costos de los contribuyentes”²⁵⁵.

Por lo que ante toda esta problemática, la pregunta obligada es ¿cómo resolver la confusión, el costo administrativo y el desequilibrio de facultades en materia impositiva? Y la respuesta que se dio fue la *coordinación fiscal*.

3.2. LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

El SNCF tiene como objetivo evitar la concurrencia entre el Estado y la Federación en la obtención de ingresos, razón por la que trata de ordenar los diferentes

²⁵⁴ HOYO D’ Adonna, Roberto. “*La coordinación fiscal en México. Estructura y posibilidades del Sistema Tributario Estatal*”. Tomo I, Ed. INDETEC, México, 1991, pág. 15.

²⁵⁵ HOYO D’ Adonna, Roberto. “*Las facultades impositivas de la Constitución Política*”. Curso de Especialidad en Derecho Fiscal, Universidad Panamericana, 1979, s/p.

ingresos, es por ello que se acuerda que los Estados y los municipios no graven materias similares a las ya gravadas por la Federación; a cambio, los Estados reciben participación de la recaudación de esos rubros y así se les beneficia económicamente por las materias que dejaron de gravar al adherirse al SNCF, en donde la parte total de éste es el reparto de competencias entre la Unión y los Estados, frenando la múltiple tributación y, para lograrlo, se conformó un Sistema de Participaciones.

Es precisamente la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1953 “El ordenamiento central que durante veintiséis años rigió al sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1979. Esta ley reglamentaba la facultad del congreso para impedir que en el comercio internacional se establecieran restricciones (fracción IX del artículo 73 constitucional)”²⁵⁶.

Pero el problema de fondo no se resolvió, es decir, la distribución de fuentes de ingresos entre la Federación y los Estados.

Es innegable que las Convenciones Nacionales Fiscales: de 1925, 1932 y 1947, época en que se instalaron las participaciones para tratar de sanjar la ausencia normativa de la Constitución Federal, fueron la pauta para que, primero con leyes tributarias federales, luego a través del mandato constitucional (1934, 1942 y 1949), se obligara al Gobierno Federal a compartir el rendimiento de los impuestos

²⁵⁶ ASTUDILLO Moya, Marcela. *Op. Cit.*, pág. 130.

especiales. Posteriormente siguieron los acuerdos Federación-Estados para que éstos renunciaran a su potestad de establecer impuestos o de gravar ciertas materias en campos en los que ya concurría la Federación, principalmente en el Impuesto General al Comercio y la Industria. Hasta que finalmente, se conviene en efectuar la denominada *Coordinación General*, antecedente inmediato de la llamada actualmente *Coordinación Fiscal*.²⁵⁷

La LCF entre la Federación y los Estados de 1953, constituye el primer intento para lograr la armonía de los sistemas tributarios Federal y Estatales. En esencia, en esta ley se reproducen las limitaciones contenidas en las fracciones IV a la VII del artículo 117 y la fracción IX del artículo 73, ambos ordenamientos de nuestra Carta Fundamental.

En esta ley se contempló la supresión de los procedimientos alcabalatorios en el país; el procedimiento para que la Federación revisara las leyes locales o sistemas de recaudación en aquellos Estados en los que se consideraba que se violaba la Constitución Federal, sanciones a los Estados reuentes a seguir el programa propuesto, con la retención parcial o total de las participaciones.

En la propia LCF, se estableció la Comisión Nacional de Arbitrios, en sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, que tenía como funciones proponer medidas para mejorar la coordinación de las potestades tributarias entre

²⁵⁷ Cfr. FLORES Hernández, José Luis y CABALLERO de la Rosa, Ricardo. “*México, hacia un nuevo federalismo fiscal*”. Ed. Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla, México, 1996, págs. 151 a 153.

los gobiernos Federales y Locales, así como la realización de estudios sistemáticos de la legislación tributaria de cada Entidad Federativa. El objeto fundamental de esta ley consistió en convertir a la Comisión Permanente para pasar de ser ejecutora de las resoluciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, a un órgano permanente de coordinación denominado “Comisión Nacional de Arbitrios”; dicha Comisión fue un órgano plural, integrado por un representante de la SHCP, uno de la Secretaría de Economía y otro de la Secretaría de Gobernación, cinco representantes más de las entidades federativas, mismos que participaban de manera rotatoria, y algunos representantes de los contribuyentes, aunque éstos últimos sólo con voz informativa.

La Comisión Nacional de Arbitrios tenía facultades para:

- Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, fomentando una distribución equitativa de los ingresos de la economía pública
- Servir de conducto a las entidades, tanto en las modificaciones que solicitan de su legislación fiscal, como en la fracción de participaciones gestionando el pago oportuno de las mismas.
- Actuar incluso como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal Federal y Estatal.

- Evitar restricciones indebidas al comercio, a través del estudio sistemático de la legislación aplicable en cada Entidad Federativa.

Precisamente, la representación de los Estados en el seno de la Comisión Nacional de Arbitrios, dio origen a la creación de órganos de coordinación, denominados “Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP” (cabe señalar que éstas reuniones son antecedente de las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales) y su Comisión Permanente, las cuales empezaron a sesionar de forma regular a partir de 1972 en Chihuahua, constituyendo mecanismos constantes de consulta, estudio y propuesta para mejorar la coordinación, sugiriendo cambios en la legislación Federal y Estatal.

Entre 1972 y 1979 hubo doce Reuniones Nacionales y, en promedio, una reunión de la Comisión Permanente cada tres meses, convirtiéndose así en elemento importante en las reformas a la legislación tributaria y en las modificaciones al esquema de recaudación fundamentalmente en la simplificación administrativa y aplicando medidas de control y vigilancia de los causantes de manera eficiente y, lo más importante, con criterios uniformes.²⁵⁸

Esta Comisión estuvo en vigor hasta 1977, año en que sus funciones fueron retomadas por la Dirección de Coordinación Fiscal de la SHCP y, en 1979 por la

²⁵⁸ Cfr. CD INDETEC. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. “*Seminario Internacional sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro*”. Celebrado en Guadalajara Jalisco, los días 25, 26 y 27 de septiembre de 2002.

Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, antecedente inmediato de lo que hoy conocemos como Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas de la SHCP.

Cabe señalar que de 1973 a 1979 se le denominó “La Coordinación General”, ya que en ese lapso de tiempo, se inició la uniformidad en la aplicación de contribuciones a las principales actividades; acción derivada de los acuerdos a que llegaron las Entidades Federativas y la Federación, con el otorgamiento de participaciones como resarcimiento al acuerdo de no gravar en materias que se contrapusieran a las leyes federales, y paralelamente la coordinación con todos los Estados en materia de Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles. Razón por la que fue necesario ir instrumentando mecanismos de coordinación en otros impuestos federales, tales como el ISR, en materia del ingreso global de las empresas de causantes menores, intermedios y con bases especiales de tributación; el Impuesto Federal Sobre Embasamiento de Bebidas Alcohólicas; y, el Impuesto Sobre Tenencia o uso de Automóviles y Camiones.

De tal forma que el sistema fiscal estaba determinado a una modificación congruente con el esquema de participaciones a Entidades Federativas y Municipios. En un primer momento el criterio fue asignar un porcentaje del monto total del rendimiento del impuesto federal respectivo, recaudado en la Entidad Federativa, pero evidentemente este criterio era sumamente complejo para efectos de cálculo, la liquidación y pago de las participaciones. Además la Federación pagaba directamente a los Municipios; esto, por criterios determinados

por las legislaturas locales de cada Entidad Federativa, lo cual volvía un caos la asignación de recursos ya que, incluso los criterios variaban de impuesto a impuesto.

Pese a todo este desorden administrativo, las participaciones representaron un alto porcentaje del total de ingresos de las Entidades Federativas y los Municipios, baste señalar que en 1979 las participaciones le representaban al Estado el 25% del total de sus ingresos y al Municipio el 16%.²⁵⁹

El Sistema de Participaciones también representó ventajas como fueron la liquidez y freno a la doble tributación, pero las desventajas eran superiores, de éstas últimas baste señalar la multiplicidad de tasas de participaciones, el pago directo de participaciones por la Federación a Municipios, la concentración a nivel federal del ingreso, incrementos desmedidos de participaciones a algunos Estados y Municipios.

Bajo este contexto, la Federación preparó una serie de reformas tanto en el ámbito tributario como en la distribución de los recursos financieros de los Estados a los Municipios, todo esto se logró con la promulgación de la LCF de 1980, misma que se publica el 27 de diciembre de 1978, pero entra en vigor a partir del 1° de enero de 1980, con excepción de las disposiciones relativas a los organismos en materia de coordinación, que entraron en vigor el 1° de enero de 1979, abrogándose así la LCF de 1953.

²⁵⁹ Cfr. FLORES Hernández, José Luis y CABALLERO de la Rosa, Ricardo. *Op. Cit.* pág. 157 y 158.

Dentro de las modificaciones que presentó, encontramos la invitación que formuló el Gobierno Federal a las Entidades Federativas para que se coordinaran de manera integral en materia fiscal y como consecuencia se modificó el Sistema de Participaciones, es decir, en lugar de que sólo hubiera algunos impuestos federales de los que podían participar los Estados, se establece un sistema en el que las Entidades participaran de la recaudación de todos los impuestos federales, por lo que es necesario uniformar la tasa de participación ya que podían encontrarse variaciones que iban del 1% al 50%.

A partir de la referida LCF se incorporó el nuevo Sistema de Participaciones y las Bases de la Colaboración Administrativa.

En esta ley se contemplaban en principio dos fondos de participaciones: el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo Financiero Complementario, el cual estuvo vigente hasta 1989 (sus recursos fueron incorporados al Fondo General de Participaciones), mientras que en 1981 se crea un tercer fondo denominado de Fomento Municipal; adicionándose en 1998 cinco fondos de Aportaciones Federales para los Estados y los Municipios derivados del Ramo 33, mientras que en 1999, se adicionan dos más de los referidos Fondos de Aportaciones Federales. También existe un conjunto de participaciones directas, como lo fueron el Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el IESPyS, entre otros, sin obviar a las reservas de contingencia y de compensación, que se aplican precisamente para resarcir a

aquellas entidades que, como consecuencia de cambios en la fórmula, obtienen reducciones en sus participaciones.

Por lo que podemos afirmar que esta ley es el fundamento del SNCF, estableciéndose que el Estado que deseara adherirse a dicho sistema, para recibir las participaciones establecidas en la LCF, debía firmar un Convenio con la SHCP, el cual debía ser aprobado por la legislatura del Estado. Cabe señalar que esta adhesión al sistema fue de manera integral, por lo que los Estados que no efectuaran dicha adhesión participarían solamente de los impuestos establecidos en el numeral 5º, fracción XXIX-A, del artículo 73 constitucional.

En esta ley también se establece la facultad con que cuenta el Gobierno Federal y los Estados adheridos al SNCF, de celebrar convenios de colaboración en materia de administración de ingresos federales referentes a las funciones operativas del Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización, etc.

El nuevo esquema de transformación se dio bajo una actividad permanente del Poder Legislativo, por lo que tiene especial relevancia la constitución del Ramo 33, Fondos de Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, en un inicio, el contenido de la propuesta era de tres fondos de los ocho que actualmente constituyen estos recursos. Fue en la reforma de 1998 que se integraron dos fondos más y posteriormente, se incorporan otros dos fondos en las reformas de 1999; y, finalmente en 2006, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

La creación y evolución del Ramo 33 fue la siguiente:

En noviembre de 1997 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de decreto para adicionar el Capítulo V a la LCF, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, dentro de la exposición de motivos de esta iniciativa se argumentó que el objetivo era dar respuesta a la insuficiencia de recursos tributarios planteada por las Entidades Federativas y sus Municipios, para atender en forma satisfactoria las necesidades más sentidas de la población, así como institucionalizar el apoyo de la Federación a los Estados y Municipios.

Y precisamente la necesidad de generar programas encaminados a la superación de la pobreza propiciaron la descentralización del gasto social en función de la asignación regional de los recursos, la idea fue generar la asignación de recursos en los niveles estatal y municipal, y es precisamente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), uno de los cinco fondos descentralizados en el presupuesto para 1998.

Destacan las características de este fondo por ser el único que se ha asignado, tanto en el nivel Federal como en el Estatal, mediante fórmulas explícitas y públicas, definidas en función de la pobreza de los Estados y Municipios.

El origen del FAIS en términos de objetivos y ramo presupuestal fue el Programa Nacional de Solidaridad (1988-1995). La tendencia de este programa consistió en el esquema de asignación de recursos a los Estados y Municipios, ya que son

éstos los que mejor posicionados están para identificar y asignar los recursos a proyectos prioritarios, específicos y acordes a su contexto. Además, permitió identificar y reconocer las restricciones que tienen que ver con la capacidad de los distintos niveles de gobierno para determinar y aplicar las asignaciones de recursos de manera eficiente, porque la descentralización implica que la selección de los proyectos finales por financiar se deben delegar a la instancia inmediata, es decir al Municipio, por lo que es indispensable que conjuntamente con la descentralización se implementen programas de capacitación y equipamiento para los Municipios.

Los objetivos del FAIS se desprenden de los programas que le antecedieron en el Ramo 26 del Presupuesto Federal. Desde su creación en 1983, este Ramo ha cambiado su nombre en cinco ocasiones: Promoción Regional (1983-1984), Desarrollo Regional (1984-1989), Solidaridad y Desarrollo Social y Productivo en Región de Pobreza (1998), a partir de este año la parte mayoritaria de los recursos del Ramo 26 integraron el FAIS en el Ramo 33, y lo que queda del Ramo 26 se orienta a diferentes programas como empleo temporal, crédito a la palabra, empresas sociales, atención a zonas áridas, mujeres, etc.²⁶⁰

Actualmente, el FAIS se destina a proyectos de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e

²⁶⁰ Cfr. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Secretaría de Gobernación, México, 29 de Diciembre de 1997.

infraestructura productivo rural, y obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.²⁶¹

Bajo este contexto, se propuso la creación de tres fondos:

- I. Para la Educación Básica Normal.
- II. Para los Servicios de Salud.
- III. Para la Infraestructura Social Municipal.

La Cámara de Diputados consideró que era conveniente al tercer fondo añadirle un subfondo denominado “De Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal” que junto al FAIS Municipal pasarían a ser parte del Fondo III; de igual forma, se aprobó la creación de dos fondos adicionales que se destinarían a la satisfacción de las necesidades municipales y del Distrito Federal: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, y el Fondo de Aportaciones Múltiples. De este modo el Decreto publicado en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1997, consideró los fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

²⁶¹ Cfr. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 2005, artículo 32.

- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal. Y
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

El primer fondo se destinaría a ejercer las atribuciones que los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación les confería a los Estados. El de salud para ejercer las atribuciones que se marcan en los artículos 3, 13 y 18 de la Ley General de Salud.

El de infraestructura social tendría como destino los municipios, con el objeto de financiar obras de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, etc.).

El de aportaciones múltiples se orientaría al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en condiciones de *pobreza extrema*²⁶².

Para noviembre de 1998, se envió una iniciativa de reformas y adiciones al Capítulo V de la LCF, en donde se proponía la creación de los siguientes fondos:

²⁶² <http://www.sedesol.gob.mx> (Voz: Pobreza extrema)

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; y

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

También se aclaró el hecho de que los recursos de los fondos a que se refiere el Capítulo V de la LCF son de origen federal y se entregan a las Entidades Federativas y, en su caso, a los Municipios, estrictamente para su ejercicio en fines determinados, razón por la cual tanto la Secretaría de la Contraloría, hoy de la Función Pública, y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, hoy Entidad Superior de Fiscalización en México, podían verificar la ejecución de los recursos de los fondos, lo cual se convierte eminentemente en un control que incluso se lleva al plano político.

En esta iniciativa también destaca la propuesta para que al Distrito Federal se excluyera de la aplicación de los recursos que se le participaban con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el D.F., situación que resolvió favorablemente la Corte para el D.F.²⁶³

Así, el Gobierno Federal procuró establecer una serie de reformas tanto en el ámbito tributario como en la distribución de los recursos financieros entre las haciendas públicas en Entidades Federativas y Municipios a través de la

²⁶³ Cfr. COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LVII LEGISLATURA. “*Instrumentos de distribución de los recursos del Ramo 33*”. 2ª ed., Agosto-2000, Congreso de la Unión, México, s/pág.

promulgación de la LCF en 1980, en ella se establece el Nuevo Sistema de Participaciones y las Bases de Colaboración Administrativa para posteriormente, en la reforma de 1998, definir la distribución de recursos de gasto a través del Ramo 33, entre las Entidades Federativas denominados Fondos de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y los Municipios.

El Sistema Nacional de Coordinación tiene cuatro grandes vertientes:

- Armonización tributaria a través de la coordinación.
- Integración y distribución de participaciones.
- Colaboración administrativa en materia Fiscal.
- Creación y operación de organismos.²⁶⁴

La distribución tributaria se refiere a la asignación de los Ingresos Federales, Estatales y Municipales entre los mismos tres niveles de gobierno, lo que implica necesariamente la delimitación de competencias en las facultades tributarias.

La integración y reparto de participaciones, consiste en la distribución y asignación de los montos de las participaciones a las Entidades Federativas y a los Municipios, así como la ministración de recursos provenientes de los Fondos de

²⁶⁴ Cfr. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 2005, artículo 1º.

Aportaciones contemplados en la propia LCF y demás participaciones adicionales.

La Colaboración Administrativa en materia fiscal, implica la celebración de acuerdos entre la Federación y los Estados, para que éstos se hagan cargo, en forma directa o a través de los municipios, de algunas funciones federales como pueden ser la de recaudación, fiscalización y cobro coactivo de algunos ingresos federales.

Respecto a la operación y creación de organismos, la pretensión fue y es dar vida al SNCF, a través de la Reunión Federal de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal; todas estas vertientes se encaminan a evitar la doble o triple tributación por parte de los contribuyentes y que cada una de las instancias gubernamentales perciban ingresos a partir de relaciones jurídicas que regulen, y no permitan discriminaciones, sino que se interrelacionen las acciones a partir de convenios, de tal forma que quienes lo siguen, adquieran en su conjunto obligaciones y derechos uniformes e indivisibles como un miembro del sistema, lo que además les permita recibir participaciones económicas.

Luego entonces, podemos afirmar que esa coordinación fiscal se apoya en la distribución convenida de las fuentes tributarias, a través de una autolimitación de la potestad tributaria local, no sólo respecto de los ingresos sino incluso en la deuda y el gasto.

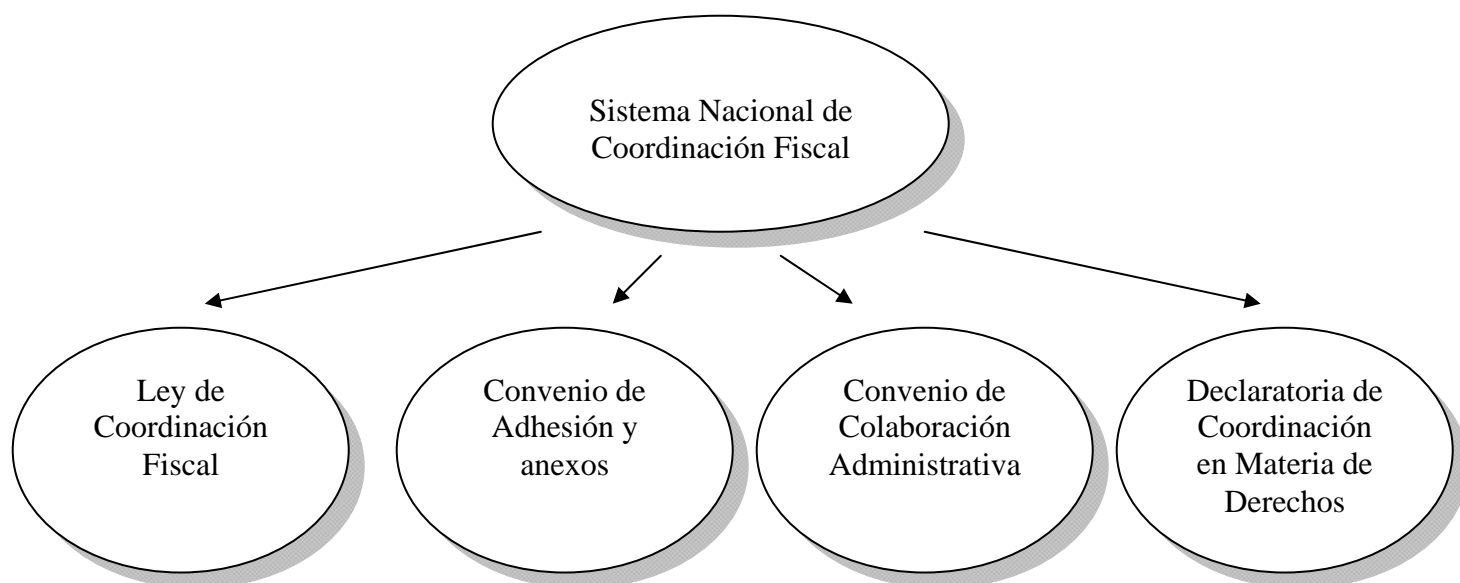
Sin embargo, respecto al SNCF, es necesario resolver la naturaleza de la Ley de Coordinación Fiscal con bases constitucionales más claras, justas y explícitas en nuestra Carta Fundamental. Hoy por hoy la Ley de Coordinación Fiscal no es un acto legislativo de total imperio proveniente del Congreso de la Unión, puesto que al carecer dicho Congreso de una facultad expresa para legislar en la materia, la citada ley, siguiendo al Maestro Juan Marcos Gutiérrez, “no es otra cosa que una ‘ley-convenio’”²⁶⁵, que ha requerido para su perfeccionamiento y aplicación, de la aprobación de las legislaturas locales respecto de los denominados Convenios de Adhesión, Convenios de Colaboración y sus respectivos anexos.

Las condiciones económicas, políticas y sociales han permitido y fomentado incluso que los Estados se adhieran, pero en estricto apego a la norma, las Entidades Federativas podrían no estar adheridas a la LCF, por lo que es necesario una reforma constitucional para facultar al Congreso de la Unión a emitir una ley que regule la materia pero no solo en el rubro de ingresos, sino además en los rubros de deuda, gasto, administración patrimonial, control y fiscalización superior, es decir, pasar de una Coordinación Fiscal a una Coordinación Hacendaria.

El SNCF, sólo se encuentra normado a partir de la LCF expedida en 1978 de la cual se desprenden tres instrumentos jurídicos, que hoy en día estructuran nuestro

²⁶⁵ GUTIÉRREZ González, Juan Marcos. “*Naturaleza jurídica de la Ley de Coordinación Fiscal: Federalismo y Estado de Derecho*”. Ed. INDETEC, México, s/a, pág. 3.

sistema de coordinación: el Convenio de Adhesión al Sistema en comento y sus anexos; el Convenio de Colaboración Administrativa y sus respectivo anexos; y la Declaración de Coordinación en Derechos y, hasta el 1° de enero de 1996, fecha en que dejó de tener vigencia la coordinación en materia de impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles.



3.3. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DE LA COORDINACIÓN FISCAL.

Con la LCF se fortalece y consolida la tendencia a simplificar y armonizar el sistema tributario nacional, eliminando la indiscriminada concurrencia impositiva que existía, ya que podía ser gravada una misma fuente de ingresos por dos o más ámbitos de gobierno, lo que en nuestra opinión se traduce hoy en día, en que dos o más niveles de gobierno incidan en un mismo objeto pero de manera regulada, para no caer en la doble tributación.

El objetivo de la Coordinación Fiscal es lograr la armonización tributaria; la integración y distribución de participaciones y aportaciones; la colaboración administrativa en materia fiscal; y, la creación y operación de organismos que coadyuven a consolidar el SNCF.

Al respecto la SCJN señala:

Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Diciembre de 2000, Tesis: 2a. CLXIX/2000, Página: 432

COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS QUE PARA TAL FIN SE HAN CELEBRADO A PARTIR DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE. Conforme al marco constitucional establecido mediante la adición de la fracción XXIX al artículo 73 de la Norma Fundamental, realizada mediante decreto del veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, y como consecuencia directa de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete se creó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, previéndose en su artículo 8o., a favor de los Estados, el Distrito Federal y los territorios que suprimieran sus impuestos generales sobre el comercio y la industria, una participación sobre la recaudación de ese tributo, precisándose que el cobro y control de tal contribución se realizaría de común acuerdo entre las autoridades federales y locales correspondientes, ciñéndose a las disposiciones que mediante decreto fijara el Ejecutivo Federal; posteriormente, en la diversa Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno, por primera ocasión se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara convenios de coordinación con las entidades federativas para el efecto de la recaudación de la cuota federal y de la participación local en ese tributo federal, precisándose en su artículo 15 que los Estados tendrían derecho a una cuota adicional del doce al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción, siempre y cuando no mantuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria; inclusive, en apoyo al

naciente sistema de coordinación, el veintiocho de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, con la que se conformó un sistema que buscaba evitar por dos vías la doble o múltiple tributación, en principio, velando porque las entidades federativas respetaran las restricciones que a nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria y, por otra, en materia de comercio e industria, otorgando a los Estados que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre actividades de esa naturaleza, derecho a una cuota adicional del impuesto sobre ingresos mercantiles, al tenor del convenio que celebraran con la Federación; sistema de coordinación, basado en la participación del impuesto sobre ingresos mercantiles y en las cuotas adicionales de diversos tributos, que perduró en su esencia hasta el año de mil novecientos setenta y tres, sin que todos los Estados aceptaran coordinarse para recaudar la cuota adicional derivada de este último tributo. Ante ello, en este último año se transformó el mecanismo que regía al principal impuesto del sistema nacional de coordinación fiscal, pues se abandonó el sistema de cuotas adicionales, adoptándose el de participación en sentido estricto, ya que respecto del impuesto sobre ingresos mercantiles, las entidades que celebraran el respectivo convenio recibirían el cuarenta y cinco por ciento de lo que por ese concepto se recaudara en su territorio. En abono a lo anterior, destaca que en aquella época la posibilidad de celebrar convenios de coordinación fiscal no se limitó al impuesto sobre ingresos mercantiles, pues inclusive se previó en la Ley del Impuesto sobre la Renta, en específico en su artículo 45 bis, reformado en diciembre de mil novecientos setenta y dos, la posibilidad de que se celebraran aquéllos respecto al impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no se mantuvieran en vigor los impuestos locales y municipales previstos en el convenio respectivo. Finalmente, la esencia del sistema vigente a la fecha se fijó con la expedición en mil novecientos setenta y ocho de la actual Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, en mil novecientos ochenta, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, estableciéndose un sistema de coordinación fiscal uniforme cuyo sustento se encuentra en la celebración entre la Federación y las entidades federativas de convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal cuyo objeto es, por un lado, armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno con el fin de evitar la doble o múltiple tributación, ya que las entidades que celebran tales convenios deben renunciar a establecer contribuciones que graven hechos o actos jurídicos gravados por la Federación o a suspender la vigencia de los mismos; y, por otro lado, otorgar a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada, pues en algunos

casos la respectiva participación debe destinarse al financiamiento de determinadas actividades estatales o municipales.

Amparo en revisión 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado, S.A. de C.V. 11 de octubre del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

La estructura de la LCF es la siguiente:

En su *Capítulo Primero* se define lo referente a las participaciones de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en los ingresos federales. El *Capítulo Segundo* atiende lo referente al SNCF entre la Federación y las entidades federativas. El *Capítulo Tercero* trata lo referente a la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación. El *Capítulo Cuarto* establece la conformación de los órganos del SNCF. Y el *Capítulo Quinto* atiende lo relacionado con las aportaciones que la Federación hace a las Entidades Federativas y Municipios.²⁶⁶

Entre los aspectos más relevantes de los diez primeros años de vida del SNCF destacan:

- Los Estados por adhesión al SNCF pierden la competencia tributaria en la mayoría de las fuentes de ingresos.
- Sus ingresos por participaciones se fortalecieron, al igual que su esquema recaudatorio para ejercer funciones de administración en impuestos federales.

²⁶⁶ Cfr. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 2005 y 2006.

- Se aprueban diversos criterios de distribución de participaciones:
 - Resarcitorio entre 1980 y 1983.
 - Incentivo a la recaudación de impuestos asignables* 1984-1987.
 - Incentivo a la recaudación de IVA entre 1988 y 1989.

- Los municipios colaboran en la recaudación de algunas fuentes de ingresos federales (multas no fiscales).

Al final del periodo se empiezan a revertir los beneficios recaudatorios del Sistema.

A partir de 1990 se introducen cambios en la filosofía de distribución del FGP, el cual representaba en 1990 el 18.26% de la Recaudación Federal Participable (RFP)²⁶⁷, mientras que actualmente representa el 20% de la misma,

* Impuestos Asignables. Son los impuestos en donde hay colaboración del Estado o el Municipio en su recaudación.

²⁶⁷ La Recaudación Federal Participable será la que obtenga la Federación de todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería disminuidos, con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la recaudación federal participable los derechos adicionales o extraordinarios sobre extracción de petróleo. Tampoco se incluirán los incentivos que se establezcan en los Convenios de Colaboración Administrativa; ni los impuestos sobre tenencia y uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado Convenios de Colaboración Administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del Artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal; ni la parte correspondiente los REPECOS, en los términos del Artículo 3-B de la multicitada ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior en materia de rifas y sorteos. Cfr. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, Ed. ISEF, México, 2005.

contemplándose tres tipos de criterios y dividiéndose los recursos del mismo en tres partes para dar cabida a cada uno de ellos²⁶⁸:

1. La Parte I del FGP se conforma con el 45.17% del Fondo y se introduce la variable de población como elemento redistributivo.
2. La Parte II del FGP también se conforma con el 45.17% del Fondo que se distribuye considerando el incremento en la recaudación de impuestos asignables obtenido en cada Entidad Federativa.
3. La Parte III del FGP, se integra por el 9.66% de los recursos del Fondo y se distribuyen en proporción inversa a las participaciones por habitante que le hayan correspondido a cada entidad en los dos primeros puntos.

Es evidente que este criterio de asignación no resulta el mejor ya que bajo este esquema, las entidades pobres están condenadas a seguir recibiendo pocos recursos; baste señalar como ejemplo, de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial, para finales de la década pasada, mientras que en el sureste del país se localizaba el 51% de los niños severamente desnutridos, contra 7.3% en la Ciudad de México, esta última concentraba hacia finales de la década pasada, el 51.5% de todos los subsidios alimentarios, contra el 15% de estos recursos para el sureste; es decir, al implementar acciones amplias, éstas se vuelven regresivas ya

²⁶⁸ Cfr. Artículo 2 de la LEY DE COORDINACIÓN FISCAL , *Op. Cit.*

que una proporción significativa de la población mexicana está excluida porque generalmente en los puntos de desarrollo es donde hay una mayor concentración poblacional²⁶⁹ y mayor ingreso por concepto de impuestos, dada la infraestructura y el desarrollo industrial y precisamente éstos dos criterios, número de habitantes y monto de recaudación, son los que determinan las participaciones.

Por otra parte, la Federación reasume la administración del IVA y se incorporan nuevas materias al esquema de colaboración administrativa, pero hay escaso rendimiento recaudatorio, es por ello que en 1997 surge un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, en donde las Entidades Federativas optan por asumir la administración integral o parcial de impuestos federales a cambio de un incentivo económico, como es el caso del ISTUV.²⁷⁰

Una de las preocupaciones del SNCF era que todas las acciones se centraron en lo relacionado únicamente con el ingreso, razón por la que a principios de los noventa se empezó a analizar lo relacionado con el gasto y la deuda pública, lo que derivó en los *subsistemas* para atender estos temas.

En el *subsistema de gasto* se atiende lo relacionado con la reforma al Sistema de Administración del Gasto Público, tanto en el Gobierno Federal como en las Entidades Federativas, con el propósito de orientar la gestión del gasto público a

²⁶⁹ Cfr. <http://www.bancomundial.org>

²⁷⁰ Cfr. ÁLVAREZ Arana, José Federico. “Edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003”. *REVISTA INDETEC*, Edición Especial Conmemorativa N° 133, Abril 2003, México, pág. 16 a 18.

enfoques con mayor énfasis como lo son: el costo beneficio de las inversiones públicas de mediano y largo plazo, y los resultados e impactos del gasto público ante la ciudadanía, mejorando la eficiencia en la provisión de bienes y servicios con un sentido de equidad.

En este contexto, por gasto público debemos entender que “...son las erogaciones que con fundamento en la ley, realiza el Estado para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas, en el entendido de que las contribuciones que posibilitan su ejercicio provienen del pueblo, en consonancia con la realidad, debe instituirse para beneficio económico y social de aquél; consecuentemente, cuando las erogaciones del Estado se realizan sin ese fin, resultan materialmente anticonstitucionales”²⁷¹.

Por lo que, el Estado debe determinar el gasto público y a partir de él establecer las contribuciones necesarias para cubrirlo en beneficio del pueblo. Porque, “De acuerdo con un principio elementalísimo de moral hacendaria ningún gobierno tiene el derecho de aumentar los sacrificios del pueblo contribuyente, subiendo los impuestos o creando otros nuevos, mientras los ya establecidos no sean aplicados, en los servicios públicos de manera económica y eficientemente. De allí que la única solución que para esta parte del problema y en las presentes condiciones, parezca recomendable, es la de introducir una economía estricta en todos los ramos de la administración, reduciendo los gastos al mínimo posible y

²⁷¹ ROCCATTI, Mireilli. “*La definición del gasto público en el Derecho Mexicano*”. Tesis de Doctorado en Derecho, UNAM, México; cit. por PÉREZ Becerril, Alfonso. México Fiscal. Reflexiones en torno al Sistema Fiscal Mexicano. Ed. Porrúa, México, 2004, p. 43.

vigilándolos de modo continuo y eficaz, con el objeto de mantenerlos siempre dentro de las existencias reales del tesoro federal”²⁷².

Así, la preparación de todo presupuesto implica el definir los grandes objetivos gubernamentales, conciliar criterios e intereses encontrados, atender compromisos adquiridos y una vez decantado todo esto, establecer, en renglones específicos de gasto prioridades. Sin embargo, el marco normativo hasta marzo del 2006 aplicable al proceso presupuestario era ya obsoleto, ya que la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público contenía disposiciones que fueron útiles bajo una circunstancia política diferente, es decir, un solo partido era el que predominaba en la Cámara, sin embargo, hoy la Cámara está conformada por el verdadero sistema de pesos y contrapesos.

Así, la LIX Legislatura presentó la iniciativa de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de 30 de marzo de 2006, dicho proyecto fue el resultado de un acuerdo entre las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y la SHCP, la pretensión, se argumentó, era lograr un equilibrio presupuestal, mediante dos candados: la política monetaria y la política fiscal.

²⁷² SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. “Convocatoria. En memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal”. Ed. SHCP, México, 1933, s/pag

Esta nueva ley, lejos de fortalecer la participación del Poder Legislativo, lo reduce a una instancia meramente tramitadora, lo cual, sin lugar a dudas, es un retroceso a la división de poderes.

Al respecto, baste referir que en su artículo 42 se establece el procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, procedimiento que corresponde a la Ley Orgánica del Congreso.

Por otra parte, en su artículo 3° se mantiene la facultad interpretativa de la SHCP para efectos administrativos, lo cual ha propiciado en el reciente pasado, que se modifique en los hechos el Presupuesto aprobado por la Cámara y, por supuesto, tal facultad sólo debe ser aplicable en relación con actos derivados de la ejecución, mas no de la asignación del presupuesto, por lo que esto violenta las facultades de la Cámara de Diputados.²⁷³

En este mismo sentido, encontramos que en su artículo 17, fracción III, párrafo segundo, establece:

“Artículo 17.- El gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal por los ejecutores de gasto, deberá contribuir al equilibrio presupuestario.

...

III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.

²⁷³ Cfr. LABRA Manjarrez, Armando. *Reflexiones Sobre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Ed. Porrúa, México, 2005, p. 57-59.

El déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo señalado en la fracción III de este artículo.”²⁷⁴

“Con ello se refuerza a la política económica a operar en un sentido que los economistas denominan procíclico de manera que por no incurrir en déficit la economía acentuará su condición recisionaria permanentemente. Es ésta una disposición... que ningún país aplica. Las economías con las que comerciamos, todas, no sólo no prohíben sino que emplean abiertamente el déficit como instrumento de política económica”²⁷⁵, ejemplos claros los tenemos en Estados Unidos de América y la Unión Europea, por lo que todo lo referido nos permite afirmar que la nueva ley no contribuirá en mucho a resolver los problemas existentes, antes por el contrario, los agravará.

Por ejemplo, los saldos superavitarios de la cuenta pública que publica cada trimestre la SHCP y que se obtienen por sub ejercicios en el gasto del gobierno federal, por ingresos tributarios mayores a los previstos, por importantes ingresos petroleros extraordinarios a lo largo del año, como actualmente lo estamos viviendo, van generando superavits que, debía ser la Cámara de Diputados la encargada de analizarlos, pero no es así; regresando al tema, esos saldos positivos se destinan a aplicarse al pago de la deuda contribuyente, es decir, aquella que no aprobó el congreso. Si nos referimos a la deuda interna contingente, aludimos al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA),

²⁷⁴ Artículo 17, fracción III, párrafo segundo de la LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, 2006.

²⁷⁵ LABRA Manjarrez, Armando. *Op. Cit.* p. 60.

PIDIREGAS²⁷⁶, rescate carretero, entre otros, mismos que están convenidos a plazos muy cortos, tres años en promedio, con lo cual se limita la liquidez innecesariamente para financiar prioridades nacionales²⁷⁷.

La nueva ley en su Título Cuarto “Del Gasto Federal en las Entidades Federativas”, Capítulo I “De los recursos transferidos a las entidades federativas”, artículo 82 se establece:

“Artículo 82.- Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.

En la suscripción de convenios se observará lo siguiente:

I. Deberán asegurar una negociación equitativa entre las partes y deberán formalizarse a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, con el propósito de facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas y de promover una calendarización eficiente de la ministración de los recursos respectivos a las entidades federativas, salvo en aquellos casos en que durante el ejercicio fiscal se suscriba un convenio por primera vez o no hubiere sido posible su previsión anual;...”

Lo anterior pese a que la disposición no establece cuándo o bajo qué parámetros se entenderá una “negociación equitativa”, pudiera considerarse como un avance en la descentralización, sin embargo, en nuestra opinión, no lo es, ya que se siguen controlando los recursos por la Federación, no obstante que se hubieren transferido.

²⁷⁶ PIDIREGAS: Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, o también conocidos como Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto. Cfr. <http://portal.sre.gob.mx> (Voz: PIDIREGAS).

²⁷⁷ Cfr. LABRA Manjarrez, Armando. *Op. Cit.* p. 61.

Al respecto, el artículo 83 del mismo ordenamiento en comento, establece:

“Artículo 83.- Los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobarán los gastos en los términos de las disposiciones aplicables; para ello se sujetarán en lo conducente a lo dispuesto en el artículo anterior, así como deberán verificar que en los convenios se establezca el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del gasto. La Secretaría y la Función Pública emitirán los lineamientos que permitan un ejercicio transparente, ágil y eficiente de los recursos, en el ámbito de sus competencias. La Auditoría proporcionará a las áreas de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas las guías para la fiscalización y las auditorías de los recursos federales.

Las dependencias o entidades que requieran suscribir convenios de reasignación, deberán apegarse al convenio modelo emitido por la Secretaría y la Función Pública, así como obtener la autorización presupuestaria de la Secretaría.”

Lo anterior nos refleja que la Federación no otorga libremente los recursos y, lo más grave, no se establecen los criterios para la reasignación.

Por otra parte, en el numeral 85 del ordenamiento multicitado, se refieren los subsidios que corresponden al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas:

“Artículo 85.- Los subsidios correspondientes al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

I. Cuando menos el 50 por ciento a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas

o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de esta obras de infraestructura;

II. Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción del principal al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;

III. Apoyo para sanear y reformar los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales;

IV. Modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;

V. Modernización de los sistemas de recaudación locales;

VI. Desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales;

VII. Fortalecimiento de los Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, y

VIII. Para los Sistemas de Protección Civil en las Entidades Federativas.

Los recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones. Para este fin y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación, salvo en los casos previstos expresamente en las fracciones anteriores.”

Cabe señalar que el 28 de junio de 2006 se publicó el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, mismo que en su artículo 223, Título Quinto, Capítulo I, respecto de los recursos transferidos a las Entidades Federativas, refiere que se deberá observar lo que se establece en el artículo 82 de la ley y, en caso contrario, se podrá suspender o cancelar la

ministración de recursos públicos federales a las Entidades Federativas y, al respecto, el artículo 82, fracción IV y V establece que los convenios deberán atender a:

“Artículo 82.-...

IV. Evitar comprometer recursos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas;

V. Las prioridades de las entidades federativas con el fin de alcanzar los objetivos pretendidos;...”

Sin embargo, no se establece cómo se determinará si exceden o no de la capacidad financiera de la Entidad Federativa y quién calificará sus prioridades. Lo cual, sin duda puede propiciar decisiones bajo criterios subjetivos, por lo que el federalismo hacendario constituye una alta prioridad nacional.

Pese al gran esfuerzo que significó la Convención Nacional hoy llamada Hacendaria, se han ejecutado muy pocas de sus conclusiones, tanto las que tienen que realizarse por vía legislativa, como las que deben ejecutarse vía administrativa y, si bien es cierto que la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria constituye un avance, como toda obra humana es perfectible, lo cual también nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de una nueva Ley de Coordinación, no solamente fiscal sino “hacendaria”, para incluir ingreso, gasto, deuda y patrimonio.

Sin embargo, es preciso señalar que es hasta 1995, cuando se atiende lo relacionado con la administración y el control de la deuda pública de los gobiernos

locales con base en las reformas del Artículo 9 de la LCF. Dichas reformas establecen un nuevo esquema de responsabilidad absoluta de los Estados sobre sus niveles de endeudamiento, eliminando la intervención del Gobierno Federal en el rescate de la deuda pública de las Entidades Federativas y Municipios, e implementando un régimen de garantía y pago, basado en las participaciones de ingreso federal y procedimiento de control, estableciendo la corresponsabilidad de los agentes financieros que realizan empréstitos a los gobiernos locales; para tales efectos, las agencias calificadoras de deuda juegan un papel muy importante de apoyo, lo que ha permitido el acceso de algunos gobiernos estatales y municipales a los mercados bursátiles, para captar créditos en mejores condiciones de mercado.

Hoy en día, en lo que se refiere al ingreso, el modelo tributario del país basado en el actual SNCF, generó una alta concentración y centralización fiscal en el Gobierno Federal, no obstante que se comparten funciones de administración y rendimientos con los gobiernos locales a través del esquema de la colaboración administrativa y del sistema de participaciones. Es innegable que en todos los niveles se reconoce la necesidad de una mayor descentralización en el ámbito tributario, tanto por la vía del fortalecimiento de los ingresos propios, como por el camino a la descentralización administrativa, ello como premisa fundamental para la obtención de mayores ingresos tributarios que coadyuven a satisfacer las necesidades de gasto de los gobiernos locales y disminuir la dependencia que éstos tienen de las transferencias federales.

Ya que, actualmente y desafortunadamente, se sigue suponiendo que la manera de fortalecer a los fiscos estatales y municipales es mediante incrementos en los por cientos a distribuir con la inclusión de nuevos impuestos participables. Pero con este método, lejos de fortalecer a los fiscos locales, se establece una estrecha dependencia de los gobiernos locales con la Federación, lo cual incluso explica la implantación en 1974 de un sistema integral de créditos para gobiernos estatales y municipales por medio del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)²⁷⁸.

Lo anterior debido a que la armonización del fisco federal y los estatales se basa en un sistema concurrente, donde impera la imposición única a cargo de la Federación; de ahí que los Estados no controlen aspecto alguno de los impuestos sobre los que reciben participación, pues tienen que adherirse a una legislación formulada exclusivamente por la Federación negándose así a los Estados la posibilidad de utilizar exenciones, franquicias y subsidios con fines de fomento. Esto se ha ido incrementando, por ejemplo ya para 1980 se derogaron los gravámenes locales a la agricultura y ganadería. Pero el problema también derivó en que cada ley impositiva determinaba el criterio y procedimiento para distribuir las participaciones federales a los Estados y, en muchos casos, la entrega de los recursos constituía un trámite tardado porque se condicionaba a la disposición de información muy diversa.²⁷⁹

²⁷⁸ Cfr. <http://www.banobras.gob.mx> (Voz: Sistema Integral de Créditos).

²⁷⁹ Cfr. MUÑOZ Jiménez, Arturo. “*Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*”. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N°4, Octubre-Diciembre, Ed. INAP, México, 1981, pág. 92.

No es sino con los Convenios de Coordinación que se institucionaliza la cooperación y el apoyo conjunto en las tareas de administración fiscal, en donde también se contemplaron actividades de fiscalización de las cuentas de los contribuyentes, materia en donde participaban tanto la Federación como los Estados.

Es hasta 1978, que se llega a tener un convenio semejante al de coordinación fiscal, firmado por 29 entidades; pero para 1979 se empiezan a firmar los Convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, los que al paso del tiempo han sufrido ajustes y reformas como la de 1986, en donde se plasmó que debía existir un seguimiento a los contribuyentes menores que pasaran a tributar bajo el régimen general de ley.

De tal forma que las facultades impositivas no han significado reformas constitucionales, toda vez que el mecanismo de apropiación de las fuentes tributarias continúa por parte de la Federación.

Es cierto que en el caso del ISIM en un principio se dejó la opción a los Estados de gravar con impuestos propios el comercio regional y la Federación aplicaría una tasa del 1.8% o bien, a cambio de eliminar el tributo local, podrían recibir de la tasa total del entonces 3% una cuota del 1.2%²⁸⁰. Sin embargo, los Estados más fuertes económicamente hablando se negaban a firmar dichos convenios; no es

²⁸⁰ Cfr. FLORES Zavala, Ernesto. *Op. Cit.* pág. 224 y 225.

sino hasta 1970 que se establece una tasa del 10% para gravar artículos de lujo, en este caso únicamente los Estados coordinados recibirían una participación adicional del 40% por ese concepto. Tal disposición influyó para que los Estados renuentes firmaran el convenio con la Federación.

Para la Federación era importante la inclusión de estos Estados, pues eran éstos los que obtenían el 74% de la recaudación total; así, al coordinarse, se suprime el gravamen local sobre industria y comercio.

Esto se logró hasta 1973, año en que se estableció una tasa única general del 4% con una participación del 45% a los Estados coordinados y de 20% a sus municipios.

Por tanto, las entidades que no se coordinaran perdían su participación, en este caso la actividad comercial realizada bajo su jurisdicción quedaría gravada con la tasa especial del 10%, la estatal del 1%, más el 15% adicional y la municipal del 20%; por lo que, en el supuesto de que algún Estado no se hubiere coordinado, la tasa del impuesto habría ascendido al 46%, razón por la cual todos los Estados optaron por la coordinación.

Así, los Convenios de Colaboración Administrativa se han fomentado para que cada Entidad Federativa, de manera voluntaria, se coordine con la Federación, lo que ha propiciado que gradualmente desaparezcan gravámenes estatales y municipales, con la respectiva dependencia a la Federación.

3.3.1. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DE 1979.

En la LCF de 1980 se contempló un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales basado en la imposición única a cargo de la Federación; lo novedoso de esta ley consistió en la forma de repartir las participaciones (el 71% se destinaba sólo al Distrito Federal y siete Estados -Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua- mientras que el 29% restante les correspondía a las otras 24 entidades), aunado a esto el problema petrolero generó la distribución de participaciones a partir del lugar en donde se realizaba la extracción de este energético. Se calcula que si en 1979 hubiera continuado la situación como estaba, el beneficio fiscal derivado de la explotación de petróleo se hubiera concentrado en los dos Estados que representaban el 62.3% y 23% de la producción.

En lo que se refiere al manejo de la deuda, es necesario precisar que por mucho tiempo se han identificado a las participaciones como mecanismos de financiamiento de los gobiernos locales, y esto es porque sus haciendas públicas se enfrentan permanentemente con insuficiencias financieras para cubrir sus gastos públicos y, obviamente, se ven limitadas para generar desarrollo e infraestructura, situación que les es recriminada no sólo por la población sino incluso por los demás niveles de gobierno. Esta problemática se acentúa cada día

por el continuo crecimiento poblacional. Debido a esto, para poder ampliar y proporcionar la mayor demanda de servicios de manera eficiente y eficaz, es necesario mayor presupuesto, lo que obliga a las Entidades Federativas y a los propios municipios a buscar alternativas financieras que les permita realizar con eficacia las funciones que la comunidad les demanda. Ante esta búsqueda se encuentran con que los principales renglones de ingresos son las participaciones que reciben a partir de la Coordinación Fiscal y paralelamente la utilización del crédito público.

En principio nos referiremos a las *participaciones*, mismas que son consideradas como una variante de las subvenciones no condicionadas, o sea de las que conceden los gobiernos federales sin establecer restricciones a los gobiernos estatales receptores, sobre el tipo de egreso a que deben aplicar los fondos.

Es necesario, previamente, que se refiera dónde se originó este esquema, y es precisamente en Estados Unidos donde se le conoce como *revenue-sharing*. Fue propuesto en 1966 y se le conoció como *Plan Heller-Pechman*; consistía en un fondo que el Gobierno Federal establecía con el 2% de la recaudación proveniente del ISR de las personas físicas, el cual se distribuía entre los Estados, según la población respectiva.²⁸¹

²⁸¹ Cfr. RETCHKIMAN Kirk, Benjamín. “Aspectos estructurales de la economía pública”. *Op. Cit.*, pág. 54 y sigs.

El plan tenía dos características, en principio era muy independiente de las fluctuaciones que pudiera presentar la tasa del mencionado impuesto, ya que el 2% se aplicaba sobre la base impositiva neta del impuesto federal sobre la renta y, por ello, la cuantía del fondo era independiente de las modificaciones de las tasas impositivas. La otra característica era la libertad que tenían los Estados para decidir el destino de los recursos del fondo.

Posteriormente, ambas características se modificaron cuando se aprobó que el Congreso de los Estados Unidos fijara el importe de este fondo, y además estableciera los programas de egresos a que se dedicaría.

Este sistema de reparto de ingresos de manera definitiva se implantó en Estados Unidos en 1972. La crítica que ha recibido consiste en señalar que la asignación de participaciones no permite ligar los ingresos y los egresos de una localidad, lo cual está en contra de una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de un sistema fiscal descentralizado, pues obstaculiza una asignación de recursos óptima en escala local, al no permitir evaluar el beneficio de un impuesto; es decir, se elimina un indicador muy importante como lo es el ajustar los gastos a la fuente de ingresos, casi exclusiva de los impuestos, lo que permite oponerse o medir el uso de los recursos provenientes de los empréstitos o de medidas monetarias; y es que "...entre el presupuesto y la vida económica de un país, hay una absoluta y total interdependencia. Es decir, el presupuesto depende de la economía, puesto que de ella se nutre, y ésta depende del presupuesto en la medida que la deprime,

estabiliza o desarrolla. En última instancia, lo verdaderamente importante no es el equilibrio presupuestario, sino el equilibrio económico general”²⁸².

Y si el presupuesto lo centramos en los ingresos que se obtendrán vía participaciones, a la par estamos aceptando una mayor dependencia para con la Federación. Sin embargo, no es fácil romper con este esquema, ya que la demanda de servicios públicos crece a mayor velocidad que el ingreso, debido básicamente al crecimiento poblacional, la urbanización y la mayor densidad, situaciones que presionan el incremento de la demanda de servicios públicos; tales presiones son mayores en los niveles estatales de gobierno, porque la demanda de servicios es muy sensible al crecimiento del ingreso y a la elevación de los costos de los servicios públicos.

Aunado a esto, debemos reconocer que la capacidad de generar ingresos es mayor en el gobierno federal dada su facultad de gravar o incrementar las tasas impositivas de las contribuciones que son sensibles al incremento del ingreso, mientras que los ingresos provenientes de los gravámenes de carácter local se incrementan lentamente, por lo que su elasticidad recaudatoria es menor y es cierto que existen fuentes latentes de ingresos para los municipios, como lo es el impuesto predial, siempre y cuando se contara con un catastro actualizado y armonizado, pero para lograrlo se necesita una fuerte inversión de las haciendas locales, situación que no se quiere hacer porque no reflejaría resultados en un

²⁸² FAYA Viesca, Jacinto. “*Finanzas Públicas*”. Ed. Porrúa, México, 2000, pág. 190.

trienio e implicaría desatender otros rubros que son prioritarios e inminentes para lograr triunfos electorales.

De tal forma que la necesidad de ingresos es mayor que la recaudación a nivel local, originándose así un desequilibrio fiscal que podría resolverse con una revisión periódica de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Y es que consideramos que el Federalismo es la forma de Estado que mejores condiciones nos ofrece para lograr el desarrollo, porque si bien es cierto que es frecuente que nos encontremos con diversos problemas tales como: un desequilibrio fiscal vertical que conlleva a un déficit financiero local; así como las desigualdades en las fuentes impositivas entre la Federación y los Estados; mismas que implican una marcada inequidad para lograr cubrir las demandas de los gobernados en servicios que por disposición constitucional están obligados a proporcionar los Estados y Municipios; también es cierto que es necesario pensar en soluciones con las que no sólo se trate de enfrentar la problemática en cada Municipio, sino que por el mismo costo y dimensión del problema de infraestructura que afecta a más de un Municipio, se debe revitalizar la coordinación intermunicipal; porque es innegable que la redistribución de ingresos tiene dimensiones a nivel nacional y, por ende, los problemas de la doble y hasta triple imposición requiere de acciones coordinadas.²⁸³

²⁸³ Cfr. HERBER, Bernard P. “*Finanzas Públicas Modernas*”. Ed. Homewood, Illinois R.D. Irwin, 1979, pág. 265.

La disyuntiva hasta aquí es determinar si la asignación de participaciones a favor de las haciendas locales es una alternativa saludable, y las posturas se dividen desde quienes las califican como irracionales instituciones del Federalismo, hasta quienes afirman que son “uno de los medios más adecuados para superar los desajustes, pues permiten incrementar los ingresos estatales sin tener que aumentar sus impuestos, además de que evita la competencia entre Estados para atraer inversiones”²⁸⁴.

La solución está en que se asignen fuentes directas de imposición a cada hacienda, tanto federal, estatal y municipal, ya que si bien es cierto, los beneficios y costos de los servicios públicos se basan en la extensión geográfica desde un punto de vista político, se apoyan en la separación de poderes. De manera práctica puede resultar más costoso y complicado realizar acciones de manera localista, por ello es necesario que la Federación intervenga; sin embargo, no es posible que con un solo sistema de distribución de ingresos logre dar respuesta a todos los problemas planteados, y tampoco las participaciones constituyen una solución para lograr una distribución de los recursos, toda vez que los problemas distributivos son interpersonales, pero tampoco podemos negar que existe un desequilibrio horizontal derivado de desigualdades regionales, en donde consideramos que las participaciones sí pueden constituir un esquema mínimo de desarrollo para brindar servicios públicos, es decir, puede la Federación propiciar con mínimos necesarios para los Estados los detonadores que generen

²⁸⁴ Mc LURE, Charles E. “Participación impositiva ¿una alternativa para un Federalismo fiscal racional?. *Financiación de las Autonomías*”, Ed. Hblume Ediciones, España, 1979, pág. 194.

inversiones adicionales, por lo que la verdadera utilidad de las participaciones está en la eficiente asignación de los recursos, y no tanto en la distribución en conjugación con la eficiencia en la recaudación de impuestos locales, porque podríamos caer en el extremo de que el Estado o municipio gaste pero no recaude, es por ello que para efectos de las participaciones se debe tomar en cuenta el esfuerzo recaudatorio o en un primer momento el esfuerzo vinculatorio de sus habitantes al registro federal y local de contribuyentes.

Es una realidad que las participaciones federales se han incrementado hasta en un 252% como en el caso de Chiapas.

Todo esto agrava el problema por varias vías: Se fortalece un Federalismo fincado en la rivalidad; ya que cada día se aumentan más las competencias de la Federación, con el evidente perjuicio a los Estados, porque los recursos al asignarse a través de ramos federales, la Federación mantiene el control de los mismos y, desafortunadamente, se convierten en un instrumento de control político. Aunado a todo esto, los criterios de la SCJN tienen un marcado matiz centralista, porque, independientemente, del respeto que debe prevalecer en las esferas de competencia de cada uno de los niveles de gobierno, lo fundamental es que se pueda generar la interdependencia en las competencias. No es posible que se continúe con políticas aisladas que se contraponen con las necesidades reales de las propias entidades.

Para tales efectos, la Gráfica 1 nos muestra el Programa de apoyos para el fortalecimiento de las Entidades Federativas (Ramo 39):

PROGRAMA DE APOYOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (RAMO 39)
- POR ENTIDAD FEDERATIVA -
(Millones de pesos)

Concepto	Mayo			Enero-mayo		
	2005	2006 ^{p./}	Crec. real %	2005	2006 p./	Crec. real %
TOTAL ^{1./}	2,191.7	6,968.9	208.7	8,537.0	16,654.8	88.6
Aguascalientes	22.8	74.0	215.4	83.0	250.9	192.2
Baja California	85.6	232.2	163.3	352.0	694.5	90.7
Baja California Sur	14.7	47.7	215.2	54.7	96.0	69.5
Campeche	24.8	73.4	186.8	97.0	160.3	59.7
Coahuila	51.9	163.2	205.2	198.6	341.4	66.2
Colima	17.1	54.5	208.7	65.7	113.5	66.9
Chiapas	91.9	304.0	221.1	341.9	1,247.1	252.5
Chihuahua	83.2	229.0	167.1	337.7	544.9	55.9
Distrito Federal ^{1./}	200.1	729.3	253.8	720.0	1,347.4	80.9
Durango	36.6	100.9	167.2	148.6	239.5	55.8
Guanajuato	83.1	264.4	208.9	314.8	612.0	87.9
Guerrero	56.5	169.0	190.2	220.1	369.3	62.2
Hidalgo	43.4	130.3	191.8	168.7	383.5	119.7
Jalisco	149.5	446.4	189.9	579.6	1,090.1	81.8
México	272.3	873.2	211.3	1,025.7	1,782.0	67.9
Michoacán	71.0	210.8	188.3	279.1	466.3	61.5
Morelos	27.8	98.0	242.2	99.2	320.2	212.0
Nayarit	24.8	73.1	186.6	97.7	162.6	60.9
Nuevo León	99.7	317.9	209.6	381.7	661.1	67.4
Oaxaca	53.2	172.7	215.3	199.5	568.0	175.2
Puebla	94.8	290.7	197.7	366.2	622.0	64.2
Querétaro	35.7	117.0	217.9	132.5	233.3	70.1
Quintana Roo	21.8	75.6	235.9	80.2	154.0	85.6
San Luis Potosí	42.7	132.4	200.9	164.2	451.0	165.6
Sinaloa	61.3	180.2	185.4	238.5	397.3	61.0
Sonora	65.1	188.5	181.2	258.3	426.3	59.5
Tabasco	80.0	315.9	283.3	245.5	498.3	96.2
Tamaulipas	69.9	199.3	177.0	254.0	424.2	61.4
Tlaxcala	21.2	69.8	219.8	78.2	138.1	70.7
Veracruz	138.1	430.8	202.9	525.7	1,350.5	148.3
Yucatán	41.7	116.9	172.4	167.1	312.3	80.6
Zacatecas	9.4	87.9	--	261.3	196.5	-27.3
No distribuible ^{2./}	0.0	0.3	n.s.	0.0	0.3	n.s.

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

p./ Cifras preliminares.

--: mayor de 500 por ciento; n.s.: no significativo.

1./ En este mes se destinaron a las entidades federativas a través del Fondo para la Infraestructura en los Estados (FIES) y del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), 5, 093.6 millones de pesos por concepto del derecho extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo y del aprovechamiento sobre rendimientos excedentes.

2./ Se refiere a los recursos ministrados a Banobras S.N.C. para constituir el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, (FEIEF).

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar a Felipe de Jesús Martínez Gallegos, teléfono (01) (55) 9158,1441, fax (01) (55) 9158,1534. e-mail:

shcp_ehacendaria@hacienda.gob.mx

En la gráfica 2, se identifica la recaudación federal participable a mayo de 2006 que, en términos generales presentó un crecimiento real por arriba del 4% y, en algunos casos como bebidas alcohólicas su crecimiento fue superior al 80%:

RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE
(Millones de pesos)

Concepto	Mayo			Enero-mayo		
	2005	2006 ^{p./}	Crec. real %	2005	2006 p./	Crec. real %
Total	103,722.3	139,212.5	30.3	492,940.0	586,529.7	15.0
No petroleros	78,085.0	94,925.0	18.0	356,384.9	410,770.8	11.4
Renta ^{1./}	44,944.9	55,719.8	20.4	181,406.7	204,812.1	9.1
Valor agregado	27,161.6	31,671.8	13.2	132,895.2	158,827.7	15.5
Producción y servicios	1,886.0	2,988.4	53.8	13,010.4	14,935.3	11.0
Tabacos labrados	1,194.8	1,340.5	8.9	6,283.4	6,779.9	4.3
Bebidas alcohólicas	-504.2	346.4	n.s.	1,136.2	2,143.4	82.3
Cerveza	1,098.1	1,246.7	10.2	5,068.9	5,711.9	8.9
Refrescos	97.3	54.8	-45.3	521.9	300.1	-44.4
Comercio exterior	2,050.7	2,192.7	3.8	11,275.8	12,021.0	3.0
Importación	2,050.7	2,192.7	3.8	11,275.8	12,021.0	3.0
Exportación	0.0	0.0	n.s.	0.0	0.0	n.s.
Tenencia	935.4	996.2	3.4	11,903.5	13,706.5	11.3
Aeronaves	5.8	7.5	25.5	39.5	30.8	-24.6
Resto ^{2./}	929.6	988.7	3.3	11,864.0	13,675.7	11.4
Automóviles nuevos	522.7	456.4	-15.2	2,611.3	2,682.2	-0.7
Recargos y actualizaciones	562.5	892.5	54.0	3,104.4	3,594.9	11.9
Otros ^{3./}	1.3	1.2	-10.4	5.2	6.3	17.1
Derecho a la minería	20.0	6.0	-70.9	172.4	184.8	3.6
Petroleros	25,637.3	44,287.5	67.7	136,555.1	175,758.9	24.4
Gasolina y diesel	2,693.1	-98.9	n.s.	11,534.3	-6,090.1	n.s.
Rendimientos petroleros	0.0	371.7	n.s.	0.0	1,573.1	n.s.
Derecho ordinario sobre la extracción de petróleo ^{4./}	22,591.5	0.0	n.s.	122,651.7	75,007.7	-40.9
Derecho adicional sobre la extracción de petróleo ^{4./}	352.7	0.0	n.s.	2,369.1	1,901.2	-22.4
Derecho ordinario sobre hidrocarburos	0.0	43,263.5	n.s.	0.0	101,602.8	n.s.
Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios ^{5./}	0.0	751.2	n.s.	0.0	1,764.2	n.s.

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

Los datos del presente cuadro difieren de las cifras de recaudación contenidas en los demás apartados de este reporte, porque de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal las cifras corresponden a la información utilizada para el pago provisional de participaciones de enero-mayo (recaudación de diciembre de 2005 y enero-abril de 2006), excepto las cifras consignadas en los renglones de tenencia resto y automóviles nuevos, que corresponden al monto reportado como autoliquidable por las propias entidades federativas en enero-mayo.

p./ Cifras preliminares.

n.s.: no significativo.

1./ Incluye el impuesto al activo.

2./ Se refiere al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos recaudado y autoliquidado por las entidades federativas. Incluye los accesorios derivados del gravamen.

3./ Fracción IV del artículo 1o de la Ley de Ingresos: Contribuciones no Comprendidas en las Fracciones Precedentes Causadas en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o de Pago.

4./ Corresponden al régimen fiscal de Pemex vigente hasta 2005.

5./ Corresponde a la aplicación del factor 0.0133 a la recaudación obtenida por el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, para dar cumplimiento a lo establecido en el 2o párrafo del artículo 261 de la Ley Federal de Derechos.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar a Felipe de Jesús Martínez Gallegos, teléfono (01) (55) 9158,1441, fax (01) (55) 9158,1534. e-mail:

shcp_ehacendaria@hacienda.gob.mx

En el gráfico 3, podemos apreciar el monto de aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios a mayo de 2006, es decir, los Ramos 33 y 25 respectivamente:

APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (RAMOS 33 Y 25), ENERO-MAYO
- POR ENTIDAD FEDERATIVA Y POR FONDO -
(Crecimiento en términos reales)

Entidad	Fdo.Aportac. Educ. Básica y Normal (FAEB)	Fdo.Aportac. p/los Servs. de Salud (FASSA)	Fdo.Aportac. p/ la Infraestruc. Social (FAIS)	Fdo.de Aportaciones Múltiples (FAM)	Fdo.Aportac. Fortalec. Mpios. y del D.F. (FAFM)	Fdo.Aportac. p/la Seg.Pub.de los Edos.y del D.F. (FASP)	Fdo.Aportac. p/la Educación Tecn. y de Adultos. (FAETA)	Total
TOTAL	-1.5	-4.1	3.4	-16.0	6.9	-3.3	0.0	-1.0
Aguascalientes	4.5	-4.2	3.0	-35.1	7.3	-5.4	-4.1	1.3
Baja California	-20.9	-1.3	3.4	-4.6	9.1	-4.1	2.3	-14.9
Baja California Sur	2.6	-10.8	3.3	-0.2	8.1	-5.0	-1.0	0.1
Campeche	-15.1	-16.4	3.2	-5.8	6.8	-5.4	3.8	-12.3
Coahuila	-17.9	-4.5	3.0	-54.5	6.4	-4.4	1.3	-14.9
Colima	-6.1	-3.7	3.0	-62.1	7.7	-5.4	3.7	-7.5
Chiapas	-1.9	-0.2	3.5	12.6	7.2	-4.1	0.7	0.4
Chihuahua	-8.9	-5.3	3.5	-14.1	7.2	-4.2	-5.5	-6.0
Distrito Federal ^{1/}	9.6	-3.6	n.s.	-45.3	6.9	-3.8	n.s.	6.7
Durango	0.8	-5.1	3.5	-5.8	5.3	-4.6	-1.5	0.3
Guanajuato	-5.6	1.0	3.4	-12.6	6.4	-4.2	2.2	-2.5
Guerrero	-12.4	-1.2	3.6	2.6	6.4	-4.4	2.6	-7.3
Hidalgo	-14.3	-1.3	3.3	-30.3	6.4	-4.6	2.1	-10.2
Jalisco	-12.0	-4.5	3.3	-4.2	6.3	-4.0	1.4	-7.6
México	7.9	-3.6	3.1	-3.6	7.8	-3.7	-0.3	5.1
Michoacán	3.2	-2.0	3.4	1.0	5.7	-4.2	1.2	2.8
Morelos	-2.9	-4.9	3.1	-28.2	6.9	-4.8	0.2	-2.8
Nayarit	-1.5	-4.5	3.3	-39.9	5.6	-5.0	-0.7	-2.8
Nuevo León	-1.4	-6.8	3.2	-16.2	6.9	-4.1	8.1	-1.3
Oaxaca	28.7	-5.6	3.6	5.4	6.6	-4.3	-0.1	19.3
Puebla	-3.4	-1.0	3.3	-16.8	7.3	-4.2	2.9	-1.3
Querétaro	-9.3	1.7	3.3	-30.9	7.9	-5.0	2.0	-5.9
Quintana Roo	-18.0	-4.7	3.2	-25.5	10.5	49.1	-11.6	-11.5
San Luis Potosí	-7.9	-7.2	3.3	-15.0	6.1	-4.4	-2.6	-5.5
Sinaloa	1.5	-10.8	3.1	-11.1	6.1	-4.4	-0.4	0.0
Sonora	0.6	-4.9	3.1	-38.5	6.5	-4.1	0.8	-1.1
Tabasco	0.4	-2.8	3.3	-19.5	7.0	-4.7	-1.3	0.1
Tamaulipas	-12.7	-4.9	3.2	-4.1	7.1	-4.2	0.4	-9.0
Tlaxcala	3.5	-3.1	3.0	2.2	7.1	-5.7	0.5	2.5
Veracruz	4.4	-7.2	3.3	-5.7	5.6	-4.0	-0.5	2.8
Yucatán	-0.1	-5.3	3.1	-15.8	6.6	-4.8	-8.2	-0.7
Zacatecas	-2.6	-7.2	3.4	-33.5	5.3	-5.3	-0.9	-3.0

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

n.s.: no significativo.

1./ Para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) considera los recursos del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar a Felipe de Jesús Martínez Gallegos, teléfono (01) (55) 9158,1441, fax (01) (55) 9158,1534. e-mail: shcp_ehacendaria@hacienda.gob.mx

Por lo que las participaciones pagadas a las Entidades Federativas, por Entidad y Fondo, a mayo del 2006, se reflejan en el Grafico 4:

PARTICIPACIONES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, MAYO
- POR ENTIDAD FEDERATIVA Y POR FONDO -
(Crecimiento en términos reales)

Entidad	Fondo General de Particip.	Fondo de Fomento Municipal	IEPS	Tenencia	0.136% de la Recaudac. Fed. Particip.	Derecho Adicional sobre la Ext.de Pet.	ISAN	Incentivos Económicos	Total
TOTAL	30.3	30.4	92.9	3.3	30.4	106.8	-15.2	42.2	29.1
Aguascalientes	32.0	33.9	68.2	-27.8	n.s.	n.s.	16.5	135.8	31.5
Baja California	28.0	31.8	52.6	25.2	19.5	n.s.	-4.4	34.0	28.1
Baja California Sur	33.4	50.4	60.1	35.9	29.1	n.s.	14.0	139.0	37.1
Campeche	30.0	41.8	27.4	-54.8	24.0	114.7	-7.1	91.1	28.7
Coahuila	33.1	37.6	33.5	-16.4	30.6	n.s.	20.5	65.4	31.4
Colima	25.0	45.3	60.6	-18.0	36.4	n.s.	-8.5	-32.0	24.4
Chiapas	31.4	36.8	16.6	15.4	-8.7	n.s.	-22.6	77.6	31.0
Chihuahua	26.5	34.1	31.4	-16.0	27.0	n.s.	20.1	4.5	24.0
Distrito Federal	38.0	18.4	--	17.5	n.s.	n.s.	-43.4	35.6	32.8
Durango	32.2	25.2	40.3	-42.1	n.s.	n.s.	-15.8	34.1	29.3
Guanajuato	29.4	30.5	47.4	-12.6	n.s.	n.s.	-13.7	41.9	27.7
Guerrero	26.0	12.9	23.5	-31.7	4.0	n.s.	-78.2	-54.2	22.8
Hidalgo	29.7	38.4	48.5	72.7	n.s.	n.s.	-18.7	167.0	32.0
Jalisco	34.2	37.2	277.5	-5.5	n.s.	n.s.	30.5	120.6	34.1
México	25.0	34.0	--	45.3	n.s.	n.s.	-9.3	52.2	26.2
Michoacán	30.2	30.9	137.2	-20.2	3.5	n.s.	-15.6	-43.9	28.2
Morelos	27.2	30.8	63.8	-27.0	n.s.	n.s.	11.2	-23.9	25.2
Nayarit	31.4	32.4	12.8	-41.1	n.s.	n.s.	-19.1	-54.2	26.5
Nuevo León	31.1	23.6	39.6	-2.3	23.9	n.s.	-3.8	12.9	27.7
Oaxaca	28.1	35.2	28.8	-23.3	29.0	100.2	-18.1	77.3	28.0
Puebla	27.2	25.3	207.5	-2.1	n.s.	n.s.	-16.3	70.1	26.5
Querétaro	28.1	29.5	102.6	6.4	n.s.	n.s.	2.0	42.4	28.1
Quintana Roo	34.9	37.9	115.4	43.9	16.1	n.s.	8.8	73.0	38.1
San Luis Potosí	31.4	22.6	27.4	-40.4	n.s.	n.s.	-28.9	235.4	26.9
Sinaloa	29.8	33.7	34.7	50.8	20.1	n.s.	-0.7	-4.1	29.6
Sonora	30.5	28.4	27.4	-14.7	30.1	n.s.	35.3	-3.3	27.8
Tabasco	29.9	31.0	43.5	-1.4	n.s.	105.4	-21.9	20.3	29.3
Tamaulipas	29.4	44.0	26.5	-10.4	31.7	51.1	-4.3	-50.7	26.7
Tlaxcala	29.8	36.2	87.1	61.3	n.s.	n.s.	-15.4	22.9	30.6
Veracruz	30.8	40.6	48.1	-30.9	40.7	86.1	-19.8	49.6	29.4
Yucatán	31.8	30.1	73.5	10.4	42.9	n.s.	-16.5	77.0	31.1
Zacatecas	30.6	38.3	30.9	17.5	n.s.	n.s.	26.6	89.7	32.6

Notas: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.

La información incluye recursos autoliquidables: impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; la parte proporcional en la recaudación del IEPS de tabacos, cervezas y bebidas alcohólicas; impuesto sobre automóviles nuevos e incentivos económicos.

n.s.: no significativo.

Fuente: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar a Felipe de Jesús Martínez Gallegos, teléfono (01) (55) 9158,1441, fax (01) (55) 9158,1534, e-mail:

shcp_ehacendaria@hacienda.gob.mx

Así, durante los primeros tres meses de 2006, la transferencia de recursos federales hacia los gobiernos de las Entidades Federativas se realizó de acuerdo con lo establecido en la LCF y en el PEF 2006. El gasto federalizado ascendió a 188 mil 326 millones de pesos, lo que significó un incremento de 9.5 por ciento en

términos reales con relación a lo pagado en el Primer Trimestre de 2005 y representó el 52.2% del gasto primario del gobierno federal.

Por lo que del monto total de los recursos canalizados a los gobiernos locales, el 54.0% se ejerció a través del gasto programable federalizado y, el restante 46.0% a través de participaciones federales, misma que a continuación se presenta:

RECURSOS FEDERALIZADOS ^{1./} (Millones de pesos)					
Concepto	Enero-marzo		Var. % real	Composición %	
	2005	2006 p./		2005	2006
Total	165,866.8	188,326.3	9.5	100.0	100.0
Participaciones	76,190.7	86,572.9	9.6	45.9	46.0
Aportaciones Federales (Ramo 33 y 25)	78,751.8	85,156.9	4.3	47.5	45.2
FAEB ^{2./}	51,605.7	56,740.9	6.0	31.1	30.1
FASSA	8,597.1	9,242.4	3.7	5.2	4.9
FAIS	7,991.7	8,545.5	3.1	4.8	4.5
FASP	1,500.0	1,500.0	-3.6	0.9	0.8
FAM	1,529.3	868.2	-45.3	0.9	0.5
FORTAMUN	6,601.4	7,298.7	6.6	4.0	3.9
FAETA	926.5	961.1	0.0	0.6	0.5
PAFEF (Ramo 39) ^{3./}	4,820.5	7,360.9	47.3	2.9	3.9
Convenios	6,103.8	9,235.6	45.9	3.7	4.9
De descentralización	6,103.8	9,235.6	45.9	3.7	4.9
SEP	5,564.8	7,967.5	38.1	3.4	4.2
Otros ^{4./}	539.0	1,268.1	126.9	0.3	0.7
De reasignación ^{5./}	0.0	0.0	n.a.	0.0	0.0

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

p./ Cifras preliminares.

1./ Incluye aportaciones ISSSTE-FOVISSSTE.

2./ Incluye al Ramo 25.

3./ Incluye recursos relacionados con el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES). En 2006 incluye 927.8 millones de pesos de anticipos.

4./ Incluye los programas de Alianza para el Campo de SAGARPA y Comisión Nacional del Agua (CNA).

5./ Se refiere a los recursos transferidos a las Entidades Federativas por las dependencias y entidades públicas mediante Convenios de reasignación para el cumplimiento de los objetivos de programas federales.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

288

Por lo que el pago de participaciones a las Entidades Federativas durante el Primer Trimestre de 2006 ascendió a 86 mil 573 millones de pesos, cifra superior en 9.6 por ciento real a la cubierta en el mismo periodo de 2005. La recaudación federal participable que sirvió de base para el pago de las participaciones a las Entidades Federativas, de acuerdo con lo establecido en la LCF se ubicó en 333 mil 218 millones de pesos, monto superior en 9.2 por ciento real a la recaudación federal participable del año anterior.

El gasto en aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramos 25 y 33) ascendió a 85 mil 157 millones de pesos, 4.3 por ciento más en términos reales con relación al igual periodo del año anterior.

PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 2006 (Millones de pesos)	
Concepto	Enero-marzo ^{p./}
Total	86,572.9
Fondo General	69,802.0
Fondo de Fomento Municipal	3,279.0
Fondo de Impuestos Especiales	1,324.1
Impuesto a la Tenencia o Uso de Vehículos	9,264.0
Impuesto sobre Automóviles Nuevos	1,322.9
Comercio Exterior	445.9
Derecho Adicional sobre Extracción de Petróleo	74.0
Incentivos Económicos	1,060.8

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

p./ Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 44.

Durante enero-marzo de 2006, a través del Ramo General 39 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) se entregaron a los gobiernos locales, recursos por 7 mil 361 millones de pesos, monto superior en 47.3 por ciento real a la cifra observada a marzo de 2005. Este monto incluyó 928 millones de pesos correspondientes a anticipos de calendario, de conformidad con las solicitudes presentadas por algunas entidades, a fin de solventar erogaciones de inversión prioritaria en infraestructura y su equipamiento.

Finalmente, de acuerdo con lo establecido en el Presupuesto para 2006, las dependencias y entidades, con cargo a sus presupuestos y por medio de Convenios de Coordinación, transfirieron recursos presupuestarios a las entidades federativas, con el propósito de descentralizar funciones o reasignar recursos correspondientes a programas federales, a efecto de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales. Los recursos destinados a las Entidades Federativas a través de convenios de descentralización, de colaboración y de reasignación se ubicaron en 9 mil 236 millones de pesos, monto superior en 45.9 por ciento en términos reales, en comparación con lo registrado en los mismos meses de 2005.

A continuación podemos identificar por Entidad Federativa, el monto de asignación de recursos federales, lo cual pone de manifiesto el alto grado de dependencia de las Entidades Federativas, situación que fomenta dependencia y limita el fortalecimiento de las estructuras locales para una eficiente recaudación.

GASTO FEDERALIZADO POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2006 ^{p./}
ENERO-MARZO
(Millones de pesos)

Entidad	Total	Participaciones	Aportaciones Federales ^{1/}	PAFEF ^{2/}	Convenios de Descentralización	Convenios de Reasignación
Total	188,326.3	86,572.9	85,156.9	7,360.9	9,235.6	0.0
Aguascalientes	2,262.5	1,065.2	897.4	158.9	141.0	0.0
Baja California	5,161.4	2,509.5	2,020.8	379.3	271.8	0.0
Baja California Sur	1,360.6	593.1	645.4	36.2	85.9	0.0
Campeche	2,092.0	871.8	998.9	65.2	156.2	0.0
Coahuila	4,450.9	2,059.6	2,023.8	133.7	233.8	0.0
Colima	1,572.7	696.6	637.7	44.3	194.2	0.0
Chiapas	8,851.3	3,362.4	4,363.2	867.9	257.9	0.0
Chihuahua	5,335.6	2,596.7	2,221.0	236.9	281.0	0.0
Distrito Federal	17,483.2	10,742.4	6,259.2	463.5	18.0	0.0
Durango	3,220.8	1,124.8	1,824.1	104.0	167.8	0.0
Guanajuato	6,911.5	3,291.0	3,110.3	277.4	232.8	0.0
Guerrero	6,406.0	1,745.2	4,210.1	150.3	300.5	0.0
Hidalgo	4,654.2	1,577.9	2,611.7	214.9	249.8	0.0
Jalisco	10,447.9	5,465.0	3,887.9	511.9	583.1	0.0
México	19,094.9	10,129.1	7,940.6	681.6	343.5	0.0
Michoacán	7,167.4	2,618.1	4,054.5	191.7	323.1	0.0
Morelos	2,963.8	1,259.5	1,339.1	201.0	164.1	0.0
Nayarit	2,135.1	832.4	1,056.1	67.2	179.4	0.0
Nuevo León	7,328.2	4,119.4	2,335.7	257.4	615.7	0.0
Oaxaca	8,804.7	2,091.1	6,127.0	351.2	235.4	0.0
Puebla	8,091.1	3,583.1	3,730.6	248.5	528.9	0.0
Querétaro	3,110.9	1,567.6	1,243.1	87.2	212.9	0.0
Quintana Roo	2,238.3	1,127.0	951.7	60.9	98.6	0.0
San Luis Potosí	4,427.6	1,600.0	2,246.5	281.7	299.5	0.0
Sinaloa	4,711.4	2,095.9	1,941.0	162.8	511.7	0.0
Sonora	4,826.5	2,514.7	1,841.4	178.4	292.1	0.0
Tabasco	6,304.1	4,126.0	1,787.6	136.8	253.6	0.0
Tamaulipas	5,669.3	2,679.8	2,491.0	168.6	329.9	0.0
Tlaxcala	2,033.9	839.0	1,019.2	51.2	124.4	0.0
Veraacruz	12,147.0	5,127.1	6,249.3	352.3	418.3	0.0
Yucatán	3,371.3	1,453.5	1,479.7	156.5	281.6	0.0
Zacatecas	3,053.3	1,108.5	1,611.2	81.5	252.1	0.0
No distributable	596.9	0.0	0.0	0.0	596.9	0.0

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

p./ Cifras preliminares.

1_/ Incluye Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

2_/ Incluye anticipos de calendario.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

290

Esto refleja que no hay libertad para los Estados al determinar su política tributaria, es decir, se les asignan recursos mayores a los que dichos Estados perciben de su propio sistema impositivo, de igual manera estos últimos se

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 46

dedican a una tarea de recaudación, control de recursos de un real Federalismo.²⁹¹ Lo cual aparentemente es más cómodo pero conlleva un precio que consiste en la dependencia no sólo económica de los Estados para con la Federación, si no incluso política.

Respecto al crédito público, debemos reconocer que a partir de un adecuado acceso, aplicación y control, puede representar ventajas significativas en el impulso y desarrollo económico de una hacienda pública y que por supuesto el fin es satisfacer de manera inmediata insuficiencias financieras.

Etimológicamente crédito significa crear o tener confianza, entendiendo esto, en líneas generales, como la idea de mantener confianza o fe en la conducta de una persona o institución. Bajo este contexto y vinculando el concepto al ámbito económico y financiero, crédito implica no sólo el aspecto moral de una conducta seria, sino las posibilidades reales que asistan al deudor para disponer, a su debido tiempo, de los medios materiales inherentes al cumplimiento de las referidas obligaciones.

Por otra parte la deuda o empréstito público, es entendido como un medio alternativo de obtener ingresos; el préstamo es la creación de deuda pública, es un medio a través del cual el gobierno puede financiar servicios públicos sin reducir riqueza real de aquellas personas, no es motivado por una compulsión de

²⁹¹ Cfr. RETCHKIMAN Kirk, Benjamín. “*El federalismo y la coordinación fiscal*”, Ed. UNAM, México, 1981, págs. 26 y sigs.

cambiar una renta presente por los beneficios de los servicios públicos, como sucede en el caso de los impuestos. En los empréstitos el Estado se obliga a proporcionar en un futuro ciertos beneficios, por lo que impuesto y préstamo son dos métodos opuestos para financiar los servicios públicos. Mientras que los impuestos son una carga que se generan y se cubren en el presente, la deuda va a repartirse entre un gran número de contribuyentes durante varios años, siendo posible además que haya un aumento de las rentas privadas derivadas de los beneficios que los particulares están recibiendo para la inversión que el Estado realizó con los recursos obtenidos vía deuda, lo que permite trasladar y repartir la carga financiera de una manera más justa dentro de las generaciones presentes y futuras.²⁹²

Por lo que los factores que determinan en una hacienda pública recurrir o no a los empréstitos es siempre diferente, dependiendo de la visión de quien toma las decisiones, ya sea que adopte una postura bajo cánones del pensamiento clásico o del pensamiento moderno, sin embargo, consideramos que los elementos a considerar para tomar la decisión, radica en que el empréstito debe ser aplicado si existen las condiciones materiales, es decir, podemos suscribirlo si existe posibilidad de ahorro disponible, o bien las condiciones económicas obligan a que el Estado intervenga, lo cual significa que en todos los casos el gobernado debe percibir que el Estado está generando un beneficio porque es imposible que los contribuyentes, y en general los gobernados estén dispuestos a canalizar parte de su renta ya sea al pago de impuestos o de la deuda y, obviamente, la solvencia

²⁹² Cfr. FAYA Viesca, Jacinto. *Op. Cit.*, pág. 146 y 147.

que mantenga el Estado es determinante porque finalmente se traduce en ofrecer confianza y seguridad.

Aludiendo específicamente lo referente al crédito público, la doctrina lo ha definido como un contrato administrativo, que tiene por objeto obtener un empréstito o interés fijo, a largo plazo, que precise la forma de servicio de interés o de reembolso del capital, destinado a cubrir un déficit, financiar gastos extraordinarios, atender una situación crítica o dar apoyo al Sistema Monetario Nacional, justificando la existencia del mismo por la necesidad constante de intensificar servicios públicos, crear otros nuevos, fomentar la producción y la riqueza general, mediante la construcción de obras públicas remunerativas directa o indirectamente.²⁹³

Así, el crédito público se ha convertido en el instrumento necesario para el desarrollo de las Entidades Federativas y Municipios, resultando por tanto fundamental delinear las formas de una mejor optimización.

Por lo que para fomentar el ahorro de los gobiernos locales, es necesario el mejoramiento sustancial de la administración y no, como equivocadamente se ha pensado, en incrementar las tasas impositivas.

²⁹³ Cfr. BOJÓRQUEZ León, César. *HACIENDA MUNICIPAL*, Revista Trimestral, Año 21, N° 74, Marzo 2001, pág. 30 a 32.

Es necesario tener clara la asignación y canalización de los recursos financieros, tanto presupuestales como crediticios, para los recursos que es posible establecer con cierta precisión su destino que marca el propio presupuesto. La canalización de los recursos crediticios responde esencialmente a la demanda que se genere por los mismos, y sólo dos aspectos de la canalización del crédito obedecen a decisiones expresas de política: su distribución entre el sector público y el resto de la economía y la derrama del crédito de fomento.

En 1980 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma al párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional, mediante la cual se pretendía en estricto sentido, lograr una adecuación a la realidad crediticia de los Estados y Municipios, con miras a suprimir algunas limitaciones y hacerlo más apto para atender las necesidades previsibles en el futuro.

Se buscó que los Estados y Municipios pudieran concertar empréstitos y recurrir a cualquier tipo de financiamiento interno destinado a inversiones públicas productivas, entendiendo por éstas a aquéllas que impulsen la actividad regional y urbana, favoreciendo el crecimiento de la economía y permitiendo la generación de ingresos fiscales con los que amorticen los créditos en los plazos en que se haya diferido el pago, asimismo se pretendió eliminar la limitación de que dichos empréstitos se destinen exclusivamente a la ejecución de obras encaminadas a producir, directamente, un incremento en los ingresos, lo que se traduciría en un obstáculo para la obtención de los mismos.

En virtud de esto último, se procedió a la adecuación del texto constitucional en la siguiente forma:

Artículo 117...

Fracción VIII...

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

Ahora bien, conforme al Artículo 9 de la Ley de Coordinación y su Reglamento, las participaciones correspondientes a los Estados y Municipios, que como resultado de la coordinación fiscal reciban, servirán de garantía sobre las obligaciones crediticias que contraigan con la Federación, con las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como con las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre y cuando estén autorizados por la legislatura local correspondiente e inscritas, a petición de la Entidad Federativa, ante la SHCP, señalando, para tal efecto, el Artículo 11 del Reglamento del precepto legal en comento lo siguiente:

“La inscripción de las obligaciones directas o contingentes a cargo de las entidades federativas o municipios confiere a las acreditantes el derecho a que sus créditos, en caso de incumplimiento, se cubran con cargo a las participaciones afectadas, deduciendo su importe de las que corresponda a aquellos en los ingresos federales”.

Por lo que, adecuando al texto constitucional anteriormente citado, promulgado el Reglamento del artículo 9 de la LCF, expedida en la mayoría de las Entidades Federativas, la ley que reglamenta la contratación de obligaciones y empréstitos por parte de éstas con las respectivas reformas a las Constituciones Locales, los Estados y Municipios cuentan con los instrumentos jurídicos necesarios para la correcta concertación de empréstitos, eliminando así las deficiencias, insuficiencias y lagunas en las disposiciones que regulan su utilización.

Hoy en día BANOBRAS constituye un instrumento importante dentro de la política financiera del país, en el ámbito específico de apoyo a entidades estatales y municipales, responsable de proporcionar obras y servicios urbanos a la comunidad.

Esta institución atiende las solicitudes de Estados y Municipios y, debido a sus características en cuanto al origen de sus recursos y finalidades, ofrece reglas de operación y plazos de amortización, así como tasas de interés que representan condiciones por demás ventajosas sobre otros organismos crediticios, como son las instituciones que forman parte de la banca comercial. Pues si bien BANOBRAS es considerada en el sistema financiero mexicano, como una institución de banca múltiple, dentro de su organismo cuenta con organismos dedicados exclusivamente al financiamiento de obras y servicios públicos, los cuales apoyan con empréstitos y con tasas de interés mucho menores a las que convencionalmente fijan las demás instituciones.

Por lo que al considerar a las participaciones que el Gobierno Federal distribuye a las Entidades Federativas y Municipios, como una garantía a las obligaciones y empréstitos contraídos por parte de éstos, se debe subrayar el papel tan importante que juegan éstas en el desarrollo regional, local y del país, es por esto que el sistema de distribución de dichas participaciones, debe ser adecuado a la realidad del constante desarrollo del país.

Así, la deuda pública es fuente de financiamiento complementario para los Estados y Municipios, pues permite ampliar su margen de operación para generar proyectos productivos, obra de infraestructura y ampliar la cobertura en el rubro social.

Cabe señalar que la deuda que contratan es regulada por la Constitución Federal, las Constituciones Locales, la LCF y las leyes de deuda pública de los Estados.

Los principales logros alcanzados en los últimos cuatro años en materia de deuda pública de Entidades Federativas y Municipios son tres: La creación del fideicomiso maestro; el fortalecimiento del Registro de Obligaciones y Empréstitos (ROE); y, la promoción y protección de la bursatilización como fuente de financiamiento alternativa para los gobiernos locales.

Cabe señalar que desde el 1º de abril de 2000, la SHCP no ha hecho efectiva la garantía en participaciones para préstamos a las Entidades Federativas

contratados desde esa fecha, lo que refleja que el manejo de su deuda fue el adecuado.²⁹⁴

Es conveniente el señalar que la creación del Fideicomiso Maestro como mecanismo de fuente de pago, propició que las participaciones sirvieran para garantizar servicios de deuda pública y los acreedores contaran con la garantía de cobro. La pregunta obligada es ¿Cómo funciona el financiamiento a través del fideicomiso maestro? Y la respuesta es muy sencilla, ya que el Estado solicita de manera irrevocable a la SHCP que afecte un porcentaje de sus participaciones al fideicomiso de administración y pago que la propia Entidad Federativa constituye, para poder cubrir los financiamientos que contrate.

Posteriormente, el fideicomiso deposita las cantidades asignadas a los distintos financiamientos y, finalmente, en su caso, los excedentes de las participaciones se envían a las propias tesorerías del Estado.

Vale la pena mencionar que el fortalecimiento del ROE contribuyó a respaldar positivamente la deuda local, y es que el 24 de diciembre de 2001 se publicó en el D.O.F. el nuevo Reglamento Interior de la SHCP, en donde se faculta a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) para que funja como ventanilla única de la Federación ante las Entidades Federativas, es decir, se le transfirió el ROE de Entidades Federativas y Municipios.

²⁹⁴ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Equilibrio y responsabilidad en las Finanzas Públicas*. Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 200 y 201.

Cabe señalar que la inscripción que realiza la SHCP respecto de la deuda es para fines declarativos, lo anterior, en virtud de lo que se establece en el Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que, el fin de esta base de datos es facilitar el análisis de obligaciones y tener información estadística confiable tanto de los Estados como de los Municipios.

Obviamente, esto implica que la Legislatura Local del Estado en particular otorgue autorización de endeudamiento, incluso es necesario que la información fiscal y financiera del Estado o Municipio se publique en un diario de circulación federal y en uno local.

Otro aspecto importante lo constituye el hecho de incorporar el que los Estados puedan emitir bonos al mercado de valores, lo anterior derivado de la propia reforma al artículo 9 de la LCF. Por lo que, actualmente, tanto Estados como Municipios deben obtener calificación crediticia de agencias especializadas en la materia, por lo que el respaldo de dichas deudas se hace precisamente con las participaciones federales.

Lo anterior, sin lugar a dudas, constituye un avance en el desarrollo de una cultura crediticia y en la obtención de recursos con base en el mercado, es decir, se califica el buen o mal manejo de las finanzas públicas locales.

Incluso de “diciembre de 2001 a diciembre de 2004, las entidades que colocaron deuda, por 11,491.9 millones de pesos, a través de la bolsa fueron Morelos, Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Hidalgo, Distrito Federal y Sinaloa. Los Municipios que han emitido deuda son Aguascalientes, San Pedro Garza García, Monterrey, Zapopan, Guadalajara y Tlalnepantla. La suma de los recursos colocados por ellos ascendió a 1,560.9 millones de pesos. Por lo tanto, de diciembre de 2001 a diciembre de 2004 se registraron 13,052.8 millones de pesos en veinticinco emisiones bursátiles (dos en 2001, ocho en 2002, 12 en 2003 y tres en 2004)”²⁹⁵.

3.3.2. VINCULACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL Y EL CREDITO PÚBLICO.

Actualmente, la vinculación entre el Sistema de Coordinación Fiscal y el Crédito Público, lo constituye exclusivamente el registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, cuando éstos soliciten que las participaciones que a cada uno correspondan en ingresos federales, queden afectas en garantía del pago de las obligaciones directas o contingentes contraídas para inversiones públicas productivas.

De tal forma que el crédito es un complemento de los recursos presupuestales de los Estados y Municipios, en mayor o menor importancia, según la demanda individual que se genere para el financiamiento de proyectos o actividades que el

²⁹⁵ *Ibidem.* p. 203

propio gobierno local considere prioritario. Por lo que la aplicación del crédito es a partir de las propias limitantes que establezca su legislación local y las políticas crediticias bajo las que contraten y, por ende, su propia capacidad de pago, por lo que el endeudamiento es un instrumento complementario del desarrollo regional.

Como caso concreto referiremos al Estado de Morelos, el cual por autorización de su Legislatura Local, permitió al Ejecutivo la emisión y colocación de Certificados de Participación Ordinarios (CPO's) en el mercado bursátil mexicano, así como la constitución de dos fideicomisos, uno de administración y pago (Fideicomiso Morelos) y el segundo fideicomiso emisor (refinanciamiento a través del Mercado de Valores)²⁹⁶.

Cabe señalar que a partir de las reformas a la LCF de 1995, que entraron en vigor en 1996, en su Artículo 9º, Segundo Párrafo, se establece:

“Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda... Por lo que la figura del Fideicomiso de Administración y Pago como mecanismo para liquidar las obligaciones garantizadas con las participaciones e ingresos federales”^{*}.

²⁹⁶ Cfr. Decreto N° 240, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el 20 de julio de 2001.

^{*} Antes de la reforma, cuando no se otorgaba la garantía de las participaciones federales, la SHCP realizaba los pagos de éstas al Gobierno del Estado, quien a su vez realizaba los pagos a los bancos acreedores. Cuando los Estados, el Distrito Federal y los Municipios solicitaban que las participaciones que a cada uno les correspondía en ingresos federales quedaran en garantía de créditos concedidos, se inscribían en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, por lo que en caso de incumplimiento en su pago, el banco acreedor podía acudir a la SHCP y ésta retenía de las participaciones federales, el monto necesario y entregaba al Gobierno del Estado el remanente de las mismas.

A partir de dicho decreto, el Estado de Morelos fue la primera Entidad Federativa que reestructuró su deuda directa en el Mercado de Valores, a través de la figura del Fideicomiso de Administración y Pago.

La emisión de CPO's se estructuró de la siguiente forma:

MONTO DE LA OFERTA	\$216,000,000.00	(Doscientos dieciséis millones de pesos 00/100 M.N.)
NÚMERO DE CPO's	\$2,160,000.00 CPO's	(Dos millones ciento sesenta mil pesos 00/100 M.N)
VALOR NOMINAL	\$100.00	(Cien pesos 00/100 M.N.)
PRECIO DE COLOCACIÓN	\$900.00	(Novecientos pesos 00/100 M.N.)
PLAZO DE EMISIÓN	7 Años	Equivalente a 84 meses

Así, el procedimiento es que los Gobiernos de los Estados instruyen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vía Tesorería de la Federación, para que afecten al fideicomiso en lugar de afectar sus participaciones federales.

La SHCP entrega a las Tesorerías Estatales el remanente de las participaciones que correspondan a los Municipios.

El fideicomiso deposita las cantidades asignadas a cada proyecto y si es necesario da financiamiento a los adeudos anteriores, claro que este último deberá estar así acordado en su caso.²⁹⁷

Cada Entidad Federativa está facultada para definir el mecanismo de pago que considere adecuado, decisión que debe encuadrar en su Constitución Local y en su Ley de Deuda Pública; al respecto es conveniente aclarar que cualquier procedimiento que sigan debe brindar seguridad y certeza, elementos que sin duda permitirán mejorar la calificación de la deuda local, lo que se refleja en una menor tasa de interés a los financiamientos y si su calificación es baja, por el contrario, puede generar un incremento en la tasa de interés.

Respecto al fideicomiso es importante referir que es irrevocable de administración y pago, también que puede celebrarse con la banca comercial actuando esta última como fiduciario.

En el caso concreto de Morelos, en 2001, el fideicomiso quedó afectado como patrimonio fideicomitado, así el 16.4% de los derechos sobre las participaciones en ingresos federales presentes y futuras le corresponden, de conformidad con la ley de la materia.

²⁹⁷ Cfr. BOJÓRQUEZ León, César. *HACIENDA MUNICIPAL. Op. Cit.* pág. 30.

De tal modo que el fiduciario, por cuenta del gobierno de Morelos, realice el pago oportuno del servicio de los financiamientos cuando la obligación de pago esté respaldada con las participaciones. Esta es la razón por la que se instituye *irrevocablemente* a la Tesorería de la Federación para que en lo subsecuente deposite directamente en el fideicomiso del Estado las cantidades correspondientes, dicha instrucción no puede ser modificada salvo aprobación expresa de la legislatura local y aceptación de los acreedores.

Así, este fideicomiso sirve para garantizar el pago de varios financiamientos, no solo para garantizar el pago de la emisión de deuda.

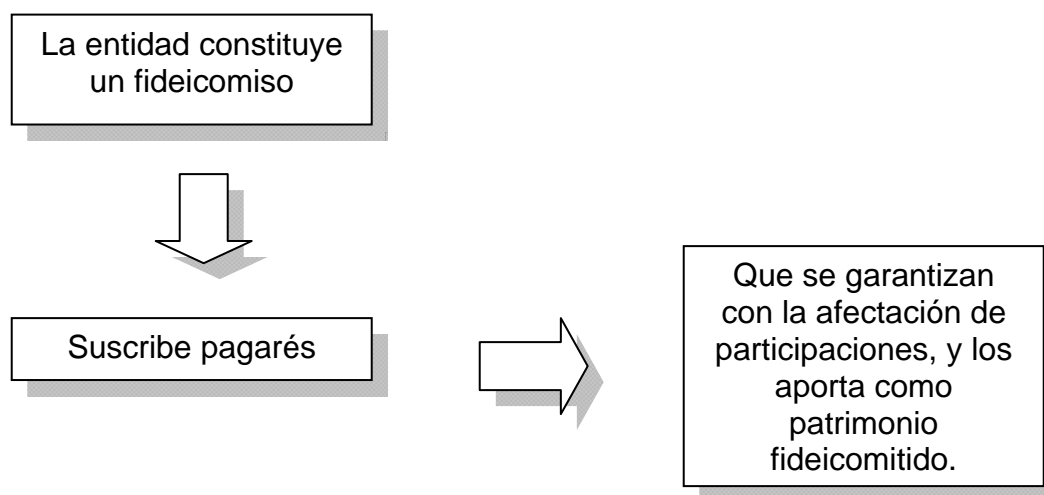
A la par del fideicomiso referido también llamado *Maestro*, se constituye un fideicomiso emisor de los CPO's, por el Gobierno del Estado, en este caso de Morelos en su carácter de fideicomitente, actuando como fiduciario GE Capital Bank, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, GE Capital Grupo Financiero. Así el Gobierno de Morelos suscribió pagarés por un monto de \$216,000,000.00 (Doscientos dieciséis millones de pesos 00/100 M.N.) que obviamente están garantizados mediante la afectación de participaciones federales, mismos que ya han sido aportados al fideicomiso como patrimonio fideicomitado, por lo que los términos de suscripción de los pagarés deben corresponder con los términos de la emisión de los CPO's, con el objeto de cubrir los intereses, principal y fondos de reserva de los pagarés. El Gobierno de Morelos determina afectar como porcentaje asignado a favor de los pagarés, el

30% del patrimonio en el Fideicomiso Maestro, lo que representó aproximadamente \$141,000,000.00 para el ejercicio 2001.

Así del Fideicomiso Maestro se desprenden dos fondos:

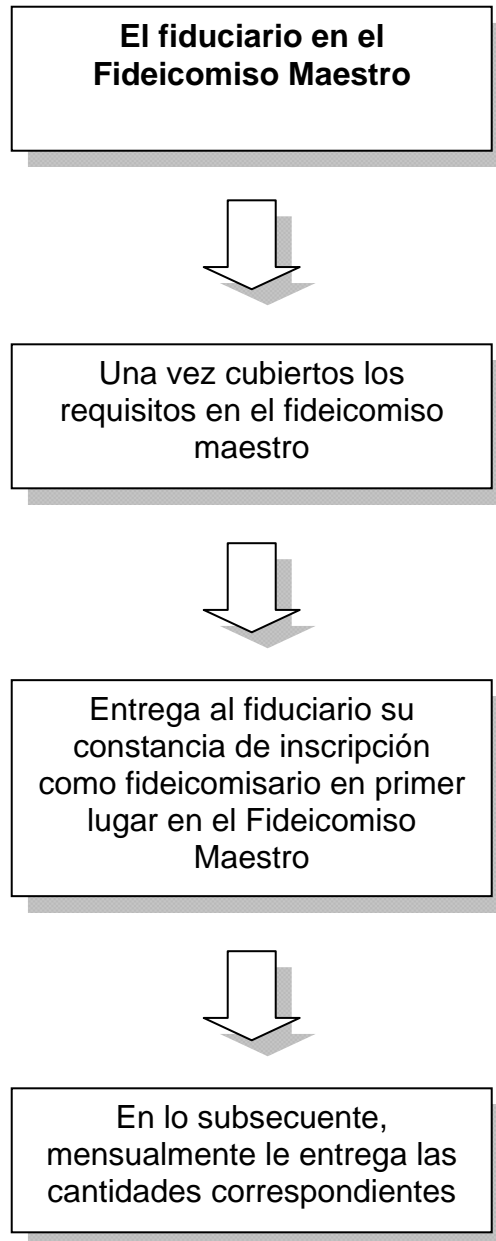
- Fondo de Reserva de Intereses, que cubrirá la cantidad equivalente a 6 meses de intereses de los pagarés.
- Fondo de Reserva de Principal, que cubrirá el equivalente al pago de principal de un pagaré, es decir, seis meses de principal de CPO's.

De tal forma que:



Se solicita por la entidad, conjuntamente con el fiduciario, al fiduciario en el Fideicomiso Maestro y para que registre al fiduciario como fideicomisario en primer lugar en el Fideicomiso Maestro, y para que, por cuenta y orden cubra los intereses, armonizaciones y fondos de reserva de acuerdo a lo pactado en los pagarés y en el fideicomiso emisor.

Esquema del fideicomiso:



Así, el fiduciario del fideicomiso emisor lleva a cabo la emisión de los CPO's. El intermediario colocador, coloca los CPO's en el Mercado de Valores mediante oferta pública a través de la Bolsa Mexicana de Valores. El intermediario colocador

recibe los recursos de los inversionistas tenedores de los CPO's y los entrega al fiduciario del fideicomiso emisor. El fiduciario del fideicomiso emisor entrega al Estado el importe de la colocación de los CPO's. El Estado cubre los adeudos con el producto de la colocación, mismo que dedicará íntegramente al pago de dichos pasivos, obligándose a pagar los gastos de la emisión con recursos propios. Por lo que cada uno de los CPO's confiere a sus tenedores los siguientes derechos:

- Al rendimiento que será pagadero a los tenedores de los CPO's mensualmente, de acuerdo a lo dispuesto en el acta de emisión y en el prospecto de colocación.
- A su amortización, a su valor nominal en su fecha de vencimiento.
- A recibir la prima por amortización anticipada en su caso.

De tal modo que a partir de su fecha de emisión, y en tanto no sean amortizados los CPO's generarán un interés bruto anual sobre su valor nominal.

En el propio Decreto 240 del Estado de Morelos, se establece que los CPO's sólo podrán ser adquiridos por inversionistas y mexicanos dentro del territorio nacional; por lo que la venta a extranjeros está prohibida, ya sea a través de gobiernos, entidades gubernamentales, sociedades particulares y organismos internacionales.

Así, los certificados de participación ordinarios amortizables y objeto de oferta pública, fueron autorizados por la Comisión Nacional Bancaria y se inscribieron con el número 2446-4.5-2001-3 en la sección de valores y cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores S.A. de C.V.

Incluso vale la pena referir que Fitch México S.A. de C.V. calificó como “AA+ (mex)” (Doble a más), la cual es considerada como muy alta por su solidez y calidad crediticia respecto de otras entidades, emisores y emisiones del país, ya que el riesgo crediticio inherente de estas obligaciones difiere muy poco respecto de emisiones o emisoras domésticas mejor calificadas.²⁹⁸

Respecto al producto de la colocación, el fiduciario lo entrega a algunos acreedores del gobierno del Estado, previa instrucción que el propio Estado de Morelos otorgó por escrito y entonces se aplicó en su totalidad a refinanciar y sustituir los adeudos que el gobierno del Estado tenía en esa fecha con algunas instituciones bancarias.

Morelos se constituyó así en la primera Entidad Federativa en colocar deuda directa de alta calidad crediticia, a través del Mercado de Valores, con el propósito de refinanciar y sustituir deuda directa del Estado, lo que permitió reestructurar su deuda mediante este esquema, el cual le propicia tener un ahorro hasta por 18 millones de pesos anuales aproximadamente, y una liberación de flujo de hasta

²⁹⁸ Cfr. www.fitchmexico.com (Calificación)

por 100 millones de pesos en tres años.

Consideramos que esta etapa puede ser una alternativa viable para las Entidades Federativas, desde luego con estricto apego al artículo 117, fracción VIII, por lo que será indispensable que la obligación sea con nacionales y expresada en nuestra moneda y se debe asegurar que los recursos resultantes se destinen a la ejecución de obras públicas productivas.

3.3.3. COORDINACIÓN FISCAL Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA.

Otro aspecto importante dentro de la coordinación fiscal es la Colaboración Administrativa.

El artículo 8 de la ley de la materia, estableció:

Artículo 8. Para los efectos de las participaciones a que esta ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las Entidades, los Municipios y la Federación, estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

La Federación, por conducto de la SHCP, informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.

De conformidad con el convenio en vigor de 1980 a 1983 se establece en su artículo 3° que la colaboración administrativa en materia fiscal ha permitido en los

últimos años un aumento importante en la recaudación de los impuestos federales, y ha sido una fecunda experiencia que ha auspiciado el desenvolvimiento de la capacidad administrativa de las Entidades Federativas. Hecho este que se reconoció al institucionalizar el procedimiento de colaboración administrativa fiscal entre la Federación y Estados en la nueva LCF.

En este periodo se transforma el sistema tributario nacional, el aspecto más significativo fue el que desapareció el ISIM y la implementación, en su lugar, del IVA y del IESPyS. En materia de Colaboración Administrativa, todas las Entidades Federativas venían coadyuvando en la administración del ISIM y algunos otros gravámenes como ISTUV, e ISR en algunos rubros. Y los resultados eran alentadores, razón por la que se consideró que sería conveniente que los Estados continuaran colaborando en la administración, Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, asistencia al contribuyente, informática, fiscalización y autorizaciones; por lo que se les permitió que en buena parte de su administración, participaran en el impuesto federal que representa el segundo lugar en índices de recaudación, aunado a que les permitieron colaborar en ISTyUV, ISR contribuyentes menores. Respecto a los Municipios sólo se contempló su participación en la administración de las multas.

A partir del convenio de 1984 a 1988 continuaron consolidando la administración integral, pero se agregaron los rubros de atención a consultas, liquidación, resolución de recursos administrativos e intervención en juicio, con lo cual se asumió por los Estados la administración integral del IVA.

En el convenio de 1988 a 1989, en este periodo destaca el hecho de que en diciembre de 1987 se reforma la Ley del IVA, en el sentido de establecer que el lugar de presentación de declaraciones de contribuyentes que inicien operaciones a partir de enero de 1988, o que habiéndolas realizado con anterioridad a esa fecha, cambien su domicilio fiscal a otra entidad, sea aquél en el que el contribuyente tenga el mayor valor de activos fijos y de terrenos afectos a los actos o actividades por los que deban pagar este impuesto.

Así se incorporó la retención directa del 30% del IVA que los Estados recaudaran en su territorio, aspecto que logró romper, en el esquema de participaciones, el fenómeno conocido como suma 0 (cero), que consiste en que el monto total de dichas participaciones tiene un límite, por lo que en la medida que una Entidad Federativa obtenga un beneficio adicional, ello será en detrimento de otra.

Por lo que en la proporción en que la recaudación del IVA tuviera un crecimiento por encima de la recaudación de los otros impuestos federales participables, el beneficio de esta recaudación marginal impactaba favorablemente las percepciones de algunas entidades sin que necesariamente otras se vieran desfavorecidas.

De 1990 a 1996, el Convenio de Colaboración Administrativa, abandona la idea de que el IVA sea administrado integralmente por las Entidades Federativas, ya que se consideró que dadas sus características era mejor una administración

centralizada, de tal forma que se reorientaron las acciones para dar así un impulso a las tareas conjuntas de vigilancia y control, es decir, de fiscalización de las obligaciones a carga de los gobernados.

En relación al ISTyUV continuó la administración por parte de los Estados de igual forma sucedió con el ISAN, para los municipios se reservó lo referente a multas federales impuestas por autoridades federales no fiscales, así como la administración de los derechos por el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre.

En el año de 1997, las Entidades Federativas y la Federación signaron un nuevo Convenio de Colaboración en materia fiscal federal, mismo que se caracterizó por la tendencia de ampliar la colaboración de manera horizontal, de tal suerte que las entidades podrían auditar IVA e ISR, situación que se tradujo en ampliar facultades de los Estados respecto de impuestos federales no coordinados, como lo fue IMPAC, personas físicas, o régimen simplificado en personas morales, y paralelamente se ampliaron las facultades en recaudación, notificación y cobranza, resolución de recursos administrativos e intervención en juicio. Respecto a los municipios no hubo modificación alguna.

A partir del 2003 se previó incluir, en un nuevo anexo al convenio de colaboración, lo referente a:

- La administración integral de los que tributan en el denominado Régimen de

Pequeños Contribuyentes.

- El cobro del 5% de la utilidad que determinen los contribuyentes que tributan en el régimen intermedio.
- El cobro del 5% sobre la ganancia obtenida por los contribuyentes derivada de la enajenación de inmuebles.

No obstante que en principio los rubros referidos representan una aparente fuente de ingresos directos a los Estados en términos reales, el costo de administración resulta más costoso que lo que pueden recaudar, aunado a que el problema de la falta de recursos no radica tanto en que las tasas impositivas sean bajas o que los contribuyentes registrados no apliquen adecuadamente la norma, el problema real se centra en que el número de contribuyentes registrados es, por mucho, inferior al que obtiene ingresos, pero que sin embargo, se beneficia con la infraestructura urbana, incluso con servicios como suministro de agua potable y energía eléctrica, y no pagan impuestos, compitiendo además, de manera desleal, con los que se constituyen y operan legalmente.

Bajo este contexto es importante referir que en 1995 surge el Programa para un Nuevo Federalismo, en el que predominó el tema de la descentralización, mismo que fue considerado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como una prioridad, pero además se le dio el carácter de elemento sustantivo para lograr el fortalecimiento del Federalismo.

Se plantea que la descentralización es la redistribución de facultades, funciones,

responsabilidades y recursos, guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en las erogaciones del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

Claro está que lo anterior es posible si predominan en las acciones administrativas, los principios de eficiencia y equidad, a fin de lograr una descentralización de atribuciones sin vulnerar el principio de legalidad, o con menoscabo de la certeza jurídica del gobernado y así que cada orden de gobierno pueda responder a las demandas y problemas públicos con el afán de encontrar una óptima distribución de funciones.²⁹⁹

Por lo que a partir de 1995 se implementa el Programa para un nuevo Federalismo Fiscal, en el cual se plantea una descentralización basada en el análisis de funciones que la ley otorga a cada nivel de gobierno, con lo que se pretendió incentivar la participación, tanto de los Estados como de los Municipios, en el ejercicio de las atribuciones pública, cada uno con la respectiva responsabilidad que implica ser el titular.

El planteamiento partía desde la descentralización administrativa, con la necesaria

²⁹⁹ Cfr. FINOT, Iván. *“Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica”*. Ed. ILPES, Chile, 2001, pág. 3.

reasignación de funciones, incluso a nivel constitucional.

Al implementar dichas acciones, se identificó que no bastaban los cambios cuantitativos, sino incluso era necesario dar un giro en el plano cualitativo. Entre los puntos más importantes destacaban:

- Transferencia de atribuciones de la Federación a Estados y Municipios.
- Competencia en la asignación del gasto.
- Bases normativas de la descentralización fiscal en México.³⁰⁰

Uno de los problemas que enfrentó el programa para un nuevo Federalismo Fiscal, consistió en que apoyó toda su dinámica en aspectos operativos y administrativos y no en la asignación clara y precisa de facultades a cada orden de gobierno.

Para lograr todo lo referido se tenía un subprograma de descentralización, en él se planteó como primera acción que la Administración Pública Federal debía ser en algunos rubros reasignados a los Estados y Municipios, lo que obviamente implicaba la transferencia de recursos y atribuciones que en principio tenían las dependencias federales y que eran susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales, en donde además se planteó una mayor participación de la ciudadanía.

³⁰⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. “Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000”. México, 1997, Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1997.

Las materias que se han descentralizado hasta hoy día son: Educación, salud, desarrollo social, agricultura, ganadería y desarrollo rural, medio ambiente, recursos naturales y pesca, comunicaciones y transportes, turismo, energía, reforma agraria; así como la correspondiente a la reforma al SNCF y su orientación a ser un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria; que no es otra cosa que contemplar no sólo las participaciones de las entidades y los municipios en materia de ingresos, sino además en el presupuesto y en el egreso.

Por lo que podemos afirmar que las relaciones fiscales intergubernamentales se formalizaron por la firma de los Convenios de Adhesión al SNCF, con el propósito central de lograr el equilibrio tributario entre los tres órdenes de gobierno.

De tal suerte que los avances con el SNCF fueron a grandes rasgos:

- Haber disminuido la desigualdad estructural entre las Entidades Federativas en la distribución de participaciones federales.

Lo que actualmente se refleja en un renovado impulso de los siguientes rubros:

- “La Coordinación fiscal, que ha permitido a las entidades federativas y los municipios disponer de mayores recursos para el desarrollo.
- El mejoramiento del perfil de la deuda local que ha mostrado una tendencia

descendente y un menor costo financiero.

- La ampliación de la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno federal hacia los tres ordenes de gobierno y los ciudadanos...

A partir de 2003, a través del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES). Éstos últimos se derivaron de los ingresos excedentes considerados en el presupuesto. Con tales acciones se fortalecieron las haciendas estatales y se impulsó la ejecución de proyectos de inversión en diversos sectores.

En este marco los recursos canalizados a las Entidades Federativas (por concepto de participaciones y aportaciones federales y PAFEF y convenios de reasignación) crecieron en términos reales en 19.1 por ciento entre 2000 y 2004".³⁰¹

Sin embargo, en otros rubros se enfrentan problemas como lo son:

- Una mayor dependencia de las Entidades Federativas y los Municipios respecto de las participaciones y aportaciones federales, que no es otra cosa sino el reflejo de una menor recaudación local al financiamiento del gasto público.
- Mayores rendimientos de infraestructura y de satisfactores sociales que conviene sean previstos localmente y que es obvio que presionan las finanzas

³⁰¹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Equilibrio y responsabilidad en las Finanzas Públicas. Op. Cit.*, p. 186-187.

de los Estados.

Factores que necesariamente inciden en las finanzas públicas locales y que en su dinámica, trascienden e impactan sobre las finanzas públicas nacionales con las respectivas implicaciones en la estabilidad económica y social, baste referir la incidencia que tienen en la baja recaudación del país.

En este contexto, obliga avanzar en una mayor generación de ingresos y una utilización más eficiente de los recursos disponibles para el desarrollo, donde ya en algunos Estados se avanza en ingresos, gasto y deuda pública, colaboración administrativa, rendición de cuentas y transparencia. Pero no debemos olvidar que a la par, es necesario avanzar en el desarrollo de:

Las diferentes metodologías en las cuentas públicas, porque es claro que en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se identifica la falta de homologación de los sistemas de contabilidad gubernamental, y es innegable que dicha armonización es importante para el registro y transparencia en la rendición de cuentas.³⁰²

- Actualmente tenemos el caso del Distrito Federal como entidad, mismo que recauda el Impuesto Predial y el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI), los cuales en el resto del país son impuestos municipales, de aquí se

³⁰² Cfr. VEGA Ochoa, Ernesto. *“El control del gasto municipal propio y derivado de los fondos federales”*. Ed. INDETEC, México, 2001, pág. 195 y sigs.

desprende que su recaudación sea muy alta y, por ende, su gasto corriente y de capital; lo cual traduce básicamente en infraestructura urbana; sin embargo, de manera general, el manejo de las finanzas en los Estados juega un papel muy importante, ya que comprenden los recursos descentralizados, la forma en que les son distribuidos y las capacidades que guarda este nivel de gobierno para elevar la obtención de recursos propios.

En este sentido, la colaboración administrativa puede generar recursos para los Estados, reflejo de esto es que algunos Estados han alcanzado niveles de productividad muy superiores a la media nacional de algunos Estados, que han ampliado su colaboración, al firmar todos los anexos al convenio.

Por lo que la colaboración administrativa en sí misma no puede ser la solución, es necesario que se integre un sistema homogéneo de contabilidad gubernamental, así, la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al contener principios que privilegian un enfoque más cuantitativo que cualitativo, hace que se dé primacía al control del gasto como fin último.

Lo anterior en virtud de que la ley en comento establece normas que mejoran las asignaciones de acuerdo con planes y programas establecidos, con la transparencia y la visión de fortalecer el federalismo, de tal suerte que propone controlar el cumplimiento de metas, evaluar los resultados y su impacto sobre el bienestar social y el crecimiento económico.

Así, la nueva "...ley contiene diversas disposiciones que eliminan la discrecionalidad con la que actualmente cuenta el Ejecutivo Federal, a la vez que fortalece la rendición de cuentas, la transparencia y tipifica la aplicación de sanciones a los funcionarios que no se sujeten a las disposiciones de la ley y a los presupuestos aprobados por la Cámara, por lo que se mantiene la soberanía y se refuerzan las atribuciones del Poder Legislativo"³⁰³.

Es importante señalar que la ley reconoce e incorpora el derecho de los municipios, gobiernos estatales y demás ejecutores del gasto, a ser escuchados y atendidas sus demandas.

Además de contener procedimientos y formulas técnicas que permiten fijar la estimación del precio de referencia de la mezcla del petróleo mexicano, también destaca el hecho de que en su artículo 19, fracción IV refiere que:

“Artículo 19.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, conforme a lo siguiente:

IV. Los ingresos excedentes a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de esta Ley, se destinarán a lo siguiente:

a) En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;

³⁰³ ROJAS Gutiérrez, Francisco José. *Reflexiones sobre la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Ed. Porrúa, México, 2006, P. 75.

b) En un 25% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;

c) En un 40% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

d) En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos a que se refiere esta fracción hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos petroleros del Gobierno Federal y de Petróleos Mexicanos...

En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, los recursos serán administrados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en calidad de fiduciario del fideicomiso público sin estructura orgánica establecido para tal efecto. Dicho fideicomiso contará con un Comité Técnico conformado por tres representantes de las entidades federativas y tres representantes del Gobierno Federal; la Presidencia de dicho Comité corresponderá a uno de los representantes de las entidades federativas..."

Todo lo referido nos permite afirmar que la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contribuirá a transparentar y eficientar las finanzas públicas, sin embargo, lamentablemente se mantiene el mismo esquema de sólo transferir recursos federales y no otorgarle facultades, lo cual mantiene el esquema de dependencia entre los Estados y la Federación.

En este orden de ideas, recordemos que las fuentes de ingresos de las Entidades Federativas son:

- Ingresos propios.

- Transferencias federales en efectivo.
- Transferencias de gasto federalizado.
- Financiamiento.

Y es necesario reconocer que las Entidades Federativas han descuidado muchos de ellos.³⁰⁴

Dentro de los ingresos propios, identificamos a:

- Impuestos.
- Derechos.
- Productos.
- Aprovechamientos.

En las transferencias federales en efectivo se ubican las:

³⁰⁴ Cfr. *Ibidem.* pág. 207.

- Participaciones en ingresos federales.
- Los ingresos por colaboración administrativa (es decir, ingresos vía incentivos).

En el rubro de transferencias de gasto federalizado se identifican:

- Los fondos de aportaciones (ocho en total).
- Los convenios de descentralización.
- El PAFEF.

Sin embargo, es necesario que reflexionemos respecto al problema de la centralización de los recursos, por lo que para identificar la magnitud de la dependencia de los gobiernos locales para con la Federación referiremos que la transferencia que reciben los Estados y los Municipios por parte de la Hacienda Pública Federal, equivale a tres quintas partes de la recaudación federal participable, concepto que incluye todos los rubros impositivos netos del gobierno federal así como los derechos sobre hidrocarburos, excepto el extraordinario y el adicional.³⁰⁵

³⁰⁵ Cfr. <http://www.shcp.gob.mx> (Coordinación con Entidades Federativas)

3.3.4. COORDINACIÓN FISCAL, PARTICIPACIONES Y GASTO FEDERALIZADO.

En el año de 2002, la Federación transfiere por concepto de participaciones y gasto federalizado la cantidad de 487 mil 710 millones de pesos con respecto a la RFP, en 1998 se transfirió a Entidades y Municipios el 56.5% y en 2002 el 60.7%. Dicho incremento se explica si tomamos en consideración el crecimiento del Ramo 33 y la incorporación del PAFEF.

Para 2006, los recursos programables canalizados a las Entidades Federativas y Municipios ascendieron a 101 mil 753 millones de pesos, cantidad superior en 9.4% en términos reales respecto a lo transferido durante el primer trimestre de 2005. La entrega de los recursos a los gobiernos locales se orientó a la atención de las necesidades de su población, relacionadas con educación, salud, infraestructura social y seguridad pública, entre otras.

En el primer trimestre de 2006, el gasto programable del Ejecutivo Federal sumó 286 mil 9 millones de pesos, cantidad mayor en 12.1%, en términos reales a la que se erogó en el mismo periodo de 2005.

Los principales programas de impacto social sumaron 21 mil 626 millones de pesos sólo en el primer trimestre de 2006, lo que significó un 17.7% del presupuesto anual autorizado. A fin de ilustrar los rubros a los que se canalizaron los recursos, se presenta el siguiente cuadro.

PRINCIPALES PROGRAMAS DE IMPACTO SOCIAL, 2006
(Millones de pesos)

Concepto	Asignación Anual ^{p./j}	Enero-marzo ^{p.-j}	Avance %
Total	121,888.0	21,625.9	17.7
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	31,559.7	5,320.1	16.9
Promover la Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca	16,009.2	3,417.2	21.3
Apoyar el Crecimiento del Ingreso Neto de la Población Rural a través de la Atención a Grupos y Regiones Prioritarias, dedicados a la Producción Agropecuaria, Acuicola y Pesquera	17,917.0	2,763.7	15.4
Programa IMSS-Oportunidades	5,487.6	1,240.1	22.6
Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	3,684.8	1,162.8	31.6
Programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	4,542.1	1,125.5	24.8
Fondo de Compensación a Costo de Energéticos Agrícolas, en el Marco de Apoyo a la Competitividad por Ramas de Producción	1,685.6	950.6	56.4
Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"	2,965.6	745.5	25.1
Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas	2,663.1	635.8	23.9
Reconversión Productiva	2,198.1	537.8	24.5
Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)	950.0	450.0	47.4
Modelo Comunitario de Educación Inicial y Básica para Población Mestiza (CONAFE)	1,947.2	323.4	16.6
Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	1,352.3	319.6	23.6
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.	750.0	300.0	40.0
Programa Nacional de Becas a la Excelencia Académica y al Aprovechamiento Escolar	426.4	284.0	66.6
Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	352.4	176.3	50.0
Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales	711.4	170.7	24.0
Programa de Apoyo para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)	1,844.4	169.2	9.2
Programas de Atención a Familias y Población Vulnerable	471.4	124.1	26.3
Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA)	446.0	114.9	25.8
Otros	23,923.5	1,294.7	5.4

Nota: Las sumas parciales y el avance porcentual pueden no coincidir debido al redondeo.

p./j Cifras preliminares.

*./ Se refiere al presupuesto original anual.

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en información proporcionada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

306

Cabe señalar que el gasto en los principales programas para la superación de la pobreza en sus rubros de capacidades, protección social, generación de oportunidades y desarrollo del patrimonio ascendió a 39 mil 762 millones de pesos en el primer trimestre de 2006. De este total, el 32.7% se ejerció a través de aportaciones federales para las Entidades Federativas y Municipios y, el resto, en diferentes ramos de la Administración Pública, entre los que destacan: educación,

³⁰⁶ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Primer Trimestre de 2006. Op. Cit. p. 39.*

salud y desarrollo social con el 53.7%.

A continuación, se desglosa la asignación de recursos por programas regionales, destacando con un 42.4% del total de los recursos, el asignado al programa de la región Sur-Sureste y Plan Puebla Panamá.

PROGRAMAS REGIONALES, 2006 (Millones de pesos)		
Concepto	Enero-marzo ^{P./}	Estructura %
Total	939.0	100.0
Programa de la Región Sur-Sureste y Plan Puebla Panamá	398.6	42.4
Programa de la Región Noreste	240.5	25.6
Programa de la Región Centro-Occidente	114.2	12.2
Programa de la Región Noroeste	96.7	10.3
Programa de la Región Centro-Pais	76.1	8.1
Programa Plan de la Frontera Norte	13.0	1.4

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.
p./ Cifras preliminares.

Fuente: Elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en base a información proporcionada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

307

Durante enero-marzo de 2006, dentro del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), se autorizaron recursos por 249 millones de pesos; de este monto, 247 millones de pesos se ejercieron con cargo al Ramo General 23 Previsiones Salariales y Económicas, y 2 millones de pesos con cargo al Fideicomiso FONDEN. Recordemos que este fideicomiso acumula los recursos del Programa FONDEN no aplicado en años anteriores y, por tanto, su salida del presupuesto ya fue contabilizado como gasto de esos años y su aplicación en 2006 no forma parte del gasto presupuestario:

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 40.

**FONDO DE DESASTRES NATURALES
GASTO FEDERAL AUTORIZADO CON CARGO AL RAMO 23
Y FIDEICOMISO FONDEN POR RUBRO DE ATENCIÓN
Enero - marzo 2006
(Cifras en millones de pesos y porcentajes)**

Denominación	Monto	Estructura %
Total	248.9	100.0
Infraestructura pública	63.8	25.6
Carretera y de transporte		
Educativa		
Hidráulica y urbana	63.8	25.6
Salud		
Atención a damnificados ^{1/}	182.7	73.4
Otros ^{2/}	2.4	1.0

Nota: Las sumas parciales y la estructura porcentual pueden no coincidir con los totales debido al redondeo.

^{P./} Cifras preliminares.

1_/ Incluye revolvencia de recursos para la adquisición de suministros de auxilio en situaciones de emergencia y desastre, así como los apoyos a la población de escasos recursos para atender damnificados (SSA).

2_/ Monto destinado a cubrir al Colegio de México, los costos de la evaluación de resultados de los programas a cargo del Fonden.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

308

Respecto a los recursos provenientes del Ramo General 23 se aplicaron de la siguiente manera: 64 millones de pesos se destinaron a la atención de necesidades relacionadas con infraestructura pública, de ese monto, 37 millones de pesos se otorgaron para acciones de agua potable, alcantarillado y saneamiento estatal, por los daños provocados por la sequía atípica durante mayo-noviembre de 2005 en el Estado de Chihuahua y 26 millones de pesos se destinaron a la reparación de infraestructura para la disposición final de residuos sólidos urbanos de competencia municipal, en el Estado de Veracruz, con motivo de los daños ocasionados por el huracán Stan en octubre de 2005.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 41.

Asimismo, se destinaron recursos a Entidades Federativas calificadas por la Secretaría de Gobernación como en situación de emergencia, tales Estados fueron: Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Respecto a la transferencia de recursos federales a las Entidades, de acuerdo a la LCF y el PEF 2006, el gasto federalizado sumó 188 mil 326 millones de pesos, lo que significó un incremento de 9.5 por ciento en términos reales con relación a lo pagado en el primer trimestre de 2005, mismo que representó el 52.2% del gasto primario del gobierno federal.

Así, del monto de los recursos canalizados a los gobiernos locales, el 54.0% se ejerció a través de gasto programable federalizado y el restante 46.0% vía participaciones federales.

Baste referir que la recaudación federal participable que sirvió de base para el pago de las participaciones a Entidades Federativas, de acuerdo con lo establecido en la LCF se ubicó en 333 mil 218 millones de pesos, monto superior al 9.2% real a la recaudación federal participable del año anterior.

Respecto al Ramo 25 y 33, aportaciones federales para los Estados y Municipios el monto asignado fue de 85 mil 157 millones de pesos, 4.3% más en términos reales con relación al mismo periodo del año anterior.

PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 2006
(Millones de pesos)

Concepto	Enero-marzo ^{p,j}
Total	86,572.9
Fondo General	69,802.0
Fondo de Fomento Municipal	3,279.0
Fondo de Impuestos Especiales	1,324.1
Impuesto a la Tenencia o Uso de Vehículos	9,264.0
Impuesto sobre Automóviles Nuevos	1,322.9
Comercio Exterior	445.9
Derecho Adicional sobre Extracción de Petróleo	74.0
Incentivos Económicos	1,060.8

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.
p_/ Cifras preliminares.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

309

Por lo que, la asignación en los diferentes fondos de aportaciones reflejó el siguiente incremento o decremento.

FONDO	INCREMENTÓ EN %
- Fondos asociados a la educación: Fondo de Aportaciones para la Ecuación Básica (FAEB); Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).	4.2%
- Fondo de aportaciones para infraestructura social (FAIS)	3.1%
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN)	6.6%
- Fondo de Aportaciones Múltiples	- 45.3% es decir, disminuyó
- Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP)	- 3.6%

En relación al PAFEF, Ramo 33, se asignaron y entregaron a los gobiernos locales

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 44.

7 mil 361 millones de pesos, monto superior en 47.3% real a la cifra observada a marzo de 2005, como se sabe, los recursos de este ramo deben ser aplicados por las Entidades Federativas a programas y proyectos de infraestructura y su equipamiento, saneamiento financiero, sistemas de pensiones, modernización de los sistemas de recaudación y catastro, y ampliación de la base gravable, entre otros destinos.

Se entregó también a través del fideicomiso para la Infraestructura en los Estados, un monto de 45.9 millones de pesos en marzo de 2006, el cual está incluido en los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

A través de los Convenios de Coordinación, se transfirieron recursos presupuestarios a las Entidades Federativas, con el propósito de descentralizar funciones o reasignar recursos correspondientes a programas federales, a efecto de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales. Por lo que los recursos destinados a las Entidades Federativas a través de Convenios de Descentralización, de Colaboración y de Reasignación, se ubicaron en 9 mil 236 millones de pesos, monto superior en 45.9% en términos reales en comparación con lo registrado en los mismos meses de 2005.

Para tener una visión más clara de los recursos canalizados por Entidad Federativa, se presenta el siguiente cuadro:

GASTO FEDERALIZADO POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2006 ^{p./}
ENERO-MARZO
(Millones de pesos)

Entidad	Total	Participaciones	Aportaciones Federales ^{1/}	PAFEF ^{2/}	Convenios de Descentralización	Convenios de Reasignación
Total	188,326.3	86,572.9	85,156.9	7,360.9	9,235.6	0.0
Aguascalientes	2,262.5	1,065.2	897.4	158.9	141.0	0.0
Baja California	5,181.4	2,509.5	2,020.8	379.3	271.8	0.0
Baja California Sur	1,360.6	593.1	645.4	36.2	85.9	0.0
Campeche	2,092.0	871.8	998.9	65.2	156.2	0.0
Coahuila	4,450.9	2,059.6	2,023.8	133.7	233.8	0.0
Colima	1,572.7	696.6	637.7	44.3	194.2	0.0
Chiapas	8,851.3	3,362.4	4,363.2	867.9	257.9	0.0
Chihuahua	5,335.6	2,596.7	2,221.0	236.9	281.0	0.0
Distrito Federal	17,483.2	10,742.4	6,259.2	463.5	18.0	0.0
Durango	3,220.8	1,124.8	1,824.1	104.0	167.8	0.0
Guanajuato	6,911.5	3,291.0	3,110.3	277.4	232.8	0.0
Guerrero	6,406.0	1,745.2	4,210.1	150.3	300.5	0.0
Hidalgo	4,654.2	1,577.9	2,611.7	214.9	249.8	0.0
Jalisco	10,447.9	5,465.0	3,887.9	511.9	583.1	0.0
México	19,094.9	10,129.1	7,940.6	681.6	343.5	0.0
Michoacán	7,187.4	2,618.1	4,054.5	191.7	323.1	0.0
Morelos	2,963.8	1,259.5	1,339.1	201.0	164.1	0.0
Nayarit	2,135.1	832.4	1,056.1	67.2	179.4	0.0
Nuevo León	7,328.2	4,119.4	2,335.7	257.4	615.7	0.0
Oaxaca	8,804.7	2,091.1	6,127.0	351.2	235.4	0.0
Puebla	8,091.1	3,583.1	3,730.6	248.5	528.9	0.0
Queretaro	3,110.9	1,567.6	1,243.1	87.2	212.9	0.0
Quintana Roo	2,238.3	1,127.0	951.7	60.9	98.6	0.0
San Luis Potosí	4,427.6	1,600.0	2,246.5	281.7	299.5	0.0
Sinaloa	4,711.4	2,095.9	1,941.0	162.8	511.7	0.0
Sonora	4,826.5	2,514.7	1,841.4	178.4	292.1	0.0
Tabasco	6,304.1	4,126.0	1,787.6	136.8	253.6	0.0
Tamaulipas	5,669.3	2,679.8	2,491.0	168.6	329.9	0.0
Tlaxcala	2,033.9	839.0	1,019.2	51.2	124.4	0.0
Veracruz	12,147.0	5,127.1	6,249.3	352.3	418.3	0.0
Yucatán	3,371.3	1,453.5	1,479.7	156.5	281.6	0.0
Zacatecas	3,053.3	1,108.5	1,611.2	81.5	252.1	0.0
No distribuíble	596.9	0.0	0.0	0.0	596.9	0.0

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

p./ Cifras preliminares.

1./ Incluye Ramo 25, Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

2./ Incluye anticipos de calendario.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

310

A nivel nacional, cabe señalar que durante los tres primeros meses de 2006, los ingresos consolidados del sector público presupuestario, resultaron superiores en 63 mil 465 millones de pesos a los estimados para ese periodo en el calendario

³¹⁰ *Ibidem*, p. 46.

publicado en el D.O.F. el 24 de enero de 2006, diferencia que fue resultado de:

EXPLICACIÓN DE LA VARIACIÓN EN LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO RESPECTO A LA ESTIMACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 2006 ENERO-MARZO DE 2006		
Conceptos	Variación (Millones de pesos)	Explicación de la variación
Total	63,464.9	
Petroleros	16,425.9	
Gobierno Federal	19,536.1	
Hidrocarburos	25,644.0	<ul style="list-style-type: none"> El precio de exportación del petróleo crudo mexicano (en flujo) fue mayor en 12.4 dólares por barril al programado para el periodo.
IEPS	-6,107.9	<ul style="list-style-type: none"> Debido a la evolución de los precios de la gasolina y diesel en el mercado spot de Houston la tasa aplicable de este impuesto, conforme al procedimiento establecido en el artículo 2-A de la Ley del IEPS, resultó negativa. De acuerdo con la fracción II del artículo 7 de la LIF06, Pemex podrá disminuir el monto que resulte de la aplicación de dicha tasa negativa del IEPS a su cargo, el IVA o del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos, en este último caso si los dos primeros no fuesen suficientes.
PEMEX	-3,110.2	<ul style="list-style-type: none"> Los ingresos propios se presentan netos de importaciones mercancías y estas fueron mayores en casi 50 por ciento a las previstas en el programa
No petroleros	47,039.0	
Gobierno Federal	30,745.4	
Tributarios	14,937.8	
ISR	1,119.7	<ul style="list-style-type: none"> La recaudación observada está en línea con la estimada.
IVA	11,518.6	<ul style="list-style-type: none"> Las medidas adoptadas por la administración tributaria. La expansión del crédito al consumo, especialmente via tarjetas de crédito.
IEPS	122.7	<ul style="list-style-type: none"> La recaudación observada está en línea con la estimada.
Importación	2,442.4	<ul style="list-style-type: none"> Principalmente, por el mayor dinamismo de la actividad económica.
Otros	-265.6	<ul style="list-style-type: none"> Principalmente, menor recaudación del ISAN.
No tributarios	15,807.6	<ul style="list-style-type: none"> Mayor recaudación observada en los renglones de derechos y de aprovechamientos.
Organismos y empresas	16,293.7	
Comisión Federal de Electricidad	5,744.6	<ul style="list-style-type: none"> Mayores tarifas. Mayores pagos de energía de LFC.
IMSS	885.5	<ul style="list-style-type: none"> Mayores cuotas a la seguridad social.
ISSSTE	9,352.4	<ul style="list-style-type: none"> Mayores productos financieros. Apoyo financiero recuperable del Gobierno Federal para atender la compra de cartera cofinanciada con la banca comercial y el programa especial de vivienda, mientras se atienden las adecuaciones presupuestarias y contables derivadas de la modificación aprobada por el H. Congreso de la Unión al Artículo 174 de la Ley del ISSSTE, por la cual se excluirán en 2006 del patrimonio del Instituto los recursos del Fondo de la Vivienda, que son derechos de los trabajadores.
LFC ^{1/}	311.1	<ul style="list-style-type: none"> Mayores ventas a las previstas.

1_/ Para fines de consolidación, los pagos por compra de energía a CFE se restan de los ingresos propios de LFC.

311

³¹¹ *Ibidem*, p. 48.

Lo cual se reflejó en la situación financiera a nivel macro como sigue:

SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO, ENERO-MARZO DE 2006 (Millones de pesos)			
Concepto	Programa	Observado ^{p./}	Diferencia
Balance Público	-10,190.0	51,553.0	61,743.0
Balance presupuestario	-10,340.0	52,866.1	63,206.1
Ingreso presupuestario	501,784.6	565,249.5	63,464.9
Petrolero ^{1./}	179,327.1	195,753.0	16,425.9
No petrolero ^{2./}	322,457.5	369,496.5	47,039.0
Gasto neto presupuestario	512,124.6	512,383.4	258.8
Programable	357,082.8	348,889.6	-8,193.2
No programable	155,041.8	163,493.8	8,452.0
Balance de entidades bajo control presupuestario indirecto	150.0	-1,313.1	-1,463.1
Balance primario	50,538.7	112,238.7	61,700.0

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

p./ Cifras preliminares.

1./ El monto corresponde a los ingresos recaudados por el Gobierno Federal por concepto de derechos sobre la extracción de petróleo, aprovechamiento sobre los rendimientos excedentes de Pemex e IEPS de gasolinas y diesel, así como a los ingresos propios de Pemex. El cual difiere de los ingresos petroleros reportados en el Anexo Indicadores de Recaudación en el cuadro "Ingresos del Sector Público (Actividad petrolera y no petrolera)" que además incluye el IVA de gasolinas y los impuestos de importación de Pemex. En el programa y observado se incluyen 50,931.8 y 56,623.1 millones de pesos, respectivamente de derechos pagados por Pemex derivados del régimen fiscal vigente hasta 2005, mismos que en la Ley de Ingresos de la Federación para 2006 se consideran en el artículo 1 fracción IV Contribuciones no Comprendidas en las Fracciones Precedentes Causadas en Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes de Liquidación o de Pago.

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

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

312

Respecto al gasto presupuestario, éste fue mayor en 259 millones de pesos respecto de los datos previstos para ese periodo y la desviación del gasto no programable estuvo determinada por un mayor pago de participaciones a las Entidades Federativas y de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) en 6 mil 79 y 7 mil 624 millones de pesos respectivamente, lo que se compensó parcialmente con un costo financiero inferior en 5 mil 251 millones de pesos.

En contrapartida, el menor gasto programable del Ejecutivo Federal respecto al

³¹² *Ibidem*, p. 47.

calendario publicado, fue resultado de menores egresos de la Administración Pública Centralizada, situación que se refleja en el siguiente cuadro:

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO, ENERO-MARZO 2006			
Clasificación administrativa			
(Millones de pesos)			
Concepto	Programa	Observado ^{P./}	Diferencia
Gasto programable	357,082.8	348,889.6	-8,193.2
Ramos autónomos	11,569.5	11,562.1	-7.4
Poder Legislativo	2,004.6	1,992.9	-11.6
Poder Judicial	5,325.7	5,325.6	0.0
Instituto Federal Electoral	4,003.6	4,003.6	0.0
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	235.7	239.9	4.2
Poder Ejecutivo	396,011.3	387,844.1	-8,167.2
Administración Pública Centralizada	250,995.7	241,047.3	-9,948.4
Ramos Administrativos	109,222.9	94,195.9	-15,027.0
Presidencia de la República	416.5	347.8	-68.7
Gobernación	1,302.2	1,538.7	236.5
Relaciones Exteriores	1,216.8	1,016.1	-200.8
Hacienda y Crédito Público	7,163.5	6,932.3	-231.3
Defensa Nacional	5,947.8	5,811.2	-136.6
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	12,497.9	10,268.5	-2,229.3
Comunicaciones y transportes	7,735.9	4,846.0	-2,890.0
Economía	2,025.1	1,029.1	-996.0
Educación Pública	34,926.0	30,248.3	-4,677.7
Salud	9,727.9	7,636.9	-2,091.0
Marina	2,306.0	1,754.4	-551.6
Trabajo y Previsión Social	787.3	465.7	-321.6
Reforma Agraria	978.0	860.8	-117.2
Medio Ambiente y Recursos Naturales	3,153.9	3,795.5	641.6
Procuraduría General de la República	2,128.7	1,763.3	-365.4
Energía	7,156.6	7,128.8	-27.8
Desarrollo Social	4,266.9	4,200.7	-66.2
Turismo	319.4	302.3	-17.1
Función Pública	343.7	287.9	-55.8
Tribunales Agrarios	146.7	124.8	-21.9
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	262.7	199.2	-63.5
Seguridad Pública	2,149.4	1,520.5	-629.0
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	20.3	18.6	-1.8
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	2,243.5	2,098.7	-144.8
Ramos Generales	141,772.9	146,851.4	5,078.5
Aportaciones a Seguridad Social	45,334.2	42,613.0	-2,721.2
Previsiones Salariales y Económicas	2,650.9	11,720.7	9,069.8
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	6,691.2	4,975.0	-1,716.2
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	81,471.6	80,181.8	-1,289.7
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ^{2./}	5,625.0	7,360.9	1,735.9
Entidades bajo control presupuestario directo	145,015.5	146,796.7	1,781.2
Petróleos Mexicanos	30,154.1	30,226.8	72.8
Comisión Federal de Electricidad	42,554.0	39,170.5	-3,383.5
Luz y Fuerza del Centro	5,373.0	4,081.9	-1,291.1
Instituto Mexicano del Seguro Social	48,904.1	55,019.9	6,115.7
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	18,030.3	18,297.6	267.3
(-) Subsidios, transferencias y aportaciones al ISSSTE	50,498.0	50,516.6	18.6

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.
Las erogaciones del Gobierno Federal durante el periodo enero-marzo corresponde a los gastos pagados por la caja de la Tesorería de la Federación a través de las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) y acuerdos de ministración de fondos.

P./ Cifras preliminares

1./ En programa original incluye los recursos que conforme a lo previsto en el PEF se canalizan al Distrito Federal, así como las provisiones salariales para educación básica, normal, tecnológica y de adultos. Estos últimos se ejercen durante el ejercicio a través del Ramo General 33 y 25 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, por lo que el dato reportado únicamente incluye los recursos transferidos al Distrito Federal.

2./ En 2006 incluye \$27.8 millones de pesos de anticipos.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por todo lo referido, podemos afirmar que, de manera constante se han venido transfiriendo cada día más recursos a las Entidades Federativas, incrementos que se desprenden de las modificaciones al Sistema de Participaciones y a las diferentes medidas que para fortalecer el federalismo fiscal, se establecieron con el fin de incrementar los recursos tributarios propios de las Entidades Federativas, sin que ello implique el incumplimiento de los compromisos en materia de coordinación fiscal.

Lo anterior en virtud de que las Entidades que celebraron Convenios con la Federación para administrar los impuestos que se refieren a continuación, obtuvieron mayores ingresos.

“Los contribuyentes que tributen en el régimen intermedio de ISR efectuarán pagos mensuales a la tasa de 5% de la base que les es aplicable para efectuar pagos provisionales (de acuerdo con este régimen) ante las Entidades Federativas, donde obtengan sus ingresos. Este pago puede ser acreditado contra los pagos provisionales y el ISR del ejercicio si el monto del impuesto federal es menor a 5%, determinado por el Estado, sólo se enterará a la Entidad.

- Aquéllos contribuyentes que obtengan ganancias por la enajenación de terrenos o construcciones, deben efectuar un pago a las Entidades Federativas, en donde se ubique el inmueble, equivalente a 5% de dicha ganancia. Este pago puede ser acreditado contra el ISR que corresponda por cada operación, ya sea en la declaración del pago provisional, mensual o en la

del ejercicio.

- Los pequeños contribuyentes deberán efectuar el pago total de su ISR ante la entidad en donde obtengan sus ingresos. Los Estados que celebren convenios para la administración del impuesto de Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) podrán estimar el ingreso gravable y determinar cuotas fijas para cobrar el ISR respectivo.
- Las Entidades Federativas que celebren Convenio de Coordinación para la administración del REPECO, podrán determinar en el IVA, las cuotas a pagar por dichos contribuyentes³¹⁴.

Cabe señalar que a partir de 2005 las Entidades Federativas tienen la facultad de establecer impuestos cedulares a las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por la enajenación de los mismos o por realizar actividades empresariales.

Por lo que, las Entidades Federativas, podrán gravar dentro del impuesto cédular sobre sueldos o salarios, los ingresos personales independientes que estén asimilados a los ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado.

³¹⁴ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Equilibrio y responsabilidad en las Finanzas Públicas. Op. Cit.* p. 87.

La base gravable deberá considerar los mismos ingresos y deducciones de la Ley de ISR, sin incluir el impuesto cedular local. La tasa mínima será de 2% y la máxima de 5%, de manera que se podrán aplicar tasas distintas por cada impuesto cedular. Adicionalmente las Entidades Federativas podrán convenir con la SHCP que los contribuyentes paguen los impuestos cedulares conjuntamente con el ISR Federal. Dicho impuesto se podrán deducir de los ingresos obtenidos en las distintas actividades en las que se genere tal gravamen.

De igual forma, las personas físicas en su declaración anual y en sus retenciones mensuales, podrán deducir los pagos efectuados por concepto del impuesto local sobre ingresos por salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado, siempre que la tasa no exceda de 5%.

En nuestra opinión, éstas medidas significan un avance para la descentralización de competencias, a fin de que la obtención de ingresos y la aplicación del gasto la realicen los gobiernos locales que, por sus características, lo pueden hacer de manera eficiente y dar un seguimiento muy estrecho para su cumplimiento. Sin embargo, consideramos que no se debe permitir la deducción, ya que la figura correcta debe ser el acreditamiento contra el impuesto a pagar, sin embargo, esto puede perfeccionarse y lograr ese equilibrio en la asignación de competencias, sin olvidar la redistribución de la riqueza.

Enseguida presentamos de manera esquemática, las principales modificaciones al SNCF en beneficio de las Entidades Federativas y Municipios.

Año	Modificaciones
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Se incrementa el FGP a 18.1 por ciento de la RFP, al integrarse el Fondo Financiero Complementario. • Se adiciona a los criterios de reparto de participaciones la población en una proporción igual al criterio resarcitorio, 45.17 por ciento de la RFP.
1991-1994	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece el FGP con el 18.51 por ciento de la RFP. • Se añade a las facultades de las entidades la posibilidad de cobro de impuestos sobre espectáculos públicos los ingresos por funciones de Teatro y Circo con una tasa del 8 por ciento. • Se adiciona al FGP el 0.5 por ciento de la RFP para entidades federativas que estén coordinadas en derechos, para 1994 este porcentaje se incrementó a 1 por ciento de la RFP. • Se integra al FFM el Distrito Federal con un monto equivalente a 0.14 por ciento de la RFP. • Se establece el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano (FRCU) con el 0.4 por ciento de la RFP. • Se adiciona al FGP el resarcimiento de las Bases Especiales de Tributación (BET).
1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> • Se incrementa el FGP a 20 por ciento de la RFP. • Se incrementa el FFM a 1 por ciento de la RFP, al incluirse el FRCU. • Por derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, se deja libertad absoluta a las entidades para establecer impuestos sobre esta materia. • Se reestablece la participación directa de las entidades federativas en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, sobre cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados. • Se faculta al cobro de impuesto sobre hospedaje (sólo albergue). • Se incrementa del 10 por ciento al 25 por ciento los recursos destinados a los municipios en los ingresos de los Puentes de Peaje. • Se firma un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa que lo amplía a todos los impuestos y aumenta el monto de los incentivos que pueden llegar hasta el 100 por ciento del resultado de sus actos de vigilancia y fiscalización (el anterior sólo era para el IVA y de manera conjunta). • Desde 1997 se transfiere a las entidades federativas la administración integral del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, recibiendo el 100 por ciento de los recursos que se generen del mismo. • Se modula la facultad de las entidades para que amplíen la tasa del impuesto local sobre premios hasta el 6 por ciento, al reducir la aplicable del ISR en la materia. • Se faculta a las entidades al cobro de derechos por licencias de

	<p>funcionamiento por venta de bebidas alcohólicas y por la colocación de anuncios y carteles o publicidad en vía pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se otorga a los municipios el 90 por ciento de los ingresos que se deriven de los derechos que causen los inmuebles ubicados en Riberas o Zonas Federales (de ríos, vasos o depósitos de agua). • Se modifica la Ley Federal de Derechos en materia de uso y aprovechamiento de bienes inmuebles ubicados en Zona Federal Marítimo Terrestre, con el fin de facilitar el cobro de esos derechos por parte de las entidades federativas. Los municipios o el estado pueden destinar hasta el 20 por ciento de los ingresos a un fondo para mejorar la administración de la zona, en adición, la Federación aporta hasta el 10 por ciento de los ingresos. • Se incorpora en la Ley de Coordinación Fiscal el artículo 3-B el cual promueve la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes de los individuos que realizan actividades dentro de la economía informal, donde las entidades federativas participarían con el 70 por ciento de la recaudación de los denominados pequeños contribuyentes. • Se aumenta a 100 por ciento el incentivo a las entidades federativas por los montos que se obtengan por las diferencias detectadas de actos de comprobación sobre el Impuesto al Valor Agregado, Sobre la Renta y al Activo, reflejándose en los dictámenes fiscales.
2001-2003	<ul style="list-style-type: none"> • Se firmaron nuevos anexos al Convenio de Colaboración Administrativa para la administración de los pequeños contribuyentes y nuevas facultades en materia de impuestos sobre venta de bienes y servicios suntuarios y del sustitutivo del crédito al salario. • Se amplían las facultades de las entidades por disposición de la Ley de Ingresos de la Federación para 2002, para que puedan establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general con una tasa máxima de 3 por ciento y un impuesto de 2 a 5 por ciento de acuerdo al ingreso de las personas físicas que realicen actividades empresariales o profesionales. • Las facultades anteriores se modularon para 2003 por modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para que las entidades puedan establecer una tasa que no exceda del 5 por ciento sobre la utilidad de las personas físicas del régimen intermedio del ISR. También las entidades podrán establecer un impuesto a las personas físicas del régimen de Pequeños Contribuyentes de hasta el 25 sobre sus ingresos. • Se da la opción de firmar un anexo al Convenio de Colaboración Administrativa por cada uno de este tipo contribuyentes en los impuestos federales, con lo que se mejora la administración y se incentiva a las entidades.

315

³¹⁵ <http://www.indetec.gob.mx> (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal)

Por lo que las entidades que muestran un mayor crecimiento son las que tienen mayores carencias socioeconómicas y, por ende, las que demandan una mayor cantidad de recursos como son los Estados de Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Hidalgo y Michoacán, entre otros.

Cabe señalar que a través de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se acordó por el Grupo Técnico de Presupuesto y Gasto Federalizado, conjuntamente con las Entidades Federativas los lineamientos para la aplicación de los recursos.

Otro Fondo importante es el FONDEN, es el principal instrumento financiero del Gobierno Federal para atender los efectos de desastres naturales, su mecánica es asignar y transferir recursos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para su ejercicio directo en coparticipación Estado-Municipio, para lo cual existen tres fideicomisos estatales encaminados básicamente a implementar acciones de prevención y reconstrucción en caso de desastre entre los tres órdenes de gobierno. Es decir, se reducen a transferencias adicionales de recursos federales.

Otra forma de ingresos, son los impuestos y en las Entidades Federativas los más importantes por su monto de recaudación son: Nóminas, hospedaje, enajenación de bienes inmuebles y tenencia local.

3.3.5. COORDINACIÓN FISCAL, FINANZAS Y GASTO PÚBLICO.

Dentro de las finanzas públicas, un tema toral lo es el gasto público, ya que no sólo representa un problema la falta de homologación, sino la oportunidad en la entrega de la cuenta pública por los gobiernos locales; sin embargo, podemos identificar lo siguiente:

El gasto corriente pasa de representar el 80% del gasto total en 1994 al 88.2% en 2001, y el gasto de capital de un 15.8% a un 9.7%, respectivamente, por lo que este último se desplomó, lo que nos refleja y permite afirmar que creció el aparato burocrático pero no así la infraestructura urbana. Incluso la obligación de deuda disminuyó de un 4.2% a un 2.2% en el mismo lapso de tiempo. Es por esto que podemos decir que no es sano el que se contraiga la obra pública porque esto impacta directamente en fuentes de empleo local.

Para 2005, la Cámara de Diputados, aprobó un presupuesto basado en criterios de disciplina y responsabilidad fiscal que contribuiría de manera significativa a propiciar condiciones de estabilidad económica y hacer más productiva la asignación de los recursos públicos disponibles, con el fin de superar rezagos sociales y regionales, incrementar la infraestructura y mejorar la cobertura y calidad de los servicios gubernamentales.

Aspectos que se reflejan en el siguiente cuadro:

PRINCIPALES METAS DEL PEF 2005

CONCEPTO	% del PIB	Variación % Real
Gasto Neto Total	22.9	(0.4)
Gasto Programable	16.6	(0.1)
Gasto Social	10.3	6.2
Costo Financiero	2.8	1.9
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	3.4	4.6

316

Bajo este contexto, se autorizó un gasto neto total equivalente a 22.9% del Producto Interno Bruto (PIB), nivel inferior en 1.0 puntos porcentuales al del cierre estimado para 2004. En términos reales, ello implicaría una reducción anual de 0.4%.

Respecto al gasto programable (se relaciona con la producción de bienes y la prestación de servicios públicos) representaría 16.6% del producto, frente a 17.2 de un año antes y disminuiría durante igual lapso en sólo 0.1 por ciento real.

En los programas de desarrollo social, el presupuesto asignado superó el 6.2% real y su peso relativo en el PIB se ubicó en 10.3%, esto es 0.3 puntos porcentuales más que el ejercicio de 2004.

Respecto a los recursos destinados a cubrir el costo financiero de la deuda, se incrementó en 1.9% en términos reales y alcanzarían un nivel de 2.8% con

³¹⁶ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005*. <http://www.shcp.gob.mx>, p. 65.

relación al PIB semejante al de 2004.

En el pago de participaciones a Entidades Federativas y Municipios, se registró un incremento del 4.6% real y su importancia en relación a la economía nacional fue de 3.4%, proporción prácticamente similar a la del año de 2004.³¹⁷

Cabe señalar que durante el 2005, el ejercicio del gasto público se vio influido por la controversia constitucional que presentó el Ejecutivo Federal ante la SCJN, en virtud de las inconsistencias y contradicciones técnico-presupuestarias que presentaba, recortes al gasto en detrimento de la operación normal y eficiente de la Administración Pública Federal, disposiciones que transgredían leyes federales y asignaciones específicas de recursos que sustituían la función administrativa que compete sólo al Ejecutivo.

En cumplimiento a la sentencia emitida por la SCJN respecto de la controversia referida, la SHCP realizó los depósitos de los recursos suspendidos en la Tesorería de la Federación, por lo que, al concluir el ejercicio se alcanzó un total de 4 mil 195.0 millones de pesos.

La resolución de la Cámara de Diputados se publicó en octubre en el D.O.F., dando lugar a la liberación de 80 mil 176.7 millones de pesos, recursos que se ejercieran conforme a los destinos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la

³¹⁷ Cfr. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005. Op. Cit.* p. 66.

Federación, en donde aquéllos que resultaran de imposible ejecución, la propia Cámara de Diputados los canalizaría a los rubros de educación, salud, comunicaciones, campo e infraestructura para las Entidades Federativas. Así, el Ejecutivo pudo disponer legalmente de los fondos que le aseguraron y fueron depositados en la Tesorería Federal.

No obstante todo lo referido, en 2005, el gasto neto total del sector público presupuestario -gasto total menos amortización de la deuda- ascendió a un billón 979 mil 808.0 millones de pesos, monto superior al autorizado en 8.9%, nivel mayor en 0.7 y 0.2 puntos porcentuales al previsto y al registrado en 2004 respectivamente.

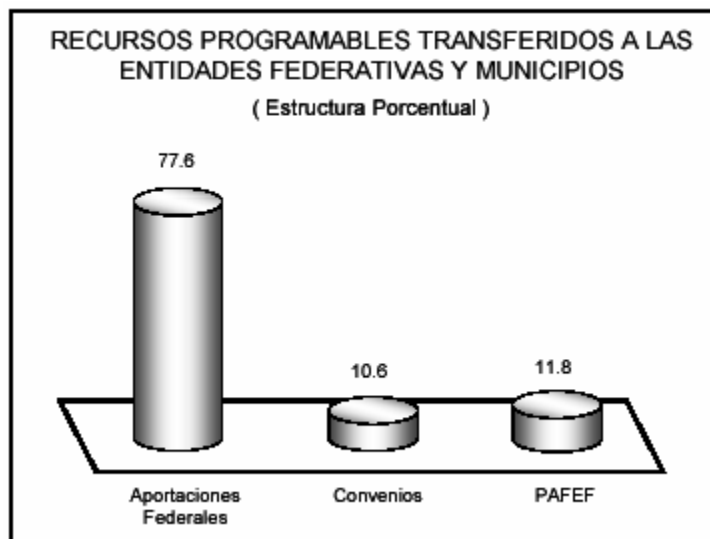
Bajo este contexto, a las Entidades Federativas y Municipios se otorgaron recursos federales por 677 mil 374.6 millones de pesos, cifra mayor a la esperada en 6.2%.

Del total, 58.8% correspondió al gasto programable federalizado y 41.2% a participaciones de ingresos federales.

El gasto programable federalizado registró un monto de 398 mil 482.2 millones de pesos, de los cuales 77.6% se asignaron por medio de provisiones y aportaciones federales –Ramo 25 y 33- 11.8% a través del PAFEF y 10.6% a través de convenios celebrados con los gobiernos de los Estados por parte de Secretaría de Ecuación Pública (SEP), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social,

Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

En comparación con el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, tal cantidad fue superior en 33 mil 319.8 millones de pesos, debido, principalmente a los recursos destinados a apoyar los programas y proyectos de infraestructura y equipamiento en las Entidades Federativas, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 19, fracción I del PEF.



318

Los recursos transferidos a las Entidades Federativas y Municipios a 2005 fueron los siguientes:

³¹⁸ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005*. Op. Cit. p. 77.

TRANSFERENCIA DE RECURSOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

(Millones de Pesos)

CONCEPTO	PRESUPUESTO			Variaciones Respecto a:		
	2004	2005		Presupuesto Original	2004	
	Ejercido	Original	Ejercido	Importe	%	% Real*
GASTO FEDERALIZADO	605 334.2	637 634.0	677 374.6	39 740.6	6.2	6.1
Gasto Programable	365 444.0	365 162.4	398 482.2	33 319.8	9.1	3.4
Previsiones y Aportaciones Federales 1/	275 764.7	307 168.5	309 173.0	2 004.5	0.7	6.3
Ramo 33	258 830.9	271 082.9	289 756.9	18 674.0	6.9	6.2
Ramo 25	16 933.8	36 085.6	19 416.1	(16 669.5)	(46.2)	8.7
Convenios	39 984.8	37 607.9	42 363.3	4 755.4	12.6	0.5
SEP (Recursos Federalizados)	31 994.6	28 887.5	34 030.4	5 142.9	17.8	0.9
SAGARPA (Alianza para el Campo)	7 059.1	7 784.5	7 234.0	(550.5)	(7.1)	(2.8)
SEMARNAT (Comisión Nacional del Agua)	931.1	935.9	1 098.9	163.0	17.4	11.9
Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2/	49 694.5	20 386.0	46 945.9	26 559.9	130.3	(10.4)
Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	239 890.2	272 471.6	278 892.4	6 420.8	2.4	10.3

* Deflactado con el índice de precios implícito del producto interno bruto.

1/ Incluye aportaciones al ISSSTE y FOVISSSTE.

2/ En ejercicio 2004 y 2005 incluye recursos entregados a las entidades federativas a través del FIES.

FUENTE: Original, PEF 2005; ejercicio 2004 y 2005, Ramos y Dependencias de la Administración Pública Centralizada.

319

Las aportaciones efectuadas a través del Ramo 33, resultaron por arriba de lo programado en 18 mil 674.0 millones de pesos, en tanto que las correspondientes al Ramo 25, se ubicaron por debajo de la meta en 16 mil 669.5 millones de pesos, lo cual obedeció al traspaso de recursos de un ramo a otro, de acuerdo a la dinámica presupuestaria que se aplica en el manejo de las provisiones para cubrir aumentos salariales.

De las erogaciones adicionales al Ramo 33, 99.4% se asignó por medio del FAEB y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), básicamente para cubrir incrementos salariales y prestaciones al personal médico, docente y administrativo de los Estados, así como la creación de plazas.

³¹⁹ *Ibidem.* p. 78.

**RECURSOS DESCENTRALIZADOS A TRAVÉS DEL RAMO 33
 APORTACIONES FEDERALES
 (Millones de Pesos)**

CONCEPTO	PRESUPUESTO		
	2004 Ejercido	2005 Original	2005 Ejercido
TOTAL	258 830.9	271 082.9	289 756.9
FAEB	162 265.2	163 789.1	180 571.1
FASSA	34 532.1	36 257.0	38 042.6
FORTAMUNDF	24 097.6	26 405.7	27 303.0
FAIS	23 511.6	26 639.1	26 639.1
FAM	7 655.4	9 462.1	8 673.7
FASP	3 500.0	5 000.0	5 000.0
FAETA	3 269.0	3 529.9	3 527.4

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

320

Vía convenios se canalizaron a las Entidades Federativas 42 mil 363.3 millones de pesos, cantidad superior en 12.6% a la esperada. Del total, 80.3% se canalizó a través de la SEP; 17.1 a SAGARPA; y el resto, 2.6% a la SEMARNAT, mediante la Comisión Nacional del Agua (CNA).

**RECURSOS DESCENTRALIZADOS POR MEDIO DE CONVENIOS
 (Millones de Pesos)**

RAMO	PRESUPUESTO		
	2004 Ejercido	2005 Original	2005 Ejercido
TOTAL	39 984.8	37 607.9	42 363.3
SEP	31 994.6	28 887.5	34 030.4
SAGARPA	7 059.1	7 784.5	7 234.0
SEMARNAT -CNA-	931.1	935.9	1 098.9

FUENTE: Original, PEF 2005; ejercido 2004 y 2005, Dependencias de la Administración Pública Centralizada.

321

³²⁰ *Idem.*

³²¹ *Idem.*

Así, con los Convenios establecidos en el sector educativo, se concedieron 34 mil 30.4 millones de pesos, lo que implicó rebasar en 17.8% lo aportado, esto es una ampliación neta por 5 mil 142.9 millones de pesos. De tal monto, 61.7 se dirigió a las Universidades Públicas Estatales; 14.8% a los Colegios de Bachilleres en las Entidades Federativas; 14.5% a los Institutos Tecnológicos Federales, y el restante 9.0% a otras instituciones.

RECURSOS DESCENTRALIZADOS A TRAVES DE LA SEP
(Millones de Pesos)

CONCEPTO	PRESUPUESTO		
	2004 Ejercido	2005 Original	2005 Ejercido
TOTAL	31 994.6	28 887.5	34 030.4
Universidades Públicas Estatales	21 687.0	22 996.5	26 169.0
Instituciones Educativas Descentralizadas de los Estados	4 703.4	2 297.8	2 630.5
Colegios de Bachilleres en las Entidades Federativas	3 184.2	2 678.1	3 441.7
Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio	1 559.5	78.0	63.5
Universidades Tecnológicas	860.5	837.1	981.0
Institutos Tecnológicos Federales			744.7

FUENTE: Original, PEF 2005; ejercido 2004 y 2005, Secretaría de Educación Pública.

322

Para apoyar los programas de Alianza para el Campo, se transfirieron a las Entidades Federativas 7 mil 234.0 millones de pesos, 7.1% menos de los presupuestado. De dicha cantidad, 35.2% se orientó a los programas de desarrollo

³²² *Ibidem*, p. 79.

rural; 26.4% a los de fomento agrícola; 14.8% a los de fomento pecuario; 11.6% al programa pesquero; 10.7% a la sanidad y 1.3% a otros programas:

**RECUSOS DESCENTRALIZADOS POR LA SAGARPA
-ALIANZA PARA EL CAMPO-
(Millones de Pesos)**

PROGRAMA	PRESUPUESTO		
	2004 Ejercido	2005 Original	2005 Ejercido
TOTAL	7 059.1	7 784.5	7 234.0
Desarrollo Rural	3 324.0	3 657.4	2 545.2
Agrícolas	1 564.7	2 069.2	1 907.6
Pesca	734.3	1 132.9	836.8
Sanidad	676.7	282.2	772.8
Pecuarios	675.0	617.0	1 072.7
Otros	84.4	25.8	98.9

FUENTE: Original, PEF 2005; ejercido 2004 y 2005, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

323

Los recursos otorgados mediante el PAFEF sumaron 46 mil 945.9 millones de pesos, cifra mayor a la autorizada en 26 mil 559.9 millones de pesos, lo que se explica por los recursos destinados a apoyar los programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las Entidades Federativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, fracción I del PEF.

Por lo que, el pago de participaciones a las Entidades Federativas ascendió a 278 mil 842.4 millones de pesos, monto superior al pronóstico en 2.4%, como resultado de una RFP mayor a la prevista, derivada de la favorable evolución de los precios del petróleo y del IVA.

³²³ *Idem.*

Respecto a la deuda pública, el registro de obligaciones y empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios en la SHCP se inicia a partir del año de 1993, de conformidad con el Artículo 9 de la LCF y su Reglamento, se deben apegar a lo dispuesto por la Constitución Federal, la LCF (reformada el 15 de diciembre de 1995 y el 15 de octubre de 2001) en su Artículo 9 y en el Reglamento de este último.

Al respecto, el Artículo 9 de la LCF establece:

“Las participaciones que correspondan a las entidades y los municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Estados o Municipios, con autorización de las legislaturas locales, e inscritas a petición de dichas entidades ante la SHCP en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas 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”³²⁴.

Dentro del nuevo marco normativo, respecto a la deuda pública, ahora la SHCP ya no puede aplicar la garantía de afectación en participaciones, salvo para los créditos anteriores y los que continúan vigentes y que fueron contratados antes de las reformas en comento.

Hoy en día, el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios es eminentemente declarativo y para fines estadísticos.

Actualmente, la deuda que se contrate tanto por los Estados como por los

³²⁴ LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 2005, Artículo 9.

Municipios debe ser previamente calificada de lo contrario no se autoriza, de igual forma, para poder recapitalizarla los criterios que se aplican son más estrictos.³²⁵

Todo esto ha permitido la creación de la figura del fideicomiso maestro, mismo que ya se comentó específicamente en el caso del Estado de Morelos, instrumento que se ha convertido en un mecanismo seguro de pago de las obligaciones financieras, en sustitución del esquema de garantía de pago efectuado por la SHCP, lo que en nuestra opinión ha sido un acierto porque permite al Estado hacerse responsable del ejercicio presupuestal y eliminar la discrecionalidad en la contratación de empréstitos, además de brindar confianza a los tenedores de los CPO's. La SHCP ha logrado que en una sola ventanilla se de atención a Estados y Municipios, incluyendo el registro de obligaciones y empréstitos de las Entidades Federativas, aún cuando la inscripción no es obligatoria, ya que no puede realizar ejecución de las participaciones afectadas en garantía, salvo las contratadas antes de la reforma, por lo que el fin del registro es meramente estadístico.³²⁶

Bajo este contexto, es indispensable un esquema normativo que regule las operaciones financieras para evitar sobreendeudamientos que generen crisis financieras locales que necesariamente, impactarán a nivel nacional.

³²⁵ Cfr. SANDOVAL Galindo, Luis Edmundo. *“Para efectos presupuestales, el endeudamiento a corto plazo de los gobiernos locales ¿debe considerarse como deuda?”*. REVISTA INDETEC *“Edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003”*. Op. Cit. pág. 11.

³²⁶ Cfr. BANDA Ortiz, Humberto. *“Modelos de crisis de tipo de cambio y su aplicación a la crisis mexicana de 1994”*. REVISTA MEXICANA DE ECONOMÍA Y FINANZAS-REMEF (*Mexican Journal of Economics and Finance*). Ed. Tecnológico de Monterrey-Campus Ciudad de México, Vol. 3, N° 2, junio 2004.

Uno de los principales logros en materia de deuda pública de Entidades Federativas y Municipios son, la creación del Fideicomiso Maestro, el fortalecimiento del ROE y la protección y bursatilización como fuente de financiamiento alternativo para los gobiernos locales, en donde hay que reconocer que uno de los logros más importantes es que se obliga al Estado o Municipio a eficientar sus esquemas de recaudación y mejorar sus modelos administrativos, toda vez que si no hay equilibrio en sus finanzas, no pueden ser autorizados para generar la contratación de deuda.

Por otra parte, cabe señalar que en la contratación de la deuda pública juegan un papel muy importante las Agencias Calificadoras. Los criterios que dichas agencias toman en consideración son: A partir de la calificación que se otorga a la deuda de México como Estado, el nivel de calificación es similar entre las agencias calificadoras, esto es que consideran a la “Triple A” como la capacidad crediticia más alta y con menor posibilidad de pérdida de crédito, en relación a otras entidades.

La Agencias Calificadoras Standard & Poor’s y Duff-Phelps y Fitch, asignan signos de más (+) o de menos (-) para destacar su calidad, oposición relativa dentro de cada nivel. Cuando una calificadora cambia la posición de calificación del Estado o Municipio, se apoya en el manejo adecuado de su deuda, los índices de crecimiento económico, su desempeño financiero y el adecuado manejo de su

administración.³²⁷

Las Agencias Calificadoras dan a conocer de manera continua la lista de calificaciones de cada entidad o Municipio evaluado, generalmente se generan nuevas listas a partir de la mejora de su capacidad de generar ingresos propios, porque existen cambios en las perspectivas económicas, etc.

Para una visión más clara, se presenta el siguiente cuadro:

Entidades Federativas y Municipios Mejor Calificados Durante 2003 *

Entidad Federativa Municipio	Moody's Investors Service	Standard & Poor's	Duff-Phelps y Fitch
Promedio Nacional	Aaa	AA+	AAA
Aguascalientes		AA	AA
Aguascalientes (Municipio)	Aa2	AA+	
Baja California		AA-	
Coahuila		AA	AA
Chihuahua			A+
Guadalajara		AA	AA-
Guanajuato	Aa1	AA	
Hidalgo			A+
León	Aa3	AA	
Mérida	Aa3	AA-	
Michoacán			A+
Monterrey	Aa3	AA	
Nayarit	Aa3		
Puebla	Aa3	A+	A+
Puebla (Municipio)			AA-
Querétaro		A+	
Querétaro (Municipio)		AA	AA
Saltillo			AA-
San Pedro Garza García	Aa3		AA
Tabasco	Aa3		A+
Tamaulipas	Aa2	AA-	
Tijuana		AA	AA-
Tlalnepantla	Aa3	AA	
Tlaxcala	Aa3		
Veracruz		A+	A+
Zapopan	Aa3	AA	

* Las calificaciones otorgadas corresponden a diversas fechas que se actualizan constantemente debido a que las agencias emiten una calificación cuando evalúan que el estado o el municipio mejora, mantiene o enfrenta otras perspectivas económicas, alternativas financieras y administrativas, y capacidad para generar ingresos propios, principalmente.

Fuente: Elaborado con base en información de las agencias calificadoras.

³²⁷ <http://www.indetec.gob.mx> (Voz: Agencias Calificadoras, deuda pública)

Como se puede observar, la información financiera con la que trabajan las agencias calificadoras son un elementos importante para la toma de decisiones, por lo que es necesario que dicha información, se pueda comparar pero esto sólo será posible si se homologa la información de la cuenta pública, tanto de los Estados como de los Municipios, porque no obstante que desde 1996 existe un subgrupo de trabajo dentro de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, integrado por varias Entidades Federativas, aún no se logra el grado de armonización necesaria en los criterios.

Lo que hace necesario que el tema de la auditoria integral sea retomado en México, porque, si bien no tiene nada de novedoso en el País, sí hay desinterés en su aplicación, en 1994 se constituyó la Academia Mexicana de Auditoria Integral, A.C., en adelante AMAI, con la idea básica de constituir un ente independiente de las esferas de gobierno con fines eminentemente de investigación en la materia con un carácter interdisciplinario.

Al respecto, un miembro de la AMAI, planteó en 2001 la relación entre la auditoria integral y de desempeño, las cuales consisten en:

- La auditoria integral contiene un componente denominado evolución del desempeño, en donde no necesariamente se busca localizar amenazas de carácter externo, no es necesario que el auditor del desempeño prepare un diagnóstico inicial, tampoco está obligado a estimar el beneficio económico

potencial que una organización puede esperar de su intervención, por lo que la auditoria del desempeño puede circunscribirse a describir los resultados de sus evaluaciones y no necesariamente implica la emisión de recomendaciones. Es decir, se busca identificar el crecimiento y el desarrollo obtenido con una confiabilidad absoluta de la información financiera.

Actualmente en la Administración Pública en México "...se efectúan auditorias al desempeño con el afán de fortalecer el sistema de evaluación gubernamental del Poder Ejecutivo, y cuyo enfoque se orienta a la determinación de las causas de las desviaciones, sus efectos, riesgos en el corto y mediano plazo, y la recomendación de acciones que coadyuven a lograr una mejor administración"³²⁸.

Por lo que esta visión debe cambiar, y no es el pretender aventurarnos a un nuevo esquema, esto ya ha sido probado en países como Nueva Zelanda, Canadá.

Baste referir que Nueva Zelanda, constituye un caso exitoso de recuperación del desarrollo nacional, al ser el quinto país con mejor nivel de vida al principio de los años cincuentas; tuvo un declive importante que lo ubicó en la posición 25, al final de los años ochenta a causa de una economía con dos décadas de déficit fiscal, tuvo un crecimiento notable del endeudamiento público y del nivel del gasto público en relación con el PIB, aunado a una falta de eficiencia y efectividad en las acciones de gobierno y una deficiente política social.

³²⁸ ROSALES Jiménez, Oscar. *¿Rendir cuentas o ser fiscalizado?: Búsqueda de opciones para un gobierno responsable*. Publicación Independiente, 2006 p. 9.

En ese déficit financiero y de desempeño en el ejercicio fiscal 93-94 efectuó también una reforma al sector público, buscó una estabilidad de precios, una reforma fiscal, estabilidad en el mercado laboral, apertura de competencia interna y externa, establecimiento de metas sociales específicas y un sector público con orientación de mercado, a la par, se dio una alta producción de normas en materia de políticas públicas y presupuestarias para mejorar el desempeño del sector público y privado, lo cual implicaría un buen desempeño macroeconómico. Se expidió la Ley de Finanzas Públicas, la cual obligó al gobierno central Neocelandés a preparar sus estados financieros en conjunto y sobre bases acumulativas (no flujo de efectivo). Por lo que, este ordenamiento requiere que los estados financieros se preparen dentro de los dos meses siguientes al cierre del año fiscal (junio 30) y que la oficina del Auditor General complete la revisión en un mes más, de modo que en el mes de septiembre ya estén dictaminados.

Y el nuevo esquema es necesario que se implemente en México, no es posible que se mantengan datos del gobierno federal con un atraso de hasta dos años, porque las Entidades Federativas no reportan a tiempo sus registros, por lo que, a partir de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, puede propiciar agilizar la revisión de la cuenta pública, aún cuando esto tiene que evolucionar de manera gradual, consideramos que constituye un factor que facilitará el proceso para que se preparen estados financieros del gobierno como un todo sobre bases acumulativas.

Esto implicaría imaginar que en México tendríamos "...la posibilidad de echar un vistazo a una contabilidad solidamente estructurada que diera cuenta y razón de:

- Los resultados (pérdidas o ganancias) obtenidos en un año en virtud del manejo de los ingresos públicos, los costos reales de la prestación de los servicios públicos, los gastos fijos y variables inherentes a la gestión pública, y el impacto financiero derivado de la administración de los dineros nacionales.
- Los bienes y derechos de todos los mexicanos bajo la responsabilidad de los gobiernos federal, estatal y municipal, del incremento de su valor intrínseco o de su demérito en función del tiempo de utilización de aprovechamiento.
- Los compromisos y obligaciones reales y contingentes a corto y a largo plazo, asumidos frente a otros gobiernos, organismos multilaterales inversionistas extranjeros directos de bolsa, integrantes de la burocracia en cuanto sujetos de seguridad social y, por supuesto, la banca comercial y los proveedores de bienes y servicios del sector privado; y,
- La riqueza patrimonial de la Nación lograda como consecuencia de rendimiento obtenido por los gobiernos a causa de la inversión apropiada de los recursos públicos que le son encomendados"³²⁹.

³²⁹ *Ibidem.* p. 15 y 16.

Todo lo referido, seguramente nos brindaría un mayor número de elementos para la adecuada toma de decisiones, a partir de datos confiables, que además tendrían un efecto multiplicador, tanto en las Entidades Federativas como en los Municipios, lo que daría mayor transparencia del manejo de los recursos públicos además de que la fiscalización superior tendría la posibilidad de efectuar en un breve lapso, la preparación y revisión de la cuenta pública, y no como actualmente con plazos muy largos; baste recordar que el registro presupuestario se cierra en febrero del año siguiente al ejercicio fiscal de origen, la integración y presentación de la cuenta pública se hace en los primeros diez días junio de ese mismo año posterior al original; y el informe del resultado de la revisión hasta el 31 de marzo del año inmediato posterior. Incluso actualmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece en su artículo 82, fracción XI:

“Artículo 82.-

XI. De los recursos federales que se transfieran a las entidades federativas mediante convenios de reasignación y aquéllos mediante los cuales los recursos no pierdan el carácter de federal, se destinará un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos, en los términos de los acuerdos... y,
XII. ...los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales.”

Recordemos que los recursos que transfieran las dependencias o Entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, no pierden el carácter federal, por lo que, son auditables bajo el esquema referido.

3.4. LA COORDINACIÓN HACENDARIA. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS.

La voz hacienda "...tiene su origen en el verbo latino *facera* aún cuando algunos sostienen que deriva del árabe '*crásena*' que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública, significa toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención al gasto y a los ingresos pertenecientes a las entidades públicas.

Las Hacienda Pública en general se conforma en cualquiera de sus esferas gubernamentales, con los recursos y bienes... con que cuenta; así como con la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público, para alcanzar los objetivos de la comunidad y del gobierno. A los anteriores recursos se agregan los derivados del crédito y de la deuda pública"³³⁰.

Por lo que se afirma que la hacienda pública se configura con el conjunto de bienes e ingreso, o la suma de bienes, ingresos y deudas del Estado.

Desde un punto de vista administrativo, la hacienda pública se concibe como la actividad financiera que el Estado desarrolla para alcanzar sus fines (fundamentalmente el económico que le permite satisfacer las necesidades de la colectividad, las cuales se traducen finalmente en el bien común).

³³⁰ FUENTES Quintana, Enrique. Cit. por CORONA, Juan F., *et. al.* "Introducción a la Hacienda Pública". 3a ed., Ed. Barcanova, Temas Universitarios, España, 1991, pág. 7.

Dicha actividad financiera se manifiesta cuando el ente gubernamental realiza funciones relacionadas con la obtención de ingresos, la administración de su patrimonio, el ejercicio del gasto y manejo de la deuda pública.

Así, la Hacienda Pública es definida como el "conjunto de elementos económicos que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación entre ellos"³³¹.

Por lo que, en una concepción integral, "La Hacienda Pública comprende todo lo relacionado a la economía del sector público en cuanto éste actúa en un sistema de economía mixta. Su funcionamiento incluye no sólo la financiación, sino también una fuerte incidencia en el nivel y asignación de los recursos, la distribución de la renta y el nivel de actividad económica"³³².

Por lo que, "El papel de la hacienda pública de un país está íntimamente relacionado con la función del Estado en la dirección del proceso económico nacional. En México, país caracterizado por un sistema de economía mixta donde la intervención gubernamental dentro del proceso económico adquiere una particular significación, la hacienda pública juega un papel muy determinante dentro de la política económica actual"³³³.

³³¹ FUENTES Quintana, Enrique. *Op. Cit.*, pág. 8.

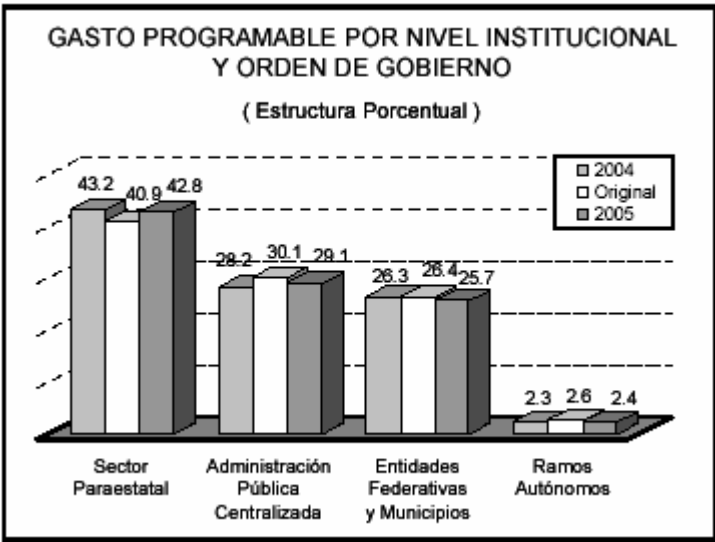
³³² MUSGRAVE, Richard A. y PEGGY B. "*Hacienda Pública, teórica y aplicada*". Ed. Mc Graw Hill, España, 1992, pág. 4.

³³³ INDETEC, "*La Hacienda Pública en México. Estructura, normatividad y administración*". Ed. INDETEC, México, 1989, pág. 20.

La Hacienda Pública en los municipios configura el principal instrumento financiero, mediante el cual los ayuntamientos se apoyan para cumplir con su obligación de generar el desarrollo local y, por ende, el bien común de sus habitantes mediante la prestación de servicios públicos que el propio artículo 115 de nuestra Constitución establece que tiene a su cargo el Municipio.

Así, la Hacienda Pública Municipal, tiene varias definiciones dependiendo del ángulo en que se aborde el concepto. Desde un punto de vista económico, se conforma por los bienes muebles e inmuebles que le pertenezcan, el rendimiento de sus bienes, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor.

En el siguiente cuadro, se aprecian variaciones en el gasto ejercido y el aprobado, lo cual se justifica en virtud de que los datos son consolidados y se deducen algunos conceptos para evitar duplicidad:



Desde un punto de vista administrativo, la Hacienda Pública Municipal se concibe como la actividad financiera que realiza el ente gubernamental en tres áreas: Ingreso, Gasto y Patrimonio.³³⁴

Sin embargo, también se identifica dentro del Derecho Financiero, otra área que es la Deuda Pública, la cual si bien es cierto guarda una estrecha relación tanto con el ingreso como con el gasto, tiene características especiales que requieren de un tratamiento administrativo individualizado.³³⁵

³³⁴ Los conceptos de patrimonio y Hacienda Municipal con frecuencia se confunden o se identifican como sinónimos, situación que no es del todo correcta, porque ambos términos se refieren al mismo tema pero el patrimonio se identifica como el género y hacienda como especie. El concepto patrimonio es más amplio que el de hacienda, este último implica la idea de recursos económicos, el numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer su sostenimiento y atender sus funciones; la hacienda entonces forma parte del patrimonio y no éste de aquélla. En nuestra Carta Magna, se establece en el artículo 115, fracción II "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley". El mismo artículo establece en su Fracción 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..." postura con la que coincidimos, ya que en una interpretación gramatical de la disposición en comento, encuentra plenamente sustento. Cfr. QUINTANA Roldán, Carlos. *"Derecho Municipal"*. Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 385 y 386. Por patrimonio entendemos "el conjunto de elementos materiales tanto del dominio público, como del privado, bienes y derechos, e ingresos, cuya titularidad es el propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos... como personas jurídicas e Derecho Público, las entidades federativas y los municipios tienen necesidad de contar con un patrimonio para el cumplimiento de sus cometidos". ACOSTA Romero, Miguel. *"Teoría general del Derecho Administrativo"*. Ed. Porrúa, México, 1981, pág. 547 y 554. "Por lo que respecta a la voz hacienda, ésta derivada del verbo latino facera aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe ckásena, que significa cámara del tesoro el calificativo de pública hace mención a ingresos y gastos de las entidades del gobierno" ROSSY, cit. por GARZA, Sergio Francisco de la. *Op. Cit.*, pág. 67. Así tenemos que el concepto de Hacienda Pública, por primera ocasión se le refiere en el Derecho Español al crear la Secretaría de Hacienda Felipe V. Cfr. HALLIVIS Pelayo, Manuel. *Op. Cit.* pág. 159. Hacienda en el Sector Público "es el conjunto de bienes, propiedades y derechos del gobierno federal" Secretaría de HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental. *"Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal"*. Ed. SHCP. México, s/a, pág. 210.

³³⁵ Cfr. SEDAS Ortega, Cecilia. *"Alternativas de coordinación y colaboración intermunicipal y con los Estados en materia hacendaria"*. Ed. INDETEC, México, 2001, pág. 97 y 98.

Desde el punto de vista constitucional, de conformidad con el Artículo 115, la Hacienda se integra "De los rendimientos de sus bienes, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, de las contribuciones que los Estados les confieran en materia de propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, de las participaciones federales a que tengan derecho conforme a la ley y de los ingresos derivados de los servicios públicos a su cargo."³³⁶

En una óptica jurídico-constitucional, la Hacienda Pública Municipal se integra por el conjunto de recursos financieros que obtiene este nivel de gobierno vía fuentes de ingresos, mismos que el propio artículo 115 establece, por lo que es innegable el vínculo que se constituye entre la hacienda y el ingreso.

La propia Fracción IV del artículo constitucional multicitado, en su último párrafo, establece: "...Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles", lo que implica que son los propios municipios los que deciden qué hacer con sus recursos, aún cuando sólo con los propios, porque los que derivan de participaciones o aportaciones es la Federación y la legislatura local quienes los determinan.

Por lo que sin lugar a dudas, las principales vertientes hacendarias son el ingreso y el gasto.

³³⁶ Cfr. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 2005, Artículo 115.

Así para unos "Hacienda Pública es una disciplina... un conocimiento científico mediante cuyas normas los organismos públicos cubren sus necesidades financieras, buscan al mismo tiempo formas y procedimientos para encontrar la mejor manera de distribuir la riqueza pública. Por eso se habla de ciencia de la hacienda, como concepto sinónimo de ciencia de las finanzas públicas"³³⁷.

También se identifica a la Hacienda Pública como el conjunto de organismos gubernamentales que se encargan de obtener los ingresos, su administración y ejercicio, es decir, su egreso.

Por lo que, partiendo de que "El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es aquél conforme al cual se distribuyen ingresos entre la Federación, Estados y Municipios; se delimitan competencias entre estos tres niveles de gobierno, en lo que toca tanto al ejercicio de facultades legislativas tributarias, como en lo referente a actividades administrativas, y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles"³³⁸.

La Coordinación Fiscal Federal consiste entonces en la armonización del ejercicio de las facultades tributarias y la concertación de las relaciones fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas. Hablar de una Coordinación Hacendaria,

³³⁷ MABARAK Cerecedo, Doricela. "*Derecho Financiero Público*". 2ª ed., Ed. Mc Graw-Hill, México, 2000, pág. 7.

³³⁸ HOYO D'adonna, Roberto. "La coordinación fiscal en México". Ponencia Seminario con la Fundación Alemana, diciembre 10-14, 1984, s/pág.

implica la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias, de ingreso, gasto y deuda; así como la concertación de las relaciones intergubernamentales en materia hacendaria.

3.4.1. LA COORDINACIÓN HACENDARIA Y LA CONAGO.

La “Conferencia Nacional de Gobernadores” (CONAGO), integra a todos los gobernadores y crea un frente común contra el Gobierno Federal. Es decir, cuestionan la distribución de los recursos nacionales a través de las participaciones federales a las Entidades Federativas, además de proponer una nueva legislación en materia tributaria y, por supuesto, establecer esquemas de negociación entre los diferentes factores que integran la realidad política y económica del país.

En una primera etapa, la CONAGO, se denominó “Asociación Nacional de Gobernadores” (ANAGO), y sus fundadores fueron los gobernadores perredistas (Baja California Sur, Nayarit, Tlaxcala, Zacatecas) y la Jefa de Gobierno del Distrito Federal.

El primer antecedente de la ANAGO fue cuando en octubre de 1999, el gobernador de Tlaxcala, en rueda de prensa, informó de la Constitución de la

Asociación Nacional de Gobernadores³³⁹, el objetivo que se señaló, fue el de llevar a cabo un mayor acercamiento con el Gobierno Federal, señalándose además que era un organismo apartidista.

El segundo antecedente público lo tenemos el 7 de diciembre de 1999, en el momento que se negociaba el presupuesto de egresos de la Federación para el año 2000, los once gobernadores se presentaron a la Cámara de Diputados con la petición de que se creara el “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”, así se constituye éste en el antecedente de la CONAGO. Ya en el mes de julio del 2000, los 21 mandatarios estatales del PRI, decidieron conformar un frente opositor, después de una semana de haber perdido la Presidencia de la República, el grupo de gobernadores priístas se planteó como objetivos:

- Enfrentar de manera conjunta cualquier negociación política con el futuro gobierno.
- Buscar las mejores condiciones presupuestales para sus entidades.
- Transformarse en el sector con mayor fuerza para impulsar los cambios en el partido.

³³⁹ REFORMA DIARIO. Entrevista de Juan Ramón Nava al Lic. Alfonso Sánchez Anaya, 23 de octubre de 1999.

Todo lo anterior era una clara reacción ante el triunfo del partido de oposición y la estrategia del partido de izquierda para hacer frente al Ejecutivo.

El otro hecho importante, fue el que el Gobernador de Zacatecas declaró el 14 de julio de 2000, que existía una propuesta para que se reunieran, misma que fue recibida con agrado por los gobernadores de Tabasco, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo.

Ya para el 10 de diciembre de 2001, el Presidente de la República, se compromete a fortalecer el federalismo, la descentralización y la transferencia de recursos a las Entidades Federativas.

Así, el Presidente de la República otorga reconocimiento a un grupo metaconstitucional, que no tiene un sustento legal que formalice sus gestiones. Por lo que, el siguiente paso fue señalar la fecha de su primera reunión, en donde era obvio que el partido en el poder no podía mantenerse al margen.

Es por ello que el 11 de julio de 2002, se reúne por primera ocasión la Conferencia Nacional de Gobernadores, con la asistencia de todos los gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Así, la CONAGO funciona sin plantearse cuestiones de legitimidad, es decir, es producto de un fenómeno político que opera en la realidad y que inclusive la está modificando.

La CONAGO encuentra sus orígenes en el año de 2001, en el que se celebran las primeras reuniones con motivo de las importantes reducciones presupuestales en rubros como: el PAFEF y el FASP.

Ya para febrero de 2002, se plantearon propuestas concretas de una reforma hacendaria fiscal, ya que había sido excluido de los presupuestos de egresos de 2002 el PAFEF y el FASP, por lo que fue disminuido en un 25%.

Así, la primera Reunión de la CONAGO, contó con la asistencia de 20 gobernadores, 16 del PRI y 4 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), posteriormente el resto de los gobernadores no pudieron mantenerse al margen.

Posteriormente, la CONAGO se reuniría el 31 de octubre en la Ciudad de Durango, para lanzar la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria, a celebrarse el 5 de febrero de 2004 en Cuatro Ciénegas.³⁴⁰

Por lo que, podemos concluir que en el sexenio de Ernesto Zedillo, surge la ANAGO que en un inicio se constituyó como un frente partidista de negociación de un grupo de gobernadores frente al Ejecutivo Federal. Y posteriormente los gobernadores priístas se suman, y más tarde los gobernadores panistas no pueden mantenerse al margen.

³⁴⁰ REFORMA DIARIO. Jueves 9 de octubre de 2003.

Fueron diferentes los intentos por el Ejecutivo de constituirse como líder del grupo, pero no se lo permitieron y optó por otorgarles el reconocimiento, no obstante que la actuación de la CONAGO carece de sustento jurídico.

Así la CONAGO nace con fines eminentemente defensivos ante las disposiciones de la SHCP, pero se consolida con la integración de todos los mandatarios estatales y el establecimiento de una agenda nacional que contempla pasar de una coordinación fiscal a una coordinación hacendaria.³⁴¹

Por lo que, en busca de la autonomía estatal y a fin de de lograr una mayor recaudación y, sobre todo, de resolver los problemas financieros y la dependencia económica con la Federación, la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), que integran las 32 Entidades Federativas Estados de la República Mexicana, elaboraron una serie de propuestas en materia de Federalismo Hacendario para que se incluyeran en la llamada Primera Convención Nacional Hacendaria, que en realidad sería la cuarta si tomamos en consideración las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1932 y 1947, o bien, la Primera del Siglo XXI, para la celebración de dicha Convención se propuso el mes de febrero de 2004. Todos estos Acuerdos quedaron plasmados en la Declaración de "Cuatro Ciénegas" en la que se especifica que los tres niveles de gobierno buscan modificaciones al artículo 124 constitucional, para que se enriquezcan y amplíen las facultades de las Entidades Federativas. Una de las principales propuestas de

³⁴¹ MUÑOZ Fraga, Rafael. “*La CONAGO y el nuevo equilibrio del poder político en México*”. Revista Académica, Facultad de Derecho de la Universidad La Salle. Año II, N° 3, Julio 2004, pág. 159.

los Gobernadores es "la redistribución de competencias para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones presupuestales"³⁴², de conformidad con los documentos ejecutivos presentados por todos los integrantes de la CONAGO.

La CONAGO propuso para la Convención, como temario básico, los siguientes puntos:

1. Gasto Público. Contempla la redefinición y reasignación de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno, presupuesto y fiscalización.
2. Ingreso. Incluye la redistribución de potestades tributarias conforme al nuevo Federalismo; fortalecimiento de las finanzas públicas Federal, Estatal y Municipal; simplificación de la legislación fiscal.
3. Deuda Pública. Financiamiento, banca de desarrollo y sistema pensionario.
4. Patrimonio Público.
5. Modernización y transparencia de la administración hacendaria.
6. Colaboración y coordinación intergubernamentales.

³⁴² <http://www.conago.gob.mx>

Los gobernadores concretaron esta Convocatoria en Coahuila, donde surgió la Declaración de "Cuatro Ciénegas", documento histórico, en el cual los Gobernadores y el Gobierno Federal se comprometían a signar la Convocatoria para una Convención Nacional Hacendaria, y así se declaró inaugurada el 5 de febrero de 2004, misma que tuvo como duración el periodo comprendido entre el 5 de febrero y el 31 de julio de 2004.³⁴³

De acuerdo al esquema organizacional de la Primera Convención Nacional Hacendaria presentado el 14 de noviembre de 2003, el propósito de la Convención era impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo; definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales; así como generar los recursos fiscales necesarios y suficientes dentro de un nuevo Federalismo.

La visión fue realizar la Reforma Hacendaria Integral, que en el mediano y largo plazos se encaminara a una política hacendaria de Estado.

Los objetivos planteados fueron ocho:

1. Lograr un Nuevo Federalismo Hacendario en gasto, ingreso y deuda.

³⁴³ Cfr. <http://www.conago.gob.mx>

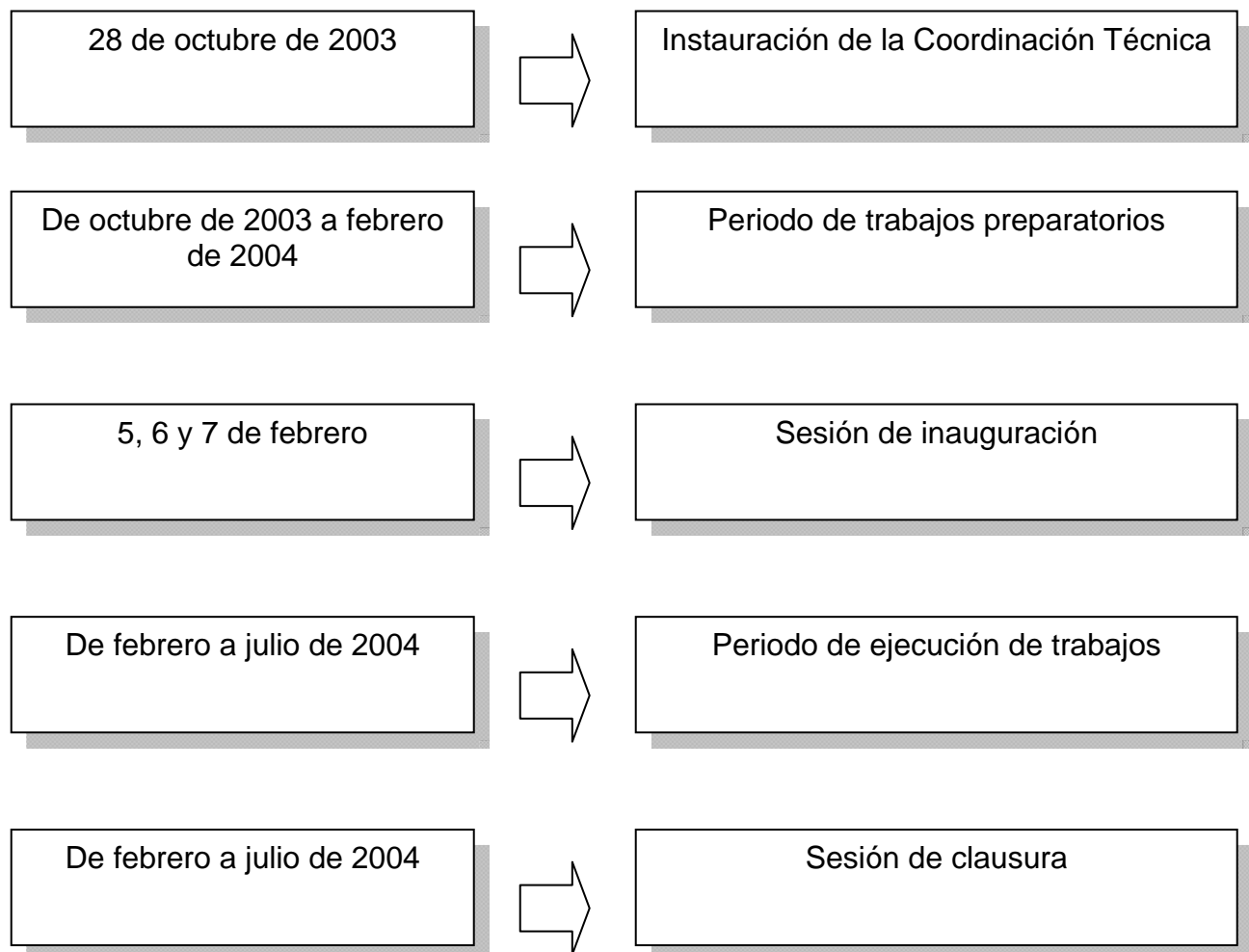
2. Definir responsabilidades de gasto de cada orden de gobierno.
3. Revisar las facultades tributarias de cada orden de gobierno.
4. Simplificar la legislación fiscal para motivar a su cumplimiento.
5. Transparentar y armonizar la información hacendaria.
6. Fortalecer sistemas de rendición de cuentas y control social ciudadano.
7. Integrar capítulo hacendario en la Constitución y revisar legislación.
8. Promover desarrollo y modernización institucional hacendarios.

Los temas referidos son los mismos que se contemplaron en la propuesta de la CONAGO:

1. Gasto Público.
2. Ingreso.
3. Deuda Pública.
4. Patrimonio Público.
5. Modernización y simplificación de la administración hacendaria.
6. Colaboración y coordinación intergubernamentales.

7. Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.³⁴⁴

Ya en la instrumentación se plantearon las fases siguientes:



345

La estructura y función operó y se integró de la siguiente forma:

³⁴⁴ Cfr. <http://www.conago.gob.mx>

³⁴⁵ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, 28 de octubre de 2003.

Consejo Directivo. Integrado por el Presidente de la República, seis Gobernadores, dos Presidentes de Cámaras del H. Congreso de la Unión, cuatro Funcionarios Federales, tres Presidentes Municipales y tres Legisladores Locales. Como órgano decisorio, se encargará de aprobar la metodología y los trabajos preparatorios; designar e integrar las mesas de análisis y propuestas; evaluar las propuestas ejecutivas y, en su caso, aprobarlas como propuestas definitivas; emitir las reglas no previstas en la convocatoria.

Coordinación Técnica. Elaborar trabajos preparatorios; apoyar a los participantes en aspectos metodológicos, de congruencia y técnicos.

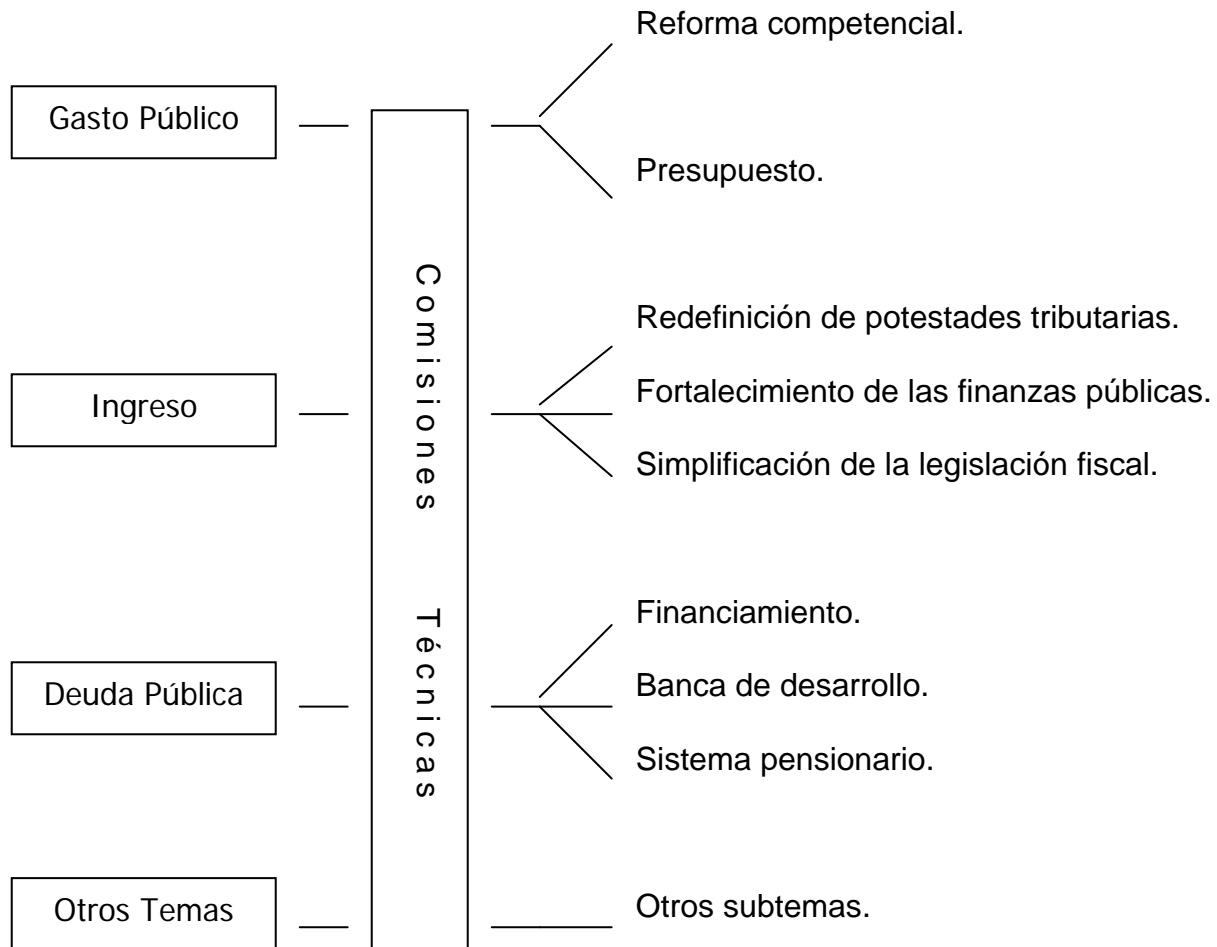
Dirección Ejecutiva. Supervisar operativamente: Actividades logísticas, apoyo administrativo y comunicación social.

De acuerdo con la convocatoria, podrán participar como coadyuvantes, aportando las conclusiones de sus propios estudios y deliberaciones, los representantes debidamente acreditados de:

- Cámaras y otras organizaciones empresariales.
- Instituciones de educación superior.
- Colegios de profesionistas.
- Organizaciones de contribuyentes legalmente constituidas.
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Y

- Sectores involucrados de la sociedad civil.

Las mesas de análisis y propuestas fueron:



El proceso operativo que se acordó fue el siguiente:

La Coordinación Técnica emite y el Consejo Directivo aprueba los trabajos preparatorios:

- Convocatoria.
- Marco de referencia.
- Metodología.

Ofreciendo así las pautas normativas.

Las Comisiones elaboran las *propuestas preliminares*, para la aprobación y ulterior integración por las mesas, generando opciones técnicas de reformas sustantivas.

Las mesas integran las *propuestas ejecutivas* para su aprobación y ulterior consolidación por el Consejo Directivo, obteniendo como resultado concreción táctico-administrativa.

El Consejo emite las propuestas definitivas y las canaliza, en su caso, a las instancias correspondientes para la elaboración de iniciativas legislativas, y así obtener decisiones estratégico-políticas.

En las mesas de análisis y sus respectivas comisiones se realizaron en total 139 reuniones, 4 Foros Técnicos Regionales de Mesa (ingreso 3, deuda pública 1);

3Foros Regionales de las Mesas de Análisis y Propuestas; y, 95 Reuniones de las Comisiones Técnicas.

El diagnóstico general que se presentó es el siguiente:

- Inequitativa distribución de ingresos y gasto entre ámbitos de gobierno.
- Poca eficiencia en la colaboración administrativa.
- Falta de descentralización en México.
- Poco avance en el fortalecimiento del Federalismo Fiscal y desarrollo de las fuentes de ingreso de los ámbitos de gobierno.
- La evolución de la recaudación federal participable, las participaciones y las transferencias federales.
- Altos requerimientos financieros de los ámbitos de gobierno y pasivos contingentes de Estados y Municipios.
- Problemas en el sistema de pensiones federal, estatal y municipal.

- Ineficiencias en los procesos de control, fiscalización y rendición de cuentas en los tres ámbitos de gobierno.

Falta de homogeneidad en la información hacendaria.

Respecto al *gasto público* se plantea la falta de claridad en la asignación de competencias en los órdenes de gobierno, así como indefinición en los alcances de la concurrencia de funciones y atribuciones entre los órganos de gobierno. Por otra parte, el Sistema de Aportaciones no garantiza equidad, genera incentivos adversos a la eficiencia en el gasto y la recaudación; tiene una capacidad limitada para reducir desigualdades regionales.

A nivel estatal y municipal hay una falta de coordinación y mecanismos de planeación conjunta para mejorar el uso de recursos federalizados (Aportaciones, Subsidios y Transferencias), problemas de calendarización de presupuestos estatales y municipales.

Aunado a todo lo referido, es innegable la insuficiencia de ingresos fiscales del país, problema que radica en la centralización de las decisiones de política fiscal; una dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a Petróleos Mexicanos (PEMEX); y, una limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades Federativas.

Bajo este contexto, es necesario reconocer que existe una subutilización de la capacidad generadora de recursos fiscales de Entidades y Municipios, además de una creciente evasión y elusión fiscal, que la propia Federación fomenta y rechaza.

Otro rubro importante lo constituye la deuda pública, problemática que se enfrenta a nivel local de la siguiente forma:

- Las Leyes Estatales en materia de deuda pública difieren entre si, además de ser elevado el déficit actuarial de los sistemas de pensiones, lo que hace necesario que se modifique el sistema de pensiones.

De tal suerte que es necesario impulsar un mayor desarrollo de operaciones de mercado, ya que actualmente no existe acceso libre o regulado al crédito externo para Estados y Municipios.

Respecto a la Colaboración y Coordinación Intergubernamental el diagnóstico es el siguiente:

- El Sistema de Coordinación Fiscal muestra signos de agotamiento que superan sus anteriores beneficios.

- La colaboración administrativa no ha tenido avances significativos que favorezcan:
 1. El desarrollo administrativo.
 2. Combate a la evasión y elusión fiscal.
 3. Programas conjuntos de optimización recaudatoria.

- Los esquemas de descentralización de gasto carecen de mecanismos eficaces que resuelvan los nuevos requerimientos financieros en cada sector, ya que algunos criterios de distribución de transferencias neutralizan esfuerzos recaudatorios y desincentivan el combate al rezago social.³⁴⁶

Lo que nos permite concluir que el actual sistema de Coordinación Fiscal no es el óptimo, pero el problema de fondo radica en un alto centralismo y un nulo esquema de eficiencia en la recaudación local.

3.4.2. NECESIDAD DE CAMBIO EN LAS RELACIONES HACENDARIAS INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO.

En una Federación, la toma de decisiones descentralizada en las esferas inferiores de gobierno generalmente da lugar a una ineficiencia fiscal. El problema se presenta en virtud de que en estas esferas de gobierno es frecuente que se

³⁴⁶ INDETEC. “*Diagnóstico integral de la situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*”. México, 2003, pág. 42.

presenten diferencias entre los ingresos y los gastos, es decir, no guardan relación alguna.

En el rubro de los impuestos, es muy común que se presenten diferencias entre las jurisdicciones, respecto de sus capacidades fiscales. Las jurisdicciones que cuentan con la mayor base fiscal pueden a su vez proporcionar servicios públicos a tasas impositivas más bajas, incluso sus índices de recaudación son más altos.

Esto nos permite afirmar que la toma de decisiones descentralizada en una Federación da lugar a la equidad, pero la pregunta obligada es ¿qué genera entonces el desequilibrio entre la habilidad para captar recursos y las responsabilidades de gasto?, al respecto, las posibles respuestas son:

- Existe una asignación inapropiada de las responsabilidades de recaudación de impuestos y del gasto, es decir, el egreso excede respecto de los ingresos que el Estado obtiene directamente por contribuciones locales ya que la mayor parte de los recursos son por transferencias federales, comportamiento que no es sano para sus finanzas.
- Resulta más eficiente para el Gobierno Federal, recaudar los impuestos a nombre de los Estados, y luego transferirles este dinero para que les permita cumplir con sus respectivas responsabilidades de gasto, evitando distorsiones y competencias interestatales que pueden frenar una recaudación óptima, pero esto genera dependencia e ineficiencia en la recaudación local si todo lo quiere hacer la Federación.

- El Gobierno Federal maneja la recaudación con más cargas impositivas de las que son necesarias para enfrentar sus responsabilidades fiscales, tales como, una adecuada administración, mantener un sistema tributario armónico y hacer las transferencias suficientes para cumplir con sus metas y objetivos.

Sin embargo, no es suficiente con identificar las repercusiones, lo importante es establecer las causas de fondo, mismas que en nuestra opinión son:

La ausencia de un sistema constitucional definido que limite los campos de acción fiscal de la Federación, Estados y Municipios, aunado al abuso del legislador federal ordinario de determinadas fuentes altamente redituables.

El problema se ha tratado de resolver con la Coordinación Fiscal que tiende a la creación de impuestos federales únicos en cuyos rendimientos se concede una participación porcentual a Entidades y Municipios pero esto debe de rechazarse por constituir un instrumento de centralismo político que a la larga puede llegar a destruir el sistema federalista como forma de organización política... además dicha ley no puede impedir los casos de doble tributación³⁴⁷.

³⁴⁷ Al respecto el maestro Ernesto Flores Zavala sostiene que la doble tributación se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya los establezca una misma entidad, o bien, porque concurren en esa fuente dos o más entidades diversas, y se puede presentar bajo los siguientes aspectos: 1. Cuando una misma entidad impositiva (Federación, Estado, Municipio) establece dos o más gravámenes sobre una misma fuente de impuesto; 2. Cuando concurren en una misma fuente dos o más Estados soberanos; 3. Cuando en los Estados Federales gravan la misma fuente la Federación y los Estados que la integran; 4. Cuando concurren en el gravamen los Estados miembros de la Federación y los Municipios que los integran. FLORES Zavala, Ernesto. *Op Cit.* pág. 307 y 308.

Por lo que hablar de doble tributación implica necesariamente aludir al ingreso, a la utilidad o al rendimiento gravable, debido a que los mismos, al ser objeto de dos o más impactos tributarios, disminuyen en tal forma el ingreso bruto que dejan al contribuyente una percepción neta tan escasa o nula que lo hace contribuir de manera exorbitante o ruinoso rebasando, por ende, toda capacidad contributiva. Situación que es injusta para el contribuyente, además de ser inconstitucional por ser inequitativo, pero esto implica que dicho gravamen sea antieconómico para el Estado y para el gobernado, además de fomentar la evasión fiscal. Todo esto se puede sintetizar en un solo punto, y es que el sistema constitucional es impreciso para el ejercicio de la Potestad Tributaria Federal, Estatal y Municipal.

Se propone entonces pasar de una Coordinación Fiscal, que en esencia atendía sólo a la recaudación de impuestos, a una Coordinación Hacendaria que implica descentralización en el ingreso, egreso y administración de los recursos.

Así la descentralización financiera puede contribuir a la descentralización política, que a su vez creara condiciones para lograr un desarrollo regional menos desequilibrado. Incluso, al acercarse la administración pública a los ciudadanos en las Entidades Federativas y en los Municipios, es probable que se vuelva transparente, que esté mejor informada de la realidad social y favorezca la participación de los ciudadanos. Esta es la razón por la que es muy importante que Estados y Municipios cuenten con los recursos necesarios para coadyuvar al desarrollo económico y social de las comunidades.

“Los Estados han demostrado ser entidades geográficamente delimitadas que pueden administrar muchas funciones con mayor flexibilidad y hacer frente a los deseos heterogéneos de sus habitantes, mucho mejor de lo que lo hace el Estado total”³⁴⁸.

En México, una fuente de ingresos importante para Estados y Municipios es la que se da vía participaciones; sin embargo esto es un círculo vicioso, porque con la recesión, la producción baja, la captación de impuestos federales disminuye y, por lo tanto, el Gobierno Federal reduce las asignaciones a los Estados.

Esta situación se presenta precisamente cuando se incrementa la demanda de ciertos servicios. El resultado puede ser el aumento de endeudamiento estatal.

Por lo que la necesidad de lograr una redistribución del ingreso y la riqueza, a través de una búsqueda de la equidad, no sólo personal sino también territorial o regional, es una función que debe ser examinada como posible objeto de la descentralización financiera.³⁴⁹

Es claro que ciertos servicios son demandados por toda la comunidad, lo cual no permite su descentralización, por ejemplo, la seguridad nacional; pero también estamos claros que hay demandas regionales de infraestructura y servicios

³⁴⁸ RETCHKIMAN Kirk, Benjamín. *Op. Cit.* pág. 103.

³⁴⁹ Cfr. *Ibidem*, pág. 395.

públicos que sólo benefician a residentes de ciertas áreas territoriales, en estos casos es mejor que se brinden por el gobierno local.

De igual forma el crecimiento y la estabilidad económica son y deben ser funciones de la hacienda central, ya que es necesario el implementar políticas macroeconómicas, pero el desequilibrio que existe en la redistribución de la riqueza es muy marcado, baste referir que “el 10% de la población más rica concentró en 1992 el 38.2% del ingreso nacional, mientras que el 10% más pobre obtuvo el 1.6% de ingreso”³⁵⁰.

Bajo este contexto es fundamental que los Estados cuenten con ingresos propios, de tal manera que logren independencia financiera respecto de los recursos federales, llámense participaciones o aportaciones, sin embargo, consideramos que de las dos son menos dañinas las participaciones.

De tal suerte que para lograr la vigencia del Federalismo Fiscal se requiere descentralizar la hacienda pública.

Si paradójicamente algunos de los logros del Sistema de Coordinación Fiscal son los que han propiciado su agotamiento, precisamente porque el Sistema se basa en el acotamiento de las competencias de las Entidades Federativas, con lo que se permite a la Federación controlar los impuestos con mayor potencial. Es decir,

³⁵⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. “*Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares*”. Ed. INEGI, México, 1992, pág. 13.

las participaciones que reciben las Entidades Federativas, mismas que representan un alto porcentaje del total de sus ingresos, son precisamente las que han disminuido la autonomía fiscal de las haciendas locales, y es que a través de las participaciones se hace depender a los gobiernos locales del Presupuesto Federal, lo que constituye un mecanismo de transferencias centralizado del Gobierno Federal hacia los Estados y Municipios, por lo que la alternativa puede ser ampliar las fuentes de recursos tributarios de los Estados, con la transferencia de la administración de impuestos federales a las Entidades Federativas, de tal forma que este esquema permitirá un proceso de descentralización de facultades y competencias de los Estados.

Se requiere en este proceso tomar en cuenta la capacidad de cada autoridad estatal, tanto administrativa como institucional en la atención del campo impositivo y del ejercicio del presupuesto público.

Sin embargo, no debemos olvidar que al contar con nuevas atribuciones y competencias para muchos gobiernos locales quizá les parezca un retroceso, ya que en la década de los años setenta (cuando existía un sistema mixto) se presentaban conflictos entre estados. Por eso es necesario que se contemplen claramente las competencias de cada nivel de gobierno, porque la Coordinación Fiscal entre sus debilidades destacan el que sólo comprende aspectos en materia de ingresos, por lo que la Coordinación Hacendaria debe contemplar el ingreso, egreso, crédito público y la libre administración de los recursos, pues si bien es cierto que el Artículo 115 constitucional establece claramente que el Municipio

administrará libremente su hacienda esto en la práctica no se da, toda vez que gran parte de sus ingresos derivan de las participaciones federales y, en caso concreto de las aportaciones, la Federación es quien determina los criterios de asignación, aplicación e incluso, fiscalización, por lo que podemos afirmar que el Municipio no es libre tributariamente.

La Convención Nacional Hacendaria ha propiciado que se viertan muchas ideas y propuestas para lograr ese proceso de transición y pasar de lo fiscal a lo hacendario, sin embargo, debemos tener claro que los resultados que arrojó la Convención después de sus más de 139 reuniones de trabajo, 7 foros, etc., sólo será un claro diagnóstico de las necesidades que en materia fiscal enfrentan tanto Estados como Municipios, sin embargo, dependerá del Poder Legislativo, en gran medida, que se cristalicen dichas propuestas y alternativas, pero todo esto no será posible si no existe una verdadera voluntad política que permita a los Estados y Municipios fortalecerse y para ello es indispensable, contribuir a solventar las necesidades financieras, entre ellas el déficit actuarial de los distintos sistemas públicos de pensiones; baste referir que al 1° de enero de 1998, el pasivo contingente de los sistemas de pensiones estatales ascendía a 1,537 mil millones de pesos del 2003, equivalente a cerca de 25% del PIB del 2003. Para tener un referente señalaremos que el pasivo laboral contingente de gobiernos estatales es equivalente a más de la mitad del déficit actuarial del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)³⁵¹.

³⁵¹ Cfr. Estudio de Hewitt y Asociados que comprende el 87% de los empleados estatales. <http://www.cnh.gob.mx> (Informe de avances de los trabajos de la Convención).

Para 2006, a nivel nacional, los recursos destinados al pago de pensiones “...registraron un incremento en términos reales de 10.4%. En el caso del ISSSTE y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se incrementaron en 10.3% y 9.2% respectivamente por un mayor número de pensiones y jubilados.

En el caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LFC) aumentaron en 34.7% y 13.6% real por los incrementos salariales del año anterior y de las plantillas del personal jubilado.

Por último, en PEMEX aumentaron en 14.5% real debido a que realizó mayores aportaciones a su fondo laboral respecto a las del año anterior”³⁵²

La forma en que se pueden instrumentar acciones que involucren al Estado y Municipio es establecer un programa de desarrollo administrativo y de productividad de la recaudación de los tributos locales, lo que necesariamente implica ampliar los espacios de colaboración administrativa, consideramos que una buena alternativa es fomentar la colaboración intermunicipal.

El dilema en la relación Federación-Estado, Estado-Municipio, es si dicho vínculo lo realiza bajo un esquema centralizado o descentralizado.

³⁵² SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Primer Trimestre de 2006*. Ed. SHCP, México, 2006, p. 33 y 34

Este conflicto de ideas y sentimientos, y de rivalidad de poderes, entre la Federación y los Estados que por siempre hemos padecido en México, también lo vivió los Estados Unidos de Norteamérica.

Ellos se dieron cuenta que necesariamente los poderes federales requerían cada vez más de nuevas facultades. La Primera Guerra Mundial, su expansión mundial, la Guerra Civil manejada por Lincoln, y muchos sucesos más agitaron a la Federación y empequeñecieron a los Estados.

“En Alemania, la fortaleza de la República Federal de Alemania es producto de su evolución histórica-constitucional, fortaleza que poderosas atribuciones federales... el derrumbe del muro de Berlín, trajo como consecuencia el Tratado de Unificación, mediante el cual, los *Lander* (Nuestros Estados) de Brandeburgo, Mecklemburgo, Antepomeriana, Sajonia, Sajonia-Anhalt, y Turingia, han pasado a formar parte de la República Federal como consecuencia del acuerdo de Adhesión a la República Democrática Alemana.

Alemania y los E.U.A. han estado inmersos en esa confusión de sentimientos y de esferas de poderes. Ambos países advirtieron que la conservación de su Unión Federal iba a depender en una gran parte de la asunción de poderosas responsabilidades bajo el ejercicio competencial de las Instituciones Federales. Pero también advirtieron que *Lander* y los Estados podían dedicarse a colaborar con la Federación en importantes políticas económicas y sociales. En estos

momentos surgen las técnicas de colaboración entre los *Lander* y la Federación en Alemania, y entre los Estados y la Unión, en los E.U.A.

En México esto no se ha querido ver ni aceptar. Se pretende... que los Estados tengan el mismo peso constitucional político que la Federación, cuando es ésta la que maneja las relaciones internacionales, la moneda, el crédito, el ejército, el comercio interior y exterior, el petróleo, las comunicaciones, y el gran porcentaje de la recaudación nacional³⁵³.

Es cierto que tanto en E.U.A., Alemania, Austria, Suiza y Canadá, ya no se vive el Federalismo clásico y ahora viven un Federalismo colaborativo, es decir, los Estados participan en muchas de las tareas que antes eran exclusivas de la Federación, y se tienen buenos resultados por lo que en México si logramos arribar al Federalismo cooperativo a la par, se obtendrá una descentralización que hace posible acercar el poder a los ciudadanos.³⁵⁴

En contrapartida, generalmente caracterizan a un Sistema Centralista las amplias facultades otorgadas a los Estados respecto de los municipios, por lo que las decisiones se toman por personas ajenas a la problemática y necesidades reales del Municipio, lo que genera incongruencias en las acciones que se implementan.

³⁵³ FAYA Viesca, Jacinto. “*El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*”. *Op. Cit.* p. 209 y 210.

³⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 211.

Los *Sistemas Descentralizados*, como el británico o el de los países anglosajones, se caracterizan porque: Los órganos municipales están dotados de amplia competencia, es decir, las propias autoridades locales toman las decisiones respecto a la problemática y necesidades que enfrentan. No hay intermediarios ni sometidos, lo que hay es una clara división de competencias.³⁵⁵

La descentralización implica la existencia de una personalidad jurídica, la concesión por el Estado de derechos públicos a favor de esa personalidad.

La descentralización administrativa constituye el contrapeso de la centralización y tiende a restituir a la Nación, los órganos de la Administración Local, creando centros de administración pública autónomos, donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción geográfica, quienes participan dentro del Poder Ejecutivo.³⁵⁶

En México la Constitución Política establece y reconoce que:

- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para los efectos legales respectivos (Artículo 115, fracción II).

³⁵⁵ Cfr. CAZORLA Prieto, Luis María. “*Temas de Derecho Administrativo*”. 2ª ed., Ed. Ministerio de Hacienda, España, 1979, pág. 140.

³⁵⁶ Cfr. SEDAS Ortega, Cecilia. *Op. Cit.* pág. 181.

- El Municipio Libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y su organización política y administrativa (Artículo 115, Primer Párrafo).
- Los Municipios administrarán libremente su hacienda³⁵⁷, la cual se formará de los rendimientos de sus bienes, de las contribuciones y otros ingresos que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las contribuciones inmobiliarias, las participaciones federales y los ingresos por servicios públicos que les corresponden (Artículo 115, fracción IV).
- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa (Artículo 115, fracción I).

La pregunta es:

³⁵⁷ “Desde el punto de vista económico, la hacienda pública de los municipios se conforma por los bienes muebles e inmuebles que constituyen su patrimonio, por el rendimiento de éste, así como por las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, para solventar los gastos públicos. Desde el punto de vista administrativo, la hacienda pública se concibe como la actividad financiera que el Estado desarrolla para alcanzar sus fines; dicha actividad financiera se manifiesta cuando el ente gubernamental realiza funciones concernientes a la obtención de ingresos, a la administración de su patrimonio, al ejercicio del gasto, y manejo de la deuda pública... La hacienda pública local... es el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta el Estado y el Ayuntamiento, además de las acciones que adopta para la captación de ingresos, para la distribución y aplicación del gasto y para la administración de su patrimonio, incluyendo también las medidas y políticas económico-financieras que implementen para alcanzar sus objetivos de gobierno”. SEDAS Ortega, Cecilia y SANTANA Loza, Salvador. “*Hacia una Ley de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios: Principios jurídicos*”. *Op. Cit.* pág. 60 y 61. Ya en una concepción más amplia e integral “la hacienda pública comprende todo lo relacionado a la economía del sector público en cuanto éste actúa en un sistema de economía mixta. Su funcionamiento incluye no sólo la financiación sino también una fuerte incidencia en el nivel y asignación de los recursos, la distribución de la renta y el nivel de actividad económica”. MUSGRAVE, Richard A. y PEGGY B. *Op. Cit.* pág. 4

¿Por qué si existe el marco jurídico para lograr la descentralización no se lleva a cabo? La respuesta es muy clara, no se quiere reconocer “que el problema fundamental que se plantea en la relación del Estado con los municipios, es indudablemente preservar la integridad de aquél, sin socavar la libertad de éstos”³⁵⁸.

Es decir, las Administraciones Estatales al celebrar convenios o, inclusive en algunas disposiciones jurídicas, restringen en forma sutil la libertad de las propias competencias municipales, aún cuando constitucionalmente no sólo no está permitido, sino que los Municipios son autónomos, es decir, independientes del Estado, en su régimen interior.

Sin embargo, es conocido por todos que la problemática referida se presenta con frecuencia en las relaciones intermunicipales y tomando en consideración que en México contamos con 2427 Municipios, con una diversidad de culturas, ingresos, población, estructura urbana, etc., es innegable que en la relación intermunicipal se tiene un alto potencial para hacer más eficiente el esquema tributario, pero el problema es como pretender que todos los municipios cuenten con la misma infraestructura técnica, urbana, social, económica y jurídica, de aquí la importancia de contemplar estas diferencias en el momento de celebrar convenios a fin de evitar socavar la libertad de alguna de las partes y preservar la integridad de la otra parte.

³⁵⁸ MARTÍNEZ Morales, Rafael. “*Derecho Administrativo*”. 2ª ed., Ed. Harla, México, 1991, pág. 72.

Consideramos que la alternativa puede ser que el Estado o Municipio que celebre un Convenio no debe hacerse cargo de todo o que la otra parte tenga que asumir, ya sea en servicios públicos, en administración de contribuciones, en gasto, en fiscalización, etc., lo que le permitirá generar y fortalecer su infraestructura, además de irse capacitando y así en un futuro, cada Municipio podrá hacerse cargo, de manera eficiente, responsable de sus funciones para que pueda incluso, establecer Convenios de Coordinación y celebrar funciones fiscales de manera conjunta.

Sin embargo, actualmente las Legislaturas de los Estados son las que establecen de manera generalizada la forma en que podrán convenir, o proponer una Colaboración por Adhesión, a los Municipios, lo cual en principio condena a dichas acciones al fracaso.

La celebración de convenios abiertos a partir de las necesidades reales de cada Municipio, favorecerán a nivel Federal, el sistema tributario porque es indispensable armonizar las cargas impositivas y el sistema de información que redundará en beneficio de la transparencia del manejo de los recursos públicos y en la revisión de la cuenta pública.

Consideramos que dentro de los problemas a resolver éste es prioritario, en virtud de que actualmente existen Municipios que no cuentan con un presupuesto e incluso con una Ley de Ingresos que permita establecer la eficiencia en su

esquema de recaudación local, menos aún con un control adecuado del ejercicio de los recursos públicos.

Estos Convenios proponemos que sean abiertos para propiciar que los propios Municipios gradualmente se fortalezcan técnicamente; sin embargo, es necesario que exista normatividad para su celebración, alternativas para los posibles conflictos o diferencias, y en general, que se regulen las relaciones de colaboración administrativa.

En este contexto, otro rubro importante que puede ser motivo de colaboración intermunicipal es el catastro, ya que si bien es cierto, no es propiamente una función hacendaria, sí incide en forma directa en ésta, principalmente en el Registro de Contribuyentes del Impuesto Predial.

Es de todos sabido que el catastro no es una función estrictamente municipal, sino que más bien es una decisión local, si le corresponde al Estado, a los Municipios o a ambos, a través de algún órgano descentralizado o desconcentrado como los Institutos catastrales que existen en algunos Estados.

En las Entidades, en donde el catastro en su operación le corresponde a los Municipios, generalmente se establece que en aquéllos Municipios en los que no se tenga la capacidad técnica y económica, será el Estado el que se encargará de la función del catastro; sin embargo, después de las reformas constitucionales, es posible que los Municipios celebren convenios de colaboración con aquéllos que sí

tienen la capacidad técnica y económica para que sean éstos últimos los que lleven a cabo la función del catastro municipal, con el fin de que en forma gradual se hagan cargo cada uno de su propio catastro.³⁵⁹

La función catastral está vinculada a la Hacienda Municipal, debido a que la primera aporta una descripción global de las características cualitativas y cuantitativas de la propiedad raíz; mientras que la segunda, se encarga de gravar la propiedad inmueble de los habitantes de su territorio, tomando como base los impuestos inmobiliarios, principalmente el impuesto predial, los valores unitarios que se establecen de conformidad con la legislación catastral.

Por lo que en gran medida, el rendimiento de los gravámenes que inciden en la propiedad inmueble se relacionan con la legislación catastral, ya que en ella se establecen las disposiciones referentes a la valuación y valores unitarios, que serán parte o la base de dicho impuesto municipal.³⁶⁰

De tal forma que aspectos como la valuación, la identificación de los predios y sus registros, la vinculación con los propietarios y el órgano encargado de las funciones catastrales resultan de vital importancia porque permitirán la obtención de la información científica de las características físicas cualitativas y cuantitativas de los predios (aspecto técnico). Pero no menos importante es su función de recabar el registro, manejo y suministro de la información catastral; además de

³⁵⁹ Cfr. Artículo 115 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2006.

³⁶⁰ SEDAS Ortega, Cecilia. *“El catastro. Análisis de la legislación y su regulación con las contribuciones inmobiliarias vigentes a 2000”*. Ed. INDETEC, México, 2001, s/pág.

llevar la organización de todo organismo en sí mismo (aspecto administrativo); todo esto redundando en su conjunto, en la validez jurídica de los actos emanados de la función catastral, por lo que se considera que una de las principales fuentes de ingresos locales ordinarios de los municipios la constituye el impuesto predial, por ser la principal fuente de ingresos, además de constituir un importante promotor y regulador del desarrollo urbano, altamente reconocido por la población, lo que a la par implica que su administración* sea delicada por los apoyos que requiere de funciones técnico-catastrales.

Bajo este contexto, la administración de ingresos públicos tiene que realizarse bajo criterios uniformes de dirección, planeación, coordinación, regulación y operación que lleven a los Municipios a alcanzar su misión, que no es otra que la administración al mínimo costo posible y ser capaces de maximizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, a través de la eficiencia en el servicio que ofrece la administración pública, lo que se traducirá en una recaudación oportuna y apegada al marco jurídico de cada localidad. Por lo que, en el proceso administrativo la dirección, coordinación y operación deben estar estrechamente relacionadas.

La función directiva debe estar orientada a la definición de políticas en materia de ingresos y coordinación fiscal; a la planeación operativa y estratégica de la

* Entendida como la administración de ingresos al conjunto de actividades realizadas por el Ayuntamiento para obtener los recursos financieros a que tiene derecho. Cfr. GARCÍA Sotelo, Luis. *“Administración del Impuesto Predial”*. Ed. INDETEC, México, 1999, pág. 21.

administración; y a la evaluación y corrección de las actividades sustantivas y operativas de la administración.

En este contexto, las acciones de coordinación deben establecer el vínculo entre las funciones de dirección y operación para que a través de sus actividades de supervisión, control, programación, desarrollo de sistemas, servicios administrativos, etc., para lograr el cumplimiento de objetivos, metas y estrategias que se definan en general para las áreas de administración de los ingresos.

Cabe señalar que dentro de las funciones operativas tienen un papel muy importante las actividades de registro, recaudación, control de obligaciones, fiscalización, cobranza, entre otras.

Dentro de los apoyos técnico-catastrales, los impuestos que tienen como base el valor de los inmuebles se auxilian del catastro*. El INDETEC, define al catastro como un “sistema de información territorial, relativo a la propiedad inmueble, cuyo propósito principal es obtener un censo analítico de las características físicas, cualitativas, legales, fiscales y administrativas de los inmuebles, permitiendo con ello el uso multifinalitario de dicho sistema”³⁶¹.

* *Catastro*. El concepto de catastro, es importante para el conocimiento de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y, por ende, al Impuesto Predial. Catastro proviene de la palabra italiana *catastrito* (lista de ciudadanos con propiedades gravables), derivada del vocablo bizantino registro, lista, cuenta. Cfr. DOBNES, Eberl y HORST Kart. “*Catastro: Conceptos, técnicas, avances, sistemas y aplicaciones*”. Ed. Concepto, s/a, pág. 31.

³⁶¹ INDETEC. “*La valuación y el catastro como elemento básico para las contribuciones a la propiedad inmobiliaria*”. Ed. SHCP, México, 1999, pág. 13.

Dentro de las funciones técnico-catastrales, tenemos los estudios de territorios, regionalización, cartografía, valuación de los inmuebles y el propio registro catastral.³⁶²

En relación con el impuesto predial, el marco constitucional federal es el siguiente:

- Artículo 27. Alude al principio general de la propiedad raíz y establece los regímenes de propiedad.
- Artículo 31, fracción IV. Establece la obligación de contribuir al gasto público de los tres niveles de gobierno.
- Artículo 36, fracción I. Refiere la obligación de inscribir las propiedades en el catastro de la municipalidad.
- Artículo 73, fracción XIX. Refiere la facultad del Congreso para fijar reglas sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos.
- Artículo 115, fracción IV. Establece que la percepción de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria será para el Municipio. Fundamenta la suscripción de convenios de colaboración entre Estados y Municipios en la materia y establece las exenciones de esta contribución sólo a los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

³⁶² Cfr. <http://www.indetec.gob.mx> (Voz: Catastro).

- Artículo 121, fracción II. Establece que los bienes inmuebles se registrarán por la Ley de su lugar de ubicación.³⁶³

Cabe señalar que a nivel local, la denominación de las disposiciones tributarias varía, razón por la que referiremos las denominaciones jurídicas que, a nivel estatal, se aplican en la mayoría de los casos, como son el Estado de México, Oaxaca y Guerrero:

1. Constitución Política del Estado
2. Ley de Catastro.
3. Ley del Impuesto Predial.
4. Convenios de Colaboración Administrativa.

En la mayoría de los Municipios (Talnepantla, Naucalpan, Chilpancingo, Oaxaca, Jiquipila, entre otros) los ordenamientos aplicables, son:

1. Ley Orgánica Municipal.
2. Ley de Hacienda Municipal.
3. Ley de Ingresos Municipal.
4. Código Fiscal Municipal.

³⁶³ Cfr. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 2005.

En la Ley Orgánica Municipal, se establece la organización política y administrativa, además de las obligaciones y facultades de los órganos municipales.

La Ley de Hacienda Municipal contempla las fuentes de ingresos a que pueden acudir los Estados a favor de sus municipios.

La Ley de Ingresos Municipal, refiere los gravámenes que tendrán vigencia en un ejercicio fiscal.

El Código Fiscal municipal, agrupa las normas de carácter hacendario como la regulación entre autoridades y contribuyentes, derechos y obligaciones de las autoridades fiscales, procedimiento administrativo de ejecución y medios de defensa de los particulares.

Cabe señalar que las leyes referidas son aprobadas por las legislaturas locales, pero su aplicación es exclusivamente para los Municipios; y en lo que respecta al impuesto predial, éste está contenido en la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipal y el Código Fiscal Municipal.

Es prudente el señalar que, dentro de los sistemas tributarios locales, en la aplicación de los gravámenes inmobiliarios, destaca el impuesto predial, y es que no sólo constituye una fuente de ingresos, sino que también es usado como instrumento regulador de ciertos rubros de la economía.

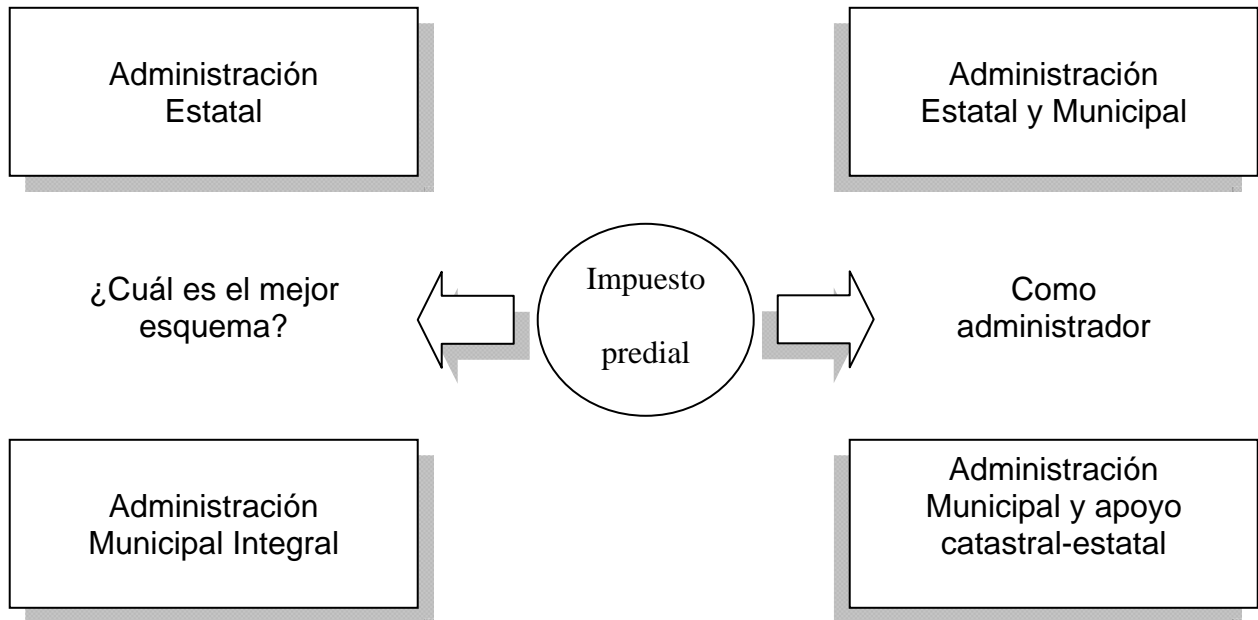
Sin embargo, hasta antes de 1983 la potestad tributaria, el manejo administrativo y control, así como los rendimientos de las contribuciones inmobiliarias entre los que se encuentra el Impuesto Predial, eran atribuciones exclusivamente de los Estados, pero con la finalidad de fortalecer las finanzas de los Municipios y a la par impulsar su autonomía. En 1984 se reforma el artículo 115 constitucional, dando competencia tributaria y administrativa a los Municipios en materia de contribuciones inmobiliarias y estableciendo la exclusividad en sus rendimientos para los mismos. Otra reforma importante, la constituye el que los municipios puedan celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Pero esta disposición aunada a las condiciones políticas, socioeconómicas y al esquema de desarrollo administrativo y la no experiencia en la administración de las contribuciones por algunos municipios propiciaron que la mayoría de éstos firmaran convenios con el Estado para que estos últimos se hicieran cargo de la administración parcial o total de dichas fuentes, específicamente de impuesto predial. Sin embargo, hoy en día la mayoría de los municipios administran este tipo de contribución.

Actualmente la administración del Impuesto Predial se puede dividir en tres niveles:

- Directivo.
- Coordinado.
- Operativo.

Sin embargo, se mantiene la interrogante de ¿cuál será el mejor esquema?:



364

Respecto al cuadro anterior, es importante señalar que cualquiera de los esquemas resulta adecuado, siempre y cuando, se tome en consideración la situación e infraestructura administrativa de cada Municipio misma que está en función del grado de desarrollo o capacitación que cada uno tiene para elegir e implementar la modalidad adecuada.

³⁶⁴ GARCÍA Sotelo, Luis. *Op. Cit.* pág. 61.

Por lo que es importante, señalar que las características de los Estados en una buena Administración generalmente son:

- Contar con una estructura organizacional adecuada para la administración de catastro y de predial.
- Contar con recursos técnicos y humanos calificados, para realizar las tareas de integración, actualización y control del catastro.

Sin embargo, a la par las desventajas que presenta son:

- Contacto distante con los contribuyentes.
- La coordinación entre las funciones técnico-catastrales y hacendarias no es la óptima.

Generalmente, cuando el Estado y el Municipio administran el impuesto es por razones técnicas, administrativas, económicas o políticas, o bien, por falta de infraestructura, así el Estado es quien asume una parte o la mayoría de las funciones técnicas y el Municipio realiza la recaudación, fiscalización y cobranza.

La coordinación siempre beneficia a los que en ella participan, sin embargo, el problema es que se aplica como una medida permanente y en nuestra opinión

debe ser temporal, en tanto el Municipio adquiere la madurez administrativa y técnica necesaria.

Por lo que el proceso debe ser de la siguiente forma:

- Las funciones de la administración tributaria deben realizarlas los Municipios, provocando así una mayor fortaleza en sus finanzas.
- La estructura organizacional entre catastro y la administración tributaria debe estar coordinada.
- Los municipios deben determinar sus políticas y estrategias en materia de administración de impuestos a la propiedad inmobiliaria.
- Los recursos financieros se deben canalizar al rubro de catastro y al ámbito tributario.

El esquema referido consideramos que puede ser viable cuando en el propio Municipio, a partir de un estudio costo-beneficio, se cuente con las capacidades técnicas probadas y con la infraestructura necesaria, de tal forma que la solución depende de cada caso en concreto, por lo que la descentralización de funciones debe darse pero siempre bajo la premisa de desarrollo.

Así, una de las primeras acciones que debe mejorarse, es la propia administración del impuesto predial, lo cual implica necesariamente que se integre un registro actualizado de contribuyentes, para poder identificar, controlar y registrar los sujetos obligados al pago de este impuesto.

Esta fase es de suma importancia, ya que implica integrar el universo de predios y de conformar la información con las características cuantitativas y cualitativas de los predios, el valor del mismo, e incluso es necesario que se integre información general de los propietarios y poseedores.

En nuestra opinión las etapas para la integración de la base de datos puede ser:

1. Recopilación y análisis de la información básica existente.
2. Regionalización y sectorización.
3. Levantamiento catastral por topografía o fotogrametría.
4. Cartografía. Es decir, la sistematización de la información para presentarla en planos y mapas.
5. Valuación. Es decir, asignación de valor a cada predio con apego a técnicas de valuación catastral en este rubro, no obstante que resulta muy costoso el avalúo en una opción viable.

6. Codificación. Es decir, asignación de número y clave catastral.

7. Conciliación. Consiste en depurar a través de la confrontación del padrón con verificación por muestreo.

Todo el esquema planteado es sólo una fase para lograr eficientar la recaudación del impuesto en comento, ya que el proceso de recaudación y contabilidad son tan importantes como la integración de la base de datos.

En principio para lograr una recaudación adecuada, es necesario que la liquidación del impuesto sea aplicada con estricto apego a derecho, a fin de cuidar devoluciones o litigios innecesarios.

Por lo que la base del impuesto y la tasa del impuesto debe establecerse claramente, cabe señalar que este es un grave problema en los municipios, toda vez que los criterios para la base son confusos.

La siguiente fase es la formulación de recibos para control de la Tesorería y confianza del contribuyente.

Posteriormente se debe enfatizar el control en la recepción y certificación de pagos para concluir con la concentración y depósito de los recursos recibidos.

En la praxis, los problemas que se enfrentan son derivados de errores en el padrón fiscal, por deficiencias administrativas, por una inadecuada red de información en las oficinas recaudadoras e, incluso, desconocimiento del marco jurídico-fiscal aplicable.

Todo esto trae como consecuencia: servicios deficientes y tardíos, pagos extemporáneos, incluso de inmediato se generan recursos de inconformidad y el no pago de obligaciones, además de la falta de credibilidad en el actuar de la autoridad.

Por lo que el esquema que proponemos es:

- Incrementar el número de receptorías.
- Incorporar una red de sistemas computarizados.
- Apertura de nuevas formas de pago.
- Adecuar valor de predios por avalúo en zonas prioritarias por su alta infraestructura urbana.
- Difundir claramente la información de obligaciones de los contribuyentes.

- Eficientar la atención al contribuyente.
- Generar una cultura contributiva a partir del destino y aplicación transparente de los recursos en beneficio de los propios contribuyentes, a través de mejores servicios.
- Paralelamente, el contribuyente debe cumplir en tiempo y forma porque el esquema de fiscalización del Municipio es eficiente y eficaz.

Y bajo este contexto, las acciones que la autoridad municipal debe verificar son:

- Registro completo y actualizado de contribuyentes.
- Fomentar el pago oportuno de todos los que deben pagar.
- Análisis de evasión y causas.
- Confronta de pagos efectuados contra padrón.
- Programas de estímulos por pronto pago.

Es decir, la fiscalización debe ser permanente, sistemática y eficiente, y en caso de encontrar inconsistencias fiscales, deben aplicarse medidas correctivas y represivas.

Sin embargo, es innegable que el problema que tiene que enfrentar el municipio, es la falta de recursos para poder integrar un padrón de contribuyentes moderno, eficiente y, sobre todo, con padrones confiables.

Así, para poder implementar el esquema propuesto se requiere de una fuerte inversión económica, que a corto plazo será redituable, por lo que proponemos como vía para obtener los recursos, un proyecto de inversión pública local.

Proyecto que debe evaluarse eficientemente “iniciándose ésta con el análisis de viabilidad, el cual se oriente a brindar la información que permite analizar la conveniencia (o inconsistencia) de realizar cierto tipo de proyecto de inversión pública local, debiendo incluir a este análisis de viabilidad, la factibilidad técnica del proyecto y la viabilidad económica, hasta la solidez crediticia y financiera del gobierno y de los restantes participantes en el proyecto”³⁶⁵.

³⁶⁵ ROMERO Enríquez, Jorge Eduardo. “*Elementos conceptuales y metodológicos para el análisis de riesgos en los proyectos de inversión pública local*”. Ed. INDETEC, México, 2001, pág. 39.

CONCLUSIONES

1. En la Ley Federal del Impuesto Sobre Herencias y Legados del 25 de agosto de 1926, se instaura el mecanismo de apropiación de las fuentes tributarias por parte de la Federación, esquema en uso hasta nuestros días, pero con la denominación de participaciones, lo que consiste en otorgar a los Estados, parte del rendimiento de ciertos impuestos, a condición de que los Estados no establezcan gravamen alguno en esos rubros.
2. La Ley de Coordinación Fiscal, no es un acto legislativo de total imperio proveniente del Congreso de la Unión, toda vez que dicho Congreso no tiene la facultad para legislar en dicha materia, por lo que la Ley en comento es una Ley-Convenio, a decir del Maestro Marcos Gutiérrez González, que ha requerido para su perfeccionamiento y aplicación la ratificación de las legislaturas locales respecto del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
3. El Mercado de Valores es la nueva fuente de financiamiento que las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios están utilizando, ya que permite mejorar tanto el perfil como el vencimiento de los Financiamientos a los Estados y Municipios y, por ende, propicia que su deuda esté debidamente calificada, lo que se refleja en créditos más baratos.

4. Un problema frecuente en una Federación en donde existe un Sistema de Participaciones es el que en los diferentes niveles de gobierno se pierden de vista el costo real de los servicios públicos, porque no hay una correlación directa entre los impuestos y los beneficios que se reciben y lo mismo sucede cuando el financiamiento deriva de la deuda pública.
5. En los Municipios, contar con una estructura organizacional adecuada para la administración del catastro y el predial, es fundamental, por lo que las acciones coordinadas Estado-Municipio, encaminadas a lograrlo son benéficas, sin embargo, éstas no deben ser acciones permanentes, para propiciar que el Municipio adquiera madurez técnica y administrativa.
6. Dentro de las propuestas de la CONAGO, destaca la Primera Convención Nacional Hacendaria que en realidad es la cuarta, si tomamos en consideración las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1932 y 1947, y la primera del Siglo XXI o, incluso, la primera "Hacendaria", ya que las que antecedieron eran fiscales, porque sólo consideraban aspectos de ingresos públicos a diferencia de la hacendaria que contempla el ingreso, el egreso y la administración de los recursos públicos.

7. A partir de la reforma de 15 de octubre de 2001, al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, se propició que en materia de deuda pública, los Estados y Municipios tuvieran tres logros: la creación de un Fideicomiso Maestro, el Fortalecimiento del Registro de Obligaciones y Empréstitos y la Promoción y Potenciación de la Bursatilización como fuente de financiamiento alternativo para los gobiernos locales.
8. Ante el crecimiento de los montos participables a las Entidades Federativas, el endeudamiento local ha disminuido lo que ha permitido que reestructuren su deuda y accedan a créditos más baratos.
9. Actualmente, las auditorías gubernamentales se orientan hacia la determinación de las causas de las desviaciones, sus efectos, riesgos en el corto y mediano plazo, por lo que, es necesario avanzar en una auditoría de desempeño y obtener información significativa sobre cómo los administradores públicos toman sus decisiones.
10. Los recursos federales que se transfieren a las Entidades Federativas vía Convenios de Reasignación, deben destinar un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos, de conformidad con lo que establece la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de los Estados, toda vez que los recursos que se transfieren no pierden el carácter de federales.

CAPÍTULO IV

FEDERALISMO FISCAL. ESTRATEGIA DE INSTRUMENTACIÓN.

SUMARIO

4.1. El esquema de participaciones como elemento que fortalece al federalismo. 4.2. Del Federalismo al Cooperativismo “caso Nueva Zelanda”. 4.3. El fortalecimiento de los Municipios como medio, no como fin. 4.4. De las relaciones intergubernamentales al federalismo cooperativo. 4.5. Hacia una transformación del federalismo en México. Conclusiones. Bibliografía.

4.1. EL ESQUEMA DE PARTICIPACIONES COMO ELEMENTO QUE FORTALECE AL FEDERALISMO.

En México se continúa con un Federalismo clásico, lo que implica un doble problema, por un lado un fuerte desequilibrio entre la Federación y los Estados y, por otra parte se trata de sostener un Federalismo que, en realidad, nunca lo ha sido por su alto grado de centralización.³⁶⁶

“Y es que el funcionamiento del Federalismo fiscal en México se caracteriza por la gran concentración de facultades para legislar en materia fiscal a favor del gobierno federal. Este último, además tiene facultades impositivas en los sectores más importantes en materia de recaudación...

³⁶⁶ Cfr. FAYA Viesca, Jacinto. *El federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal. Op. Cit.* p. 210.

Los gobiernos de los Estados tienen una limitada potestad fiscal y sólo poseen como objetos tributarios: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios y el rendimiento de los bienes que les pertenecen...

El sistema federal fiscal vigente en México propicia una gran dependencia de los gobiernos estatales hacia el gobierno federal y una gran dependencia de los Municipios hacia el gobierno estatal³⁶⁷

Y es que “habrá unos bienes públicos en que sea más eficiente su producción por el nivel nacional y otros en que definitivamente sea más eficiente suministrarlo en forma descentralizada, como es el caso de los bienes públicos locales. Es en este sentido las argumentaciones a favor de la descentralización fiscal adquieren una cierta fortaleza, puesto que los gobiernos locales conocen más de cerca las necesidades de los ciudadanos y están en mejor capacidad de responder a las variaciones o preferencias por bienes locales.

En este contexto, la pregunta de fondo es, si "la simple provisión descentralizada conduce a una asignación más eficiente de los recursos, premisa básica del Federalismo Fiscal"³⁶⁸.

³⁶⁷ CRUZ Covarrubias, Armando Enrique. *Federalismo fiscal mexicano*. Ed. Porrúa, México, 2004, p. 254.

³⁶⁸ AGHOA, Gabriel y CASAS, Carlos. *Principios económicos que sustentan la descentralización*. Revista INDETEC, Año 18, N° 57, enero-marzo 1997, Guadalajara, México, p. 43.

Y la respuesta es que ante un problema multifactorial, la solución no radica en una simple reasignación de funciones, lo anterior, partiendo de que los Municipios tienen la obligación de prestar servicios públicos, pero no tienen ninguna facultad para establecer impuestos y hacerse llegar más recursos por fuentes propias, de ahí la gran subordinación que tienen con las participaciones y las aportaciones federales y, por ende, su dependencia financiera. Ante este panorama, el esquema debe entonces modificarse y el papel de la Federación y los Estados debe ser el de complementarse y minimizar disparidades regionales y, a la par, fomentar una verdadera autonomía, lo cual necesariamente se debe reflejar en un pleno equilibrio entre ingreso y gasto, sin tener que recurrir a la deuda, pero esto sólo será posible si se disminuyen gradualmente las transferencias intergubernamentales y se amplían las facultades para gravar rubros que permitan directamente un ingreso a los Municipios.

Y es que, México no es el único país que se apoya en el esquema de las participaciones, en Alemania por ejemplo se considera que las participaciones, en sí mismas, no son nocivas si se implementan en una etapa de transición, es decir, que no se conviertan en una fuente permanente de ingresos de la cual dependa el Estado, ya que éstas pretenden igualar la capacidad fiscal de las distintas provincias, que provienen de las diferencias de rentas y riqueza existentes entre ellas, sin tener en cuenta el mayor o menor esfuerzo fiscal que cada una realiza, y sin considerar las variantes que puedan existir en los costos unitarios de prestación de servicios a las diferentes necesidades, aunque se debe reconocer que sí toman en cuenta a la población, como se hace también en México, el

problema en nuestro país es el peso que tienen para la asignación de recursos, porque el Estado que tiene menor número de habitantes, tiene una menor asignación. En Alemania, "...en realidad se trata de una fórmula de reparto de un fondo de nivelación en el que prevalecen la sencillez y claridad. El sistema está basado en el cálculo de un tipo de gravamen nacional medio, con el deseo declarado de igualar la capacidad fiscal de todas las provincias al nivel medio de las... provincias representativas"³⁶⁹.

Así, en países como Canadá, las llamadas subvenciones niveladoras, es decir, las participaciones, tienen como fin que el gobierno federal poco intervenga, a fin de propiciar que las provincias sean independientes y con autonomía financiera, pero lo más importante es que logren un equilibrio presupuestal.

Pero no hay sólo ésta alternativa para fortalecer los Estados, tenemos el caso de Suiza, en donde "las comunas no son meras circunscripciones administrativas, sino verdaderos pequeños estados autónomos... El anhelo de mantener la autonomía cantonal se llama federalismo. Es el principio básico de la vida política suiza e influye de manera considerable en la repartición de las atribuciones estatales..."³⁷⁰.

³⁶⁹ GIMÉNEZ Montero, Antonio. *Realidad fiscal, participaciones y transferencias de Alemania, Australia, Canadá, E.U.A. y Suiza*. REVISTA INDETEC, Año 18, N° 58, abril-junio de 1997, Guadalajara, México, p. 307.

³⁷⁰ SIGG, Oswald. "Las Instituciones Políticas de Suiza". *Op. Cit.* p. 12.

Otro ejemplo lo tenemos en Estados Unidos, en donde cuarenta y tres de los cincuenta estados tienen imposición personal sobre la renta; cuarenta y cinco tiene imposición sobre sociedades; cuarenta y cinco tienen imposición general sobre las ventas y todos, sin excepción, recaudan tributos sobre gasolina y el tabaco, sin embargo, la escala de gravámenes y las bases impositivas varían, lo que ha propiciado un alto índice de competencia fiscal interestatal.

Así, las características del sistema federal en países como Estados Unidos, Canadá y Australia son:

“1. A diferencia de lo que ocurre en otros países, la cuantía del fondo de participaciones no está ligada con los ingresos del gobierno federal, sino que es una cantidad arbitraria que se determina para un periodo de tiempo específico.

2. Las fórmulas de distribución del fondo entre los estados no incluyen prácticamente ningún elemento de igualación. La cantidad que recibe un Estado, apenas guarda relación, ni con sus ingresos fiscales, ni con sus necesidades de gasto. La ponderación del esfuerzo fiscal hace que éste sea prácticamente irrelevante en el conjunto”³⁷¹.

De tal suerte que, incluso, los gobiernos municipales tienen un alto índice de participación; al respecto, diferentes presidentes como Johnson y Reagan, han

³⁷¹ GIMÉNEZ Montero, Antonio. *Op. Cit.* p. 290.

propuesto reducir las ayudas federales y delimitar con claridad las fuentes financieras y funciones de cada nivel de gobierno.³⁷²

Esquema que sin duda, realmente contribuiría a fortalecer a los gobiernos locales y reconvertir el esquema actual de Federalismo con centralización a descentralización para el Federalismo.

4.2. DEL FEDERALISMO AL COOPERATIVISMO “CASO NUEVA ZELANDA”.

Nueva Zelanda se encuentra en el Océano Pacífico, 1,200 kilómetros al este de Australia, su superficie es comparable a la de Japón o las Islas Británicas. Los Neozelandeses mantienen un vínculo muy fuerte con la naturaleza y se enorgullecen de sus áreas rurales, aunque el 85% de la población vive en zonas urbanas. Auckland es la ciudad más grande con un millón de habitantes.



373

³⁷² Cfr. MUSGRAVE, Richard A. y PEGGY B. *Op. Cit.* p. s/p.

³⁷³ <http://www.newzealand.com> (Voz: Auckland).

Nueva Zelanda figura entre los primeros lugares del mundo en cuanto al uso de internet y de teléfonos celulares, cuenta con 4 millones de habitantes.

Es una nación independiente y democrática que tiene un parlamento elegido por voto popular y un ambiente político y social estable. El país es una excolonia de Inglaterra y la Reina Isabel II continúa siendo la Jefa de Estado Constitucional, aunque no tiene un papel activo en la gestión de gobierno del país. El representante de la Reina en Nueva Zelanda es el Gobernador General, cuyas responsabilidades son principalmente protocolares.

Nueva Zelanda tiene una economía de mercado internacionalmente competitiva. El comercio internacional es uno de los elementos centrales de la economía del país. Los bienes y servicios exportados dan cuenta de un tercio de la producción total. Una situación política estable, una población activa con buena capacitación y la ausencia de corrupción hacen de Nueva Zelanda un lugar atractivo para invertir.

Nueva Zelanda es de las principales voces que aboga por la liberalización del comercio, mantiene un exitoso acuerdo de libre comercio con Australia, esto es que las empresas que funcionan en Nueva Zelanda pueden tener acceso a dicho mercado sin pagar derechos aduaneros.

Tradicionalmente, la economía neozelandesa se ha basado en el sector agropecuario, sus productos se encuentran entre los mejores del mundo, cuenta con empresas como Fonterra, misma que es la mayor exportadora mundial de

productos lácteos, con la característica de combinar los valores tradicionales en la producción con prácticas comerciales y tecnología moderna.

La moneda nacional es el dólar neozelandés. Durante los 3 últimos años se ha cotizado entre 45 y 60 centavos de dólar estadounidense.³⁷⁴

En países como Nueva Zelanda³⁷⁵, la hacienda tiene un papel amplio y variado, es una de las tres agencias centrales, las otras son el Departamento del Primer Ministro y del Gabinete y la Comisión de los Servicios del Estado, mismos que se encargan de proporcionar la dirección, la coordinación y la supervisión a través del sector público entero. A la Hacienda se le considera el consejero de plomo del gobierno en la política económica y es la instancia que desarrolla el consejo estratégico para los ministros y el gabinete en el funcionamiento, la forma futura y la dirección de la economía de Nueva Zelanda.

Nueva Zelanda tiene una economía de mercado internacionalmente competitiva, los bienes y servicios explotados dan cuenta de un tercio de la producción total. Cuenta con una situación política estable, lo que lo hace un país con alto potencial de inversión. El país se sometió a una reestructuración económica radical en las décadas de 1980 y 1990 a efectos de mejorar su competitividad. Las reformas

³⁷⁴ Cfr. EMBAJADA DE SUIZA. *Folleto de Información de Suiza*. Ed. Embajada de Suiza. 2004, s/p.

³⁷⁵ Nueva Zelanda fue colonizada por Gran Bretaña en el Siglo XIX. La población nativa *maori* se vio severamente afectada por nuevas enfermedades, guerras, una inmigración masiva y la pérdida de tierras. En 1840, la Corona Británica (el Estado) y un gran porcentaje de *rangatira* (jefes) *maoríes*, firmaron un tratado que recibió el nombre de uno de los lugares en que se firmó “*Waitangi*”, al norte del país. En cuanto acuerdo internacional para la protección de los derechos de una población indígena, el Tratado de Waitangí, mismo que es considerado el documento fundacional de Nueva Zelanda. Cfr. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE SUIZA. *Acerca de Nueva Zelanda*. Ed. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004, p. 21.

incluyeron la eliminación de subsidios y de los controles de aranceles y precios, la flotación de la tasa de cambio, la eliminación de los controles sobre movimientos de capital y la privatización de muchos bienes estatales.

Actualmente, la economía de este país, es considerada, como una de las más abiertas del mundo.

En 1982 se generó una revisión en la Administración Pública con la finalidad de identificar si su sistema tributario era adecuado, concluyéndose que requería una reestructuración radical, dicho informe se conoció como Reporte McLaw, veinte años después en 2001 se practicó una revisión del sistema tributario y, en general, se encontró que el modelo actual era exitoso, por lo que no debía darse marcha atrás.

El modelo que operaba hasta antes de 1982 era impreciso en las bases, impositivas, las tasas eran excesivas y, en general, la administración era deficiente.

Así, las cuestiones esenciales del diseño de la política tributaria se centraron, e incluso, actualmente se mantienen a partir de lo siguiente:

Dentro del esquema de los impuestos se contemplan:

- Bases apropiadas para el impuesto.

- Definición detallada de esas bases.
- Tasas impositivas que se deben aplicar.

Es decir, la atención se centró en elementos clave que en conjunto configuran la estructura de su sistema tributario, lo cual se tradujo en una recaudación de ingresos a menor costo desde el proceso de determinación de pago y designación, ya que un impuesto equilibrado y sólido en la integración de sus elementos no es necesario que se impugne, en virtud de ser lo suficientemente transparente en su imposición, lo que hace que los contribuyentes lo aporten sin cuestionar su legalidad.

Sin embargo, todo este proceso de cambio en Nueva Zelanda, no fue fácil. Cuando se valoró cómo aplicar reglas tributarias para dar bases impositivas se plantearon dos modelos que se podían adoptar.

La primera refería que los impuestos podían ser recaudados sobre bases estrechas que reflejaran numerosas exenciones y concesiones, o bien, la segunda alternativa era que el impuesto podía ser recaudado partiendo de bases impositivas amplias, mismas que permitirían tener bajas tasas impositivas, en contrapartida a un esquema con bases estrechas que demandan tasas más altas.

Y es que el funcionamiento del sistema tributario trabaja mejor cuando el nivel de ingresos que se requiere recaudar es mínimo, la base es amplia y las tasas inferiores, porque bajo éstas premisas los contribuyentes cumplen con oportunidad y en una mayor proporción, lo cual se traduce en términos globales en mayor recaudación cuantitativa y cualitativamente, es decir, lo que se recauda no se somete a impugnaciones o sólo tiene una estancia efímera en las arcas públicas, por lo que, antes de la reforma, las tasas efectivas eran sustancialmente más bajas que las tasas estatuidas, debido a los reembolsos sustanciales disponibles a los pagadores de impuestos individuales.

Así, la introducción de este nuevo esquema, permitió una nueva estrategia, a saber: la remoción de concesiones al impuesto personal sobre la renta y con una base más amplia al impuesto sobre empresas, lo que quitó mucha presión a la recaudación derivada de ISR, esto permitió bajar las tasas, dejando solo la tasa más alta a mayores niveles de ingresos.

Y es que es conveniente referir que, antes de las reformas y reestructuración del esquema tributario, las personas morales pagaban una tasa del 45%, si la empresa era residente, y de 50% para los no residentes, actualmente la tasa general es de 33%, y por concepto de este impuesto se recauda el 15% del total de los ingresos del erario, baste referir como punto de referencia que con las tasas anteriores sólo se recaudaba el 5%.

Es decir, ahora se obtiene mayor recaudación de las empresas aún cuanto las tasas han bajado. Esto se logró en gran medida porque se removieron concesiones tributarias a las empresas y se evitó brindar oportunidades de evasión.

Las estrategias implementadas fueron elegidas partiendo de que:

- La política de incentivos fiscales puede fácilmente llegar a ser politizada con recursos que pueden ser captados por grupos de interés, por lo que, se brindan pero con esquemas muy claros de asignación.
- Alinear la tasa de personas morales a la más alta tasa de persona física, a fin de que no haya ventajas en retener utilidades dentro de una compañía y esto genere descontento y peor aún, un elemento que limite la distribución de la riqueza.
- No era prudente implementar un impuesto al flujo de caja porque esto limita las operaciones de producción y comercialización.
- No se aceptó incorporar un impuesto por transacciones financieras, ya que el flujo de inversionistas fortalece el desarrollo de la industria nacional.

- No se aceptó la introducción de impuestos al flujo de tasas de cambio provenientes del extranjero a corto plazo, conocido como el impuesto Tobin.
- Se incorporaron los Eco-Impuestos³⁷⁶, mismos que deben de cumplir con tres condiciones para ser instaurados:
 - El impacto del uso de la actividad adversa debe ser distribuido uniformemente, y el impacto de cada unidad debe ser distribuido de manera equilibrada a fin de que sea el mismo.
 - El uso o actividad adversa debe ser medible a fin de aplicar un impuesto.
 - El daño neto marginal de la actividad, también debe ser medible para que se pueda establecer un nivel de impuesto.

³⁷⁶ La disminución de la contaminación existente puede pretenderse mediante el control administrativo, el cual implica la disciplina y fijación de los límites superiores o la cantidad y calidad de los afluentes o emisiones o vertidos en el ambiente, o a través de instrumentos económicos que comprenden tributación de las emisiones, derecho de contaminación, sistemas de depósito reembolsables y subvenciones. Los instrumentos económicos pueden definirse siguiendo el concepto de la OCDE como aquellos que afectan costos y beneficios de acciones alternativas abiertas a los agentes económicos con la finalidad de influenciar su comportamiento en un modo que sea favorable al medio ambiente. Así, los instrumentos económicos constituyen un auténtico cajón de sastre donde se engloban todo tipo de acciones públicas, como impuestos, pero siempre tendrán en común el propósito de corregir indirectamente las disfunciones ambientales del sistema sin imponer directamente determinadas conductas de resultado. Cfr. ROSEMBUJ González-Capitel, Flavia. *El precio del aire*. Ed. El fisco, España, 2005, p. 82-83.

Así tenemos que, respecto al ISR personal se tiene una escala de dos pasos (todas las cantidades se expresan en dólares neozelandeses): 18% a todas las personas y, para aquellas que reciben ingresos por arriba de \$29,500.00, 33%, lo cual implica alinear ese 33% a las personas morales con un tope máximo de un millón, a pagar en un año fiscal, detallar así las cosas, se traduce en seguridad jurídica en el esquema de imposición.

De tal forma que el planteamiento es que una escala proporcional ofrece sustanciales beneficios sobre una escala progresiva, en términos de eficiencia, costos de administración y evasión.

Por lo que el esquema impositivo de Nueva Zelanda es:

Impuestos Directos	<i>Personas.</i>	Deducciones de origen
		Otros impuestos personales
		Devoluciones personales
		Beneficio de impuesto marginal
		Subtotal
	<i>Corporaciones</i>	Impuesto bruto.
		Devoluciones
		Pagos retenidos por dividendos extranjeros
		Impuesto retenido a no-residentes
		Subtotal
	<i>Otros impuestos retenidos</i>	Intereses de residentes
		Dividendos de residentes
		Subtotal
		<u>Impuesto al ingreso total</u>
	<u>Derechos obtenidos</u>	

Impuestos indirectos	GST (Gross Spending Tax) {Impuesto al Gasto Bruto}
	GST (aduaneros)
	GST bruto (IRD)
	Devoluciones GTS (IRD)
	Ganancias netas GTS (IRD)
	Subtotal
	Impuesto especial
	Bebidas alcohólicas
	Productos derivados del Tabaco
	Combustibles derivados del petróleo
	Subtotal
	Otros impuestos indirectos
	Impuestos a la importación
	Cuotas a los vehículos automotores
	Cargos por uso de carreteras
	Recaudación por recursos energéticos
	Impuesto por juegos y sorteos
	Otros
	Subtotal
	Impuestos Totales Indirectos

Así, la Hacienda de Nueva Zelanda en sus inicios contaba con algunos funcionarios responsables de manejar los asuntos financieros cotidianos del gobierno. Hoy en día, Hacienda emplea 300 personas, y sus resultados son de eficiencia, incluso, Hacienda es considerada el consejero de plomo del gobierno

en la política económica y financiera, por lo que, actualmente, Nueva Zelanda ha alcanzado estándares reales de los más altos en el mundo.

4.3. EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS COMO MEDIO, NO COMO FIN.

De “Nuestros 2,447 municipios, más de dos mil viven en total miseria presupuestaria, ...sólo reciben en realidad el .9 por ciento de la recaudación nacional. Los Estados forman su presupuesto en más de un 90 por ciento, de las participaciones federales. El ingreso *per capita* de los habitantes de la provincia mexicana es de 5,600 dólares al año, en cambio, el ingreso *per capita* de los habitantes de la Ciudad de México, es de 26,000 dólares al año. La Ciudad de México produce más riqueza, que más de 2,000 Municipios. El gobierno federal reconoce que en nuestro país existen 56 millones de pobres”³⁷⁷.

Bajo este contexto, es preciso señalar que en México se presenta una de las concentraciones de riqueza más desproporcionadas de la época. Lo que se traduce en una riqueza creciente en el gobierno federal y una penuria de las tesorerías locales.

³⁷⁷ FAYA Viesca, Jacinto y CAMINO Martínez, Ángel. *Propuestas federalistas para la Convención Nacional Hacendaria*. Ed. Fundap, México, 2004, p. 143.

Lo referido nos permite afirmar que fortalecer a los gobiernos estatales y municipales es la vía para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, pero no basta con un nuevo reparto de competencias exclusivas, nosotros proponemos un Federalismo cooperativo en donde la interdependencia equilibrada de los niveles de gobierno realmente exista. Es decir, que las políticas públicas y acciones del Estado Mexicano sean una tarea en donde participen la Federación, el Estado y el Municipio.

Y esto sólo se puede propiciar a través de la concurrencia competencial que a la par, permita revertir los esquemas de pobreza que actualmente existen en el país.

No es posible que la Federación tenga competencia para gravar todo lo que sea necesario para cubrir el presupuesto. El proceso de modificación debe buscar minimizar el sistema de competencias exclusivas y ampliar las concurrentes y es que no proponemos que se inventen nuevos rubros a gravar, sino que de las actuales competencias a favor de la Federación, se le otorguen algunas a los Estados y/o Municipios.

Así, proponemos que en ISR, la instancia facultada para gravar sea la Federación pero en el rubro de personas físicas con actividades empresariales y profesionales el Estado debe ser el competente. Lo anterior permitirá un efectivo seguimiento y mayor eficiencia en la recaudación, es decir, se trata de romper con el círculo vicioso que opera en nuestro federalismo, mismo que materialmente es centralista.

No podemos negar que la asignación de recursos federales a los Estados cada vez se incrementa más, sin embargo, ésta no es la solución, ya que a través de estos recursos se fortalece la dependencia y falta de eficiencia de los Estados y Municipios en la recaudación de sus impuestos.

Modificar los esquemas establecidos en materia de competencias para cada nivel de gobierno, no es imposible, baste referir “en Alemania, y muy recientemente en Suiza con su nueva Constitución de 2001, sus sistemas federales han partido de reformar a sus constituciones”³⁷⁸.

En este sentido, tribunales constitucionales juegan un papel importantísimo en Alemania, Austria, Nueva Zelanda y Suiza, ya que éstos han contribuido de manera preponderante al fortalecimiento de los gobiernos locales. Éste último procedimiento es el que ha seguido E.U.A., ya que su Constitución de 1787 no ha sufrido una sola reforma en su texto original. Las enmiendas que se han venido produciendo en los últimos doscientos trece años han sido XXVII, las cuales han versado sobre diferentes temas pero tienen algo en común, no han agigantado el poder federal.

En México, lamentablemente, la regla de oro consagrada en el artículo 124 de nuestro Máximo Ordenamiento se ve vulnerado por el artículo 73, fracción VII del ordenamiento en comento, lo que repercute directamente en detrimento de los Municipios, la propuesta es que el fortalecimiento del municipio se genere para

³⁷⁸ *Ibidem*, p. 147.

lograr una adecuada redistribución de la carga tributaria, en donde todos los niveles de gobierno sean copartícipes en las responsabilidades de imponer, recaudar, administrar y aplicar los recursos públicos.

Al incrementarse las fuentes directas de ingresos a los Municipios, éstos se consolidan y, a la par, contribuyen a estructurar Estados fuertes y con independencia de la Federación, lo cual no implica que se rechace la estructura federal como forma de Estado, por el contrario, sólo que ésta debe de evolucionar a una verdadera descentralización, y no es que se haya fallado, simplemente es el que se debe evolucionar.

Actualmente hay corrientes de pensamiento que postulan que se debe contemplar en la propia Constitución los impuestos que correspondan a cada nivel de gobierno, históricamente tenemos el antecedente de la Ley de Clasificación de Rentas, incluso éste tema fue motivo de debate en las Reuniones Nacionales de Funcionarios y Causantes y se optó mejor por dividir entre los gobiernos la recaudación federal participable.

Otras voces proponen que en nuestra Carta Magna se establezca la forma de reparto de la recaudación federal y los Estados y Municipios retomando el actual modelo que contiene el SNCF.

En donde es indispensable establecer también el porcentaje que corresponde a cada nivel de gobierno, para lo cual, es necesario delimitar las funciones de cada uno para evitar duplicidades y confusión a los contribuyentes.³⁷⁹

Cabe señalar que “Los porcentajes que actualmente existen (aproximadamente 78.5% a la Federación y un 17.5% a los Estados, mientras que los Municipios perciben 4%), han generado la inconformidad de Estados y Municipios”³⁸⁰.

Al respecto, consideramos que el problema se agrava, en virtud de que el criterio para la asignación de participaciones, centra sus criterios en el número de habitantes: por lo que, quien tiene mayor número de habitantes recibe obviamente más ingresos, sin embargo consideramos que se deben ampliar los criterios actuales, incorporando los movimientos económicos de cada Municipio y Entidad Federativa, porque en el caso del D.F., éste se beneficia del PIB del Estado de México y de Morelos, así el comercio de Torreón controla el comercio de Lerdo, Gómez Palacio y Durango, Durango³⁸¹.

De lo contrario, se desprende que estamos condenando a que los Estados pequeños y de bajos índices de recaudación se les confine a seguir siendo pequeños, baste referir como ejemplo de las desproporciones existentes, en la

³⁷⁹ PÉREZ Becerril, Alfonso. *México Fiscal. Reflexiones en torno al Sistema Fiscal Mexicano. Op. Cit.* p. 38.

³⁸⁰ *Ibidem.* p. 39

³⁸¹ MARGAIN Manautou, Emilio. *¿La coordinación fiscal vulnera al sistema federal?* Boletín Jurídico, Año 18, N° 209, Despacho Emilio Margáin Manautou y Asociados, julio 1995, p. 1-3.

recaudación del Municipio de Naucalpan y el Estado de Aguascalientes, ya que el primero rebasa, y por mucho, el monto de recaudación total de Aguascalientes.



El Dr. Alonso Pérez Becerril, va más allá y propone una reforma al artículo 73 constitucional para quedar así:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

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

Las Entidades Federativas y el Distrito Federal participarán anualmente del ()% del rendimiento de dichas contribuciones.

Este porcentaje se distribuirá de la siguiente manera:

- a) Un 20% se dividirá por partes iguales entre ellos.
- b) Un 20% se dividirá atendiendo al número de sus habitantes.
- c) Un 20% se dividirá en razón de su extensión territorial.

- d) Un 20% se dividirá de acuerdo a sus participaciones en el producto interno bruto nacional.
- e) Un 20% se dividirá en atención a su esfuerzo recaudatorio.

Los Municipios participarán anualmente de ()% del rendimiento de dichas contribuciones.

Este porcentaje se distribuirá de la siguiente manera.

- a) Un 20% se dividirá por partes iguales entre ellos.
- b) Un 20% se dividirá atendiendo al número de sus habitantes
- c) Un 20% se dividirá en razón de su extensión territorial.
- d) Un 20% se dividirá de acuerdo a su participación en el producto interno bruto nacional.
- e) Un 20% se dividirá en atención a su esfuerzo recaudatorio.³⁸²

Sin duda, la propuesta resulta interesante, pero consideramos que habría que delimitar los criterios para extensión territorial y la participación en el PIB, porque no es lo mismo hablar del Municipio de Ecatepec, Estado de México, que presenta la mayor concentración poblacional a nivel nacional, sin embargo, es considerado un municipio dormitorio, ya que la mayoría de sus habitantes se desplazan al D.F. para realizar su actividad laboral. Asimismo, no podemos comparar la extensión territorial de Chihuahua y de Tlaxcala y, por mucho, las necesidades de este último rebasan a las del primero en todo sentido, sin embargo, aunado a otras acciones como una manejo transparente de los recursos, podrían propiciar el inicio de un proceso de transformación. Y es que "...en la medida en que la estructura jurídica y el régimen político permitan un sistema democrático: fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano, en esa misma medida nos alejaremos de los tributos y nos acercaremos a una

³⁸² PÉREZ Becerril, Alfonso. *Op. Cit.* p. 40-41.

contribución proporcional y equitativa al gasto público autorizado por la Cámara de Diputados”³⁸³.

4.4. DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES AL FEDERALISMO COOPERATIVO.

Hoy en día se habla de implementar mecanismos de interdependencia entre el gobierno federal y los Estados. Es decir, se busca un federalismo pragmático y, por ende, altamente funcional, y si bien es cierto que ésta postura no violenta la Constitución, si rompe con los esquemas que tradicionalmente observamos y permite en la práctica reflejar que los Estados y los Municipios tienen mayor eficiencia en sus estrategias de recaudación y fiscalización, lo que nos permite afirmar, pues entonces que ellos realicen esta labor, en donde la Federación les allegue los recursos necesarios para cumplir la encomienda, pero esto no nos parece del todo adecuado, porque entonces la Federación se convierte en mero observador y no se trata de coordinarse sólo para mandar y supervisar, debe generarse realmente un compromiso compartido.

En Alemania no se habla de un Federalismo interdependiente o intergubernamental, sino de un Federalismo corporativo, esto en virtud de que en Alemania su desarrollo federalista se ha venido configurando en la Constitución Federal y en las sentencias de su Tribunal Constitucional Federal, en esta tesitura, la función de la federación es colaborar con el mismo esfuerzo en las tareas de

³⁸³ REYES Vera, Ramón. *Curso de Derecho Fiscal para contaduría y administración e informática*. Ed. Laguna, México, 1994, p. 33.

recaudación y permitir que incluso ambos niveles, el Federal y el Estatal, incidan en los mismos objetos, pero estableciendo reglas que no permitan que se genere doble tributación, es decir, la tendencia es la descentralización, de ahí que consideramos que éste esquema puede retroalimentar de manera positiva a nuestro actual federalismo que cada día ha acrecentado su centralismo.

Es decir, para lograr que nuestro Federalismo sea formal y materialmente federal, es necesario retomar el esquema de relaciones intergubernamentales y, en un segundo momento, abordar el Federalismo cooperativo, y es que es innegable que en Alemania, Austria e incluso Suiza se protege la autonomía financiera de los Municipios; Suiza por ejemplo, es el país que consulta permanentemente a sus comunas, para tomar decisiones y es que hablamos de una nación de 41,000 kilómetros cuadrados, es decir, la sexta parte del territorio de Chihuahua o la tercera parte del Estado de Durango.³⁸⁴



³⁸⁴ Cfr. FAYA Viesca, Jacinto y CAMINO Martínez, Ángel. *Op. Cit.* p. 155.

Y es que el problema no es de extensión territorial o número de habitantes, en nuestra opinión lo que se necesita es voluntad política para evolucionar y así garantizar materialmente a los Estados su forma republicana de gobierno, lo que implica necesariamente, otorgarle competencias fiscales y financieras de origen, que les permitan ser en la realidad, verdaderos centros de decisión política.

Paralelamente se debe limitar los programas de descentralización del gobierno federal porque aparentemente se fortalece a las Entidades Federativas, pero en términos reales, se refuerzan las acciones de centralización, incluso de control político ya que al ser recursos federales, éstos pueden ser etiquetados por la Federación, lo cual deja al Estado maniatado, pero sí con la responsabilidad de los recursos ya que pueden ser auditados por la Federación, cosa que aplaudimos, pero en lo que no estamos de acuerdo es que la Federación decida en qué debe de aplicarse, cuándo y cómo, ya que quienes pulsan de manera directa las necesidades de cada región es en última instancia el Municipio y es éste precisamente el que menos es escuchado, es decir, el Federalismo cooperativo o corporativo se caracteriza por establecer corresponsabilidad e interdependencia con la Federación, Entidades Federativas y Municipios. Es decir, reconoce que el Federalismo no es un dogma y, por ende, no es estático, que en nuestra opinión es la forma de estado que México requiere, pero éste debe evolucionar, porque un Federalismo estático, aquiloso conduce irremediablemente a esquemas de pobreza, corrupción, depredación del medio ambiente y, por ende, un fracaso en el manejo de sus políticas públicas.

Hoy en día, el Federalismo cooperativo está rebasando fronteras, es decir, entre dos Estados Federales establecen o acuerdan acciones de cooperación, baste referir el caso de Nueva Zelanda y Austria, países en donde no se incrementan tasas impositivas arbitrariamente, es decir, se estudia la repercusión no sólo a nivel nacional, sino incluso en la comunidad internacional, al menos con los países con los que se mantiene alta vinculación comercial, lo anterior a fin de evitar tasas desleales que fomenten la migración de inversionistas.

La solución a nuestro actual federalismo es incorporar el Federalismo intergubernamental y en un segundo momento, llegar al Federalismo cooperativo y a la par trabajar muy fuerte en procesos de transparencia de los recursos públicos y frenar los índices de corrupción además es necesario entender que una reforma o reestructuración fiscal no se limita a un ajuste tarifario en los impuestos, esto solo se traduce en paliativos que a largo plazo se revierten de una mera negativa.

Un primer paso para éste proceso de transformación, sin duda lo constituye el ampliar la base de contribuyentes y olvidar los falsos esquemas de que a mayor tasa impositiva, mayor recaudación, esto es totalmente contraproducente.

Todo lo referido nos lleva a concluir que al ser un problema multifactorial, la solución no es sólo modificar parcialmente nuestro esquema fiscal, es necesario vislumbrar el problema de manera integral, es decir, el problema es hacendario, no solo fiscal.

4.5. HACIA UNA TRANSFORMACIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO.

Lo que permite calificar a un Estado como federal es que exista una distribución territorial del poder político garantizada por preceptos constitucionales.

De tal forma que no podremos hacer evolucionar una forma de estado hacia un esquema federal, si la distribución no se determina de manera clara en la Constitución, lo que hace que sea el pueblo mismo quien lo valide.

Así, la forma de Estado Federal contribuye notablemente a aproximar el poder político al pueblo y permite la creación de mecanismos de control entre las unidades políticas que dificultan que el poder delegado por el pueblo soberano a los gobernantes sea utilizado por éstos de una forma que atente contra los derechos de los ciudadanos, porque esto es lo que ha constituido el prestigio del Federalismo.

Actualmente los gobiernos locales reciben recursos por mecanismos de participación, por aportaciones y por fuentes directas de ingresos; de las tres, la que más recursos proporciona son las participaciones y las aportaciones, y es que de enero a abril de 2006, la Federación transfirió por concepto de participaciones, gasto federalizado, recursos por la cantidad de 233 mil 280 millones de pesos,

dicha cifra presenta un crecimiento en términos reales de 8.47% con respecto a 2005; esta cifra significa el 53.46% de la recaudación federal participable.

TRANSFERENCIAS EFECTUADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS DE ENERO A ABRIL DE 2006
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTOS	Pagado 2005	Pagado 2006 ³⁸⁵	Variaciones				
			Nominal		Real %	2005 %	2006 %
			Absoluta	Relativa %			
A. Participaciones en Ingresos Federales e Incentivos	100,307.0	114,801.8	14,494.8	14.46	10.52	26.72	26.31
B. Aportaciones Federales (Ramo 39)	96,714.4	103,942.5	7,228.1	7.47	3.78	25.78	23.82
C. Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Ramo 39)	6,345.3	9,255.9	2,910.6	45.87	40.86	1.89	2.12
D. Convenios de Descentralización ³⁸⁶	4,306.9	5,290.1	973.2	22.60	18.06	2.17	2.39
TOTAL	207,673.7	233,290.3	25,616.6	12.33	8.47	55.32	53.46

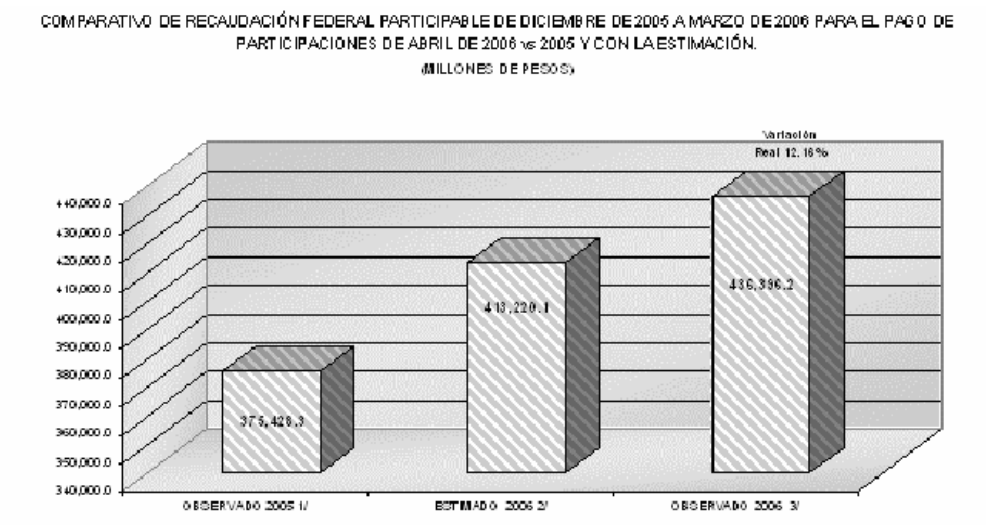
385

Dicha cantidad se integra por 114 mil 802 millones de pesos, por concepto de participaciones en ingresos federales e incentivos económicos; por 103 mil 942 millones de pesos, por concepto de aportaciones federales, por 9 mil 256 millones de pesos por el programa de apoyos para el fortalecimiento de las Entidades Federativas, por convenios de descentralización 5 mil 280 millones de pesos; en términos reales crecen las participaciones de ingresos federales e incentivos de las Entidades Federativas 40.86% y los convenios de descentralización 18.06%.³⁸⁶

³⁸⁵ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Informe sobre participaciones en ingresos federales, aportaciones y ramo 39, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a abril de 2006 y saldos de la deuda de estados y municipios. <http://www.shcp.gob.mx>

³⁸⁶ Cfr. <http://www.idetec.gob.mx>

Por lo que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8, segundo párrafo y 21, fracción IV de la LCF en vigor, el informe sobre las participaciones en ingresos federales pagadas a los Estados, Municipios y Distrito Federal, durante los meses de enero a abril de 2006 fue el siguiente:



387

La RFP de diciembre de 2005 a marzo de 2006, que sirvió de base para el cálculo de participaciones de enero a abril de 2006, ascendió a la cantidad de 430 mil 396 millones de pesos, dicha cifra presenta con respecto al mismo periodo de 2005, un incremento real de 12.16%, con respecto a lo estimado para el mismo lapso tiene un aumento de 5.61%.

³⁸⁷ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Informe sobre participaciones en ingresos federales, aportaciones y ramo 39, pagadas a los estados, municipios y distrito federal de enero a abril de 2006 y saldos de la deuda de estados y municipios. <http://www.shcp.gob.mx>

Así, de enero a abril de 2006, se han pagado preliminarmente participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, la cantidad de 114 mil 802 millones de pesos, dicha cifra presenta un incremento real de 10.52%, con respecto a 2005. Por lo que, con relación a lo estimado, se observa un crecimiento de 4.86%.

Dicha cantidad se integra por 91 mil 916 millones de pesos por concepto del Fondo General de Participaciones; de 4 mil 364 millones de pesos por el Fondo de Fomento Municipal; de 982 millones de pesos para la Reserva de contingencia; de mil 685 millones de pesos que corresponden al IESPyS; de 593 millones de pesos por participaciones del 0.136% de la RFP a favor de los Municipios fronterizos o marítimos por donde materialmente se importan y exportan bienes; de 92 millones de pesos los cuales corresponden al derecho adicional sobre extracción de petróleo a favor de los Municipios colindantes con la frontera o litorales por donde se realiza materialmente la salida del país de dicho producto; y 15 mil 169 millones de pesos por concepto de incentivos económicos.

La cifra de incentivos económicos se integra de 11 mil 836 millones de pesos de incentivos económicos por el ISTUV; de mil 815 millones de pesos del ISAN y de mil 518 millones de pesos por otros incentivos.

Lo anterior nos refleja que los diferentes rubros presentan un incremento respecto de 2005 en el orden de:

Fondo General de Participaciones	12.21%
Fondo de Fomento Municipal	12.25%
Reserva de Contingencia	12.25%
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	2.92%
Participaciones	12.25%
Recaudación Federal Participable	0.136%
Participaciones por el Derecho Adicional Sobre Extracción de Petróleo	39.56%
Incentivos por el ISTyUV	4.539%
Otros incentivos económicos	2.52%
Disminuye los incentivos económicos por el ISAN	16.8%

388

Respecto al último rubro de ISAN, vale la pena señalar que se han pagado de enero a abril de 2006, 421 millones de pesos, por concepto del Fondo de Compensación de ISAN con apego al artículo 14 de la Ley de ISAN.

Contrastan con los datos referidos que de enero a febrero de 2006 de acuerdo a los porcentajes que establece la LCF, ascienden a 7 mil 39 millones de pesos. Esta cifra refleja una disminución real de 28.88% con respecto al mismo periodo de 2005.

³⁸⁸ Interpretación de la autora a partir de los registros del INDETEC 2006.

Respecto al Ramo 33, reflejó un aumento del 3.78% con respecto a 2005.

En relación al Ramo 39 (PAFEF) se incrementó porcentualmente en términos reales en 40.86% respecto a 2005.

En este orden de ideas, los índices de deuda que se registraron fueron los siguientes:

Deuda estatal	74.2%
Deuda municipal	8.7%
Deuda de organismos estatales y municipales como son comisiones estatales de agua	15.0%

De un total de 106 mil 252.1 millones de pesos.

Todos los datos presentados nos permiten afirmar que éste esquema es necesario modificarlo, toda vez que el sustento económico estatal y municipal se desprende de la Federación.

Y es que si bien es cierto que el propósito original que dio vida al SNCF fue precisamente evitar la doble tributación y ampliar las relaciones intergubernamentales, hoy ha sido rebasada, ya que los recursos se han ampliado, pero a raíz de las ministraciones que la federación otorga.

Hoy es necesario generar nuevos mecanismos que permitan una distribución más equitativa de las participaciones, por lo que es indispensable la asignación de fuentes de ingresos dinámicas y propias a los Estados y a los Municipios, lo que obliga a lograr menores presiones financieras para la Federación y esto solo se puede lograr mediante mecanismos más eficientes de recaudación pero, sobre todo, ampliando la base de contribuyentes.

La pregunta es ¿cómo instrumentar y revertir éste comportamiento? y la respuesta está precisamente en atacar los principales puntos débiles y convertirlos en áreas de oportunidad para lograr el proceso evolutivo, los cuales se fueron manifestando en los diferentes foros de la Convención Nacional Hacendaria.

Nuestra propuesta consiste en identificar los problemas centrales y proponer alternativas de solución, mismos que a continuación se refieren:

PROPUESTA	TRANSFORMACIÓN POSITIVA
1. Al Municipio no se le toma en cuenta en la toma de decisiones de la Federación	1. Que exista representación de los Municipios, tanto del área rural como urbana, seleccionados por votación por cada Estado, es decir, tendríamos treinta y un Entidades Federativas y un Distrito Federal, lo que arrojaría 62 representantes municipales, por lo que cuando se traten temas relacionados con el municipio o que incidan en él, deberán asistir a los procesos de análisis, evaluación y decisión del SNCF, incluso, no necesariamente tienen que ser los 62 representantes y que pueden agruparse por regiones como sucede en la Junta Permanente de Funcionarios Fiscales, lo cual reduciría a 16 los participantes.
2. Los Municipios están acostumbrados a que la Federación o los Estados les asignen recursos y no explotan sus fuentes propias.	2. Asignar fuentes directas de ingresos a los Municipios vía ampliación de facultades, principalmente en fiscalización ya que en nuestra opinión, se está desperdiciando las acciones que puede emprender el Municipio como nivel más cercano a la comunidad, no sólo por el conocimiento de las necesidades reales, sino por la facilidad para identificar a los causantes cautivos y a los que aún no lo son, pero que perciben ingresos.
3. Los Municipios carecen de recursos y capital humano capacitado para colaborar activa y eficientemente en nuevos esquemas de recaudación.	3. A través del INDETEC se pueden implementar programas de capacitación permanente y proponemos, dentro del marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se firmen convenios con las diferentes Entidades Federativas y éstas a su vez con los Municipios para que la estructura operativa de las Tesorerías estatales y municipales mantengan a personal de carrera, es decir, que no tengan que generarse cambios al 100% de personal cada cambio de trienio o sexenio según sea el caso, porque esto genera retrasos y falta de continuidad en los programas.
4. Actualmente se da una competencia desleal entre los Municipios ya que las bases e incluso las tasas impositivas son diferentes lo que genera migración de contribuyentes a Municipios con tasas más bajas.	4. Proponemos que se tenga una Ley de Coordinación Fiscal Municipal, es decir, lo cual se traduce en un subsistema de coordinación fiscal.

Cabe señalar que al comparar a México con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se observa una baja eficiencia en los esquemas de recaudación, en gran medida por una base restringida de contribuyentes y por debilidad de la administración tributaria, base referir que, en países como Suecia, se registra la razón más alta de impuestos en relación al Producto Interno Bruto, el cual se traduce en un 50%, mientras que México refleja un 19%; y si tomamos en consideración que el promedio general de la relación de

los impuestos y el Producto Interno Bruto de los países que integran la OCDE es del 36%, esto nos refleja que en México nuestros esquemas son muy bajos, la recomendación que realizó la OCDE en su estudio económico de México propone varios puntos, dentro de los que destaca:

- Un programa de tres años para mejorar la eficacia de la administración tributaria, y
- Un programa de dos años para modernizar el renglón de impuesto predial.

Por lo que, la importancia que tiene el Municipio es fundamental para fortalecer financieramente al Estado y es que se parte de considerar que, como un binomio de eficiencia, es necesario aumentar la calidad y cantidad de servicios públicos para que, como consecuencia lógica, se obtenga una mayor recaudación, por lo que en paralelo, se deben eliminar gradualmente los subsidios y descentralizar en la misma forma los recursos por fuente directa de ingreso a los Estados y Municipios, es decir, se debe fomentar la inversión de infraestructura que propicie la autosuficiencia del Municipio y esto solamente se puede lograr mejorando la distribución del ingreso y aumentando la progresividad de las políticas públicas, sin obviar reducir el gasto general e incentivar la participación de la sociedad.

Lo que nos permite identificar como nuevas líneas de investigación:

- Viabilidad de incorporar un subsistema de coordinación fiscal en México.
- Fuentes directas de ingresos y financiamiento bursátil como alternativas de autofinanciamiento para el Municipio.
- El Federalismo cooperativista como un esquema de desarrollo económico y no como una forma de Estado.
- Eficientar los índices de recaudación por impuestos e incrementar su relación en torno al Producto Interno Bruto. Tendencia que, a nivel internacional, se está fomentando.

CONCLUSIONES

1. El federalismo fiscal en México se caracteriza por la alta concentración de facultades para legislar a favor de la Federación.
2. La estrategia descentralizadora no conduce en sí misma a transformar a nuestro Federalismo en virtud de ser un problema multifactorial, la solución consiste en reasignar funciones, competencias y eficientar esquemas de recaudación a partir de una relación intergubernamental hasta llegar a un cooperativismo fiscal.
3. El esquema de participaciones en México ha fomentado el centralismo, pero las participaciones en sí mismas no son nocivas cuando solamente son un medio para lograr la transición y pasar de Entidades Federativas y Municipios con poca experiencia a Entidades fuertes, responsables y con un alto índice de transparencia en el manejo de los recursos públicos.
4. El Federalismo cooperativista entraña estructurar y definir bases apropiadas para la contribución, definición detallada de la base, tasas impositivas congruentes con los esquemas económicos de cada región, inclusive a nivel internacional, a fin de evitar la práctica de economía de opción.

5. Un Estado que establece bases estrechas de contribuyentes, numerosas exenciones y concesiones en el sistema tributario, tiene como consecuencia lógica una baja recaudación y altos niveles de evasión fiscal.
6. Ante bases bajas de contribuyentes, tasas impositivas inferiores, se logra una mayor recaudación cuantitativa y cualitativa, no solo es suficiente recaudar altos montos, también lo es tener bajos índices de impugnación, no por actos arbitrarios, sino porque hay plena transparencia en la imposición; bajo la brújula permanente de legalidad.
7. En México es necesario ampliar las facultades de Estados y Municipios, por lo que proponemos que la Federación sea la instancia facultada para gravar ISR y que, de manera concurrente, el régimen general sea objeto de recaudación a nivel local.
8. Las relaciones intergubernamentales implican mecanismos de cooperación, pero también de interdependencia, por lo que, el Federalismo debe identificar que ésta fase es sólo una etapa de transición, para llegar al Federalismo cooperativo, en donde los diferentes niveles de gobierno interactúan y ninguno de ellos se vuelve solo observador, sino por el contrario, apoya y fomenta el crecimiento de todos en beneficio de todos.

9. Los actuales programas de descentralización en México se centran fundamentalmente en el otorgamiento de mayores participaciones y aportaciones, lo que aparentemente fortalece a las Entidades Federativas, pero en realidad son acciones que perpetúan al centralismo.

10. A nivel internacional, el Federalismo Cooperativo rebasa fronteras, es decir, no sólo se busca evitar la competencia desleal interestatal o intermunicipal, sino incluso, entre los diferentes Estados soberanos, con la finalidad de generar un equilibrio de flujo comercial y financiero.

11. México, dentro de la OCDE presenta niveles muy bajos de eficiencia en la recaudación, la recomendación que nos hace esta Organización es fortalecer los esquemas de recaudación municipal, específicamente a través del impuesto predial.

CONCLUSIONES GENERALES

1. En una definición atemporal el Estado es la organización política suprema de todos los pueblos.
2. En un Estado Federal por naturaleza debe existir una amplia y efectiva descentralización del poder público. Presupuesto que en México pese a establecer nuestra Carta Magna que los Estados son libres y soberanos, no se les permite la autonomía financiera.
3. Lo único que distingue a un Estado Unitario dividido en provincias autónomas de un Estado Federal, es el grado de descentralización.
4. El Estado Federal es la forma estatal donde existen tres diferentes instancias de producción normativa general y tanto los órganos centrales de la Federación como los Estados miembros ejercen el poder del Estado.
5. El origen del Estado Federal es la voluntad nacional, soberana, delegada transitoriamente en el Poder Constituyente, misma que se expresa en la Constitución, por lo que el cumplimiento de este ordenamiento debe ser irrestricto.

6. Los Estados miembros de la Federación son soberanos, porque si no fuera así, dejarían de ser Estados, por lo que la competencia de cada uno debe ser muy puntual a fin de evitar duplicidad de funciones o intromisiones que erosionen los lazos de cooperación.

7. La descentralización es el reparto de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales, por lo que el reparto puede ser amplio o pequeño, pero es indispensable que los Estados miembros tengan independencia sin llegar al extremo de que la autoridad central pierda su facultad de dirigir la política global del Estado, por tanto, un sano equilibrio fortalece nuestras instituciones y da certeza jurídica a los gobernados.

8. La autonomía constitucional consiste en el derecho que tiene una comunidad jurídica de darse libremente una Constitución y el derecho que tiene a modificarla, siempre y cuando no infrinja la Carta Magna, por lo que, todas las constituciones locales deben ceñirse a la Constitución Federal, principio fundamental en una forma de Estado Federal.

9. El Federalismo en México es producto de la conjugación de corrientes de pensamiento, acontecimientos históricos y necesidades sociales que confluyeron para configurar la forma de Estado que actualmente tenemos, pero de ninguna manera podemos afirmar que sea una copia de otro país por más desarrollado que este hubiera sido.

10. En el Derecho Tributario existe un solo sujeto activo de la obligación fiscal: El Estado, pues él como ente soberano está investido de la potestad tributaria, misma que debe compartirse con los Estados de manera más amplia.

11. El problema de la doble tributación se origina por la concurrencia de facultades impositivas de la Federación y de las Entidades Federativas, por la exclusividad de la Federación para gravar ciertas materias, y por la amplitud de lo que establece la fracción VII del artículo 73 constitucional, lo que hace inaplazable su derogación.

12. En México la Federación ha y sigue ampliando inconteniblemente su competencia en detrimento de los Estados, tanto en el aspecto legislativo como en materia de recaudación, agudizándose así la centralización de un Federalismo que debería caracterizarlo la descentralización.

13. El artículo 115 constitucional ha sido objeto de once reformas que en conjunto con la modificación a otros numerales de nuestra Carta Magna han contribuido en gran medida a fortalecer al Municipio, sin embargo, es necesario que exista voluntad política para lograr avanzar en la autonomía de éste y así, llegar a la eficiencia administrativa y de fiscalización, base de una sana recaudación.

14. En México la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, respecto de la carga tributaria, obstaculizó el desarrollo del país, por lo que surgió la necesidad de establecer mecanismos intergubernamentales coordinados, configurándose así, el sistema de participaciones, mismo que mejoró el manejo administrativo, pero frenó la autonomía local y hoy en día resulta incluso insuficiente.

15. La coordinación fiscal es el esquema conforme al cual se distribuyen ingresos entre la Federación, Estados y Municipios, se delimitan competencias entre los tres niveles de gobierno, tanto en las facultades de legislación como administrativas, lo que hace necesario ampliar la coordinación en el ejercicio de los recursos y la administración de los mismos, es decir, pasar de una coordinación fiscal a una hacendaria.

16. Para llegar a la coordinación fiscal, fueron necesarias las Tres Convenciones Nacionales Fiscales que se efectuaron en 1925, 1933 y 1947, y hoy en día, la coordinación hacendaria está en gestación con una alta incidencia por parte de la CONAGO en dicha transformación.

17. La Ley de Coordinación Fiscal es el ordenamiento central que rige el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales; y entre sus objetivos está evitar la múltiple tributación sobre un mismo objeto, cuando no hay reglas, ya que cuando existen las mismas, aun cuando se incida en un mismo objeto no hay doble tributación, sólo estamos en presencia de la concurrencia fiscal.

18. Hoy en día, la vinculación entre el Sistema de Coordinación Fiscal y el crédito público, lo constituye exclusivamente el registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

19. La figura del Fideicomiso de Administración y Pago es un mecanismo permitido por la Ley de Coordinación Fiscal para liquidar las obligaciones garantizadas con las participaciones e ingresos federales, mismo que a la par representa una alternativa viable de desarrollo local.

20. La Federación incrementa día con día la transferencia de recursos a las Entidades Federativas, vía participaciones y aportaciones, baste referir que de enero a abril de 2006, la Federación transfirió por concepto de participaciones, recursos por la cantidad de 233 mil 280 millones de pesos, lo cual representa un crecimiento en términos reales del 8.47% con respecto a 2005, lo que representa un 53.46% de la recaudación federal participable, reflejo del alto grado de dependencia y una marcada tendencia a mantener esquemas anacrónicos.

21. Transitar de la Coordinación Fiscal a la Coordinación Hacendaria implica permitir que las Entidades Federativas participen activamente no sólo en la recaudación, sino incluso en la administración y en la aplicación de los recursos, por lo que, consideramos que sólo a través de políticas descentralizadoras, se podrá gradualmente, fortalecer a los Estados y Municipios en su esquema recaudatorio y de rendición de cuentas.

22. La ANAGO es el antecedente de la CONAGO, la cual ha insistido en la redistribución de competencias para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones y modificar el artículo 124 de la Constitución Federal, y no obstante que no han tenido éxito en estos rubros, sí han logrado frenar recortes presupuestales y la incorporación de los impuestos cedulares.

23. Los mecanismos de asignación de recursos en el Fondo General de Participaciones, no propician el desarrollo de las Entidades Federativas con poca población y bajo índice de recaudación, lo cual genera un círculo perverso que debe ser modificado con una reasignación de funciones en los diferentes niveles de gobierno, es decir, es indispensable operar un Federalismo Cooperativo.

24. Es necesario un equilibrio entre las participaciones de las Entidades Federativas y el centro, no sólo en ingresos sino incluso en gasto, porque de acuerdo con el artículo 115 de nuestra Constitución es el Municipio quien suministra una gran cantidad de bienes y servicios. Sin embargo, es la Federación la que concentra recursos y toma decisiones en los programas, es decir, el gasto se federaliza.

25. Debe implementarse una política fiscal en donde las transferencias intergubernamentales sean cada día más pequeñas y las facultades tributarias de los Gobiernos Locales mayores, a fin de fortalecer realmente al gobierno local y lograr así su autosuficiencia, por lo que sostenemos que eso sólo se logrará mediante la descentralización administrativa y tributaria.

26. Es necesario que en México paulatinamente la Federación ceda algunas facultades a las Entidades Federativas, ya que actualmente las formulas de distribución del Ramo 33, no incluyen prácticamente ningún elemento que coadyuve a equilibrar el desarrollo y la calidad de vida de los gobernados de las zonas agrícolas, considerado éste como primer eslabón para lograr la autosuficiencia.

27. Es necesario reactivar la economía nacional, porque cuando existe un crecimiento en la actividad económica, las transferencias de un nivel a otro son mayores, y los índices de recaudación se incrementan, incluso hay una mayor derrama económica directa, por lo que, los ahorros presupuestales a nadie benefician, por el contrario, contrae el desarrollo económico de un país.

28. Es indispensable que la Federación incorpore un programa permanente de asistencia financiera a los Estados y que el resultado del buen manejo de los recursos incida en la transferencia de los mismos o incluso, en el otorgamiento de mayores fuentes de ingresos directos y, claro está, a largo plazo de facultades impositivas.

29. Un nivel de gobierno no debe apropiarse el derecho a tomar decisiones en un área en la que otro nivel de gobierno pueda administrar con mayor eficiencia y eficacia, fundamentalmente si éste cuenta con fuentes directas de información, es decir, en el caso de México nos referimos específicamente al Municipio, por lo que se tiene que respetar la libre administración de la Hacienda Municipal, si se quiere fortalecer al Federalismo.

30. La descentralización del gasto y la correspondencia entre las decisiones de las autoridades locales y las necesidades de los gobernados generarán procesos de innovación en la producción y administración de bienes y servicios, lo cual de implementarse de manera generalizada se traducirá en mayor recaudación y detonador de una cultura contributiva, como sucedió en Nueva Zelanda.

31. Un gobierno con esquemas descentralizados necesariamente será más responsable frente a los ciudadanos en virtud del control directo que estos últimos pueden ejercer sobre el primero. Esto implica un mayor grado de probidad y profesionalismo al momento de tomar decisiones, por lo que, el respeto pleno a un Código de Ética es indispensable.

32. Una nueva fuente de financiamiento para las Entidades Federativas y Municipios lo constituye la bursatilización de obligaciones, sin embargo, no es un recurso viable para ampliar el financiamiento local, si previamente los Estados o Municipios no han logrado rangos aceptables de transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

33. En un sistema con alto grado de participaciones se corre el riesgo de perder de vista el costo real de los servicios públicos, porque no hay una correlación directa entre los impuestos y los beneficios que se reciben, lo que nos lleva a proponer que las participaciones y las aportaciones deben aplicarse como premisa a procesos de transición y no en forma permanente de financiamiento, mecanismo que solo frena el desarrollo y la eficiencia de las estructuras locales.

34. Es necesario impulsar un esquema más amplio de facultades concurrentes para fortalecer a las Entidades Federativas en fuentes directas de ingreso, esquema que ha sido implementado y comprobado en países como Nueva Zelanda, el cual registra, a nivel mundial, un alto nivel de vida de sus gobernados, eficiencia en la administración de sus recursos y nula corrupción, transformación que se puede lograr en México, con permanencia en los programas y control cuantitativo y cualitativo de los mismos, para lo cual es necesario que se revise el esquema actual de la Entidad Superior de Fiscalización.

35. En estricto sentido, la Coordinación Fiscal no encuentra sustento en nuestra Constitución, sino en un Convenio, por lo que es necesario incorporar a rango constitucional el esquema de Coordinación Fiscal y delimitar las facultades de la Federación, reformando la fracción VII del artículo 73 constitucional.

36. Para lograr una transformación de la Coordinación Fiscal a la Hacendaria, proponemos una Ley de Coordinación Fiscal Municipal, capacitación permanente a través de INDETEC a funcionarios estatales y municipales que participen en la Hacienda Local y, fortalecer el ejercicio profesional de carrera, acciones que en su conjunto, consolidarán el servicio público y la colaboración intermunicipal, fundamentalmente en la fiscalización y recaudación de contribuciones.

37. El esquema de propuestas que se desarrollan en esta investigación es congruente con las recomendaciones que la OCDE presentó a México en su último estudio (2006), en donde destaca la importancia que da al impuesto predial como fuente de ingreso directo a los Municipios premisa que, bajo su perspectiva, es eje para fortalecer la recaudación y eficiencia de la administración, además de generar mayor congruencia con las políticas públicas.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA Romero, Miguel. *“Teoría general del derecho administrativo”*. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1981.
2. AGUIRRE Saldívar, Enrique. *“Los retos del Derecho Público en materia de Federalismo”*. Ed. UNAM, México, 1997.
3. AMIEVA Huerta, Juan. *“Temas selectos de Finanzas Públicas”*. Ed. Porrúa, México, 2002.
4. ANDA G. Cuahutémoc. *“Descentralización. Avances sustanciales”*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Ed. SEGOB, México, 1987.
5. ARISTÓTELES. *“La Política”*. Libro Primero, Párrafo Octavo, 12ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989.
6. ARMENTA López, Leonel Alejandro. *“La forma Federal del Estado”*. Ed. UNAM, México, 1996.
7. ASTUDILLO Moya, Marcela. *“El Federalismo y la coordinación impositiva en México”*. Colección Jesús Silva Herzog, Ed. IIE-UNAM, México, 1999.
8. BARCO, Virgilio. *“Acción descentralizadora para fortalecer la democracia municipal”*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Ed. SEGOB, México, 1987.
9. BARTHÉLEMY-Joseph y DUEZ, Paul. *“Traite de Droit Constitutionnel”*. Nueva Edición, Librairie Dalloz, Francia, 1933.
10. BODIN, Jean. *“Los Seis Libros de la República”*. 3ª ed., Ed. Tecnos, España, 1997.
11. BOJORQUEZ León, César. *“Desarrollo del sistema de información y elaboración de indicadores financieros locales”*. Ed. INDETEC, México, 2001.
12. BURDEAU, Georges. *“Tratado de Ciencia Política”*. Tomo II, Vol. II, Trad. Enrique Serna Elizondo, ENEP Acatlán-UNAM, México, 1985.

13. BURGOA Orihuela, Ignacio. *“Conferencia sobre el Federalismo Mexicano, las experiencias del proceso político-constitucional entre México y España”*. Ed. UNAM , México, 1979.
14. ----- . *“Derecho Constitucional Mexicano”*. 10ª ed., Ed. Porrúa, México, 1996.
15. ----- . *“Derecho Constitucional Mexicano”*. 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994.
16. CALCÁNEO Arboleya, Elvira. *“Análisis del Municipio, endemocratización integral: reforma municipal. Memoria.”* Tomo XVI, Ed. Secretaría de Gobernación, México, 1983.
17. CALZADA Padrón, Feliciano. *“Derecho constitucional”*. Ed. Harla, México, 1999.
18. CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). *“Federalismos latinoamericanos México/Brasil/ Argentina, México. Fideicomiso historia de las Américas”*. Ed. El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
19. CARPIZO McGregor, Jorge. *“El sistema federal mexicano, los sistemas federales del Continente Americano”*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
20. ----- . *“Estudios Constitucionales”*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1980.
21. ----- . *“Evolución y perspectivas del régimen municipal en México”*. Tomo II, Ed. Porrúa, México, 1983.
22. ----- . *“La Constitución Mexicana de 1917”*. 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 1990.
23. ----- . *“La Constitución mexicana de 1917”*. Ed. UNAM, México, 1982.
24. CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. *“El sistema constitucional mexicano, los sistemas constitucionales Iberoamericanos”*. Ed. Dickinson, España, 1992.
25. CASTIGLIONI, Carlo. *“Historia de los Papas”*. Tomo II, 2ª ed., Ed. Labor S. A., España, 1964.
26. CASTILLO del Valle, Alberto. *“La Defensa Jurídica de la Constitución en México”*. Ed. Grupo Herrero, S. A. de C. V., México, 1995.

27. CAZORLA Prieto, Luis María. *“Temas de Derecho Administrativo”*. 2ª ed., Ed. Ministerio de Hacienda, España, 1979.
28. CERVERA Pacheco, Víctor. *“La descentralización debe transferir a los ayuntamientos capacidad de decisión”*. El municipio N° 7, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Ed. SEGOB, México, 1987.
29. CH. Durand. *“El Estado Federal en el Derecho positivo, recogido en el Federalismo”*. Ed. Tecnos, España, 1965.
30. COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. LVII LEGISLATURA. *“Instrumentos de distribución de los recursos del Ramo 33”*. 2ª ed., Agosto-2000, Congreso de la Unión, México.
31. CORONA, Juan F., et. al. *“Introducción a la Hacienda Pública”*. 3a ed., Ed. Barcanova, Temas Universitarios, España, 1991.
32. COSSÍO Villegas, Daniel. *“Historia moderna de México. La República restaurada. La vida económica”*. 2ª ed., Ed. Hermes, México, 1965.
33. CRUZ Covarrubias, Armando Enrique. *Federalismo fiscal mexicano*. Ed. Porrúa, México, 2004.
34. CUEVA, Arturo De La. *“Justicia, Derecho y Tributación”*. Ed. Porrúa, México, 1989.
35. CUEVA, Mario De La y CARPIZO, Jorge. *“Sistema Federal Mexicano”*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N° 3, julio-septiembre de 1981, México.
36. DELGADO Navarro, Juan. *“Robustecimiento de la Hacienda Municipal”*. El Municipio N° 26, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Ed. SEGOB, agosto 1998.
37. DÍAZ-Cayeros, Alberto. *“Diez mitos sobre el Federalismo Mexicano”*. En Merino (coordinador). *“La ciencia política en México”*. Ed. CNCA-FCE, México, 1999.
38. DOBNES, Eberl y HORST Kart. *“Catastro: Conceptos, técnicas, avances, sistemas y aplicaciones”*. Ed. Concepto, s/a.
39. DUEÑAS García, Javier. *“Avances en materia de descentralización y desconcentración administrativa en Jalisco”*. El Municipio N° 22, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Ed. SEGOB, México, 1988.
40. FAYA Viesca, Jacinto. *“El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal”*. Ed. INAP, México, 1988.

41. ----- . "Finanzas Públicas". Ed. Porrúa, México, 2000.
42. FAYA Viesca, Jacinto y CAMINO Martínez, Ángel. *Propuestas federalistas para la Convención Nacional Hacendaria*. Ed. Fundap, México, 2004.
43. FERRER Muñoz, Manuel, *et. al.*, "Presencia de Doctrinas Constitucionales Extranjeras en el Primer Liberalismo Mexicano". Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
44. FINOT, Iván. "Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica". Ed. ILPES, Chile, 2001.
45. FIGUEROA Sánchez, Oscar Felipe. "Análisis sociojurídico y económico del Municipio de Tlalnepantla Estado de México", Ed. Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1998.
46. FLORES Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Ed. Porrúa, México, 1963.
47. ----- . "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". 9ª ed., Ed. Porrúa, México, 1967.
48. ----- . "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Ed. Porrúa, México, 1980.
49. FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". 16ª ed., Ed. Porrúa, México, 1975.
50. GAMAS Torruco, José. "El Federalismo Mexicano, pensamiento político". Vol. 5, Núm. 18, octubre, México, 1970.
51. GÁMIZ Parral, Máximo N. "Derecho Constitucional y Administrativo". Ed. UNAM, México, 2000.
52. ----- . "Resurgimiento del Estado Federal". Ed. UNAM-Universidad Juárez del Estado de Durango, México, 2001.
53. GARCÍA Del Castillo, Rodolfo. "Los Municipios en México". Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, año 1999.
54. GARCÍA Oviedo, Carlos. "Derecho Administrativo". Tomo I, 9ª ed., Ed. EISA, México, 1968.
55. GARCÍA Ruiz, José Luis de J. "Nuevos municipios ahora suman 2383". Hechos municipales N° 1, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Ed. SEGOB, México, abril-mayo de 1989.

56. GARCÍA Sánchez, José. *“El municipio. Sus relaciones con la Federación”*. Ed. Porrúa, México, 1986.
57. GARCÍA Sotelo, Luis. *“Administración del Impuesto Predial”*. Ed. INDETEC, México, 1999.
58. GARZA, Sergio Francisco De La. *“Derecho Financiero Mexicano”*. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1969.
59. ----- . *“Derecho Financiero Mexicano”*. 18ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994.
60. GIL Valdivia, Gerardo y RETCHKIMAN, Benjamín. *“El Federalismo y la Coordinación Fiscal”*. Ed. UNAM, México, 1981.
61. GIL Valdivia, Gerardo. *“El Estado Federal y la distribución de las competencias fiscales en México”*. UNAM, México, 1973.
62. GONZÁLEZ González, María de la Luz. *“Valores del Estado en el Pensamiento Político”*. 2ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 1997.
63. GONZÁLEZ Uribe, Héctor. *“Teoría Política”*. 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1982.
64. ----- . *“Teoría Política”*. 7ª ed., Ed. Porrúa, México, 1989.
65. GONZÁLEZ Pérez, Jesús. *“Derecho Procesal Administrativo Mexicano”*. 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
66. GONZÁLEZ, Luis. *“Historia mínima de México”*. Colegio de México, México, 1973.
67. GONZÁLEZ, María del Refugio. *“Historia del Derecho Mexicano”*. Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1981.
68. GREEN R. *“La deuda externa de México 1973-1987. De la abundancia a la escasez de Crédito”*. Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, Nueva Imagen, México, 1988.
69. GUERERO LARA, Ezequiel y QUIJANO, Aurora G. (compiladores). *“La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985, obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal”*. Ed. UNAM-Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1986.
70. GUTIÉRREZ González, Juan Marcos. *“Naturaleza jurídica de la Ley de Coordinación Fiscal: Federalismo y Estado de Derecho”*. Ed. INDETEC, México, s/a.

71. HALLIVIS Pelayo, Manuel. *“Tratado de Derecho Fiscal y administración tributaria en México”*. Ed. INAP, México, 2000.
72. HAMILTON, Alexander Madison, J. y JAY, J. *“El Federalista”*, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
73. ----- . *“El federalista”*. 6ª reimp., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
74. ----- . *“El Federalista”*. N° XXV, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
75. HANSEN, Roger D. *“La política del desarrollo mexicano”*. Trad. ZAMORA, Clementina y LÓPEZ Rosado, Diego. *“Historia del pensamiento económico de México”*. Tomo V, Finanzas Públicas, Textos Universitarios, UNAM, México, s/a.
76. HAURIOU Maurice, *“Precis de Droit Constitutionnel”*. 2ª ed., Ed. Pans librairie du Recueil Sirey, 1923.
77. HELLER, Hermann. *“La soberanía: contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional”*. Ed. UNAM, México, 1965.
78. HERBER, Bernard P. *“Finanzas Públicas Modernas”*. Ed. Homewood, Illinois R.D. Irwin, 1979.
79. HERNÁNDEZ Chávez, Alicia (coord). *“¿Hacia un nuevo federalismo?”*. Ed. Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, México, 1996.
80. HOBBS, Thomas. *“Leviatán”*. Ed. Publicaciones Cruz O.S.A., México, 1981.
81. HOYO D' Adonna, Roberto. *“La coordinación fiscal en México. Estructura y posibilidades del Sistema Tributario Estatal”*. Tomo I, Ed. INDETEC, México, 1991.
82. INDETEC. *“Federalismo Fiscal: Conceptos, principios y teoría”*. Ed. INDETEC-Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, México, s/a.
83. ----- . *“La Hacienda Pública en México. Estructura, normatividad y administración”*. Ed. INDETEC, México, 1989.
84. ----- . *“La valuación y el catastro como elemento básico para las contribuciones a la propiedad inmobiliaria”*. Ed. SHCP, México, 1999.

85. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *"Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares"*. Ed. INEGI, México, 1992.
86. JELLINECK, Georg. *"Teoría General del Estado"*. Trad. Fernando de los Ríos, Ed. Albatros, Argentina, 1970.
87. ----- . *"Teoría General del Estado"*. Trad. Fernando de los Ríos, Ed. Albatros, Argentina, 1976.
88. KAPLAN, Marcos. *"Problemas actuales del Derecho Constitucional: estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Soberanía Estatal- Nacional: retos e interrogantes"*. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994.
89. KELSEN, Hans. *"Teoría General del Derecho y del Estado"*. Ed. UNAM, México, 1988.
90. LANZ Cárdenas, José Trinidad. *"El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal"*. Ed. Universidad Autónoma del Sureste, México, 1982.
91. LARRAINZAR, Ricardo. *"Administración Municipal en Colombia"*. Gobierno de la República de Colombia, Colombia, s/a.
92. LASALLE, Ferdinand Johamm Gottfried. *"¿Qué es una Constitución?"*. Ed. Colofón S.A., México, 1993.
93. LASHERAS Merino, Miguel A. *"El impuesto sobre el valor añadido y la actividad municipal"*. Ed. Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, España, 1985.
94. LEE Benson, Nettie. *"La diputación provincial y el Federalismo Mexicano"*. Ed. Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
95. ----- . *"La diputación y el Federalismo Mexicano"*. Ed. Colegio de México, México, 1955.
96. LIJPHART, Arend. *"Modelos de democracia, formas de gobierno y sus resultados en treinta y seis países"*. Ed. Ariel, España, 2000.
97. LOEWENSTEIN, Carl. *"Teoría de la Constitución"*. Ed. Ariel S. A., España, 1986.
98. LÓPEZ Rosado, Diego. *"Historia y pensamiento económico de México"*. Tomo V, Finanzas Públicas, Textos Universitarios, UNAM, México, 1972.

99. LUIS Días-Monasterio-Guren, Félix y Arco Ruete, Luis del. "*La distribución de los impuestos en una Hacienda Federal*". Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, España, 1978.
100. LUJAMBIO, Alonso. "*Federalismo y Congreso en el cambio político de México*". Ed. UNAM, México, 1996.
101. MABARAK Cerecedo, Doricela. "*Derecho Financiero Público*". 2ª ed., Ed. Mc Graw-Hill, México, 2000.
102. MADRAZO, Jorge. "*Reflexiones Constitucionales*". Ed. Porrúa, México, 1994.
103. MANIAU, Joaquín. "*Compendio de la historia de la Real Hacienda de Nueva España*". Ed. UNAM, México, 1995.
104. MARGAIN, Hugo B. "*El sistema tributario en México. 50 años de revolución*". Tomo I, La economía, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, s/a.
105. MARGAIN Manautou, Emilio. "*Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*". Ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1969.
106. MARQUET Guerrero, Porfirio. "*La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*". Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1975.
107. MARTÍNEZ Morales, Rafael. "*Derecho Administrativo*". 2ª ed., Ed. Harla, México, 1991.
108. Mc LURE, Charles E. "*Participación impositiva ¿una alternativa para un Federalismo fiscal racional?. Financiación de las Autonomías*", Ed. Hblume Ediciones, España, 1979.
109. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE SUIZA. "*Acerca de Nueva Zelanda*". Ed. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004.
110. MORA, José María Luis. "*México y sus revoluciones*", Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1977.
111. MOUSKHELI, Michel. "*Teoría Jurídica del Estado Federal*". Trad. por Armando Lázaro y Ros, Ed. Editora Nacional, México, 1981.
112. MUÑOZ, Virgilio y RUIZ Massieu, Mario. "*Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México*". Ed. UNAM, México, 1979.

113. MURDIK, Robert G. "*Sistemas de información administrativa*". 2ª ed., Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana, México, 1998.
114. MUSGRAVE, Richard A. y PEGGY B. "*Hacienda Pública, teórica y aplicada*". Ed. Mc Graw Hill, España, 1992.
115. OATES, Wallace. "*Federalismo Fiscal*". Colección Nuevo Urbanismo N° 25, Instituto de Estudios de Administración, España, 1977.
116. OCHOA Campos, Moisés. "*El municipio y su evolución institucional*". Ed. Banobras/FOMUN, México, 1987.
117. ----- "*La reforma municipal*". 4ª ed., Ed. Porrúa S.A. de C.V., México, 1985.
118. ORRANTÍA Arellano, Fernando A. "*Las facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal*". Ed. Porrúa, México, 1998.
119. ORTEGA Lomelín, Roberto. "*Los recursos para la descentalización, caso México*". Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1986.
120. ORTÍZ, G y SERRA Puche, J. "*La carga de la deuda externa en México*". Ed. Estudios Económicos, México, 1986.
121. PALACIO Díaz, Alejandro del. "*Teoría Final del Estado*". Ed. Porrúa, México, 1986.
122. PANI, Alberto J. "*Convocatoria a los Gobernadores de los Estados. Segunda Convención Nacional Fiscal*". Ed. SHCP, México, 1932
123. PANI, Alberto J. "*La política hacendaria y la revolución*". Ed. SHCP, México, 1926.
124. PÉREZ Becerril, Alfonso. México Fiscal. "*Reflexiones en torno al Sistema Fiscal Mexicano*". Ed. Porrúa, México, 2004.
125. PÉREZ Méndez, Iturbide. "*El desarrollo turístico, actividad del Ayuntamiento*". El Municipio N° 6, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Ed. SEGOB, noviembre de 1986.
126. POSADA, Adolfo. "*El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*". España, 1963.
127. POZO Navarro, Fernando del. "*La dirección por sistemas*". Ed. Limusa Grupo Noriega Editores Mexicanos, México, 1976.

128. PROUDHUN Pierre, Joseph. *"El principio Federativo"*. Trad. Juan Gómez Casas, Editora Nacional, España, 1977.
129. QUINTANA Roldán, Carlos F. *"Derecho Municipal"*. Ed. Porrúa, México, 1998.
130. ----- . *"El municipio en México"*. Ed. Archivo General de la Nación, México, 1996.
131. RENERO Lara, Gabriel. *"El municipio como pivote para el desarrollo turístico"*. El Municipio N° 6, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Ed. SEGOB, México, noviembre 1986.
132. RENDÓN Huerta, Teresita. *"Deecho Municipal"*. Ed. Porrúa, México, 1975.
133. RESÉNDIZ Muñoz, Eduardo. *"Política e impuestos. Visión histórica"*. Ed. Porrúa, México, 1989.
134. RETCHKIMAN Kirk, Benjamín. *"Aspectos estructurales de la economía pública"*. Ed. UNAM, México, 1975.
135. ----- . *"El federalismo y la coordinación fiscal"*, Ed. UNAM, México, 1981.
136. REYES Vera, Ramón. *Curso de Derecho Fiscal para contaduría y administración e informática*. Ed. Laguna, México, 1994.
137. ROJAS Gutiérrez, Francisco José. *Reflexiones sobre la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Ed. Porrúa, México, 2006
138. ROMERO Enríquez, Jorge Eduardo. *"Elementos conceptuales y metodológicos para el análisis de riesgos en los proyectos de inversión pública local"*. Ed. INDETEC, México, 2001.
139. ROSEMBUJ González-Capitel, Flavia. *El precio del aire*. Ed. El fisco, España, 2005.
140. ROUSSEAU, Jean Jacques. *"El Contrato Social o Principios de Derecho Político"*. 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1974.
141. SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *"Derecho Constitucional"*. Ed. Porrúa, México, 1997.
142. SAYEG HELÚ, Jorge. *"El Constitucionalismo Social Mexicano"*. Tomo I, Ed. Cultura y Ciencia Política, México, 1992.

143. SCHMIDT, S. (coordinador). *“La capacidad de gobernar en México”*. Ed. Aguilar, México, 1997.
144. SCHMITT, Carl. *“Teoría de la Constitución”*. Ed. Alianza Universidad Textos, España, 1982.
145. SCHNEIDER, Hans Peter. *“Democracia y Constitución”*. Centro de Estudios Constitucionales, España, 1991.
146. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *“México a través de los informes presidenciales. La política interior”*. Tomo II, Ed. Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
147. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *“Convocatoria a los Gobernadores de los Estados. Primera Convención Nacional Fiscal”*. 2ª ed., Ed. SHCP, México, 1932
148. -----, *“Convocatoria. En memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal”*. Tomo I, Ed. SHCP, México, 1947.
149. -----, *“Convocatoria. En memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal”*. Ed. SHCP, México, 1933.
150. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005*.
151. -----, *“Equilibrio y responsabilidad en las Finanzas Públicas”*. Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
152. -----, *“Glosario de términos más usuales de la Administración Pública Federal”*. 2ª ed, Ed. Subsecretaría de Egresos-Unidad de contabilidad gubernamental e informes sobre la gestión pública, México, 1998.
153. -----, *“Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Primer Trimestre de 2006”*. Ed. SHCP, México, 2006.
154. -----, *“La Hacienda Pública de México a través de los informes presidenciales”*. Vol. II, Ed. SHCP, México, 1963.
155. -----, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. *“Diagnóstico integral de la situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales”*. Ed. INDETEC, México, 15 de agosto de 2003.

156. SEDAS Ortega, Cecilia y SANTANA Loza, Salvador. "*Hacia una Ley de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios: Principios jurídicos*". Ed. INDETEC, México, 1999.
157. SEDAS Ortega, Cecilia. "*Alternativas de coordinación y colaboración intermunicipal y con los Estados en materia hacendaria*". Ed. INDETEC, México, 2001.
158. ----- . "*El catastro. Análisis de la legislación y su relación con las contribuciones inmobiliarias vigentes a 2000*". Ed. INDETEC, México, 2001.
159. ----- . "*Procedimientos Jurídicos y administrativos para las adquisiciones y enajenaciones que los municipios realizan sobre sus bienes*". Ed. INDETEC, México, 2001.
160. SERRA Puche, Jaime. "*Cómo llegan las participaciones federales a los municipios*". El Municipio N° 11, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Ed. SEGOB, México, 1987.
161. SERRA Rojas, Andrés. "*Derecho Administrativo*". Tomo I, 5ª ed., Ed. Porrúa S.A., México, 1982.
162. SERVIN, Armando. "*Las finanzas públicas locales durante los últimos 50 años*". Ed. SHCP, México 1956.
163. SIGG, Oswald. "*Las Instituciones Políticas de Suiza*". 3ª ed., Ed. Pro Helvetia, Fundación Suiza para la cultura, Suiza, 1991.
164. SILVA, Mario. "*Recaudación tributaria y empresas municipales*". El Municipio N° 9, Centro Nacional de Estudios Municipales, Ed. SEGOB, México, 1986.
165. SUMERS, Harold. "*Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.
166. TAMAYO y Salmorán, Rolando. "*Introducción al Estudio de la Constitución*". Ed. UNAM, México, 1989.
167. TAPIA Tovar, José. "*La evasión y la defraudación fiscal*". Ed. TAX Editores, México, 2003.
168. TENA Ramírez, Felipe. "*Derecho Constitucional Mexicano*". 24ª ed., Ed. Porrúa, México, 1994.
169. ----- . "*Derecho Constitucional Mexicano*". 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 1957.

170. ------. "*Derecho Constitucional Mexicano*". Ed. Porrúa, México, 1983.
171. ------. "*Derecho Constitucional Mexicano*". Ed. Porrúa, México, 1998.
172. ------. "*Leyes fundamentales de México*". Porrúa, México, 1975.
173. ------. "*Derecho Constitucional Mexicano*". 27ª ed., Ed. Porrúa, México, 1993.
174. TOCQUEVILLE, Alexis De. "*Democracia en América*". Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
175. ------. "*La democracia en América*". 3ª reimp., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
176. VALLARTA, Ignacio L. "*Cuestiones Constitucionales: Votos del C. Ignacio L. Vallarta Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los negocios más notables resueltos por este Tribunal de mayo de 1878 a 16 de noviembre de 1882.*". Ed. Porrúa, México, 1972.
177. VECCHIO, Giorgio Del. "*Teoría del Estado*". Trad. Eustaquio Galán y Gutiérrez, Ed. Bosch, España, 1956.
178. VEGA Ochoa, Ernesto. "*El control del gasto municipal propio y derivado de los fondos federales*". Ed. INDETEC, México, 2001.
179. VERGOTTINI, Giuseppe de. "*Derecho Constitucional Comparado*". Ed. Espasa Calpe, España, 1985.
180. YAÑEZ Ruiz, Manuel. "*El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*". Tomo I y V, Ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1985.

HEMEROGRAFÍA

CONFERENCIAS

1. CARPIZO, Jorge. "*Evolución y perspectivas del régimen Municipal de México*". Ponencia presentada en el Seminario Sobre Reforma Municipal, Coordinación General de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Gobernación, noviembre de 1983.

2. HOYO D' Adonna, Roberto. "*La coordinación fiscal en México*". Ponencia Seminario con la Fundación Alemana, Diciembre 10-14, 1984.
3. HOYO D' Adonna, Roberto. "*Las facultades impositivas de la Constitución Política*". Curso de Especialidad en Derecho Fiscal, Universidad Panamericana, 1979.
4. XXXI REUNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS FISCALES, Discurso de Ixtapan de la Sal, por Francisco Gil Díaz, 2001.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

1. Decreto N° 240, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el 20 de julio de 2001.
2. DIARIO DE DEBATES DEL 24 DE ENERO DE 1917.
3. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Secretaría de Gobernación, México, 29 de Diciembre de 1997.
4. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Secretaría de Gobernación, México, 30 de diciembre de 1948.
5. Exposición de motivos de la Ley 58/2003 de España, de 17 de diciembre.
6. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. "*Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000*". Diario Oficial de la Federación, 6 de agosto de 1997, México.

DICCIONARIOS

1. CABANELLAS, Guillermo. "*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*". Tomo II, Ed. Heliastra SRL, Argentina, 1981.
2. CARPIZO McGregor, Jorge. "*Diccionario Jurídico Mexicano*". Segundo Tomo (D-H), Ed. Porrúa-IIJ-UNAM, México, 1991.
3. COROMINAS, Juan y PASCUAL, José A. "*Diccionario crítico y etimológico castellano e hispánico*". Vol. IV, Editor Madrid, Gredos, España, 1992.
4. DEBBASCH, Clarles, *et. al.* "*Diccionario de términos políticos: Estado, Vida Política, Relaciones Internacionales*". Ed. Themis, Colombia, 1985.

5. DICCIONARIO JURÍDICO. Tomo: Letras L a la O, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, año 1994.
6. NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. LETRA P-Z. Ed. Porrúa-UNAM, México, 2001.

ENCICLOPEDIAS

1. ALMANAQUE MUNDIAL 2003, N° 49, Año 49, Ed. Televisa S. A. de C. V., México, 2003.
2. ALVAREZ, José Rogelio, *et. al.* "Enciclopedia de México". Tomos I, II, IV, V y VI; 2ª ed., Ediciones México, 1977.
3. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO UNIVERSAL. Tomo VII, Poróscafo-Sáculo, Ed. CREDSA Ediciones y publicaciones, España, 1972
4. ENCICLOPEDIA DE MÉXICO, Tomos II y VII, 2ª ed., Ed. Talleres de impresora y editora mexicana S.A. de C.V., México, 1977.
5. ENCICLOPEDIA MONITOR-SALVAT. Ed. México Editores, 1967
6. GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSSE, Tomo IV, Ed. Planeta, España, 1998.

FOLLETOS

1. EMBAJADA DE SUIZA. *Folleto de Información de de Suiza*. Ed. Embajada de Suiza, 2004.

INFORMES DE GOBIERNO

1. SALINAS De Gortari, Carlos (Presidente de México en el sexenio 1988-1994). "Sexto Informe de Gobierno. 1° de septiembre de 1994". Presidencia de la República.
2. ZEDILLO Ponce de León, Ernesto (Presidente de México en el sexenio de 1994-2000). "Primer Informe de Gobierno. 1° de septiembre de 1995". México.

REVISTAS

1. AGHOA, Gabriel y CASAS, Carlos. *Principios económicos que sustentan la descentralización*. Revista INDETEC, Año 18, N° 57, Guadalajara, México, enero-marzo 1997.
2. BANDA Ortiz, Humberto. "Modelos de crisis de tipo de cambio y su aplicación a la crisis mexicana de 1994". REVISTA MEXICANA DE ECONOMÍA Y FINANZAS-REMEF (*Mexican Journal of Economics and Finance*). Ed. Tecnológico de Monterrey-Campus Ciudad de México, Vol. 3, N° 2, junio 2004.
3. BOJÓRQUEZ León, César. *HACIENDA MUNICIPAL*, Revista Trimestral, Año 21, N° 74, Marzo 2001.
4. CORRAL Rodríguez, Bulmaro. "Los convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal para el fortalecimiento del Municipio vigorizan el Federalismo". REVISTA DE LA ESCUELA DE DERECHO DE SAN LUIS POTOSÍ, N° 4, México, 1988.
5. CORTINA Gutiérrez, Alfonso. "Los ingresos municipales previstos en el artículo 115 Constitucional". REVISTA ESTUDIOS MUNICIPALES, Año 3, N° 15, Centro Nacional de Estudios Municipales, Ed. SEGOB, México, mayo-junio 1987.
6. GAMAS Torruco, José "El Federalismo y Municipalismo". GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, N° 8 y 9, Ed. INAP, México, 1983.
7. GIMÉNEZ Montero, Antonio. *Realidad fiscal, participaciones y transferencias de Alemania, Australia, Canadá, E.U.A. y Suiza*. REVISTA INDETEC, Año 18, N° 58, Guadalajara, México, abril-junio de 1997.
8. GONZÁLEZ Arenas, Cecilia. "Hacienda Municipal. Autonomía y dependencia". REVISTA ESTUDIOS MUNICIPALES, Centro Nacional de Estudios Municipales, Año III, N° 20, Ed. SEGOB, México, 1988.
9. GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. "División de poderes. Federalismo y Municipio en México". ESTUDIOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO, Año 2, N° 9, mayo-junio, México, 1997.
10. GRAIZBORD, Boris. "Desarrollo regional, ciudades intermedias y descentralización en México: Observaciones críticas al PNDU". REVISTA DEMOGRAFÍA Y ECONOMÍA, Vol. VIII (57), El Colegio de México, México, 1986.

11. IBARRA M., Jorge Luis. "*Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1826*". REVISTA QUORUM, Año VI, N° 53, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, mayo de 1997.
12. INDETEC. "*Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria*", Palacio Nacional, México, 28 de octubre de 2003.
13. INDETEC. "*Edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003*". Edición Especial Conmemorativa, Revista Federalismo Hacendario-INDETEC, Revista bimestral N° 131, México, octubre 2002.
14. INDETEC. "*Edición especial conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003*". REVISTA INDETEC, Edición Especial Conmemorativa N° 133, México, Abril 2003.
15. INOSTROZA, Luis, et. al. "*La problemática de la descentralización: Elementos teórico-metodológicos*". REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES, Año II, N° 22, Ed. UNAM-Iztapalapa, México, enero-junio 1991.
16. MARGAÍN Manautou, Emilio. "*¿La coordinación fiscal vulnera al sistema federal?* Boletín Jurídico, Año 18, N° 209, Despacho Emilio Margáin Manautou y Asociados, México, julio 1995.
17. MARTÍNEZ Baez, Antonio. "*La división de competencias tributarias en el constituyente de 1824*". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número Extraordinario, México, 1965.
18. MARTÍNEZ Neira, Manuel. "*El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las rformas Carolinas*". REVISTA AMÉRICA LATINA EN LA HISTORIA ECONÓMICA N° 7, España, enero-junio 1997.
19. MUÑOZ Fraga, Rafael. "*La CONAGO y el nuevo equilibrio del poder político en México*". Revista Académica, Facultad de Derecho de la Universidad La Salle. Año II, N° 3, Julio 2004.
20. MUÑOZ Jiménez, Arturo. "*Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, N°4, Ed. INAP, México, octubre-diciembre 1981.
21. OLMEDO Carranza, Raúl. "*El municipio libre, la descentralización y el fortalecimiento del pacto Federal*". GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Vol. XVIII y XIX, Ed. INAP, México, 1986.

22. ------. “*Teoría y práctica de la descentralización y el Federalismo*”. REVISTA QUORUM, Año VI, N° 53, Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, Mayo de 1997.
23. PAREDES Rodríguez, Rubén. “*Crisis asiática: la primera gran crisis de los mercados globalizados*”. Revista Mundus, año 2, N° 4, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 1999.
24. PÉREZ Correa, Fernando. “*Nuevas bases constitucionales del Federalismo Mexicano*”. REVISTA ESTUDIOS MUNICIPALES, N° 6, México, noviembre-diciembre 1985.
25. PONCE DE LEÓN Armenta, Luis. “*La metodología de la Investigación Jurídica del Derecho*”. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Tomo XLVI, N° 205-206, México, enero-abril de 1996.
26. QUIROZ Acosta, Enrique. “*Federalismo, esencia y efecto en el municipio en México*”. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Tomo XLVI, México, Enero-Abril 1996.
27. REVISTA DE LA ACADEMIA MEXICANA DE DERECHO FISCAL. Formación Gráfica S.A. de C.V., México, Año II , N° 3, Enero-Marzo 1997.
28. REYES Vera, Ramón. “*El municipio fiscal mexicano en el siglo XXI*”. REVISTA NUEVO CONSULTORIO FISCAL, N° 305, Año 16, Ed. Facultad de Contaduría y Administración-UNAM, México, 1ª quincena de mayo de 2002.
29. ROSA, Arturo De La. “*Convenios Fiscales y pacto federal*”. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, Ed. INAP, México, 1986.
30. ROSALES Jiménez, Oscar. “*¿Rendir cuentas o ser fiscalizado?: Búsqueda de opciones para un gobierno responsable*”. Publicación Independiente, 2006.
31. SERNA de la Garza, José María (Coordinador). “*Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*”. Serie Doctrina Jurídica N° 103, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, año 2002.
32. SERNA De La Garza, José María. “*Las Convenciones Nacionales Fiscales*”. Ed. UNAM, México, 2004.
33. UCKMAR, Víctor. “*Principios comunes del Derecho Constitucional Tributario*”. Ed. Themis, Colombia, 2002.

34. VALADEZ Ríos, Diego. “*El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicano*”. REVISTA ESTUDIOS MUNICIPALES Nº 3, mayo-junio, México, 1985.
35. VALENCIA Carmona, Salvador. “*La institución municipal algunos enfoques teóricos, comparativos e históricos*”. REVISTA BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO, Vol. 2, Nº 4, enero-abril, México, 1969.
36. VÁZQUEZ Josefina Soraida. “*Origen y fracaso del primer federalismo mexicano*”. ESTUDIOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO, Año 2, Nº 9, mayo-junio, México, 1997.
37. ZORRILLA Martínez, Pedro. “*Fortalecimiento Municipal*”. REVISTA ESTUDIOS MUNICIPALES, Nº 3, mayo-junio, México, 1985.

FUENTES ELECTRÓNICAS

1. <http://go.hrw.com>
2. <http://wikisource.org>
3. <http://www.artehistoria.com>
4. <http://www.bancomundial.org>
5. <http://www.banobras.gob.mx>
6. <http://www.cepal.org.mx>
7. <http://www.cddhcu.gob.mx>
8. <http://www.cnh.gob.mx>
9. <http://www.conago.gob.mx>
10. <http://www.fitchmexico.com>
11. <http://www.indetec.gob.mx>
12. <http://www.institutomora.com>
13. <http://www.juridicas.unam.mx>
14. <http://www.newzealand.com>
15. <http://www.scjn.gob.mx>
16. <http://www.sedesol.gob.mx>
17. <http://www.segob.gob.mx>

DISCOS ÓPTICOS

1. CD. IUS 2003. Junio 1917-Diciembre 2003. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación.
2. CD INDETEC. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. “*Seminario Internacional sobre*

Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro". Celebrado en Guadalajara Jalisco, los días 25, 26 y 27 de septiembre de 2002.

3. CD. "LA CONSTITUCIÓN Y SU INTERPRETACIÓN POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN", PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 1999.
4. CD. "MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES". CAMARA DE DIPUTADOS-Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2003.

LEGISLACIÓN

1. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN DE 1824, 31 de enero de 1824, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa, México, 1982.
3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa, México, 2004.
4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa, México, 2005.
5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa, México, 2006.
6. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 2005.
7. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL 2006.
8. LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, 2006.

BIBLIOTECAS CONSULTADAS

NOMBRE	DOMICILIO	DIRECCIÓN ELECTRÓNICA
1. <i>Biblioteca de El Colegio de México</i>	Camino al Ajusco #20, Col. Pedregal de Sta. Teresa, C.P. 10740, México, D.F.	http://biblio.colmex.mx
2. <i>Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México</i>	Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, CP. 04510, México, D.F.	http://www.juridicas.unam.mx
3. <i>Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México</i>		http://www.bibliojuridica.org
4. <i>Biblioteca del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)</i>	Lerdo de Tejada # 2469, Col. Arcos Sur, C.P. 44500, Guadalajara, Jalisco, México	http://www.indetec.gob.mx
5. <i>Biblioteca del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación</i>	Tejocotes # 164-1er Piso, Col. Tlacoquemécatl del Valle, Del. Benito Juárez, C. P. 03210, México, D. F.	http://www.inafed.gob.mx
6. <i>Centro de información del Servicio de Administración Tributaria</i>	Av. Hidalgo # 77, Col. Guerrero, C.P. 06300, México D.F.	http://www.sat.gob.mx

<p>7. <i>Biblioteca Graduados del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México</i></p>	<p>Calle del Puente # 222, Col. Ejidos de Huipulco, Del. Tlalpan, C.P. 14380, México, D.F.</p>	<p>http://www.ccm.itesm.mx</p>
<p>8. <i>Biblioteca Digital del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México</i></p>		<p>http://alejandria.ccm.itesm.mx</p>
<p>9. <i>Embajada de Nueva Zelandia en México</i></p>	<p>Jaime Balmer # 8, Piso 4, (Edificio Corporativo Polanco), Col. Los Morales Polanco, Del. Miguel Hidalgo, C.P. 11510, México, D. F.</p>	<p>e-mail: kiwimexico@prodigy.net.mx</p>