



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo acuerdo número 985162 de fecha 17 de agosto de 1998.

“Necesidad de Establecer un

Federalismo Administrativo en México”

Tesis que para obtener el grado de

Doctor en Derecho

Sustenta el

Lic. María Carmela Chávez Galindo

Director de la Tesis

Dr. Guillermo Antonio Tenorio Cueto

México, D. F. Abril 2014

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

CAPÍTULO SEGUNDO

FORMAS DE GOBIERNO Y FORMAS DE ESTADO

CAPÍTULO TERCERO

LA MATERIA ADMINISTRATIVA EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

CAPÍTULO CUARTO

LA COORDINACIÓN FISCAL

CAPÍTULO QUINTO

LAS FACULTADES ADMINISTRATIVAS EN OTROS PAISES

CAPÍTULO SEXTO

COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LA FEDERACIÓN, EN MATERIA ADMINISTRATIVA

CONCLUSIONES

PROPUESTAS

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La presente tesis Doctoral, estriba en la *necesidad de establecer un Federalismo Administrativo en México*; tiene por objetivo evidenciar, que por múltiples razones y factores complejos, el Federalismo Administrativo existe en México sólo en el texto constitucional, entendido como *forma de gobierno republicano, representativo, democrático y federal*, de lo cual, debería desprenderse lo específico del Federalismo Administrativo, que conforme a lo que se plantea en el análisis del presente estudio, no existe.

A fin de llevar a cabo esta investigación, se utilizó una metodología en la cual se abreviaron los acervos bibliográficos jurídicos, habiendo abarcado las diversas fuentes del derecho, la Constitución, leyes y normas jurídicas, la jurisprudencia, la doctrina y el derecho comparado, además, fuentes económicas; asimismo se utilizaron métodos deductivo, inductivo y operaciones de análisis y síntesis, con el objeto de contrastar los hechos y realidades en México.

Así fue como se estructuró el presente trabajo en seis capítulos, y sus respectivas conclusiones y propuestas.

En el capítulo primero, se abordaron los antecedentes históricos del Sistema Federal Mexicano, para ello, se analizó el Origen, Evolución y la Historia de las Constituciones de México a partir de 1812 hasta la Constitución de 1917 que es la que nos rige actualmente.

En el capítulo segundo, se analizaron las Formas de Estado y de Formas de Gobierno; El Federalismo y el Federalismo en la actualidad.

En el capítulo tercero, se realizó un análisis de la materia administrativa en los tres niveles de gobierno. Así mismo el análisis de las facultades conforme al marco constitucional; la descentralización administrativa; el proceso de centralización del Federalismo; las relaciones

fiscales entre Federación, Estados y Municipios, concluyendo con la Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco.

En el capítulo cuarto, analizamos el Marco Constitucional para la coordinación entre la Federación y los Estados; los Fondos de Participaciones y aportaciones Federales y los criterios de distribución de las mismas. Se anexan jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al federalismo y Facultades Competenciales.

En el capítulo quinto, se realizó un análisis jurídico económico del Federalismo Administrativo en México, con el propósito de contrastar lo establecido en el marco jurídico de otros países que cuentan con un sistema federal y centralista, así como el estudio de la forma de Gobierno de Cuba.

Asimismo, en el capítulo sexto, se realizó un estudio y análisis de la competencia Legislativa de la Federación en materia Administrativa, así como de las Entidades Federativas y de los Municipios.

Por último, se presentan las respectivas conclusiones y propuestas, tendientes, a establecer un Federalismo Administrativo en México y también se agregan los respectivos anexos.

Atentamente

María Carmela Chávez Galindo

CAPÍTULO 1

Antecedentes Históricos del Sistema Federal Mexicano

[1.1 Concepto de Federalismo](#)

[1.2 Origen del Federalismo](#)

[1.3 Evolución del Federalismo](#)

[1.4 Historia de las Constituciones Mexicanas, en torno al Federalismo](#)

[1.5 La Constitución Federal de México, 1824](#)

[1.6 Teoría Constitucional, en torno al Federalismo](#)

[1.7 Historia del Federalismo en México](#)

[1.8 El Poder Ejecutivo según el Proyecto de Acta Constitutiva](#)

[1.9 Constitución Federal de 1917](#)

[1.10 Evolución del Federalismo a partir de la Constitución de 1917](#)

1.1 CONCEPTO DE FEDERALISMO

El tema que hoy nos ocupa en la presente investigación, es el relacionado al federalismo en materia administrativa. El tratadista Hernández-Vela,¹ lo define como:

“Federalismo. Proceso de asociación de comunidades humanas distintas que tiende a conciliar dos vertientes contradictorias: la de la autonomía que buscan las colectividades que la componen y la necesidad de su organización jerarquizada en una comunidad global. Sus principales manifestaciones son el Estado Federal y la Confederación de Estados; el primero es un Estado formado de colectividades más pequeñas que no son Estados y que, por lo tanto, no están regidas por el Derecho Internacional, como lo están los Estados que integran en forma organizada una Confederación, como es el caso de la Confederación Helvética, Suiza; y otros han dado el nombre de Estados a sus provincias o colectividades que lo integran, como sucede en México, Brasil o Estados Unidos”.

Un segundo autor señala que el federalismo tiene dos acepciones. Por una parte...²

Al respecto existen dos concepciones. Por una parte la corriente Europea que apoyada en la idea kelseniana, considera que existe un solo poder dividido en esferas de competencia y dos cuerpos distintos entre sí que producen leyes; es decir, un solo territorio con dos ámbitos de aplicación de la ley. Por su parte la corriente anglosajona, plantea que sólo será Federación lo que se aproxime al modelo americano con un contenido cultural, económico y político.

Una de las opiniones más aceptada en el tema es la de Loewestein, para quien:

¹ HERNÁNDEZ-VELA SALGADO, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Ed. Porrúa, 5ª Edición, México, 1999. pág. 348.

² *Enciclopedia de México*, tomo V, Edición Especial para Enciclopedia Británica de México, México, 1993.

"...el Federalismo es la institucionalización de la distribución vertical del poder, esta distribución, -nos dice- implica necesariamente una limitación tanto para el Estado Central como para los Estados miembros, se lleva a cabo mediante el otorgamiento o concesión de facultades entre ellas".³

Según Heller, existen dos formas fundamentales de Estado:

"La Democracia es una estructura de poder construida de arriba abajo, la Autocracia, organiza al Estado de arriba abajo."⁴

Heller equipara al federalismo con la democracia, que debe construirse, según su pensamiento, desde los Estados hacia la cúpula central, sin que se pierda por ello su autonomía interna para resolver sus asuntos propios sin la intervención del poder central o federal.

En el entendido de que existe una manifestación expresa de voluntad de los Estados de ser parte de una Federación, es claro que el poder central ha sido delegado, en virtud de ello, no puede ser arbitrario ni absoluto.

El federalismo es un sistema de gobierno en el cual los Estados autónomos que lo conforman, delegan en un poder central atribuciones tales como las hacendarias y militares que benefician a todos, reservándose las demás atribuciones que no están expresamente cedidas a la Federación.

El Estado Federal sirvió para unificar Estados dispersos sin vulnerar sus particularidades y regionalismos propios.

Un principio fundamental para la existencia plena de un Estado Federal resulta ser el de Autonomía, importa de sobremanera que se preserve ésta como principio constitucional de los Estados miembros en tanto generadores de una voluntad general.

³ SMITH, James Frank, coord., *op. cit.* pág. 247.

⁴ HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, 7ª Edición, FCE, México, 1975, pág. 265.

El federalismo implica la reunión de varios Estados que deciden por conveniencia económica, política y de seguridad reunirse para formar una sola nación, sin fusionar sus diferencias sino conservando su autonomía al interior.

El maestro Felipe Tena Ramírez,⁵ sostiene la teoría constitucional, en considerar que el sistema mexicano federal fue determinado o influenciado por el sistema americano implementado en dicho país en 1787, que logró unificar bajo una misma forma de gobierno las 13 colonias; distribuyendo facultades entre dos órdenes de gobierno, el federal y el local, ambos órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en que por considerarse una Federación, se reconoce el orden federal como el superior.

Uno de los aspectos que toma en cuenta es el relativo a la soberanía, a la que actualmente se le atribuyen dos características, señala el autor en forma textual: “independencia respecto de las relaciones internacionales y supremacía por lo que se refiere a la soberanía interior”.

Bajo este contexto la soberanía es única e invisible, sólo se le atribuye al estado federal y no a sus entidades federativas, pues se considera que el último acto de soberanía que realizaron sus integrantes es la voluntad de unirse y crear un nuevo Estado Federal.⁶

⁶ *Ibidem*, pág. 6.

1.2 ORIGEN DEL FEDERALISMO

El término "Federalismo" proviene del latín *federare*, unir, ligar. Se conoce también como sistema republicano de gobierno que tiene como base de los Estados o provincias cuyo conjunto integran la Federación.⁷ El 17 de junio de 1822, el primer Congreso Constituyente convocó para la elección a las poblaciones de las provincias de California -Alta y Baja-, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Guatemala, que permanecían unidas a México.⁸ El 21 de junio siguiente, Agustín de Iturbide fue coronado emperador -Mexicici Primus Imperator Constitutionalis- y aún cuando prometió solemnemente "por Dios y por los Santos Evangelios", que haría guardar la Constitución que formase el Congreso, el 31 de octubre mandó disolver la asamblea. El 16 de mayo de 1823, al reinstalarse ésta y después del breve paréntesis monárquico, el Soberano Congreso Constituyente publicó el documento titulado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, conocido como Plan del Valle por la influencia que en él tuvo el diputado guatemalteco José del Valle,⁹ y que a la letra dice:

"La soberanía de la Nación, única, inalienable e imprescriptible puede ejercer sus derechos de diverso modo, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno. El de la Nación Mexicana es una República representativa y federal".

Esta declaración fue firmada, aparte de Del Valle, por Servando Teresa de Mier, José María Bocanegra, Lorenzo de Zavala, Juan de Dios Mayorga,

⁷ *Enciclopedia de México, tomo V*, Ed. Especial para Enciclopedia Británica de México, México, 1993, pág. 2670.

⁸ *Ibidem*, pág. 2671.

⁹ *Idem*.

José Mariano Marín, José María Ximénez y Francisco María Lombardo.¹⁰

En los días anteriores a la redacción de este documento, la Junta Provincial de Guadalajara y la provincia de Oaxaca, que habían rechazado la convocatoria y formado su propio congreso, proclamaron su independencia; sólo revocable por la adopción del sistema federal. Querétaro, Yucatán y Sonora se pronunciaron asimismo por esa forma de gobierno, de tal suerte que la Adopción del federalismo vino a ser una exigencia que se manifestó de la periferia al centro y que se originaba en la conveniencia de proteger intereses locales. A diferencia de lo que había ocurrido en Norteamérica, donde los Estados persistentes manifestaron su voluntad de federarse, en México las provincias existían sólo de hecho, en forma que después se ha juzgado definitiva y típicamente nacional. Por todos estos hechos el primer Congreso Constituyente tuvo que formular un voto adquiriendo de antemano el compromiso de decidirse por el sistema federal. Este acto, de naturaleza jurídica imprecisa, satisfizo a los electores de poder que en el interior del país no deseaban ser sometidos a una autoridad central. El 12 de junio de 1823, el gobierno expidió el siguiente comunicado:

"El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República federal y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la Nación".

El primer Congreso cerró sus sesiones el 30 de octubre y el segundo se instaló el 7 de noviembre, ante el cual, promovió el gobierno "que se estableciese cuanto antes la forma de gobierno por la cual se habían declarado las provincias".¹¹ El 31 de enero de 1824, la asamblea aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, redactada por Miguel Ramos Arizpe. El Artículo 1º citaba: "La nación mexicana se compone de las provincias

¹⁰ *Idem.*
¹¹ *Idem.*

comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes Nueva España, en el que se decía capitán general de Yucatán, y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente".¹² En esta vasta extensión se alojan -salvo Guatemala, que ya se había independizado- las 23 provincias que fueron convocadas al Congreso.

El Acta modificó la división territorial que se había propuesto en 1822 y creó, en lugar de 24 provincias, 17 Estados y dos territorios: el Interno de Occidente, formado por Sonora y Sinaloa; el Interno de Oriente, compuesto por Coahuila, Nuevo León y Texas; el Interno del Norte, integrado por Chihuahua, Durango y Nuevo México, y los de Guanajuato, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Jalisco, Yucatán, Zacatecas y Nuevo Santander, que se denominó Tamaulipas; los territorios de las dos Californias, unificadas, y el partido de Colima, segregado de Jalisco. Previno el Acta en su Artículo 8º que en la Constitución podría aumentarse el número de los Estados y "modificados según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos".¹³

Los diputados constituyentes advirtieron, al formular el proyecto de ley suprema, que "la voz de la República federada se hizo escuchar por todos los ámbitos del continente y el voto público por esta forma de gobierno llegó a expresarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la independencia", y añadían:

"Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamentos y de su consiguiente influencia. ¿Qué relaciones de conveniencia y uniformidad puede haber entre el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas de Nuevo México? ¿Cómo pueden regir a los habitantes de la California y la Sonora las mismas instituciones que a

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

los de Yucatán y Tamaulipas?".

Y enumeraron con toda precisión las ventajas del sistema federalista:

"darse cada pueblo asimismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso de que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial y otro cualquier gobierno que hallándose a enormes distancias, perdiera de vista los intereses de los gobernadores; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo conocimientos suficientes para desempeñarla con acierto; crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y seguridad de los habitantes; terminar sus asuntos domésticos sin salir de los límites de su estado; en una palabra, entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres".¹⁴

El 4 de octubre de 1824, el Congreso aprobó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En el Artículo 2º añadió al acervo original de la nación, enumerado en el Acta, "los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares", y dispuso que por una ley posterior se haría la demarcación de los límites de la Federación. En el Artículo 4º dice: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". Y en el Artículo 5º dispuso que las partes integrantes de la Federación fueran 19 Estados y cuatro territorios, dejando pendiente el carácter de Tlaxcala. Los Estados instituidos fueron Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. y los territorios: Alta California, Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México.¹⁵

El supremo poder de la Federación se dividió, para su ejercicio, en

¹⁴ *Ibidem.* pág. 2672.

¹⁵ *Idem.*

Legislativo, Ejecutivo y Judicial; lo propio se hizo para el gobierno de cada Estado.

La adopción del sistema federal encendió la pasión de los conservadores y desató levantamientos. A la Constitución de 1824 se le objetaba ser una mala copia de la de los Estados Unidos de Norteamérica, donde ya existían entidades separadas e independientes unas de otras, que se federaron para oponerse a la opresión de Inglaterra; y en México, donde ya existía una unidad, causa de división entre las partes que habían constituido la Nueva España, bajo la autoridad del virreinato y la corona. Se le atribuía a la carta, como causa verdadera, la ambición de mando y de empleos en las provincias; y a los diputados constituyentes se les refutaba ignorantes de la naturaleza profunda del sistema. Estas objeciones se asociaban con el centralismo, que era la doctrina de los intereses creados.

Los liberales, a su vez, se identificaban con el federalismo porque entendían que los pueblos recién liberados podían ejercer por sí mismos la libertad por la que lucharon; porque sabían que la Nueva España sólo estuvo unida en apariencia por la fuerza militar, incomunicada y falta de una política de apoyo al desarrollo interno, lo cual hacía que los intereses sociales y económicos de cada región no confluyeran a un conjunto armónico; porque las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra, las impulsaba a obtener la mayor suma posible de libertades; y porque cualquier disgregación, que sería la consecuencia funesta del centralismo, sólo podía beneficiar a los Estados Unidos.¹⁶

En 1834, el presidente de la República, general Antonio López de Santa Anna, cedió a las presiones del partido Conservador, disolvió el Congreso e hizo formar otro que trabajó todo 1836 para destruir el

¹⁶ *Idem.*

federalismo. El 29 de diciembre de ese año se expidieron las Leyes Constitucionales, o Las Siete Leyes, muy a pesar de que el Artículo 171 de la Constitución Federal de los Estados Unidos de México del 1824, -una de sus declaraciones ideales- mandaba que "jamás se podrán reformar los artículos que establecen la forma de gobierno y la división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados".¹⁷ Aquellas disposiciones impusieron la república central, suprimieron las legislaturas locales, llamaron departamentos a los Estados, nombraron gobernadores asistidos por juntas especiales y crearon un Supremo Poder Conservador destinado a vigilar y a mantener a los otros tres -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- "en la órbita de sus atribuciones".¹⁸

Los colonos texanos aprovecharon estos acontecimientos para declarar su independencia, hecho con el cual se inició la pérdida de los extensos territorios del norte del río Bravo y de Nuevo México, Arizona y la Alta California. En el curso de 1838 y 1839 las reclamaciones francesas provocaron el incidente bélico que pasó a la historia con el nombre Guerra de los Pasteles, a cuyo término el Gobierno Mexicano tuvo que aceptar onerosos compromisos. Estos desastres y la situación cada vez más menguada en el orden económico -todo ello inscrito en graves desavenencias políticas y en un clima de agitación permanente- condujeron al Supremo poder Conservador a declarar, el 9 de noviembre de 1839, que eran de reformarse las Leyes Constitucionales.¹⁹

Entre este año y 1843 se formularon cuatro planes de reorganización del poder público y trabajó -de julio a diciembre de 1842- una asamblea constituyente que fue a la postre disuelta por el gobierno. El general Santa Anna, que asumía o dejaba la Presidencia de la República a ritmo de los pronunciamientos militares y de las conveniencias políticas, no recataba, en

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Ibidem.* pág. 2673.

ese lapso, su preferencia por el centralismo:

"Prescindiendo del examen de los elementos con que podamos contar para el restablecimiento del sistema federal -decía-, yo anuncio con absoluta seguridad que la multiplicación de Estados independientes y soberanos, es la precursora indefectible de nuestra ruina".

Y el Diario del Gobierno acentuaba: "El Ejecutivo está convencido de que la Federación equivaldría a entronizar principios anárquicos, por lo cual ha hecho y continuará haciendo cuanto esfuerzo le sea dable para impedir que vuelva a aparecer un sistema que por sus exageraciones provocó la guerra civil y dividió los ánimos". Estos esfuerzos culminaron el 6 de enero de 1843 con la instalación de la Junta Nacional Legislativa, dominada por arzobispos y generales, que formuló las Bases Constitucionales, o Bases Orgánicas, que sancionó Santa Anna el 12 de junio.²⁰

La carta de 1843 centralizó al presidente de la República, de modo absoluto, la administración de los departamentos; creó un consejo de gobierno vitalicio; dio al Congreso facultades para reprobado los decretos de las asambleas departamentales; ratificó la existencia de los fueros militar y eclesiástico; acentuó la intolerancia religiosa y limitó la libertad de imprenta en materia de dogma y de Sagradas Escrituras; condicionó la ciudadanía y la elegibilidad a puestos políticos al monto de los ingresos y las fortunas; instituyó un tribunal especial para juzgar a los ministros de la Suprema Corte y facultó a ésta para "conocer de los recursos de fuerza de los M.R.R. Arzobispos y R.R. Obispos, provisosores y vicarios generales y jueces eclesiásticos". A este modo de gobernar se le dio el nombre de "despotismo constitucional".

Tanto se extremaron las exacciones a las provincias, con el pretexto de financiar la guerra con Texas, que la asamblea y el gobernador de Jalisco pidieron al Congreso, el 30 de octubre de 1844, la derogación de los

²⁰ *Idem.*

subsidios e impuestos, el enjuiciamiento de Santa Anna y la reforma de los artículos constitucionales "contrarios a la prosperidad de los departamentos".²¹ Otras legislaturas y varias guarniciones militares secundaron el movimiento. Antes de que terminara el año, el Congreso depuso y expulsó del país a Santa Anna y confirió el Poder Ejecutivo al presidente del consejo de gobierno.²²

A principios de 1845, México se encontraba ya, aunque sin declaración expresa, en estado de guerra con Estados Unidos. El sostenimiento de las fuerzas armadas requería de grandes recursos económicos que no podrían obtenerse sin afectar los intereses del clero y de las clases altas, para cuya protección se habían dictado las Bases Constitucionales. Tras un periodo de 20 meses, durante el cual se sucedieron en la presidencia los generales José Joaquín de Herrera, Mariano Paredes y Arrillaga y Nicolás Bravo, ocurrió el pronunciamiento de La Ciudadela, cuyo jefe, José Mariano Salas, enarboló la bandera del federalismo. El 4 de agosto de 1846 declaraba: "Desde que en 1835 fue destruida la Constitución Federal, abandonando el sendero de la ley, nos arrojamamos sin tino a la tortuosa senda de la arbitrariedad".²³ Y proponía que en lugar del congreso oligárquico y confesional que entonces existía -entre los diputados había nueve obispos diocesanos, otros tantos eclesiásticos y personas con capital mayor de 40 mil pesos- se formase otro de representantes nombrados popularmente que se encargara de constituir a la Nación. Y se invitó al general Santa Anna para que volviera del exilio y asumiera el mando de las fuerzas comprometidas. El 22 de agosto, Salas decretó la vigencia de la Constitución de 1824, mientras se publicaba la nueva, con lo cual quedó restablecido el federalismo.²⁴

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

El 6 de diciembre de 1846 se instaló el nuevo Congreso y el 23 del mismo mes, eligió a Santa Anna presidente de la República. Algunos diputados temían que el final de la guerra sorprendiera a México sin Constitución; y otros, que si la de 1824 simplemente se restablecía, acaso no pudieran hacerse después las reformas que la situación demandaba. La fórmula de avenimiento entre estas dos tendencias la aportó Mariano Otero al redactar las modificaciones que le parecieron de mayor urgencia, las cuales fueron aprobadas el 18 de mayo, y juradas y promulgadas el 21 siguiente. Así, se mantuvo la vigencia de la Constitución de 1824, actualizada por el Acta de Reformas. Éstas consistieron en incorporar algunas garantías individuales -sufragio y derechos de petición y de reunión, entre otras- y en establecer controles políticos y judiciales de la constitucionalidad. Los primeros se proponían garantizar el pacto federal; los segundos dieron origen al juicio de amparo.

El Artículo 22 del Acta de Reformas prescribió que "Toda ley de los Estados que ataque a la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso", debiéndose iniciar esa instancia en la Cámara de Senadores. El Artículo 23, a su vez, indicaba que:

"si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviese la mayoría de las Legislaturas".²⁵

En el caso de los artículos anteriores, el Congreso y las legislaturas se contraerían a decidir únicamente si la ley objetada era o no anticonstitucional, con lo cual semejante juicio, lejos de provenir de un análisis jurídico, podría

²⁵ *Ibidem.* pág. 2674.

inspirarse en razones exclusivamente políticas.

El Acta de Reformas estuvo vigente sólo seis años, durante los cuales se discutieron algunos casos de anticonstitucionalidad de leyes. El más importante fue suscitado por el Tratado de Guadalupe Hidalgo, de paz y límites, que puso término a la Guerra con Estados Unidos.

Firmando el 2 de febrero de 1848, México se vio obligado a ceder los Estados de Texas, Alta California y Nuevo México, y una parte considerable de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas. Con la oposición de los liberales puros, el Congreso lo aprobó el 19 de mayo, pero 11 diputados decidieron presentar a la Suprema Corte un reclamo en los términos del Artículo 23 del Acta de Reformas. Fundaron su objeción principalmente, en que el tratado modificaba el territorio nacional, eliminando Estados enteros de la Federación. La Corte sentenció no haber lugar a remitir el Tratado de Guadalupe Hidalgo a las legislaturas, por amargas razones obvias.

A partir de la derrota, que le significó a Santa Anna el enjuiciamiento y el exilio, se sucedieron en la Presidencia Manuel de la Peña y Peña, Pedro María Anaya, José Joaquín de Herrera, Mariano Arista, Juan Bautista Ceballos, y José María Lombardini, todos más o menos moderados, hasta el 10 de abril de 1853 en que Santa Anna regresó al país a consecuencia de la conspiración del Hospicio, tramada por los conservadores de Guadalajara. El día 23 expidió las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, redactadas por Lucas Alamán, y en virtud de las cuales acabaron con el federalismo, creó un consejo de Estado, puso en receso a las legislaturas y reglamentó las funciones de los gobernadores. Un poco después acabó con la economía federal al decretar que todos los bienes, contribuciones y rentas de los Estados quedaban a la exclusiva disposición y administración del gobierno central; suprimió los ayuntamientos en todas las localidades que no fueran capitales, prefecturas o cabeceras de

cantón o de distrito; impuso nuevas exacciones a los pueblos y, a partir del 16 de diciembre, dispuso para sí mismo el tratamiento de "Alteza Serenísima, anexo al cargo del Presidente de la República".²⁶

La oposición liberal a estas formas extremas del centralismo se manifestó en el Plan de Ayutla, formulado en esta población el 1º de marzo de 1854 y ratificado y adicionado en Acapulco el día 11 siguiente. En este documento se consideró un amago constante para las libertades públicas la permanencia de Santa Anna en el poder, e inaplazable la necesidad de constituir a la Nación de un modo estable y duradero. Las fuerzas pronunciadas quedaron bajo el mando de los generales Juan Álvarez, Nicolás Bravo y Tomás Moreno, a quienes se unió el coronel retirado Ignacio Comonfort. Benito Juárez y sus compañeros de exilio se adhirieron al Plan desde Nueva Orleans y Brownsville. La revolución se propagó a todo el país y el 9 de agosto de 1855 Santa Anna huyó definitivamente de México por Veracruz. El 17 de febrero de 1856 se instaló el Congreso Constituyente, dividido en liberales puros y moderados. Los primeros luchaban por una reforma radical; los segundos pretendían establecer fórmulas de equilibrio con el pasado centralista. Mientras la asamblea deliberaba, debió regir al país, por decreto del presidente Comonfort el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, redactado por José María Lafragua, según el cual los gobernadores serían designados por el gobierno central. El Congreso y las provincias lo rechazaron y el decreto no llegó a entrar en vigor.²⁷

El 5 de febrero de 1857, se juró por el Congreso General Constituyente la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Los primeros 38 artículos de la nueva Ley Suprema se dedicaron a las garantías individuales -derechos del hombre- y a definir la calidad de mexicanos, extranjeros y ciudadanos. Luego de señalar, en el Artículo 39, que:

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Ibidem.* pág. 2675.

"la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo", estableció en el Artículo 40 "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".²⁸

El territorio nacional quedó formado con las partes integrantes de la Federación y las islas adyacentes en ambos mares. Fueron partes de la Federación los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y el territorio de la Baja California. Las novedades, respecto de la Constitución de 1824, fueron las siguientes: se erigieron los Estados de Colima y Tlaxcala, que habían sido territorios; Coahuila, que estuvo unida a Texas, formó una entidad con Nuevo León; Sonora y Sinaloa se separaron; se confirmó la creación de Aguascalientes, segregado a la jurisdicción de Zacatecas; y se previó el del Valle de México para el caso de que los supremos poderes se instalaran fuera del Distrito Federal. Los artículos del 109 al 116 de la Constitución Federal de 1857, precisaron lo que los Estados podían hacer por sí mismos y aquello que expresamente les estaba prohibido en virtud del pacto federal.²⁹

La plena vigencia de la Constitución Federal fue interrumpida durante dos periodos: de 1858 a 1860, en ocasión de la Guerra de Tres Años; y de 1862 a 1867, por la Intervención Francesa y el Imperio. Ambas emergencias fueron superadas por el gobierno de Benito Juárez, quien asumió la Presidencia de la República, llamado a ese difícil puesto por un precepto constitucional y no por el favor de las facciones, cuando Ignacio Comonfort, a consecuencia del golpe de Estado que él mismo propició, fue despojado de

²⁸ *Idem.*
²⁹ *Idem.*

su investidura por los conservadores. El 15 de julio de 1867, volvió Juárez a la ciudad de México y se restableció de modo pleno la Ley Fundamental.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se crearon cuatro Estados: el de Campeche, el 19 de febrero de 1862; el de Hidalgo, el 7 de enero de 1869; el de Morelos, el 16 de abril de ese mismo año; y el de Coahuila, cuyo decreto del 26 de febrero de 1864 fue ratificado por el Congreso el 18 de noviembre de 1868. El territorio de Tepic fue instituido el 12 de diciembre de 1884; y el de Quintana Roo, el 24 de noviembre de 1902. De este modo, las partes de la Federación llegaron a ser 27 Estados, tres territorios y el Distrito Federal.

El movimiento revolucionario iniciado en 1910 no se pronunció contra ninguna de las estructuras constitucionales; más bien, fundándose en ellas, reprobó las sucesivas reelecciones del general Porfirio Díaz, cuyo gobierno había devenido en dictadura. A la demanda puramente política de sufragio efectivo y no reelección, añadió el pueblo, en el curso de la lucha armada, la exigencia de garantías sociales -derechos para la clase obrera y reforma agraria, principalmente- y el establecimiento de bases jurídicas para reivindicar los bienes de la Nación. La nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917, incorporó al sistema mexicano de derecho esos principios.³⁰

Los artículos 40 y 41, relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno no sufrieron modificación respecto de la Carta de 1857. El Artículo 42 dice:

"El territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la Federación; II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la

³⁰ *Idem.*

extensión y términos que fije el Derecho Internacional y las marítimas interiores; y VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional".³¹

Las partes integrantes de la Federación son las mismas que en 1857, salvo el territorio de Tepic que se convirtió en estado de Nayarit en 1917; el Territorio Norte de la Baja California, creado en 1931, y vuelto estado por decreto del 31 de diciembre de 1951, publicado el 16 de enero de 1952; el Territorio Sur de Baja California, erigido en estado el 3 de octubre de 1974; y el Territorio de Quintana Roo, erigido en estado el 8 de octubre del mismo año. De esta suerte, constituyen los Estados Unidos Mexicanos 32 entidades federativas: 31 Estados y el Distrito Federal. Sobrevive, en el Artículo 44, la posibilidad de crear el estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General, para el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar.

El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y conforme al Artículo 49:

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

La suspensión transitoria del principio de la división de poderes sólo ocurre cuando se suspenden las garantías individuales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro semejante y siempre que el Congreso de la Unión otorgue expresamente al presidente de la República esas atribuciones para que haga frente, rápida y fácilmente, a la situación (Artículo 29).³² Puede también el Ejecutivo, por delegación del Congreso, en virtud de la adición al segundo párrafo del Artículo 131, hecha

³¹ *Ibidem*. Pág. 2676.

³² *Idem*.

el 28 de marzo de 1951, legislar en materia de impuestos "a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional".³³

Partes Integrantes de la Federación³⁴

Según la Constitución del 4 de Octubre de 1824: 19 Estados y cuatro territorios.

1. Territorio de Alta California
2. Territorio de Nuevo México
3. Territorio de Baja California
4. Sonora y Sinaloa
5. Chihuahua
6. Coahuila y Texas
7. Durango
8. Nuevo León
9. Tamaulipas
10. Jalisco
11. Zacatecas
12. San Luis Potosí
13. Territorio de Colima
14. Guanajuato
15. Michoacán
16. Querétaro
17. México
18. Puebla
19. Veracruz
20. Oaxaca
21. Tabasco
22. Chiapas
23. Yucatán
24. Soconusco (Porción de territorio de debatido)

Según la Constitución del 5 de Febrero de 1857: 24 Estados y un territorio.

1. Territorio de Baja California
2. Sonora
3. Chihuahua
4. Nuevo León y Coahuila
5. Sinaloa
6. Durango
7. Zacatecas
8. Tamaulipas
9. San Luis Potosí
10. Jalisco
11. Aguascalientes
12. Guanajuato
12. (b) Querétaro
13. Colima
14. Michoacán
15. México
16. Valle de México
17. Guerrero
18. Tlaxcala
19. Puebla
20. Veracruz
21. Oaxaca
22. Chiapas
23. Tabasco
24. Yucatán

Según la Constitución del 5 de febrero de 1917 y sus reformas: 31 Estados y un distrito Federal.

1. Baja California
2. Baja California Sur
3. Sonora
4. Chihuahua
5. Coahuila
6. Sinaloa
7. Durango
8. Nayarit
9. Zacatecas
10. Aguascalientes
11. San Luis Potosí
12. Nuevo León
13. Tamaulipas
14. Jalisco
15. Colima
16. Michoacán
17. Guanajuato
18. Querétaro
19. Hidalgo
20. México
21. Distrito Federal
22. Tlaxcala
23. Puebla
24. Guerrero
25. Morelos
26. Oaxaca
27. Veracruz
28. Tabasco
29. Chiapas
30. Campeche
31. Yucatán



³³ *Idem.*

³⁴ *Ibidem.* Pág. 2677.

El Artículo 115 establece que "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". En el sistema federal, los Estados son libres y soberanos: los ciudadanos de cada uno, por conducto de la legislatura local correspondiente, elaboran su régimen jurídico y su constitución local, dentro precisamente de las disposiciones de la Carta Federal. El número de representantes en las legislaturas de los Estados es proporcional al de habitantes de cada uno; pero no puede ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil; y de 11 donde sea superior a esta última cifra (Artículo 116). La elección de los diputados y del gobernador, en quien recae el Poder Ejecutivo, es directa. Aquéllos duran tres años en su ejercicio y éste seis.³⁵

Con relación al surgimiento del federalismo, existen diversas opiniones doctrinarias, algunos autores consideran que el modelo mexicano surge en la etapa precolombina a partir de la organización en «señoríos» de la llamada "Triple Alianza". Sirve de fundamento a quienes comparten esta opinión la existencia del «*calpulli*», esquema de organización que contaba con cierto nivel de autonomía.

Parte importante de la doctrina, encuentra el origen del federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica. Su primera manifestación se gestó, según nos ilustra el maestro Tena Ramírez, en el año de 1754, al celebrarse en Albany, un congreso de representantes de la Asamblea de siete colonias, dicho congreso adoptó el llamado "Plan de Unión de Albany", cuyo autor fue

³⁵ *Ibidem*. Pág. 2678.

Benjamin Franklin, el cual se considera: "...primero y original programa de gobierno federal y punto de partida de todas las elaboraciones posteriores".³⁶

Sin embargo, este plan fue rechazado por la Asamblea Colonial, quienes con una idea centralista consideraban peligroso ceder algunas facultades a las colonias, sobre todo en materia relacionada con la actividad de fijar impuestos y tarifas.

Según el modelo norteamericano, las colonias inglesas que se establecieron en América formaban unidades sociales autónomas, económicamente autosuficientes y con una cultura propia. Al pretender formar parte del Parlamento Inglés y denegarles su petición, iniciaron su movimiento de independencia -que lograron en 1776- aunque fue hasta 1787 que apoyados en la experiencia y tras varios Congresos sin consenso, se reunieron en la Asamblea de Filadelfia donde se concretó el Sistema Federal Norteamericano que consiste:

"...en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, desplayaba 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".³⁷

En este sistema de gobierno, las colonias continuaban rigiéndose en su interior conforme a sus legislaciones propias y al exterior constituían un Estado Federal para hacerle frente principalmente al comercio y a la guerra con otras naciones.

No obstante lo anterior, es punto de consenso entre los partidarios de esta idea que el federalismo nace a partir de la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, sobre lo cual Tena Ramírez afirma:

³⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 10ª Ed., México, 1970. pág. 109.

³⁷ *Ibidem*. pág. 113.

"El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia, por virtud al juego de estas dos fuerzas, aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Para debilitar esta última, fue necesario debilitar aquella".³⁸

El origen Constitucional en México.

LAS RAÍCES DEL FEDERALISMO EN EL ESTADO MEXICANO. Justo es reconocer la influencia que en este aspecto, tuvo el modelo norteamericano implantado en la segunda mitad del siglo XVIII. No obstante existen opiniones que rechazan la afirmación, argumentando que este cuenta con un desarrollo específico, como lo afirma Jesús Reyes Heróles:

"Ha demostrado el Federalismo Mexicano que no es una mera imitación de los Estados Unidos, sino que se da y consolida a través de un largo y penoso desarrollo propio".³⁹

³⁸ *Ibidem.* pág. 108.

³⁹ SMITH, James Frank, *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Tomo I, UNAM, México, 1990, pág. 229.

1.3 EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO

Como primera etapa Institucional, tenemos el Constituyente de 1823-1824.

Previo a ello, en México en el año de 1821 se vivía la consumación de la independencia. El antecedente histórico más importante en México se detecta en el año de 1823 con el llamado Manifiesto de la Diputación Provincial, el cual, contiene elementos dignos de tomarse en cuenta para definir el sistema federal:

- a) Cada provincia se convierte en un Estado Independiente.
- b) Esta independencia se manifiesta en órganos de gobierno propios, la diputación provincial se transforma en poder legislativo, y el jefe político superior en gobernador.
- c) Por ser independiente, al Estado le compete promover su prosperidad y fortuna interna.
- d) La Federación es un pacto que se concretaría en el Acta Constitutiva de la Federación.
- e) El objeto de la Federación es ejercer de común consentimiento, ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.”⁴⁰

El anterior Manifiesto lo podemos considerar como el primer brote del federalismo en México; se formalizó el 12 de junio de 1823, cuando el Congreso Constituyente aprobó la República Federal como forma de gobierno, instaurándose así el nuevo Estado Federal Mexicano.

Al respecto, Mario de la Cueva escribe:

"El Federalismo Mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados -la colonia y el imperio de Iturbide- que significaron no solamente un absolutismo, sino más bien un despotismo. Para las provincias, las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los

⁴⁰ HIGUERA CASTRO, Francisco, *Revista Jurídica*, 2ª Época, No. 37, 1999.

problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano -añade el maestro- nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres".⁴¹

La Constitución de 1824 señalaba en su artículo 5 cómo es que se integraba la Federación:

"...son los Estados y Territorios siguientes: el estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán, y el de los Zacatecas; el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima, y el de Santa Fé de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala".⁴²

En este contexto podemos advertir el inicio de una larga e intensa pugna, que en las siguientes tres décadas se intensifica hasta alcanzar dimensiones bélicas; protagonizada por los federalistas y centralistas o liberales y conservadores, encabezada inicialmente por Lucas Alamán y José Ma. Luis Mora.

A partir de las circunstancias del país se inició una etapa de suma inestabilidad, la cual termina con el triunfo de los liberales y es el congreso de 1856-1857, quien restablece y consolida al Estado federal, aprobando tal modelo por consenso; quedó incorporado al artículo 40 de la Constitución Federal, cuyo texto permanece prácticamente íntegro.

Para concluir este inciso es importante distinguir dos momentos: El surgimiento del Federalismo, en el que sería deshonesto negar la influencia del federalismo norteamericano, y el segundo aspecto relativo a la evolución y consolidación del federalismo mexicano, donde definitivamente existen

⁴¹ DE LA CUEVA, Mario, *El Constitucionalismo Mexicano. El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX*, Tomo II, México, 1957, pág. 1239.

⁴² *Ibidem*, pág. 1246.

factores del orden económico, político, social e histórico, propios de nuestro suelo que han impactado de forma determinante en el modelo de federalismo que hoy tenemos.

Su actual regulación Constitucional.

La naturaleza jurídica del modelo federalista, la encontramos en los artículos 40 y 41 de nuestra Carta Magna, aún y que existen otros artículos del citado cuerpo de leyes que tienen relación con el tema, el principio del federalismo se encuentra diseñado fundamentalmente en el artículo 40 del cual nos ocuparemos en esta ocasión.

El texto contenido en el artículo citado con anterioridad, establece:

“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”.

Sin el ánimo de analizar a detalle el precepto citado, nos interesa destacar el aspecto que mayor polémica ha desatado, la figura de los Estados «libres y Soberanos» como copartícipes del pacto federal. La figura de la soberanía resulta ser el motivo central de la discusión; al respecto Jorge Carpizo nos ilustra:

"...la tesis anterior, como explicación y definición de qué es el Estado Federal Mexicano, no es correcta, pues se basa en la idea de que existen dos gobiernos completamente separados y casi independientes que son cosoberanos; es decir una parte de la soberanía corresponde a la Federación y otra a las entidades federativas".⁴³

Profundizando al respecto, Carpizo considera que el Constituyente no quiso otorgar soberanía a las entidades federativas, sino que en este caso no se corresponden las palabras con el pensamiento. Para fundar tal juicio se

⁴³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, UNAM, I.I.J., Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 1336.

apoya en lo expresado por Prisciliano Sánchez, en su obra, el Pacto Federal del Anáhuac, publicado en 1823 " No se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto; ninguna ha pensado en semejante delirio..."⁴⁴

La misma Constitución señala que la célula más importante del federalismo la constituye el Municipio Libre, base de la organización territorial y de la organización política y administrativa, según los lineamientos que establece el artículo 115 Constitucional.

Las atribuciones expresas de la Federación están consignadas en el artículo 124, que faculta a los Estados a delimitar su competencia complementando las atribuciones del órgano central, sin sobreponer funciones que ya están reguladas en la Carta Magna.⁴⁵

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ www.stj-sin.gob.mx/Aeq37-FedMex.htm

1.4 HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS, EN TORNO AL FEDERALISMO

La Constitución es la ley fundamental de un Estado en la cual se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y gobernantes. Es la norma jurídica suprema y ninguna ley o precepto puede estar sobre ella. La Constitución, o Carta Magna, es la expresión de la soberanía del pueblo y es obra de la Asamblea o Congreso Constituyente.

México ha tenido diversas constituciones a lo largo de su historia. Algunas han sido centralistas, es decir, que establecen el poder en un solo órgano que controla todas las decisiones políticas del país y otras federalistas, como la actual, que reconocen la soberanía de los Estados pero cuentan con mecanismos de coordinación para asuntos de la República como un todo.

Las leyes fundamentales emanadas de un Congreso Constituyente en México son:

- Acta constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824.
- Las Siete Leyes Constitucionales, de 1835-1836.
- Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843.
- Acta constitutiva y de Reformas , de 1847.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857, y
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.⁴⁶

La primera constitución propiamente mexicana es la de 1824, ya que en ella se descarta todo tipo de legislación extranjera y se proclama el ejercicio absoluto de la soberanía y la autodeterminación.

⁴⁶ GONZÁLEZ, A. Gerardo, Tec. de Monterrey, Campus Eugenio Garza Sada.

Antecedentes fundamentales para la elaboración de la primera constitución mexicana fueron la española de Cádiz de 1812, los "sentimientos de la Nación", de José María Morelos, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán, de 1814.

Constitución de Cádiz.

La Constitución Política de la Monarquía Española, o de Cádiz, que rigió en España y sus colonias, tuvo vigencia en lo que era Nueva España durante dos breves periodos: a partir de septiembre de 1812 por un año, y de mayo de 1820 a febrero de 1822. En su elaboración participaron 15 diputados novohispanos, entre ellos José Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, quienes después serían constituyentes en 1824, en el ya México independiente. Este ordenamiento establecía que la soberanía reside esencialmente en la nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio.

Constitución de Apatzingán.

También un documento con importantes principios políticos que reflejaban la necesidad de lograr una organización propia y autónoma fue el concebido por Morelos en 1813, los "Sentimientos de la Nación", donde exponía, entre otros puntos, que "América es libre e independiente de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía", y que la soberanía dimana esencialmente del pueblo.

Morelos conjuntó esfuerzos de diversos grupos que desde 1810 habían emprendido la guerra por la independencia y así, en un Congreso Constituyente itinerante, se expidió en octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido

como Constitución de Apatzingán.

El documento recogía algunos de los principios políticos y aspiraciones de independencia de los "Sentimientos de la Nación". Aunque no pudo estar en vigor un solo día, porque amenazaba los intereses de los españoles, que aún dominaban al país, la Constitución de Apatzingán establecía los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, la religión católica como la única reconocida en el país, así como la división de poderes, para fines del sufragio, instituía juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.

Tras la consumación de la independencia, se instaló el primer Congreso Constituyente en febrero de 1822, en el cual se proclamó emperador a Agustín de Iturbide. Éste lo disolvió tres meses después pero, ante la posibilidad de ser despojado del trono debido a la inestabilidad política que provocó su autoritarismo, lo reinstaló en marzo de 1823 y ahí se declaró la nulidad de su coronación.

En enero de 1824 un nuevo Congreso estableció el Acta Constitutiva de la Federación, que instituía el sistema federal. Dos meses después inició el debate que llevó la promulgación, el 3 de octubre de ese año, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de 1824 dio vida en México al federalismo, y entre sus disposiciones figuran las siguientes:

- La soberanía reside esencialmente en la nación.
- Se constituye una república representativa popular federal.
- División de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- La religión católica es la única oficialmente autorizada.

- Libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa.
- Congreso integrado por las cámaras de Diputados y Senadores.
- Se deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona y se instituye la Vicepresidencia.

Las Siete Leyes Constitucionales, 1835-1836

Con la caída de Iturbide se habían empezado a gestar las pugnas entre las corrientes federalista -republicana y de inspiración democrática- y centralista-monárquica y defensora de privilegios. El conflicto político entre ambas se recrudeció al instituirse la Constitución de 1824 el cargo de presidente de la República para aquel que resultara ganador en votaciones, y de vicepresidente para el vencido, lo que provocó numerosos enfrentamientos entre federalistas y centralistas.

Esa fue una época de rebeliones y destituciones presidenciales, nulificación de elecciones y presidencias interinas que incluyeron a Manuel Gómez Pedraza, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, entre otros.

En enero de 1835, con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el Congreso, de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las Bases para una nueva Constitución, conocida como Las Siete Leyes, que pondría fin al sistema federal. La primera ley se promulgó el diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese año.

Con este ordenamiento se dividía al país en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos. Entre otras disposiciones, fijó el periodo presidencial en ocho años y estableció un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante Dios, con atribuciones para declarar nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente de la República y la clausura del Congreso.

Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843.

Las revueltas internas entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador no cesaron. Además sacudió al país la separación de Texas, el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional.

Señala, González, Gerardo A., que:

“En abril de 1842 el congreso formuló un proyecto para una nueva Constitución, en el cual el diputado Mariano Otero propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, por lo que el congreso fue disuelto. Sólo hasta junio de 1843 se sancionó una nueva Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana”.

Estas Bases, que sólo estuvieron en vigor tres años, reiteraron la independencia del país, la organización política en República Centralista, y suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba el propio Santa Anna. Se instauró la pena de muerte y se restringió la libertad de imprenta, ratificando que el país protegía y profesaba la religión católica.

La elección de los representantes era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirán un elector primario; éste nombraba los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso. El ejecutivo tenía un demostrado derecho de veto de leyes.

Acta Constitutiva y de Reforma, 1847.

En plena guerra con Estados Unidos de América, el país dividido en grupos políticos antagónicos, y ante los levantamientos a favor de poner en

vigencia nuevamente los ordenamientos constitucionales del federalismo, el 10 de mayo de 1847, en el Congreso Extraordinario Constituyente, se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas. De esa manera se restablecía el federalismo, de manera formal puesto que la Constitución del 24 había sustituido a la Constitución centralista conocida como Bases Orgánicas desde agosto de 1846, pero con diversas modificaciones para evitar caer nuevamente en situaciones de conflicto político. Por ejemplo, contemplaba que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial "solo pueden y deben hacer lo que la Constitución otorga como facultad e impone como obligación".

El Acta Constitutiva y de Reformas estableció las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. Además, facultó al congreso para anular las leyes de los Estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantó los derechos de petición y de amparo.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

Además, el autor Precisa:

“Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada y jurada la nueva constitución por el congreso constituyente y el presidente Ignacio Comonfort.”

"Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales", señala la Constitución, y entre sus preceptos resaltan el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de

petición y de comercio. Igualmente, se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son.”

La nueva Carta Magna no logró estabilizar al país. El propio Comonfort la desconoció unos meses después de su promulgación, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, dar un golpe de Estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos a Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la Presidencia en un caso como éste.

La rebelión derivó en la llamada Guerra de Tres años o Guerra de Reforma, entre los conservadores que desconocían la Constitución y los liberales que la defendían. A la postre, los liberales, encabezados por Benito Juárez, triunfaron. En el curso mismo de la guerra, se emitieron una serie de ordenamientos conocidos como Leyes de Reforma, entre las que destacan las que establecen la separación entre la Iglesia y el Estado.

La Constitución de 1857 fue, de hecho, elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

Este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución que rige en México hasta la fecha.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de

1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del Siglo XX en el mundo.

El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los Estados y territorios del país, con excepción de Campeche, Quintana Roo, y estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o "renovadores", como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini; los protagonistas o "radicales", como Heriberto Jara, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, y también los independientes. Había en *el Constituyente*, hombres de lucha, conocedores de los problemas del pueblo mexicano: generales, ex ministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los Estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

La Constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores.

Esta Constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático que la propia Ley Fundamental consagra.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994, y 1996 destinadas a garantizar elecciones plenamente legales, limpias, imparciales y respetuosas de la voluntad popular.

En la actualidad, por mandato constitucional, el voto es universal, libre, directo y secreto para los cargos de elección popular, y los partidos son entidades de interés público.

Las elecciones federales son organizadas por una institución autónoma, el Instituto Federal Electoral, cuyos principios rectores son la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.⁴⁷

⁴⁷ www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp

1.5 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE MÉXICO, 1824

En base a este análisis, valoraremos que los principales argumentos de los liberales eran que debía adoptarse el régimen federal porque era la voluntad general de la nación y por las presiones que recibían de los Estados que ya se habían pronunciado por esa forma de organización política. La Federación les permitiría a las provincias evitar el absolutismo y la tiranía que había imperado hasta entonces. La abrumadora mayoría de los diputados liberales en Congreso dio frutos y aprobó el proyecto de Constitución Federal el 3 de octubre de 1824 con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Se le ha criticado a esta Carta que carecía de derechos fundamentales; sin embargo tiene el mérito de haber sido la primera norma sobre la cual se abriría el cauce del México independiente.

La Constitución de 1824 constaba siete de títulos:⁴⁸ los dos primeros referidos a su forma de gobierno, República representativa y federal; división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la adopción de la religión católica, apostólica y romana.

El título III señalaba la integración del Poder Legislativo de la Federación que quedaba constituido por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. La primera compuesta de representantes elegidos en su totalidad cada 2 años; por cada 80,000 almas sería electo un diputado, o por una fracción que pasara de 40,000. La cámara de senadores estaría compuesta de dos senadores de cada estado, elegidos a mayoría absoluta por sus legislaturas y renovada por mitad cada 2 años. Cada cámara calificaría la elección de sus respectivos miembros.

El título IV hacía referencia al Supremo Poder Ejecutivo de la Federación. Éste se depositaría en un sólo individuo que se denominaría presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de cuando menos 35 años de

⁴⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, págs. 168-195.

edad. Sería Presidente quien en votación de cada 4 años reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas. Se preveía también la figura de un vicepresidente, que sería aquel que tuviera el segundo lugar en votos. El presidente no podría ser reelecto, sino hasta después de 4 años de haber cesado en sus funciones. En el caso de ausencia del presidente y vicepresidente, el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría en el presidente de la Corte Suprema de justicia y en dos individuos votados por el Consejo de gobierno. Este Consejo era un cuerpo colegiado integrado por un senador de cada estado en receso del Congreso. Otras facultades de este Consejo lo eran las de velar por la observancia de la Constitución y el Acta Constitutiva y leyes generales, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y aprobar los nombramientos de los secretarios de despacho; la existencia de éstos estaba prevista para atender las secretarías de Estado que estableciera el Congreso mediante una ley.

El título V se refería al Poder judicial de la Federación. En este apartado se estableció la existencia de una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. Habría 11 ministros distribuidos en tres salas y un fiscal electos por mayoría de votos de las legislaturas. Su competencia estaba centrada en conocer de las diferencias entre uno y otro estado; de un estado con los vecinos de otro o entre particulares por cuestiones de tierra, bajo concesiones de otros Estados; disputas por contratos de gobierno; dirimir controversias entre tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados y las que se movieran entre los de un estado y los de otro. Señalaba también competencia para conocer de los delitos cometidos por los altos funcionarios federales, gobernadores y diplomáticos.

El título VI organizaba a los Estados de la Federación; señalaba que el gobierno de cada uno de ellos se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo sería ejercido por una sola cámara; el Ejecutivo se depositaría en la persona o personas que determinara su

Constitución local por el término fijado en la misma y el Judicial se ejercería por los tribunales que fijara la Constitución Política del Estado. El mismo título fijaba las obligaciones de los Estados miembros de la Federación y que consistan básicamente en organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a la Constitución Federal o al Acta Constitutiva, así como guardar y hacer guardar las mismas y las leyes que de la Constitución General emanaran.

Finalmente el título VII señalaba la observancia, interpretación y reforma de la propia Constitución. Se indicó que las legislaturas de los Estados podrían hacer observaciones a la misma, pero el Congreso general no las tomaría en consideración sino hasta el año de 1830, esperando con ello asegurar la consolidación a mediano plazo del nuevo régimen adoptado. Se previó también que jamás se podrían variar los principios consistentes en la adopción de la religión, la forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los supremos poderes de la Federación y los Estados.

Este último título habría de ser precisamente violado al modificarse en 1836 la organización política del Estado de federal a uno de tipo centralista. El Congreso que sesionaba en ese entonces no tenía facultades constituyentes.

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 1830, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni éstas ni las posteriores a 1830. (la última de las cuales fue propuesta en 1835 por José Mariano Michelena) llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación. Su texto integro se presenta a continuación:

“ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN

Forma de Gobierno y Religión

“Art. 1° La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decía capitania general de Yucatán y en el de las comandancias generales, de provincias internas de Oriente y Occidente.

Art. 2° La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Art. 3° La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Art. 4° La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.

Art. 5° La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6° Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la constitución general.

Art. 7° Los Estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo-León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el del Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la Federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

Art. 8° En la constitución se podrá aumentar el número de los Estados

comprendidos en el artículo anterior, y modificados según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.

División de Poderes

Art. 9º El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona ni depositarse el legislativo en un individuo.

Poder Legislativo

10. El poder legislativo de la Federación residirá en una cámara de diputados y en un senado que compondrán el congreso general.

11. Los individuos de la cámara de diputados y del senado serán nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la constitución.

12. La base para nombrar los representantes de la cámara de diputados será la población. Cada Estado nombrará dos senadores, según prescriba la constitución.

13. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos:

I. Para sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de la Federación, y promover su ilustración y prosperidad general.

III. Para mantener la independencia de los Estados entre si.

IV. Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la Federación.

V. Para conservar la unión federal de los Estados, arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias.

VI. Para sostener la igualdad proporcional de obligaciones o derechos que los Estados tienen ante la ley.

VII. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la unión federal, incorporándolos en la nación.

VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo.

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al

poder ejecutivo.

X. Para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la república, y designar garantías para cubrirlas.

XII. Para reconocer la deuda pública de la nación, y señalar medios de consolidarla.

XIII. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el poder ejecutivo.

XIV. Para conceder patentes de corso, y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.

XV. Para designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, fijando el cupo respectivo a cada Estado.

XVI. Para organizar, armar y disciplinar la milicia de los Estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por el congreso general.

XVII. Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de Federación, de neutralidad armada, y cualquiera otra que celebre el poder ejecutivo.

XVIII. Para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

XIX. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación.

XX. Para habilitar toda clase de puertos.

14. En la Constitución se fijarán otras atribuciones generales, especiales y económicas del Congreso de la Federación, y modo de desempeñarlas, como también las prerrogativas de este cuerpo y de sus individuos.

Poder Ejecutivo

15. El supremo poder ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los Estados o territorios de la Federación.

16. Sus atribuciones, a más de otras que se fijarán en la Constitución

son las siguientes:

I. Poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.

II. Nombrar y remover libremente los secretarios del despacho.

III. Cuidar de la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

IV. Nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda, según la Constitución y las leyes.

V. Declarar la guerra, previo decreto de aprobación del Congreso general; y no estando éste reunido, del modo que designe la Constitución.

VI. Disponer de la fuerza permanente de mar y tierra, y de la milicia activa para la defensa exterior, y seguridad interior de la Federación.

VII. disponer de la milicia local para los mismos objetos; aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados, obtendrá previo consentimiento del Congreso general, quien calificará la fuerza necesaria.

VIII. Nombrar los empleados del ejército, milicia activa y armada, con arreglo a ordenanza, leyes vigentes y a lo que disponga la Constitución.

IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares de que habla la atribución anterior conforme a las leyes.

X. Nombrar los enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado, y entretanto éste se establece, del Congreso actual.

XI. Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, Federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del Congreso general.

XII. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley.

XIII. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución General y las leyes; pudiendo por una sola vez objetar sobre éstas cuanto le parezca conveniente dentro de diez días, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del Congreso.

XIV. Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales.

XV. Suspender de los empleos hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación

infractores de las órdenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

17. Todos los decretos y órdenes del supremo poder ejecutivo deberán ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Poder Judicial

18. Todo hombre que habite en el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia; y con este objeto la Federación deposita el ejercicio del poder judicial en una Corte Suprema de Justicia, y en los tribunales que se establecerán en cada Estado; reservándose demarcar en la Constitución las facultades de esta Suprema Corte.

19. Ningún hombre será juzgado, en los Estados o territorios de la Federación, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgue. En consecuencia, quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva.

Gobierno Particular de los Estados

20. El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un individuo.

21. El poder legislativo de cada Estado residirá en un Congreso compuesto del número de individuos, que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.

Poder Ejecutivo

22. El ejercicio del poder ejecutivo de cada Estado no se confiará sino por determinado tiempo, que fijará su respectiva Constitución.

Poder Judicial

23. El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca su Constitución.

Previsiones Generales

24. Las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general: por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última.

25. Sin embargo, las legislaturas de los Estados podrán organizar provisionalmente su gobierno interior, y entretanto lo verifican, se observarán las leyes vigentes.

26. Ningún criminal de un Estado tendrá asilo en otro, antes bien será entregado inmediatamente a la autoridad que le reclame.

27. Ningún Estado establecerá, sin consentimiento del Congreso general, derecho alguno de tonelaje, ni tendrá tropas ni navíos de guerra en tiempo de paz.

28. Ningún Estado, sin consentimiento del Congreso general, impondrá contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule cómo deban hacerla.

29. Ningún estado entrará en transacción o contrato con otro, o con potencia extranjera, ni se empeñará en guerra, sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita dilaciones.

30. La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano.

31. Todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes.

32. El Congreso de cada Estado remitirá anualmente al general de la Federación nota circunstanciada y comprensiva: de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, de los ramos de industria, agricultura, mercantil y fabril, indicando sus progresos o decadencia con las causas que los producen; de los nuevos ramos que puedan plantearse, con los medios de alcanzarlos; y de su respectiva población.

33. Todas las deudas contraídas antes de la adopción de esta acta se reconocen por la Federación, a reserva de su liquidación y clasificación, según

las reglas que el Congreso general establezca.

34. La Constitución General y esta acta garantizan a los Estados de la Federación la forma de gobierno adoptada en la presente ley; y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la unión federal.

35. Esta acta sólo podrá variarse en el tiempo y términos que prescriba la Constitución general.

36. La ejecución de esta acta se comete bajo la más estrecha responsabilidad al supremo poder ejecutivo, quien desde su publicación se arreglará a ella en todo.

México, a 31 de enero de 1824, 4º y 3º José Miguel Gordo, diputado por Zacatecas, presidente. Juan Bautista Morales, diputado por Guanajuato. Juan Cayetano Portugal, diputado por Jalisco. José Miguel Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala. Tomás Vargas, diputado por San Luis Potosí. Epigmenio de la Piedra, diputado por México. Antonio de Gama y Córdoba, diputado por México. José Ignacio González Coraalmuro, diputado por México. Mariano Barbabosa, diputado por Puebla. José Francisco de Barreda, diputado por México. José María Gerónimo Arzac, diputado por Colima. Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila. Manuel Ambrosio Martínez de Veá, diputado por Sinaloa. José de San Martín, diputado por Puebla. Felipe Sierra, diputado por México. Manuel Solórzano, diputado por Michoacán. José María Covarrubias, diputado por Jalisco. José María de Izazaga, diputado por Michoacán. Francisco de Larrazábal y Torres, diputado por Oaxaca. Juan Antonio Gutiérrez, diputado por el Sur. Manuel Argüelles, diputado por Veracruz. José Miguel Ramírez, diputado por Jalisco. Carlos María de Bustamante, diputado por México. José María de la Llave, diputado por Puebla. Lorenzo de Zavala, diputado por Yucatán. Víctor Márquez, diputado por Guanajuato. Fernando Valle, diputado por Yucatán. Félix Osoreo, diputado por Querétaro. José de Jesús Huerta, diputado por Jalisco. José María Fernández de Herrera, diputado por Guanajuato. José Hernández Chico Condarco, diputado por México. José Ignacio Espinosa, diputado por México. Juan José Romero, diputado por Jalisco. José Agustín Paz, diputado por México. Erasmo Seguín, diputado por Texas. Rafael Aldrete, diputado por Jalisco. Juan de Dios Cañedo, diputado por Jalisco. José María Oribe, diputado por Guanajuato. Juan Ignacio Godoy, diputado por Guanajuato. José Felipe Vázquez, diputado por Guanajuato. Joaquín Guerra, diputado por Querétaro. Luis Cortázar, diputado por México. Juan de Dios Moreno, diputado por Puebla. José Miguel Llorente, diputado por

Guanajuato. José Angel de la Sierra, diputado por Jalisco. José María Anaya, diputado por Guanajuato. Demetrio del Castillo, diputado por Oaxaca. Vicente Manero Embides, diputado por Oaxaca. José Ignacio Gutiérrez, diputado por Chihuahua. Luciano Castorena, diputado por México. Francisco Palino y Domínguez, diputado por México. Valentín Gómez Farías, diputado por Zacatecas. José María Castro, diputado por Jalisco. Juan Manuel Assorrey, diputado por México. Joaquín de Miura y Bustamante, diputado por Oaxaca. José Mariano Castellero, diputado por Puebla. Bernardo Capea, diputado por Puebla. Francisco María Lombarda, diputado por México. Pedro Ahumada, diputado por Durango. Ignacio Rayón, diputado por Michoacán. Francisco Estévez, diputado por Oaxaca. Tomás Arriaga, diputado por Michoacán. Mariano Tirado, diputado por Puebla. José María Sánchez, diputado por Yucatán. Rafael Mangino, diputado por Puebla. Antonio Juille y Moreno, diputado por Veracruz. José Cirilo Gómez Anaya, diputado por México. José María Becerra, diputado por Veracruz. José Vicente Robles, diputado por Puebla. José María Cabrera, diputado por Michoacán. Luis Gonzaga Gordo, diputado por San Luis Potosí. José Rafael Berruecos, diputado por Puebla. Bernardo González Angula, diputado por México. José María de Bustamante, diputado por México. Pedro Tarrazo, diputado por Yucatán. Manuel Crescencio Rejón, diputado por Yucatán. Miguel Wenceslao Gasca, diputado por Puebla. Florentino Martínez, diputado por Chihuahua. Pedro Paredes, diputado por Tamaulipas. Cayetano Ibarra, diputado por México. Francisco Antonio Elorriaga, diputado por Durango. José María Jiménez, diputado por Puebla. Alejandro Carpio, diputado por Puebla. Francisco García, diputado por Zacatecas. José Guadalupe de los Reyes, diputado por San Luis Potosí. Juan Bautista Escalante, diputado por Sonora. Ignacio de Mora y Villamil, diputado por México. Servando Teresa de Mier, diputado por el Nuevo León. José María Ruiz de la Peña, diputado por Tabasco. Manuel López de Ecala, diputado por Querétaro. José Mariano Marín, diputado por Puebla, secretario. José Basilio Guerra, diputado por México, secretario. Santos Vélez, diputado por Zacatecas, secretario. Juan Rodríguez, diputado por México, secretario.

Por tanto, mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquiera clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar el presente decreto en todas sus partes. Tendréis lo entendido para su cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule. Dado en México, a 31 de enero de 1824, 4 y 3.

José Mariano Michelena, presidente. Miguel Domínguez. Vicente Guerrero. Al ministro de Relaciones interiores y exteriores.

De orden de S. A. lo comunico a V. para su inteligencia y cumplimiento.

Dios y libertad. México, 31 de enero de 1824,4 y 3. Juan Guzmán.⁴⁹

⁴⁹ TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1979*, 10ª Ed. Porrúa, México, págs. 154-161.

1.6 TEORÍA CONSTITUCIONAL, EN TORNO AL FEDERALISMO

El Tratadista de Derecho Constitucional, Elisur Arteaga Nava, en su obra señala que:

“La teoría constitucional comprende: qué es una constitución, cuáles son sus elementos, qué es la soberanía, cuál es su función en el derecho constitucional moderno, las formas de estado, la supremacía constitucional, la jerarquía de las leyes y la división de poderes”.⁵⁰

La Constitución posee ciertos atributos que le son propios y exclusivos; esto la distingue de otro tipo de normas. A ese conjunto de normas agrupadas en un texto se le da el calificativo de *Ley Suprema*.⁵¹

Definición, Características y Elementos de la Constitución.

“Una constitución es un complejo normativo, un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar al Estado. Dichas normas son de jerarquía superior, permanentes, escritas, generales y reformables.”⁵²

El autor señala que su estudio se refiere a la Constitución promulgada en 1917. La Constitución se ha dividido en diversas partes: una es la de derechos humanos que algunos autores, utilizando la terminología teológica, la denominan *dogmática*, que corresponde a los artículos del 1° al 29. A lo largo de la Constitución aparecen otros derechos a favor de los individuos, en los artículos 129 y 130.

La parte orgánica, relativa a la estructura, el funcionamiento y las facultades de los poderes centrales y locales, artículos del 49 al 122.

La tercera parte es la programática, la que define la naturaleza y las

⁵⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Ed. Oxford, 2ª Ed. México, 2002, pág. 2.

⁵¹ *Idem*.

⁵² *Ibidem*. pág. 3.

características del Estado mexicano, artículos del 39 al 41.

Asimismo, clasifica una cuarta parte denominada *de derechos sociales*, artículos 27 y 123.

A la quinta parte, se denominó *prevenciones generales*, comprende un cúmulo extenso de materias de diferente índole, como ciudadanía, extranjería, supremacía, reformas y permanencia constitucional.

La parte final se refiere a la normatividad de naturaleza transitoria que definió los términos de la entrada en vigor de la Constitución de 1917.

Supremacía Constitucional

Toda constitución, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema, requiere estar por encima de toda institución jurídica. Constituye, organiza, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe; esto va con su naturaleza.

El principio de supremacía se establece en forma expresa en el artículo 133:

"Esta Constitución... será la ley suprema de toda la Unión..." Queda reiterado en los arts. 40: "...pero unidos en una Federación establecida según los principios de esa ley fundamental." 41: "...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."⁵³

La Constitución, en lo que se refiere a determinado tipo de violaciones a su texto, establece vías en virtud de las que se anulen: el amparo, que se limita, principalmente, a garantías individuales y sociales; la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

⁵³ *Ibidem*.

Generalidad de la Constitución

Un principio que debe contener la Constitución es que rige para todos y para todo el territorio nacional; no es permitido que ni un mexicano, ni extranjero por el sólo hecho que entre al Territorio Nacional pueda quedar al margen de su función normativa. Su naturaleza es de aplicación general. Esto no sucede con las constituciones particulares de los Estados; éstas sólo rigen dentro de la entidad que las ha emitido; son de alcances limitados a sus respectivos ámbitos territoriales, esto conforme lo prevé el artículo 2º de nuestra Carta Magna.

Su naturaleza de general no implica que puede tener alcances extraterritoriales y su obligatoriedad opera sólo dentro del territorio nacional. La base legal desde este principio lo encontramos en los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Carta Magna, esto aunado al hecho de que en nuestro país, el sistema organizacional es de Estados soberanos y que, por serlo, están en aptitud de emitir sus propios sistemas jurídicos y su propia legislación, siempre y cuando no contravengan la Constitución.

Asimismo, y dada su característica de ser general, cualquier modificación que se le introduzca obliga a los Estados a adecuar sus Constituciones a ésta, en forma perentoria. La Constitución define la naturaleza y las características de los poderes centrales y locales.⁵⁴

⁵⁴ *Ibidem*, pág. 4.

1.7 HISTORIA DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

El Federalismo en México tiene su origen en el periodo comprendido entre 1810 y 1824. Para estudiar su nacimiento es necesario revisar los acontecimientos políticos de esa época de la entonces llamada Nueva España para encontrar los verdaderos cimientos de su conformación.⁵⁵

Se dice sin razón que la adopción del régimen federal en México es el resultado de una imitación del modelo norteamericano creado en su Constitución de 1787 y que ésta recopilación dio como resultado una mala copia de la norma, más no del espíritu que le dio vida.⁵⁶ Si bien es cierto que la Constitución norteamericana fue la primera en el mundo en crear una estructura política federal en donde se inventó una distribución de competencias entre el gobierno de la Unión y los Estados miembros, también lo es que en México las condiciones políticas dentro de este periodo hacían necesaria la creación de un sistema político muy parecido al norteamericano. Así, Reyes Heróles dice que de no haber existido dicho modelo, el llamado padre del federalismo mexicano Miguel Ramos y Arizpe, lo habría terminado inventando.⁵⁷

Es cierto que los orígenes de ambos sistemas son distintos ya que los norteamericanos al momento de dictar su Constitución contaban con 13 colonias⁵⁸ que ya gozaban con autonomía gubernamental en las tres funciones estatales. En el caso de México, la colonia no gozaba de autonomía en su régimen interior, pues, sus órganos eran nombrados por el

⁵⁵ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, León Javier, *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, Ed. Especial del Senado de la República 2003, pág. 57.

⁵⁶ Al respecto, Tocqueville señala: "Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federal, tomaron como modelo y copiaron casi enteramente la Constitución federal de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al transportar a ellos la letra de la ley, no pudieron transportar al mismo tiempo el espíritu que la vivifica", Alexis Tocqueville, *La democracia en América* México, 1990, pág. 269.

⁵⁷ "De no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano, probablemente habría terminado por inventarla, a tal punto lo agujoneaban las necesidades de su país y el sistema federal resultaba impuesto por las realidades". Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, México, 1989.

⁵⁸ Las 13 colonias que conformaron la Unión y firmaron el acta de independencia fueron New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina y Georgia.

rey de España; éste centralizaba las tres funciones estatales. Como señala Ignacio Burgoa, "el monarca español expedía los ordenamientos orgánicos y funcionales de las colonias, concentrando en su persona, además, los poderes judicial y administrativo, que eran ejercidos en su nombre por funcionarios o cuerpos colegiados que él mismo designaba"⁵⁹

En 1808 Francia invadió España. Carlos IV entonces rey de España abdicó a favor de Fernando VII quien a su vez renunció al cargo a favor de Napoleón. Estos hechos tuvieron gran significado en la Nueva España en tanto que los criollos sostuvieron la idea de que el pueblo de la colonia asumiera la soberanía en ausencia del rey. La invocación de Fernando VII como auténtico y único soberano fue uno de los cimientos de la posterior declaración de independencia de México.

Ignacio López Rayón sucedió a Hidalgo en la lucha armada e instaló en 1811 la llamada Suprema Junta Nacional Americana encargada de gobernar a la Nueva España en nombre y en ausencia de Fernando VII, a imitación de las juntas que se habían formado en España ante la presencia del ejército invasor. Rayón emitió un documento denominado *Elementos Constitucionales*. Dicho documento reconocía en su artículo 5° que "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la personalidad del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano".⁶⁰

En 1812 España repele al invasor francés y dicta su Constitución el 19 de septiembre en Cádiz, transformando la monarquía absoluta en monarquía constitucional de tendencia liberal y democrática. El 30 de septiembre de ese mismo año es promulgada en la Nueva España.⁶¹ Este documento germinó el federalismo en México en tanto que dio vida a las llamadas diputaciones

⁵⁹ BURGOA O., Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1999, pág. 408.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 25.

⁶¹ PALACIOS ALCOCER, Mariano, *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano*, México, 1995, pág. 18.

provinciales. Ya desde la invasión de Francia y hasta que se reunieron las Cortes en septiembre de 1810, las llamadas juntas provinciales gobernaron España por propia iniciativa. Nattie Lee Benson narra que la legalización de las mismas fue una de las primeras proposiciones sometidas a la consideración de las Cortes.⁶² El proyecto original de la Constitución de Cádiz no consideraba extender su ámbito fuera de la península, pretendiendo con ello mantener el régimen colonial que se había producido por más de tres siglos.

Ramos y Arizpe señala a través de un documento dirigido a las Cortes las condiciones económicas, geográficas y políticas de las provincias internas de oriente en la Nueva España (Coahuila, Nuevo León, Nuevo Santander y Texas), así como la necesidad del establecimiento de una junta superior ejecutiva de dichas provincias, precisando que en cada una habría una diputación provincial encargada de su administración. Nattie Lee Benson indica que deliberadamente Ramos y Arizpe emplea el término *diputación* y no *junta*, en tanto que para los diputados españoles este término tenía connotación de *Congreso* y por tanto facultades para legislar, lo que debería estar reservado sólo a las Cortes, en cambio, *diputación* significaba agrupación de diputados cuyas facultades podrían estar claramente especificadas.⁶³

Ya se advertía en ese momento el Federalismo en ciernes impulsado por Ramos Arizpe y apoyado por el resto de los diputados americanos que se dedicaron a tratar de limitar la autoridad de los funcionarios del rey y aumentar las facultades de las diputaciones provinciales.⁶⁴

La Constitución de Cádiz autorizó seis diputaciones provinciales: una

⁶² LEE BENSON, Nattie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, 1980, pág. 11.

⁶³ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, León Javier, *op. cit.*, pág. 60

⁶⁴ Señala Lee Benson que el conde de Torreno dijo con perspicacia: "Lo dilatado de la nación la impele baxo de un sistema federal al federalismo; y si no lo evitamos se vendría a formar, sobre todo con las provincias de ultramar, una Federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar al más independiente de los antiguos cantones suizos, y acabaría por constituir Estados separados."

en la capital y otra en San Luis Potosí, una en Guadalajara, una en Yucatán, una en Monterrey (de las provincias internas de oriente) y una en Durango (de las provincias internas de occidente). Cada provincia sería gobernada por un jefe político, un intendente y la diputación provincial, subordinados directamente al gobierno central de Madrid.⁶⁵

Aun cuando esta Constitución fue centralista, no podemos dejar de reconocer el gran avance político que significó la regulación de las diputaciones provinciales, sobre todo por la gran influencia que tendría más adelante su principal precursor Ramos y Arizpe en el Constituyente de 1824. La Carta de Cádiz tuvo una breve vigencia después de su promulgación en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, ya que más adelante fue suspendida por el virrey Venegas y fue restablecida en parte por el virrey Calleja. En 1814 fue derogada cuando Fernando VII, por decreto del 4 de mayo, restableció el absolutismo. Nuevamente en 1820 entró en vigor cuando el virrey Apodaca la juró el 31 de mayo.⁶⁶

Mientras tanto en México, en 1813, Rayón se dirige a Morelos reconociendo que su proyecto era sólo un borrador y que sería más conveniente esperar a que se pudiera dar una verdadera Constitución. No obstante, este documento influenciaría más adelante a Morelos cuando expidió el documento llamado *Sentimientos de la nación*. Este documento que consta de 23 puntos resulta ser el discurso inaugural del Congreso convocado por José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1814 en la ciudad de Chilpancingo⁶⁷ y se convertiría más adelante en los apuntes de la primera Constitución mexicana. Se destaca el papel que asume Morelos al deslindarse por completo de la fidelidad a Fernando VII y asumir la verdadera esencia de la lucha de emancipación política. El 6 de noviembre de ese

⁶⁵ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, León Javier, *op. cit.*, pág. 60.

⁶⁶ MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1976, pág. 88.

⁶⁷ RAMÍREZ TENA, *op. cit.*, pág. 28. Dicho Congreso se integró por 6 diputados que designó Morelos (como propietarios los vocales de la Juma de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Berduzco; como suplentes, Bustamante, Cos y Quintana Roo) y por dos diputados de elección popular Casé Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan), Ramírez Tena, *op. cit.*, pág. 28.

mismo año, este mismo Congreso hizo constar en un acta solemne la Declaración de Independencia de México. Por su importancia, se reproducen a continuación los *Sentimientos de la Nación*.⁶⁸

“1. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.

2. Que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra.

3. Que todos sus ministros se sustenten de todos, y solo los diezmos y primicias y el pueblo no tenga que pagar más obenciones que las de su devoción y ofrenda.

4. Que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la Iglesia, que son el Papa, los obispos y los curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó: *omnis plantatis quam nom plantabit Pater meus Cdestis cradicabitur*, Mat. Cap. xv.

5. Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional americano, compuesto de representantes de provincias e igualdad de números.

6. Que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.

7. Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.

8. La dotación de los vocales, será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará ahora de 8,000 pesos.

9. Que los empleos los obtengan sólo los americanos.

10. Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir, y libres de toda sospecha.

11. Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta nación.

12. Que como las buenas leyes superiores a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del

⁶⁸ *Ibidem*, págs. 29-30.

pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13. Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto el uso de su ministerio.

14. Que para dictar una ley se discuta en el Congreso, y decida a pluralidad de votos.

15. Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.

16. Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo haya puertos señalados para tal efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el 10 por ciento u otra gabela a sus mercancías.

17. Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas a los infractores.

18. Que en la nueva legislación no se admitirá la tortura.

19. Que en la misma se establezca por ley constitucional la celebración del 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la patrona de nuestra libertad, María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos, la devoción mensual.

20. Que las tropas extranjeras o de otro reino no pisen nuestro suelo, y si fuere en ayuda, no estarán donde la Suprema Junta.

21. Que no haya expediciones fuera de los límites del reino, especialmente ultramarinas, pero que no son de esta clase, propagar la fe a nuestros hermanos de tierra adentro.

22. Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que más agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento de sus ganancias, u otra carga igual de ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de los empleados.

23. Que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años como el día aniversario en que se levantó la voz de independencia y nuestra santa libertad comenzó, pues en ese día fue en el que se abrieron los labios de la nación para reclamar sus derechos y empuñó la espada para ser oída, recordando siempre el mérito del grande héroe el señor don Miguel

Hidalgo y su compañero don Ignacio Allende”.

El mismo Congreso convocado por Morelos, aun cuando se modificó en su integración fue el encargado de dictar la Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y aun cuando no tuvo vigencia dada la convulsión de la época, tuvo el mérito de significar los primeros intentos por dotar a la nueva nación de un marco constitucional que recogía ya los principios de libertad, de igualdad, de propiedad y de seguridad contenidos en el pensamiento liberal de la época y del principio de división de poderes, fruto de los pensamientos de Rousseau, Locke y Montesquieu, pero también del avance constitucional norteamericano.

De 1814 a 1820 no hay todavía grandes avances en la guerra de independencia en la Nueva España. Sólo Vicente Guerrero y Pedro Ascencio mantenían alguna actividad bélica en el sur. Al restablecerse en España en 1820 la Constitución de Cádiz, los conservadores en la Nueva España ven en peligro sus prerrogativas, por lo que buscan ellos mismos la independencia política de la península; sobre todo, por las medidas adversas a las órdenes religiosas y a las inmunidades de los clérigos que adoptaban las Cortes apenas instaladas. Cuando el coronel Agustín de Iturbide pretende dar cuenta de los insurgentes en el sur, éstos resisten heroicamente logrando victorias importantes.⁶⁹ No es pues resultado de la lucha beligerante insurgente como se da la consumación de la Independencia de México; sin embargo, es precisamente con los liberales con quienes el país habría de encontrar a mediano plazo su ideario político.

Pronto Iturbide comienza a adquirir un papel protagónico en la consumación de la independencia. Por un lado, mantiene comunicación con los jefes militares del virreinato señalándoles la conveniencia de la

⁶⁹ MORENO, Daniel, *op. cit.*, pág. 94.

emancipación de España y la necesidad de conservar las prerrogativas adquiridas hasta ese entonces, y por otro, establece comunicación con Vicente Guerrero y con Pedro Ascencio señalándoles la necesidad de terminar de una vez por todas con la lucha que ha durado ya más de 10 años y que había cobrado la vida de los principales rebeldes. Guerrero accede finalmente y se entrevista con Iturbide en Acatempan, donde se abrazan los dos jefes en el llamado "Abrazo de Acatempan".

El 24 de febrero de 1821, Iturbide hace una proclama de independencia reconocida por el nombre de Plan de Iguala. En él se señala la adopción de un régimen monárquico para el nuevo país y el reconocimiento del imperio de Fernando VII o el que nombrara la junta provisional en el defecto de que éste o los de su dinastía no quisiesen venir. El 30 de julio de ese mismo año desembarcó en Veracruz Juan O'Donojú, a la sazón sucesor de Apodaca como jefe político, entra en comunicación con Iturbide y el 24 de agosto firman los Tratados de Córdoba, que en esencia resulta ser el propio Plan de Iguala. El 27 de septiembre de 1821 hace finalmente su entrada triunfal a la ciudad de México el Ejército Trigarante consumando así la independencia.⁷⁰ Es digno de mencionar que en octubre de ese mismo año la provincia de Chiapas manifiesta su voluntad de agregarse al Imperio mexicano, separándose de la antigua capitanía general de Guatemala.⁷¹

Ante la obvia negativa de Fernando VII y su dinastía para venir a reinar el nuevo imperio, las condiciones estaban dadas para que Agustín de Iturbide viera satisfechas sus ambiciones. La junta provisional que debía nombrar emperador estaba integrada por miembros del antiguo régimen, ningún insurgente, mucho menos Vicente Guerrero. Antes de ser nombrado emperador Agustín I, el 29 de mayo de 1822, ya había recibido los cargos de

⁷⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pág. 109.

⁷¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, pág. 429.

generalísimo y almirante, cargos que habrían de desaparecer con la persona de su beneficiario. Pronto habría de encontrar Iturbide las primeras dificultades con el Congreso en tanto que según los Tratados de Córdoba la Constitución española delimitaba su actuación legislativa. Iturbide disuelve el Congreso el 19 de mayo de 1822 y en su lugar establece una junta Nacional Constituyente la que emite un Reglamento Provisional del Imperio. El 2 de diciembre de ese mismo año Antonio López de Santa Anna publica en Veracruz una proclama conocida como Plan de Veracruz en la que denuncia como arbitraria la disolución del Congreso por Iturbide. Señala al mismo tiempo que las provincias se habían declarado a favor de una República y no en una autoridad absoluta, por lo que había tomado las medidas necesarias para la defensa de la ciudad.

Santa Anna recibe órdenes de Iturbide de presentarse de inmediato en la ciudad de México a fin de discutir personalmente su posición, lo que lo orilla a declararse de una vez "por la libertad o la muerte".⁷² Pronto recibe Santa Anna el apoyo de los insurgentes Vicente Guerrero, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo y de muchos republicanos ocultos que habían huido de la ciudad de México. Las huestes realistas de Iturbide cercan a los rebeldes y pronto la revuelta se centra sólo en Veracruz. Cuando Iturbide piensa que la situación está controlada José Antonio Echávarri, otro de sus generales que tenía diferencias personales con Santa Anna firma el Plan de Casa Mata⁷³ en Veracruz el 1º de febrero de 1823. Este documento fue elaborado por el coronel Gregorio Arana, secretario y guarda de honor de Echávarri, pero cuyas bases se habían venido elaborando en las logias masónicas del país por hombres como Ramos Arizpe y Michelena.

El 31 de marzo de 1823 se da por terminado el Imperio de Iturbide y a

⁷² Proclama de Santa Anna en Veracruz, 2 de diciembre de 1822, citado por Lee Benson, *op. cit.*, pág. 89. En esta proclama se desconoce la coronación de Iturbide y sus decretos.

⁷³ Refiere Lee Benson que erróneamente se da por descontado que dicho Plan es de la autoría de Santa Anna. Lee Benson, *op. cit.*, pág. 90.

partir de ese momento el Ejecutivo provisional es integrado por un triunvirato formado por los insurgentes Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y por Pedro Celestino Negrete, antiguo soldado virreinal.

El Plan de Casa Mata que prevenía la convocatoria de un nuevo Congreso tuvo la pronta aceptación de casi todas las diputaciones provinciales del país.

Del 2 de febrero al 15 de abril de 1823, fue adoptado por las diputaciones provinciales de Veracruz, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Guadalajara, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán, Yucatán, Durango, Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander, Tabasco y Texas. Sólo Chiapas se abstuvo de adherirse, rechazando también unirse nuevamente a Guatemala, por lo que empezó a establecer un gobierno independiente.⁷⁴

El plan de Casa Mata no preveía un gobierno central reconocido por lo que pronto las diputaciones provinciales se hallaron administrándose en libertad y por completo. Refiere en este punto Lee Benson que: "México se hallaba dividido en provincias independientes, cada una de las cuales había tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras".⁷⁵ Más adelante señala que:

"Durante este tiempo y hasta la promulgación de la Constitución de 1824, muchas de las provincias de México mantuvieron su propio gobierno independiente y tan sólo obedecieron los decretos del gobierno central por libre consentimiento de cada una de ellas. El gobierno central no tenía ya poder para obligar a las provincias a que aceptaran sus decretos".

Señala Lee Benson que así como Guadalajara fue la primera provincia en erigirse como Estado libre, Oaxaca fue la primera en convertirse en Estado federal declarando su completa independencia del gobierno central de México.

⁷⁴ *Ibidem*, pág. 107.

⁷⁵ *Ibidem*, pág. 122.

El 2 de noviembre de 1823 presentó el proyecto de Acta Constitutiva que establecía el sistema federal y fue aprobado el 31 de enero de 1824 con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.⁷⁶ Para cuando se firmó el Acta Constitutiva, ya las provincias tenían definido al sistema federal como estructura política de gobierno.⁷⁷

Es cierto que el sistema federal norteamericano instituido en 1787 influyó de manera determinante en el pensamiento de los intelectuales mexicanos de la época, pero también lo es que el desarrollo político propio de la nueva nación vino a trazar su propio camino. Las diputaciones provinciales reconocidas por la Constitución de Cádiz vinieron a dar el cimiento de una novedosa organización administrativa y política en la colonia que por más de 300 años vivió bajo el yugo español. Por ello, ante la perspectiva de una nueva forma de tiranía que se vislumbraba con el plan de Iguala y los Tratados de Córdoba e impulsada por Iturbide en su beneficio personal, las provincias al mando de los pensadores liberales optaron por encontrar un camino propio, buscando para los nuevos Estados su anhelada autonomía.

Es falso por tanto, que México haya copiado de manera simplista el modelo federal norteamericano, pues de haber sido así hubiera sido como una camisa de fuerza impuesta a un cuerpo que no tenía vida propia, ni pensamiento ideológico; que en ese momento México, sí contaba con pensadores liberales. Como se ha visto, ya las provincias tenían definido el

⁷⁶ De acuerdo al artículo 10. de dicha Acta: "La nación mexicana se componía de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decía capitania general de Yucatán y en de las comandancias generales de provincias internas de oriente y occidente." Más adelante, el artículo 7°. señala que "Los Estados de la Federación son por ahora los siguientes: Guanajuato; Interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el Interno de Oriente, compuesto de las Provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas; el Interno del Norte, compuesto de las Provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México, el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el del Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las californias y el Partido de Calima", Tena Ramírez. *op. cit.*, págs. 154 y 155.

⁷⁷ El artículo 5°. de dicha Acta estableció: "La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal", y el artículo 6°: "Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la constitución general", *Ibidem*, pág. 154.

sistema que querían como organización política y si el nuevo Congreso instalado encontró en el modelo americano una manera más sencilla de definir la organización de la nueva nación, sobre todo al ver los beneficios que le significó a los vecinos del norte en su desarrollo económico, ello no significa que la visión de los liberales mexicanos no hubieran vislumbrado un sistema similar al de los Estados Unidos.⁷⁸

Constitución Federal Mexicana de 1824

Una vez dictada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 1° de abril de 1823, el segundo Congreso Constituyente se dio a la tarea de discutir la nueva Constitución. A pesar de que la mayoría de los diputados estaban decididos por la adopción del régimen federal, puesto que además así lo establecía el artículo 5° del Acta Constitutiva, había, sin embargo, algunas voces disidentes que señalaban la inconveniencia de adoptar el régimen federal para la nueva nación. Dentro del grupo liberal se distinguían Miguel Ramos y Arizpe (Coahuila y Tejas), Lorenzo de Zavala (Yucatán), Valentín Gómez Farías (Zacatecas), Manuel Crescencio Rejón (Yucatán) y Juan Bautista Morales (Guanajuato).

⁷⁸ *Ibidem*, pág. 70.

1.8 EL PODER EJECUTIVO SEGÚN EL PROYECTO DE ACTA CONSTITUTIVA⁷⁹

El segundo Congreso Constituyente evidentemente inicia sus labores bajo una atmósfera envenenada. La obligada y necesaria autodisolución el 30 de octubre de 1823 primer constituyente tuvo que pesar sobre los individuos del nuevo Congreso, reunidos ese mismo día en primera junta preparatoria, y sobre el pleno de dicho Congreso instalado cinco días más tarde, como el más triste de los presagios, por no haber podido constituir a la nación.

La actitud rebelde, pero noble, de las provincias auto constituyéndose en Estados libres, soberanos e independientes, debió preocupar seriamente a aquellos representantes, sobre todo durante las primeras jornadas. La nación, a la altura del 30 de octubre de 1823, o del mes de noviembre del mismo año, ofrecía un panorama de verdadera descomposición política, al menos desde la perspectiva de la época y de muchos individuos de aquel Congreso. La provincia de Nueva Galicia se había proclamado desde junio en estado libre y soberano, y su Congreso constituyente comenzó a sesionar primero que el segundo mexicano. Otro tanto ocurría en Zacatecas, Yucatán y Oaxaca. En el centro del país, tal vez el prestigio o el temor al general Miguel Barragán, hacía fracasar los intentos de formar una coalición de Morelia-Celaya-Querétaro-San Luis Potosí. El Gobierno en la vieja capital del virreinato se empecinaba por reducir a los rebeldes, que tal era el calificativo que les propinaba José Joaquín Herrera, nombrado sustituto de Quintanar (un hombre heroico a quien todavía no se le han hecho las debidas honras en Jalisco) no pudo penetrar en el nuevo estado. Tampoco las fuerzas de Bravo lograron rebasar las tierras de Lagos. Realmente sólo las intrigas del gobierno prosperaron a medias en Colima; más al norte, Felipe de la Garza

⁷⁹ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al Federalismo. La Formación de los Poderes 1824*, Ed. Universidad de Guadalajara, 1ª Ed. México, pág. 296

encabezaba el movimiento federalista de las provincias internas de oriente; por el sur, la descomposición política, al menos vista desde las pretensiones del imperio, se mostraba más profunda, sin que las fuerzas de Filisola lograran controlar el movimiento independentista. Tal era el panorama que contemplaba el Congreso instalado el día 5 de noviembre bajo la presidencia de Guridi y Alcocer.⁸⁰

A Ramos Arizpe, le importaba más la disolución política que se aprecia en la Anáhuac que el problema de algunos poderes, o el mismo problema de la forma de gobierno.

Señalaba: “Urge ofrecer algunas bases mínimas, pero fundamentales, que pongan a salvo la integridad del extinto virreinato”. Con estos pensamientos, aceptados por la mayoría de los diputados presentes, acometió la comisión de constitución los trabajos que desembocarían en el artículo del *Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana* leído durante la sesión del día veinte de noviembre.⁸¹

Este *Proyecto*, fue arduamente discutido. Constaba de 40 artículos, y por más que lo pretendamos, no se parece en nada al modelo estadounidense, ni guarda semejanza con el ejemplo grancolombino, pese a que sus autores conocen muy bien los textos fundamentales de los Estados de Norteamérica y Colombia. *El Proyecto*, firmado por Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, estuvo pensado para la situación concreta de nuestro país, la cual insistimos, no guarda ninguna semejanza con el proceso de formación de *las colonias del Norte*, ni con el de Colombia.

Nuestra *Acta Constitutiva* presenta un carácter singular. Se trata de un

⁸⁰ *Crónicas de la Acta Constitutiva y Crónicas de la Constitución de 1824*. Este libro recoge las crónicas que fueron apareciendo en los periódicos de la época *La Águila Mexicana* y *El Sol* sobre las sesiones del primero (parte) y segundo Congreso Constituyente. Fue preparado por nosotros, junto con la Introducción general en donde se explica precisamente el carácter y el valor de dichas Crónicas; e impreso por la Cámara de Diputados en 1974. Consta de 2 tomos, subdividiéndose el segundo en dos volúmenes. La cita se encuentra en el t. I, pág. 50.

⁸¹ *Ibidem*, pág. 93. El texto integro del *Proyecto* en t. I. pág. 97.

documento que no creó o hizo a todos los Estados de la Federación mexicana; y de un documento que tampoco redactaron provincias o Estados ya preexistentes y reconocidos como tales. Al menos recíprocamente. Es decir, ni se trata de un pacto entre iguales; ni se trata de un documento creador sencilla y simplemente de una Federación. Sino que posee los dos caracteres descritos, impuestos por las circunstancias históricas y políticas del país. El *Acta Constitutiva* se limitó a reconocer la existencia previa de varios Estados, ya plenamente constituidos libre y soberanamente, con aquella libertad y soberanía que resulta de la prueba máxima de las armas y de los espíritus tensos en mantenerla, como sucedió con Jalisco, Zacatecas, Yucatán y Oaxaca. Admitió incluso, la presencia en el seno del congreso de ciertos poderes con características diversas a la de una representación, y más propias de una verdadera delegación soberana o plenipotenciaria. Pero ese mismo documento creó e hizo, en todo el rigor de la palabra, a otros varios Estados. Esta asamblea, en fin, compuesta de representantes y de delegados, sin importarle mucho realmente lo que ello significaba, organizó la nación mexicana, desoyendo doctrinas muy respetables acerca de la soberanía y acerca del federalismo.

El poder ejecutivo según el Proyecto de Constitución

Los *papeles originales* de la comisión de constitución de este segundo Congreso constituyente, que se encuentran actualmente en el *Archivo General de la Nación*, todavía esperan de una mano caritativa que les *haga el favor* de publicarlos. Con todo, la obra conmemorativa de la *Fundación del Distrito Federal*, patrocinada por éste y realizada bajo la atinada dirección del Dr. Manuel Calvillo, recoge en su volumen II los proyectos de constitución para México 1822-1824, entre los cuales se incluye el correspondiente de la comisión de constitución de 1824 sobre la formación del poder ejecutivo, según la versión que al parecer obra en poder de Manuel Porrúa. Se trata de un proyecto impreso, aparecido en fechas diversas y que se encuentra

también en el *Archivo General de la Nación*, junto con otros muchos *papeles* de dicha comisión que, como indicamos, no se han reproducido ni siquiera estudiado a no ser por el inquieto y erudito Montiel y Duarte, en su tomo segundo de su conocido *Derecho Público Mexicano*.

Así pues, la doctrina gaditana sobre la potestad reglamentaria del ejecutivo fue asimilada por la mexicana de 1824, conservándose, en esencia, idéntica en las subsecuentes constituciones de 1857 y de 1917. Más aún, tampoco advertimos variaciones fundamentales en ninguno de los proyectos aparecidos durante los años de 1822 y 1824, a que nos hemos referido ya, al hablar de la formación de dicho poder ejecutivo.

Disuelto el Congreso el 31 de octubre de 1822, se instaló la *Junta Nacional Instituyente*, hechura de Iturbide: al menos esta fue su intención, pues bien, mientras esta misma *Junta* procedía a elaborar la Constitución del imperio, expidió un *proyecto de reglamento provisional del imperio mexicano*, que jamás paso de mero *proyecto*, como hemos dicho, en cuyo artículo 30 nos describe profusamente las atribuciones del poder ejecutivo, es decir, del emperador. La enumeración se hizo siguiendo el modelo gaditano, según se puso de manifiesto durante la discusión en lo general. La única atribución o prerrogativa que no se incluye fue la de la iniciativa legal.⁸² No obstante por el contenido de las *Bases Orgánicas de la Junta misma*, no cabe duda de que el emperador debía gozar de una enorme iniciativa legal, como lo refiere en efecto la *Base 5ª y 6ª*.⁸³

El *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, preparado por la comisión de constitución del Congreso reinstalado, de mayo de 1823, afirmaba que el poder ejecutivo era el poder de la nación para hacer cumplir las leyes, según leemos en su Preámbulo. Y que si el legislativo representaba la voluntad, el ejecutivo era la mano de la nación, y *hacer que*

⁸² Cfr. *Diario de la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano*, o.c. pág.191.

⁸³ *Ibidem*, pág. 203.

*en todos puntos del estado sea observada la ley, es el objeto de su institución.*⁸⁴

Prisciliano Sánchez, en su *Pacto Federal del Anáhuac*, se refería a unas *Bases para la Constitución General y para la de los Estados*: en las bases de la Constitución General no se formula con precisión el principio que venimos comentando. En cambio, en las bases para las constituciones particulares para los Estados, al hablar de los gobernadores, se resaltan más explícitamente. Así el artículo 9 dice que las atribuciones de los gobernadores serán: formar reglamentos de policía y buen gobierno, presentándolos a la asamblea para su aprobación. También se inserta lo pertinente al veto.

Como puede apreciarse la constancia de la doctrina en general es indefectible. Se acepta por todos, pese a que unos sean monárquicos, más o menos absolutistas o liberales, y otros sean republicanos.

Palabras exactas, justas, que no pueden inducir a errores, pues estamos ante la consagración por la Constitución de 1824 de todo el sistema de responsabilidad o de residencia que fue constitucionalizado en tiempo de las Cortes de Cádiz⁸⁵ y que pasará a nuestras posteriores constituciones, en líneas generales, que tal es la conclusión a que llegamos en el mencionado trabajo nuestro.

Evidentemente que al configurar al poder ejecutivo federal, la comisión de constitución se apartó del sentir de su presidente, pues todo demuestra que dichas funciones de los poderes generales, tal como quedaron prescritas en el Acta y en la Constitución de 1824 se dirigen no a los Estados, sino más bien a los individuos. De ahí, el recelo que mostró entre otros y principalmente Portugal al discutir ciertas facultades de las atribuidas al

⁸⁴ *Ibidem*, pág. 149 y 150.

⁸⁵ Véase nuestro trabajo citado supra nota 88.

ejecutivo federal, como la décima y la onceava del texto definitivo.⁸⁶

A Ramos Arizpe le preocupaba mucho formar la Federación misma, si bien fue también fervoroso defensor de la soberanía estatal con preferencia sobre la nacional, tal como hemos expuesto en otro capítulo de este libro. Le importaba a Ramos Arizpe salvaguardar la unidad fundamental de toda la nación, ciertamente sobre todo frente a la amenaza exterior o de España. Portugal, por su parte, sentía más hondo las inquietudes de los Estados, y así anteponía la soberanía de éstos por encima de cualquier otra cosa.

De la lectura atenta de los *Proyectos de Acta Constitutiva y de Constitución*, así como de sus respectivas discusiones llegamos a detectar la formulación de algunos de los principios fundamentales que debían formar las relaciones de los poderes federales y los Estados de la unión: como el mencionado que explanó Ramos Arizpe, el del senado constituyente del referido artículo 15 del proyecto de Acta; como la votación que determinaba la preferencia de la soberanía estatal sobre la federal o nacional, principios que, en cierto grado, fueron diluidos a quienes se opusieron siempre al federalismo o por quienes sin oponerse a la idea federal, se empeñaron en hacer o constituir una nación firmemente unionista, a lo largo y ancho de las discusiones de dichos *proyectos*. Pero de ningún modo podríamos afirmar que dichos principios hubieran desaparecido. No. Es que la Federación mexicana nace así, empujada por los acontecimientos históricos ya reseñados, y del forcejeo dialéctico de las tesis contrarias que pugnarón por ganar terreno día a día durante las discusiones de ambos proyectos. Además, todo esto resultará a la postre incomprensible si es que no lo relacionamos con la idea que se formó en el seno de cada uno de los Congresos Constituyentes de los Estados, a quienes es preciso oír y prestarles el crédito que merecen para determinar exactamente cuál debía ser el alcance de las funciones de los poderes federales, y cuál, en

⁸⁶ *Ibidem*, t. II, Sección de índices, bajo el nombre de Portugal Cayetano.

consecuencia, la naturaleza que cabía atribuirles.

1.9 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917⁸⁷

A partir de la vigencia de la Constitución de 1857 no hubo ya en el país ningún intento de restaurar el régimen centralista. Si acaso el breve periodo del intento de imperio de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867) que fue finalmente derrotado por el presidente Juárez, se puede decir que *de facto* existió un gobierno ajeno al federal. No obstante, los acontecimientos políticos de México habrían de dar cuenta en 1910 de un nuevo movimiento atinado ante la dictadura del presidente Porfirio Díaz.

Sofocada la Revolución, Carranza presenta al Congreso convocado en 1916 su Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, en él señala que:

"...los derechos individuales que la Constitución de 1857 declara, habían sido conculcados de manera constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquella se han sucedido en la República".⁸⁸

El 1° de diciembre de 1916 inauguró el Congreso sus sesiones en la ciudad de Querétaro, escogiendo esta ciudad por las garantías que ofrecía a los parlamentarios en lugar de la expuesta ciudad de México. Los constituyentes iniciaron lo que pensaban sería efectivamente una reforma a la Carta de 1857; sin embargo, terminaron incorporando las llamadas garantías sociales contenidas en artículos tales como el 27 sobre la propiedad privada y 123 sobre el trabajo y la previsión social y con ello terminaron elaborando una nueva Constitución.

Por cuanto hace al régimen federal, éste se mantuvo intocado, respetando el esquema planteado en la Constitución de 1857. La nueva Carta se aprobó el 5 de febrero de 1917, coincidentemente el mismo día en

⁸⁷ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, León Javier, *Federalismo y sus Relaciones Intergubernamentales*, Ed. Especial del Senado, México, 2003, págs. 78-79.

⁸⁸ Proyecto de Reforma a la Constitución de 1857 presentado por Carranza al Congreso. Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1987, pág. 145.

el que se aprobó la Constitución de 1857. Consta de 136 artículos comprendidos en IX títulos. El primero referido a las garantías individuales. El segundo a la soberanía nacional y la forma de gobierno.⁸⁹ El tercero señala la clásica división de poderes. El cuarto repite la previsión de las responsabilidades de los servidores públicos que se indicaba en la Constitución de 1857. El quinto refiere la conformación de los Estados de la Federación en la forma prevista por la Constitución general. El sexto que contiene un solo artículo, el 123, refiere las relaciones de trabajo y previsión social. El séptimo señala las prevenciones generales, sobre todo las llamadas facultades implícitas contenidas en el artículo 124. El octavo y noveno refieren las reformas a la Constitución que podrán ser realizadas por el Congreso de la Unión compuesto de dos cámaras por el restablecimiento del Senado en 1874 y por la mayoría de las legislaturas de los Estados y finalmente la inviolabilidad de la Constitución, la cual no perdería su vigencia ante una revuelta armada.

⁸⁹ El artículo 43 señala cuales son los Estados integrantes de la Federación: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal, así como los territorios de Quintana Roo y Baja California Sur. Tena Ramírez, *op. cit.*, pág. 838.

1.10 EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917⁹⁰

Desde la promulgación de la Constitución vigente. Cada vez más el gobierno central ha ido incrementado sus facultades a través de reformas legales a la propia Constitución. Las constantes adiciones al artículo 73 han ensanchado las atribuciones. La idea original de un Estado ha sido desdeñada.

En el ámbito del Poder Ejecutivo también resultó clara la intervención del presidente de la República en la vida interna de los Estados en tanto que la designación de los candidatos a gobernadores era propiamente una facultad presidencial y a él le debían lealtades. Forma parte de lo que Jorge Carpizo identificó como las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo federal.

En el plano judicial se advierte la presencia federal mediante el juicio de amparo que en términos generales resuelve juicios por la violación a las garantías individuales cometidas por cualquier autoridad, dentro de las que se incluyen por supuesto los actos emitidos por autoridades locales aun tratándose de tribunales. Estimamos que en todo caso el Poder judicial se ha visto exento de la influencia del Ejecutivo federal y ha mantenido un prestigio que es resultado de una independencia que se ve marcada en épocas recientes, en beneficio del propio régimen federal.

La reforma de 1994 que establece en el artículo 105 de la Constitución General la posibilidad de promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conflictos entre la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal, representa por sí una evolución del marco constitucional y sobre el cual

⁹⁰ MARTÍNEZ SÁNCHEZ, León Javier, *Federalismo y sus Relaciones Intergubernamentales*, Ed. Especial del Senado, México, pág. 80.

queda todavía mucho por hablar en la medida en la que la Corte tenga intervención a petición de los distintos gobiernos interesados y que hoy más que nunca se hace presente ante la posibilidad de gobiernos divididos dada la nueva conformación política del país.

Los principales retos asumidos por los constituyentes de 1857 y de 1917 en el plano jurídico-constitucional han sido ya alcanzados. La cohesión necesaria de los Estados integrantes de la Federación se logró al asumir las provincias la conveniencia de contar con un gobierno central fortalecido que impidiera nuevas intervenciones de corte extranjero. Resta ahora que los Estados miembros asuman el papel que jurídicamente les pertenece para que ejerzan plenamente las facultades que la propia Constitución les otorga y dejen de imitar las innovaciones legales que adopta el centro para que a través de su imaginación legislativa puedan desarrollar mecanismos de desarrollo propio.

CAPÍTULO 2

Formas de Gobierno y Formas de Estado.

- 2.1 [Conceptos, Distinciones y Clasificaciones.](#)
- 2.2 [Formas de Estado y de Gobierno.](#)
- 2.3 [Federación como forma de Estado](#)
- 2.4 [Formas de Gobierno](#)
- 2.5 [La Proyección Actual de la Teoría General del Estado.](#)
- 2.6 [El Estado como Objeto de la Cultura.](#)
- 2.7 [Concepto Ordinario y Científico del Estado.](#)
- 2.8 [Forma de Estado y de Gobierno del Estado Mexicano.](#)
- 2.9 [Concepciones políticas del Siglo XX del Estado.](#)
- 2.10 [El Programa para el nuevo Federalismo 1995 – 2000.](#)
- 2.11 [El Federalismo en México.](#)

2.1 CONCEPTOS, DISTINCIONES Y CLASIFICACIONES.

En este tema de desarrollará el aspecto sociopolítico de Estado, ya que como determina el tratadista Andrés Serra, la determinación del concepto de forma y contenido desde un punto de vista general ha sido un factor útil en la especulación de las ciencias sociales. Tanto la forma como el contenido se reconocen como "categorías filosóficas que sirven para poner de manifiesto *las fuentes internas de la unidad, de la integridad y del desarrollo de los objetos materiales*".⁹¹ Asimismo, el contenido es el conjunto de los elementos y procesos que constituyen la base de los objetos y condicionan la existencia. La categoría de forma expresa, el nexo interno y el modo de organización, de interacción de los elementos y procesos del fenómeno tanto entre sí como con las condiciones externas" y agrega: "la dialéctica del contenido y de la forma se manifiestan en el proceso de renovación y progreso de la sociedad".⁹²

La inquietud por la configuración del poder político, aparece desde tiempos lejanos, cuando la sociedad ya ha alcanzado un cierto grado de desarrollo cultural. Las ideas de Herodoto, Platón -la materia como lo indeterminado y la forma como lo determinado- de Aristóteles -la forma como la causa formal a diferencia de la causa material-,⁹³ como todas las formas políticas, ponen de manifiesto la presencia de un proceso político, su evolución y su constante acomodamiento a las circunstancias reales. Hay una continua referencia a la morfología política.

Entre varios autores de ha definido a la política como: "configuración jurídica del modo del ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica, en una estructura social".⁹⁴

⁹¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, México 2003, pág. 452.

⁹² ROSENTAL-IUDIN, *Dic. Filosófico*, pág. 191.

⁹³ *Idem*.

⁹⁴ LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho político*, vol. II, Ed. Tecnos, Madrid. pág. 209.

La política de Estado, puede estar regulada por la Ley o un Derecho, no escrito o consuetudinario, pero también se puede crear o formar *socialmente sin una configuración o base jurídica*, ya que puede estar fuera de control, por lo que cuando ya cuenta con ordenamientos jurídicos se facilita la vida social.

No hay un esquema de poder político ideal ya que se ha dado a través de la historia de una forma muy cambiante, y en particular en la actualidad, hoy en día tiene un orden, sistema y estructuras diferentes al siglo pasado. Las formas de Gobierno y de Estado se manifiestan en complejas organizaciones que reflejan las necesidades de las comunidades.

Señala el autor que en un principio las formas pre estatal y las estatales y el Gobierno se asimilan o confunden, sobre todo para aludir a la forma general como estructura política total, llamada posteriormente Estado.⁹⁵

"Aun cuando en el lenguaje vulgar se confunden Estado y Gobierno, nos dice Francisco Porrúa Pérez,⁹⁶ para lo cual no se comparte este criterio, ya que hoy en día se cuenta con los elementos necesarios para poder afirmar que no son términos equivalentes. La palabra "Estado" *designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diferentes elementos que la constituyen. "Gobierno" se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos. De los órganos a quienes se atribuye el ejercicio de la soberanía.* El Estado es un concepto más amplio; abarca el todo. El Gobierno únicamente se refiere a uno de sus, elementos, *el que tiene la dirección misma del Estado*, o sea, según estudiamos al analizar el poder público, *los órganos a través de los cuales éste se manifiesta*".⁹⁷

En la modernidad, Estado y Gobierno se distinguen precisando que el Estado abarca todos los aspectos políticos y es el Titular de su soberanía; y el Gobierno es *una parte del Estado o parte del conjunto de sus órganos*, a

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ PORRÚA PÉREZ, Francisco, *op. cit.*, pág. 456.

⁹⁷ *Ibidem*, Pág. 453.

quienes se encarga la realización de sus fines y ejercicio de su soberanía, que se deposita en el pueblo. El Estado, como ente institucional cuenta con una estructura *que no se debe confundir con el Gobierno*, ya que es un elemento formal de aquél. Este sistema organizacional va a dar paso a las formas de Gobierno y a las formas de Estado, como un proceso político

Las Formas de Gobierno

"La expresión Gobierno es susceptible de dos acepciones: en el sentido amplio designa la realización de la soberanía en el Estado. Es de este modo que los Estados Unidos utilizan esta fórmula tópica; las tres ramas del Gobierno Nacional. En su sentido estrecho, Gobierno, es sinónimo de Poder Ejecutivo o para hablar, como Juan Jacobo Rousseau de Suprema Administración, cuyo arte consiste en reducir la ley a actos particulares".⁹⁸

Muy importantes son los conceptos de Loewenstein, lector de la Constitución,⁹⁹ sobre la representación política: "Retrospectivamente, aparece claro que la invención o descubrimiento de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y el mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la investigación del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica. Un Gobierno es siempre indispensable para una sociedad estatal organizada. Pero fue la técnica de la representación la que hizo posible la institución del parlamento como un detentador del poder separado e independiente del gobierno. La independencia de los tribunales fue el complemento lógico de todo un sistema de detentadores del poder independiente entre sí. *Sin la introducción del principio de representación, el poder político hubiese permanecido monolítico indefinidamente.*"¹⁰⁰

La expresión política de formas de gobierno (*formas de Gouvernement*

⁹⁸ ANDRÉ HAURIU, Gicquel y Gelard, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Ed. Montehrestien, 1975, Paris, Pag. 141.

⁹⁹ LEOWENSTEIN, Ariel, 1976, Pag. 60.

¹⁰⁰ *Ibidem*. Pag. 454.

o *Stattsform*),¹⁰¹ alude a las diversas maneras de organización de un Estado o al ejercicio del poder. Como ya se mencionó, históricamente se confundieron Estado y Gobierno, revistiendo formas diversas como la autocracia, la monarquía, la república, la democracia y la dictadura.

La sociología política estudia los diversos factores que conforman al Estado. Existe un orden que contiene elementos materiales, sociales y que intervienen en la consideración de las instituciones políticas. La Ciencia Política estudia la estructura o sistema de los órganos fundamentales del Estado, el proceso político y jurídico que los crea, y además, define y caracteriza las relaciones que mantienen con los elementos del Estado.

Además, el Estado es una persona jurídica titular de derechos y obligaciones, de acción interna y de acción internacional. Se nos muestra en otra fase, como una organización constituida por un conjunto de órganos. Existen discrepancias entre los autores para fijar el concepto de gobierno y de formas de gobierno. Es necesario distinguir el concepto de Estado, en su más amplia acepción, del concepto de gobierno. Desde luego, el Estado aparece como la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado, en la unidad de todos sus poderes y como titular del Derecho de soberanía.

La forma en general es la determinación, expresión o configuración externa de los actos políticos, en otros términos, es la disposición, estructura o modo como se manifiestan dichos actos. La forma política "es la configuración del ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social".¹⁰²

Refiere Serra rojas, que el gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² HERAS, Xifra, *ob. cit.*, Pag. 77.

conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o a sus órganos auxiliares.

Debe distinguirse gobierno, de forma de gobierno. Un gobierno como conjunto de los órganos estatales, puede cambiar, sin que se altere, la forma de gobierno. Una revolución puede derrocar a un Gobierno y asumir la misma forma política de Gobierno, según lo establezca su ordenamiento jurídico.

Distinción entre Formas de Gobierno y Formas de Estado

Las formas de Gobierno y las formas de Estado responden a conceptos diferentes, aunque algunos autores tratan de unificarlas bajo una denominación común.¹⁰³

"El concepto de forma, dice Xifra Heras¹⁰⁴, afecta a los distintos grados de la realidad política. Si se refiere a la estructura global de esta realidad, con todo su complejo institucional e ideológico, configura *el régimen político*; si se afecta a la estructura de la organización política, determina *la forma de Estado*, y por último, si se limita a tipificar las relaciones entre las instituciones políticas, define el sistema de gobierno".

A la forma de gobierno, debemos considerar que son los diversos poderes y órganos encaminados a la ejecución de las leyes, a realizar las facultades y obligaciones fundamentales del Estado.

Ahora bien, el Estado representa el todo, su unidad y su organización a nociones o principios diversos del Gobierno. Éste alude a una parte del

¹⁰³ "Asentada la normalidad del Estado, destaca con toda claridad lo infundado de la afirmación de Alessandro Groppali, hecha en el sentido de que las formas de Gobierno deben considerarse como algo distinto de las formas de Estado, aduciendo que aquéllas conciernen a los métodos de organización de los poderes supremos del Estado, mientras que éstas se refieren a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y gobierno, según que se funden en un organismo o que sean descentralizados. Y esta distinción entre uno y otro tipos de formas gubernamentales estatales es justificada, porque la 'organización' y los 'métodos de organización' de esos poderes son los que establecen, en su calidad de principios constitucionales, las 'relaciones' constitutivas del ámbito personal ('pueblo') y espacial ('territorio') de validez del complejo de normas cuya unidad es el Estado." Fausto E. Vallado Berrón, *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Herrero, S. A., México, 1961, pág. 274.

¹⁰⁴ *Idem*.

Estado, al que le corresponde la realización de sus fines. Institución a la que se confiere la facultad de dirección.

"La forma de gobierno, es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. En cambio, la forma de Estado ya no es la de uno de sus elementos, sino de la institución misma, del propio Estado. Si el Estado es, en el orden de la realidad, un régimen dentro del cual se realiza un reparto, la forma de Estado es la manera de realizar ese mismo reparto; atañe, pues, al problema de cómo se ejerce el poder. Así Groppali distingue las formas de gobierno como modos de formación de los órganos del Estado, sus poderes y relaciones, y las formas de Estado como estructura del Estado y relación entre el pueblo, el territorio y la soberanía".¹⁰⁵

Así debemos de tomar en cuenta que el Gobierno, como conjunto de los poderes públicos o de las instituciones públicas, tiene a su cargo concretar los principios jurídicos y convertirlos en actos particulares.

"Nosotros llamaremos formas de gobierno a la estructura que pueden adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace en que deben estar tratados y relacionados entre sí".¹⁰⁶

"En cambio, nosotros llamaremos formas de Estado, a las distintas formas que una nación puede adoptar, no por la diversa estructura y engranaje de sus órganos soberanos, sino por lo que llamamos división o desplazamiento de competencias".¹⁰⁷

Por lo que podemos concluir que las formas de Estado, hacen referencia a la estructura de la organización política de un país, esto es a su forma organizacional. Matizando estos conceptos: *"Las formas de gobierno,*

¹⁰⁵ CAMPOS, Bidart, *Derecho Político*, pág. 397.

¹⁰⁶ IZAGA, P. Luis, S. J. *Elementos de Derecho político*, tomo II, pág. I, Bosch Ed. Barcelona.

¹⁰⁷ *Ibidem*, pág. 456.

por consiguiente, *consideran los modos de formación de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y sus relaciones*, mientras que las *formas de Estado* son dadas por la estructura de éstos y se refieren a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y soberanía, según que se concentren y funden en un orden estatal único o estén descentralizadas en los varios órdenes estatales de que resultan constituidas".¹⁰⁸

Debemos de tomar en cuenta que hay estrechas vinculaciones, las formas de gobierno se pueden mostrar independientes de las formas de Estado y obedecer a un desarrollo diverso en cada país, ya que la causa que les dio origen es distinta.

Clasificación de las Formas de Gobierno según Platón y Aristóteles

“El ideal de las formas puras de gobierno es realizar el interés general, el bien público o el bien común de una sociedad. Aunque hayan existido formas monárquicas, hasta la fecha no se ha realizado ninguna forma de gobierno, como la forma republicana, en la que los pueblos han encontrado sus mejores ideales.

Tradicionalmente la mejor de las formas puras de gobierno es *la democracia o política*, que mira con mayor perfección al bien de la comunidad, y son tomados en cuenta todos los sectores de la sociedad.

El problema relativo a las formas de gobierno y a las formas de Estado fue previsto en sus generalidades por el pensamiento helénico, tanto en la descripción de las formas políticas existentes en aquella época, como en la especulación que de las mismas se hizo por el pensamiento filosófico, en la obra histórica de Herodoto: *Los nueve libros de la Historia*, como en Platón en su obra ejemplar *La República*. Las formas de Gobierno las clasificó en monarquía, democracia y aristocracia”.¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

Platón

Este filósofo bosqueja en su obra denominada: "*República*", las diversas formas de gobierno, que pasan, de las que considera las más perfectas como la aristocracia o gobierno de los filósofos, hasta aquellas en decadencia política en formas tales como la timocracia, la oligarquía que surge cuando los propietarios asumen el poder político; y la democracia o gobierno de las masas -sistema criticado por Platón-, hasta la tiranía.

"Hasta que los filósofos sean reyes o los reyes y príncipes de este mundo tengan el espíritu y el poder de la filosofía y hasta que la grandeza y sabiduría política se junten en *uno*... las ciudades descansarán de sus males".¹¹⁰

Aristóteles

Más hemos de detenernos en Aristóteles que sirviéndose del método inductivo hizo un sorprendente estudio de más de 158 Constituciones al describirlas y enjuiciarlas en los principios comunes que las dominaban, y tomando en cuenta la titularidad del poder.¹¹¹

El filósofo estagirita emplea un doble criterio para clasificar las formas de Gobierno: de carácter numérico, según el gobierno de la ciudad esté en manos de una persona, de varias o de una multitud, de carácter cualitativo que atiende al interés público.

Aristóteles dividió las formas de gobierno en dos grupos: 1. Las formas puras o perfectas, destinadas a realizar el bien de la comunidad; y 2. Las formas impuras, degeneradas o corrompidas.

1. *Las formas puras o perfectas*, que practican rigurosamente justicia, son: a) La monarquía, que es el gobierno ejercido por una sola persona; b) La aristocracia, que es el gobierno ejercido por una minoría selecta; y c) La

¹¹⁰ *Ibidem*, pág. 457.

¹¹¹ Aristóteles, *La política*, 3ª parte, *La teoría del ciudadano y clasificación de las Constituciones*.

democracia, que es el gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos. Aristóteles expresaba:

"Monarquía es aquel Estado en que el poder dirigido al interés común no corresponde más que a *uno* solo; aristocracia, aquél en que se confía a más de uno y democracia, aquél en que la multitud gobierna para la utilidad pública. Estas tres formas pueden degenerar: el reino en tiranía; la aristocracia, en oligarquía; la democracia en demagogia".¹¹²

2. *Las formas impuras, degeneradas o corrompidas*, que sólo toman en cuenta el interés de los gobernantes son aquellas formas de gobierno que desvirtúan sus finalidades sirviendo intereses o propósitos particulares. El gobernante olvida o pervierte su misión y hace del poder público un instrumento de sus intereses egoístas.

Estas formas impuras son: a) La tiranía que no es otra cosa que la degeneración de la monarquía; b) La oligarquía o forma corrompida de la aristocracia; y c) La demagogia que también se llama la olocracia. que es una degeneración de la democracia.

El pensamiento de Aristóteles fue más lejos al considerar formas de gobierno mixtas, que ya habían sido analizadas por el pensamiento político de su época y que él se encargó de sistematizar.

En su clasificación señalaba que uno de los elementos que se deben de tomar en cuenta es la determinación del número de personas que deberá ejercer el poder. En la monarquía el poder se concentra en una sola persona; en el régimen oligárquico en varias personas; y en la democracia en el pueblo.

El Gobierno Mixto de Polibio y Otros Autores

Polibio

¹¹² *Idem.*

Aquí se toma en cuenta la influencia de las instituciones políticas helénicas reflejadas, en el pensamiento romano.

Con su sentido objetivo de la realidad, los romanos aplicaron la forma de gobierno mixto. El poder se dividía entre el pueblo y el monarca o entre una aristocracia y el pueblo, en un proceso de cambios políticos en que la Constitución pasara del reino de la tiranía, a la democracia y a la olocracia y después a la monarquía, y de este modo continuar el mismo desenvolvimiento.¹¹³

Es importante precisar que el pensamiento de Aristóteles influyó en el pensamiento político de Roma, señalándose que tanto Polibio, como Cicerón, aceptaron y adoptaron la clasificación y las características de las formas de gobierno mixto.

Polibio es el creador del sistema de gobierno mixto o forma constitucional que combina el poder monárquico, el poder aristocrático y el poder democrático, representados por el *consulado*, el *senado* y los comicios. El gobierno mixto que amalgama a los demás es ideal y evita que se establezcan otras formas de gobierno, que afectan la estabilidad del pueblo.

En la teoría del gobierno mixto se esboza un régimen de coordinación de funciones, sin preeminencias de uno sobre otro, coordinando sus actividades sobre la base de equilibrio y de igualdad.¹¹⁴

Santo Tomás de Aquino

La teoría de la forma mixta de gobierno se manifiesta en el pensamiento político medieval en Santo Tomás. El ideal de una organización con un jefe a la cabeza del Estado, guiado por la ley de la virtud. Estos regímenes aluden al reino, la aristocracia, la oligarquía y la democracia

¹¹³ *Ibidem* pág. 458.

¹¹⁴ *Idem*.

amenazados por la sedición y las tiranías.¹¹⁵

Maquiavelo

Por lo que se refiere a Maquiavelo, éste, reconoce una clasificación bipartita de las formas de gobierno.

Las palabras iniciales de *El Príncipe* se refieren a que todos los Estados o son *Repúblicas* o son *Principados*.

Montesquieu

En el capítulo primero del *Espíritu de las Leyes*, Montesquieu introduce modificaciones fundamentales a la teoría de las formas de gobierno de Aristóteles, distinguiendo entre *monarquía*, *despotismo* y *república*.¹¹⁶

Afirma este autor:

"Supongo tres definiciones o mejor dicho tres hechos, a saber: que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, en cuerpo o sólo parte de él, ejerce la potestad soberana; que el monárquico es aquel en que gobierna uno solo, pero con arreglo a leyes fijas y establecidas; que a diferencia de éste, el despótico es aquel en que uno solo, sin ley ni regla, lo dirige todo a voluntad y capricho".

"La república en donde el pueblo en cuerpo, ejerce el poder soberano, es una democracia. Si el poder soberano está en manos de parte del pueblo, se tiene una aristocracia".¹¹⁷

"En los Estados populares, es decir, en las Repúblicas democráticas, se necesita el resorte de la virtud. La moderación es el alma de los gobiernos aristocráticos; más entiéndase que me refiero a la que está fundada en la virtud, no a la que nace de la cobardía o pereza del alma". Y agrega: "En cambio en las monarquías la política produce las mayores cosas con la menor virtud posible".

¹¹⁵ *Idem*.

¹¹⁶ *Ibidem*, pág. 459.

¹¹⁷ *Idem*.

Es sorprendente el pensamiento político-filosófico de Montesquieu que refleja la estructura de las formas políticas de su época, lo cual se ha calificado de divagaciones peregrinas, siendo respetable esta opinión.

Este ciclo histórico cierra con las ideas de Rousseau, que trata de distinguir entre democracia, aristocracia y monarquía, que se confunden en su ejercicio y las de Kant que sólo toca las formas de soberanía.

Formas de Gobierno: la Monarquía y la República

Hoy en día debemos de reconocer que la clasificación que ha permanecido aceptada, de las formas de gobierno son dos grupos: la *monarquía* y la *república*.

Es importante la diferencia entre la república y la monarquía que contienen formas jurídicas muy diversas y responden a momentos sociales diferentes, con procesos políticos distintos y han establecido sus propios dogmas.

P. Luis Izaga señala:

"Nosotros llamaremos formas de gobierno a la estructura que pueden adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar trabados y relacionados entre sí". Y agrega: "En consecuencia, no hay incompatibilidad en que una misma forma de Estado adopte diversas formas de gobierno o viceversa. Un Estado unitario u otro federal, puede ser monárquico o republicano, parlamentario o presidencial. Como una monarquía puede ser Estado unitario o federal". Y comenta más adelante: "La corriente contraria está formada por los que quitan valor trascendente a las formas de gobierno y se avienen, si las circunstancias así lo aconsejan, a aceptar cualquier estructura ya establecida aunque no se acomode a sus preferencias ideales".¹¹⁸

Ahora bien, en las actuales condiciones del mundo, las formas de gobierno han perdido la importancia de presencia que tenían en otras

¹¹⁸ IZAGA, P. Luis, *Ibidem*, pág. 1.

épocas. Ya que sólo siguen los senderos de las ideologías, que subordinándose a las formas de otras épocas. La política económica actual debe encontrar un nuevo cauce que le permitía desarrollarse como una forma única de gobierno.

La Monarquía

La monarquía es una forma de gobierno que recae en un solo individuo, que se llama el monarca, el rey, el príncipe o el emperador. Estos dos últimos representan figuras jurídicas por separado.

El sistema monárquico permite la transmisión del poder mediante herencia, es de tipo, tradicional, conservador, recae en personas de clase privilegiada que comparten con el monarca sus privilegios y consideraciones.

Tradicionalmente las monarquías se apoyan en la divinidad para justificarse y asegurar su estabilidad o permanencia. Las monarquías del mundo moderno parecen buscar un *consensus* o apoyo popular. Entonces la monarquía aparece como un principio unificador, como la unidad de una monarquía o de un imperio.

En las monarquías absolutas el rey es el único titular de la soberanía. Y la ejerce en nombre propio. Las teorías patrimonialistas de la Edad Media invocaron los derechos "eternos e inviolables que Dios había dado a los reyes". No hay ningún orden jurídico que pueda limitar la voluntad real.¹¹⁹

Las monarquías constitucionales son el resultado de las luchas populares para subordinar la acción del monarca o un orden jurídico determinado. La Constitución es la norma suprema y en contra de ella no puede prevalecer ninguna voluntad real. La monarquía constitucional pura entrega al monarca el ejercicio pleno del poder en los marcos que determina la Constitución. En la monarquía parlamentaria el ejercicio del poder

¹¹⁹ *Ibidem*, pág. 460.

corresponde al parlamento en un sistema de responsabilidad ministerial en el que el monarca se convierte en un símbolo de unión, sin el ejercicio efectivo del poder.

El profesor Luis Sánchez Agesta expresa:

"La monarquía es una curiosa institución de Occidente y muy peculiarmente europea, ilógica quizá en sus fundamentos, pero con una profunda racionalidad histórica. Por ello es necesario comprenderla en su historia, ya que su significado etimológico y clásico no tiene otro valor que contraponer la persona 'una' del monarca a la multitud de los súbditos. En realidad llamamos monarquía con una sola palabra a instituciones que tienen en la historia un carácter muy diverso. Nace en el Occidente europeo apoyada en la tradición germánica de la realeza como caudillaje militar y símbolo del grupo, y a este fundamento se une una peculiar interpretación de la concepción cristiana del poder, que se traduce desde la Edad Media en una consagración ritual de la persona del rey. El monarca "por la gracia de Dios", tiene un carácter sagrado que refuerza la obediencia. El poder se apoya en ese origen divino para satisfacer la necesidad histórica de establecer un poder superior e independiente. El monarca es el representante de Dios, de quien deriva todo poder. La monarquía absoluta, en sus orígenes de la Edad Moderna, casi diviniza la persona del monarca. La monarquía se funda así en la aceptación de una superioridad mística (e históricamente mítica) del monarca, como eje de la organización jerárquica del poder en el Estado. En cierto sentido puede decirse que la monarquía, encarnando en la persona del rey la unidad y superioridad del poder, funda el Estado europeo en el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna."¹²⁰

Las monarquías se dividen en electivas y hereditarias. Son estas las que privan en la actualidad, si bien con las modificaciones que el proceso histórico ha impuesto en cada país.

En la monarquía absoluta, llamada también monarquía pura, la soberanía se deposita en el monarca, que la ejerce limitadamente como

¹²⁰ SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *ob. cit.*, 3ª Ed., pág. 382.

última instancia de poder. Los tratadistas medievales y renacentistas se enfrascaron en una ardua polémica sobre los límites que debería tener el poder del monarca.

La monarquía limitada supone que el poder del monarca debe estar subordinado a frenos jurídicos y constitucionales. Esta forma de gobierno reviste diversas modalidades en la realidad de los Estados que la practican o la han practicado. La clasificación más general las reduce a monarquías templadas, representativas, constitucionales o simbólicas.

La última forma de monarquía, como una forma de supervivencia histórica, es la monarquía constitucional que concibe al monarca como un mero símbolo de unidad nacional y de reconocimiento a las tradiciones imperantes.

La monarquía es una forma de gobierno que tiende a desaparecer en los pocos países que aún la mantienen.

La Monarquía en México

La etapa precortesiana señala diversos reinados, imperios y cacicazgos de los grupos indígenas. Sin embargo, consideramos indebido llamar a algunas de esas formas monarquías que es un concepto europeo que no se ajusta a las características de esas formas de gobierno antiguo.

Durante más de tres siglos la monarquía española ejerce un poder absoluto sobre las colonias del Nuevo Mundo, en particular a la Colonia de la Nueva España.

Luis Villoro nos dice:

"Pocas revoluciones presentan, a primera vista, las paradojas que nos ofrece nuestra Guerra de Independencia. Nos encontramos con que muchos de los precursores del movimiento se transforman en sus acérrimos enemigos en el instante mismo en que estalla; con que no consuman la Independencia

quienes la proclamaron, sino sus antagonistas y, por último, con que el mismo partido revolucionario ocasiona la pérdida de los consumidores de la Independencia".¹²¹

El Acta de Independencia Mexicana de 28 de septiembre de 1821, reconoce a México como nación soberana, haciendo desaparecer el régimen colonial de la Nueva España.

Lograda la Independencia, Agustín de Iturbide se proclama emperador el 19 de mayo de 1822.

Las bases constitucionales aceptadas por el segundo congreso mexicano al instalarse el 24 de febrero de 1822, adoptan su gobierno *la monarquía moderada constitucional en la denominación de imperio mexicano*.

El reglamento provisional político del imperio mexicano del 18 de diciembre de 1822, reconoce en su artículo 5º que "la nación mexicana es libre, independiente y soberana: reconoce iguales derechos en las demás que habitan el globo y su *gobierno es monárquico-constitucional representativo y hereditario con el nombre de Imperio mexicano*".

Pasado el efímero imperio de Iturbide, el país se enfrasca en una intensa lucha fratricida entre liberales y conservadores. Los primeros luchando por una República representativa popular federal, a la manera norteamericana y los conservadores por una forma de gobierno imperial o monárquico.

El partido conservador veía en la república, la *fuerza* constante de desórdenes y de las peores miserias nacionales. El ministro de Relaciones Exteriores señor Gutiérrez Estrada se dirige al presidente Bustamante en una célebre carta, en la que le proponía como solución a las crisis dominantes, el

¹²¹ VILLORO, Luis, *El proceso ideológico de la Revolución de Independencia*, UNAM, pág. 13.

establecimiento de un gobierno monárquico. Sus ideas fracasaron y se refugió en Europa.

El general Santa Anna, que era Presidente en 1854, comparte las ideas del partido conservador, y para este efecto, le confiere a Gutiérrez Estrada plenos poderes "para tratar acerca de las cortes de París, Londres, Viena y Madrid, el establecimiento en México de una monarquía, bajo el cetro de un príncipe europeo".¹²²

En 1859, el presidente conservador Miramón, que había sucedido a Zuloaga, confirma los mismos propósitos a Gutiérrez Estrada y es en esa época cuando Napoleón III recomienda a Maximiliano.¹²³

Cerca de medio siglo después, los conservadores logran que Maximiliano de Habsburgo acepte la corona de México el 10 de abril de 1864. El 10 de abril de 1865 se expide el "Estatuto Provisional del Imperio mexicano" a fin de preparar la organización definitiva del imperio. El presidente don Benito Juárez da fin en Querétaro a los sueños imperiales restableciendo por siempre la forma republicana de gobierno.

Los Caracteres de la República

La república es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del Ejecutivo no es hereditario, sino elegible por el pueblo o representantes.¹²⁴

En su acepción etimológica, república proviene de la palabra latina: *res*, cosa y *publica*, pública o causa pública.

La república es una forma de gobierno genuinamente popular porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la

¹²² *Ibidem.* pág. 462.

¹²³ Véase a este respecto las siguientes obras de estos hechos: José María Hidalgo, *Proyectos de monarquía en México*, Vázquez Ed., 1904, prólogo de Ángel Pola; Agustín Lazo, *Segundo Imperio*, Letras de México, 1946; Pablo Gaulot, *Sueño de Imperio*, México, 1905, Ed. A. Pala; Leonardo Márquez, *Manifiestos. El Imperio y los imperiales*, México, 1904, F. Vázquez. págs. 462 y 463.

¹²⁴ VALADÉS, José O., *Orígenes de la República Mexicana*, Editores Unidos Mexicanos, México, 1972.

Constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos.

"Es, pues, la república una forma de gobierno en la que la sociedad misma, permaneciendo soberana, ejerce las funciones supremas por medio de órganos delegados suyos, responsables ante ella y designados temporalmente.

La permanencia del poder soberano en la sociedad, es la nota esencial y característica; la temporalidad, responsabilidad y multiplicidad de los órganos directores son sus características naturales".¹²⁵

Esta forma de gobierno es de origen electivo y popular, el ejercicio del poder es limitado y mantiene un régimen de responsabilidades políticas, en que con frecuencia limita esa responsabilidad excluyendo al Presidente de la República.

La república es un sistema que remonta a Grecia, Roma, a la Edad Media, a las ciudades italianas, y se desarrolla intensamente en la era moderna.

Una república es aristocrática cuando es ejercida por un grupo reducido de personas y en su propio beneficio. Poco difiere esta forma de las oligarquías, dictaduras y tiranías que registra la patología política, síntoma indiscutible de la decadencia de un pueblo. Más este tipo arcaico de gobierno tiende a desaparecer del mundo moderno, por lo menos en los textos constitucionales.

La expresión federal se contrapone a unitaria. La república es unitaria cuando el régimen se manifiesta en una autoridad Central que elimina las divisiones políticas autónomas o regionales. La república es federal cuando concurren un organismo general denominado la *Federación*, y *entidades federativas o Estados* que asumen esferas parciales de competencia y con su propia organización política.

¹²⁵ *Ibidem*, pág. 463.

Si se toman en cuenta las facultades del Presidente de la República en relación con los otros poderes, *la república es de tipo presidencial, o de tipo parlamentario*. El régimen presidencial mantiene la división de poderes y los órganos públicos ejercen sus facultades con independencia y moderada colaboración. En la república parlamentaria el Ejecutivo aparece como un órgano moderador, dependiendo de la acción política o gubernamental del parlamento, que asume la dirección política del Estado.

Debemos comparar la república parlamentaria, que se realizó en países como Alemania Occidental y Bélgica, con las monarquías parlamentarias cuyo mejor ejemplo es el Reino Unido.

La República en México

Desde los primeros años del Siglo XIX "la inteligencia mexicana liberal comenzó a admirar la forma republicana de gobierno. Se recuerda el edicto del Virrey en que prohíbe la circulación de la Constitución norteamericana por considerarla peligrosa para la vida de la Colonia.

Es de gran interés en la historia política nacional la "Representación del Ayuntamiento de México" en que éste anuncia la reasunción de la soberanía por el pueblo, ante los graves sucesos que se inician el 8 de junio de 1808, en Aranjuez, en que abdica Carlos IV, sucediéndole su hijo Fernando VII y la renuncia de éste en Bayona en favor de Napoleón. El regidor Azcárate y el síndico don Francisco Primo Verdad son expresión valerosa y precursora de la Independencia.

En los primeros momentos del movimiento insurgente don Ignacio López Rayón en 1811, en sus *Elementos Constitucionales* enviados a Morelos, rechazados por su autor posteriormente, se muestra decidido partidario de la monarquía. Más pronto el movimiento de independencia adquiere su propia proyección hacia su reconquista y rechaza a un monarca cuando es gravoso a sus leyes.

Morelos declara:

"Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía y que así se sancione dando al mundo las razones". Además "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad".¹²⁶

En el "Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana" sancionado por Morelos en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se elude toda referencia a la forma republicana, es al pueblo soberano al que corresponde establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad. Art. 2. "La sociedad tiene el derecho incontestable para establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera". (Art. 5.)

El Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, los Tratados de Córdoba de 24 de agosto del mismo año, establecen: "el gobierno del imperio será monárquico, constitucional moderado". Llamando a reinar a Fernando VII y en su defecto a otros miembros de la realeza española.

El Acta de la Independencia Mexicana de 28 de septiembre de 1821 declara que "es nación soberana e independiente de la antigua España, con quien en lo sucesivo no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que prescribieren los tratados". Iturbide es reconocido emperador el 19 de mayo de 1822.

El 2 de diciembre de 1822, Santa Anna se rebela desconociendo a Iturbide y *proclama la República*. Iturbide abdica el 19 de febrero de 1823 ante el Congreso reinstalado, el cual declara nula la coronación y derechos de sucesión e insubsistente al Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba,

¹²⁶ Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, 14 de septiembre de 1813.

"quedando la nación en absoluta libertad *para constituirse como le acomode*".

En el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 16 de mayo de 1823, un grupo de constituyentes propone que "la nación mexicana *es una república representativa y federal*".

"El 12 de junio de 1823, el Congreso Constituyente emite el voto por *la forma de República federada*. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 establece en su artículo 5 *que la nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal*".¹²⁷ Texto que repite la Constitución de 4 de octubre de 1824 en su artículo 4.

Distinción de los Gobiernos Autoritarios y los Gobiernos Libres y Moderados

En la actual crisis que atraviesan las instituciones políticas la República como forma de gobierno se manifiesta sólo en las naciones democráticas federales y representativas o en formas análogas.

Los gobiernos libres y moderados continúan amparados en las formas republicanas, que en la medida que mantienen una relación más directa y benéfica para el pueblo, se asegura su permanencia. Tan pronto se alejan de estos propósitos, las repúblicas sufren la acción de los movimientos radicales que tienden a la Constitución de un Estado totalitario.

Los regímenes personalistas, dictatoriales del mundo moderno se han alejado de las formas republicanas, principalmente por la negación de todo principio democrático y representativo en sus formas tradicionales.

¹²⁷ *Ibidem*. pág. 465.

2.2 FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO¹²⁸

La forma estatal puede ser estudiada desde el punto de vista sociológico.

Debe entenderse por forma del Estado una especial estructura del mismo, el equilibrio que presenta un Estado en el orden político para lograr el mejor sistema de sinergización social.

Tanto en el orden social como político se cumple el proceso social de sinergia o armonía de todas las fuerzas y factores sociales, lo anterior presenta un aspecto dinámico y otro estático. Aspecto dinámico, constituye una fuerza directora y renovadora a la vez de las estructuras e instituciones sociales. En el orden jurídico, el agente dinámico, se presenta en el progreso y renovación de un proceso de superación constante.

En el orden estrictamente político, el agente dinámico actual sobre las estructuras o formas del Estado, lograr nuevas formas de equilibrio en los distintos regímenes políticos, se logran sólo formas de equilibrio inestable; que sólo durante una cierta época cumple con un fin determinado.

El Estado, se ha manifestado a través de la historia como la estructura social máxima que ha ido realizando en cada colectividad, la forma de equilibrio y armonía de los distintos intereses y valores de la convivencia humana.

Las estructuras Institucionales Orgánicas que en el orden social se constituyen, se transforman desde el punto de vista jurídico en las instituciones políticas o estatales. Cuando alcanza un determinado estado de permanencia manifestarse en el orden jurídico. Origina una forma de Estado que viene a resultar el medio jurídico empleado para mantener dentro de la

¹²⁸ FLORES TREJO, Fernando, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, pág. 281

mayor permanencia posible, aquel equilibrio que constituyó la estructura social alcanzada de una época dada, conforme a la circunstancia histórica.

Relacionando la función del Derecho en sus correlaciones con el Estado en su aspecto de actividad normativa teleológicamente consciente de sinergia social integral, desempeña el papel del agente dinámico que va logrando determinadas estructuras o instituciones.

El concepto de Forma de Estado tiene una connotación sociológico jurídica.

La Forma de Estado en nuestra percepción, igualmente puede ser visualizada bajo una óptica jurídico-política para lo cual resulta conveniente precisar algunos conceptos que son afines con este contexto.

Inicialmente resulta obligado efectuar una referencia al Estado cuyo surgimiento, existencia y finalidades se encuentran íntimamente vinculadas con el contexto social como refiere Max Weber.¹²⁹

Uno de los antecedentes históricos de Estado lo encontramos en la antigua Grecia lugar en el que se desarrollaron las denominadas ciudades-estado que constituyeron una incipiente organización político-social, en la que los ciudadanos elegían a una elite de representantes quienes se encargaban de llevar a buen objetivo las finalidades que les encomendaba la sociedad.

“En la época moderna” el Estado tuvo una significativa evolución ya que como menciona Aurora Arnáiz¹³⁰ representó el paradigma universal de organización en el entorno político y jurídico al tiempo de fundamentar su contenido ético. No obstante lo anterior durante las tres décadas más recientes se ha mencionado con insistencia que el Estado se encuentra en

¹²⁹ WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica. México, 1969, Tomo 1, pág. 26.

¹³⁰ ARNÁIZ AMIGO, Aurora. *Ética y Estado*. UNAM, México, 1975. pág. 44 y ss.

crisis y que tiende a desaparecer como fórmula organizacional,¹³¹ sin embargo, hasta la fecha se ha conservado como una institución que representa un modelo político-jurídico permanente, que es perfectible, pero que continúa en la cima de la estructuración social.

En este orden de ideas, estamos ciertos que el Estado como institución y esquema de organización político-jurídica prevalecerá en el tiempo, en virtud de que alberga y conserva la cohesión social ya que se amolda al complejo y disímbo lo andamiaje que la sociedad reclama a la vez que se acopla a las condiciones específicas de cada sociedad.

Ahora bien, bajo la óptica conceptual el Estado puede ser considerado bajo distintas perspectivas:

“Dentro del plano jurídico diversos autores han externado su punto de vista acerca de lo que es el Estado, así Hermann Héller¹³² sostiene que es *"la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción"*.

Reinhold Zippelius¹³³ siguiendo la concepción de Héller, estima que el Estado es *"una estructura de acción, jurídicamente organizada"*.

Andrés Serra Rojas¹³⁴ expresa que "El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada"

Rafael Rojina Villegas¹³⁵ contempla al "Estado como la sociedad jurídica y políticamente organizada"

En la actualidad el Estado es concebido por algunos estudiosos como una conquista cultural tal y como lo expresa Peter Haberle¹³⁶.

¹³¹ Al efecto consultar la opinión de Elías Díaz en su artículo *"La Crítica a la Teoría Mecanicista y Extincionista del Estado"*, dentro de la obra Memoria del Primer Congreso Internacional de Teoría del Estado. UNAM, México, 1981, pág. 63 así como el artículo de Cristine Buci-Glucksmann, pág. 155 Y el de Héctor González Uribe, pág. 309.

¹³² HELLER, Hennann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968, pág. 255.

¹³³ ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado*. UNAM 1985, pág. 53.

¹³⁴ SERRA ROJAS, Andrés. *Teoría General del Estado*. Editorial Porrúa. México 1964, pág. 171.

¹³⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México 1968, pág. 102.

¹³⁶ HABERLE, Peter. *El Estado Constitucional*, UNAM, México, 2001, pág. 1.

En efecto, el Estado es una persona jurídica no física. En palabras de García Máynez¹³⁷ sería denominada persona colectiva o para otros constituiría una persona moral. Sin adentrarnos a ella semánticamente, lo anterior significa que el Estado constituye una entidad jurídica creada por el orden normativo, dotada de personalidad propia y que se caracteriza por ser única, suprema y omnicomprendiva.

Así es, dentro del ámbito normativo jurídico existen diversas personas no físicas, morales o colectivas, desde una sociedad anónima de naturaleza privada hasta una compleja sociedad controladora compartida por el Estado y los particulares. Sin embargo, solamente puede existir una persona jurídica que se identifica como Estado, no puede por ende, existir duplicidad en la persona del Estado. Asimismo, es, una persona suprema al identificarse como la persona jurídica máxima respecto de la cual ninguna persona puede encontrarse en un plano de superioridad. Igualmente es omnicomprendiva porque abarca o comprende a todas las personas físicas o no físicas sin importar su nacionalidad, patrimonio, nombre o denominación, etcétera, ya que todas ellas se encuentran bajo su esfera de influencia.

Asimismo, debemos considerar que el Estado cuenta con diversos elementos como señala Burgoa:¹³⁸

"La población esta se presenta, prima facie como un conglomerado humano radicado en un territorio determinado... El territorio éste no es sólo el asiento permanente de la población... sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside, modelándolo de muy variada manera... poder soberano, orden jurídico fundamental o Constitución, poder público y gobierno".

Bajo este contexto debemos considerar que el Estado tiene a su cargo una misión esencial, que consiste por un lado en ser el depositario de la teleología social, es decir, es la entidad beneficiaria de las finalidades de la

¹³⁷ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1977, pág.278.

¹³⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 147.

sociedad, por otro, es el encargado de llevar a feliz término las finalidades sociales para lo cual se encuentra dotado de poder y estructurado con un conjunto de órganos que realizan las funciones correspondientes para arribar eficazmente al logro de la finalísima social.

Con base en lo anterior podríamos proponer una definición jurídica del Estado como "aquella persona jurídica colectiva suprema y omnicomprendiva cuyos elementos esenciales lo constituyen la población, el territorio, el gobierno, el poder soberano y la constitución, al tiempo de ser el encargado de realizar adecuadamente las finalidades sociales".

LA DIFERENCIA ENTRE EL CONCEPTO DE ESTADO Y EL DE GOBIERNO. El Estado, es una persona colectiva única, suprema y omnicomprendiva; y el Gobierno es el conjunto de autoridades del Estado.

El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de Derecho. En cambio el gobierno, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que pertenece a la entidad estatal, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad: Estado y Gobierno. El Gobierno constituye uno de los elementos del Estado.

Forma de Estado organización del poder público al territorio o las demarcaciones territoriales por las del país. La organización del poder público, delimitación de competencias y con referencia al territorio o a las demarcaciones territoriales por las que se compone el país; forma de Gobierno le concierne la conformación de los órganos del Estado para el adecuado ejercicio de las funciones públicas, sus poderes y su relación.

Bajo este contexto podemos señalar que las principales Formas de Estado son la *federal* y la *central o unitaria*; y en cuanto a las Formas de

Gobierno se incluyen la *monarquía*, la *república* y la *democracia* como regímenes "puros".

Clases De Formas De Gobierno

Clasificación de las Formas de Gobierno de Aristóteles

La Democracia o Politeia.

Aristóteles consideraba que las formas de Gobierno requerían ser clasificadas en dos grupos importantes:

1.- Las Formas Puras o Perfectas.

2.- Las Formas Impuras, Degeneradas o Corrompidas.

Puras o Perfectas son:

a) *La Monarquía* que es el gobierno ejercido por una sola persona.

b) *La Aristocracia* que es el gobierno ejercido por una minoría selecta

y

c) *La Democracia* que es el gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos.

Las Formas Impuras, Degeneradas o Corrompidas son aquellas formas de gobierno que desvirtúan sus finalidades sirviendo intereses o propósitos particulares. El gobernante olvida o pervierte su misión y hace del poder público un instrumento de sus intereses egoístas.

Estas formas impuras son:

a.- *La Tiranía* que no es otra cosa que la degeneración de la monarquía;

b.- *La Oligarquía* o forma corrompida de la aristocracia, y

c.- *La Demagogia* que también se llama la oclocracia, que es una degeneración de la democracia.

El pensamiento de Aristóteles fue más lejos al considerar formas de gobierno mixtas, que ya habían sido analizadas por el pensamiento político de su época y que él se encargó de sistematizar.

El Gobierno Mixto de Polibio y otros autores

Con su gran sentido de la realidad los romanos practicaron una forma de gobierno mixto. El poder se dividía entre el pueblo y el monarca o entre una aristocracia y el pueblo, en un proceso de cambios políticos en que la constitución pasara del reino a la tiranía, a la democracia y después la monarquía para que de este modo continuara el mismo desenvolvimiento.

Polibio es el expositor del gobierno mixto o forma constitucional que combina el poder monárquico, el aristocrático y el poder democrático, representados por el Consulado, el Senado y los Comicios. El gobierno mixto es ideal y evita los perjuicios de las otras formas de gobierno.

En la teoría del gobierno mixto se esboza un régimen de coordinación de funciones, sin preeminencias de uno sobre otro, coordinando sus actividades sobre la base de equilibrio y de igualdad.

El pensamiento de Aristóteles influyó notablemente en el pensamiento político de Roma, que tanto Polibio como Cicerón admitieron la clasificación y los caracteres de las formas de gobierno mixto.

La teoría de la forma mixta de Gobierno se manifiesta en el pensamiento político medieval en Santo Tomás, en Suárez y en Dante.

Contemporáneamente, Jellinek¹³⁹ considera que las formas de Gobierno son la monarquía y la república y para Kelsen¹⁴⁰ la aristocracia y la democracia.

¹³⁹ JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*. Editora Nacional, Montevideo, 1967, pág. 132.

¹⁴⁰ KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México, 1998, pág. 187.

En el capítulo primero del "Espíritu de las leyes", Montesquieu¹⁴¹ introduce modificaciones fundamentales a la teoría de las formas de Gobierno de Aristóteles.

Afirma este autor:

"Supongo tres definiciones o mejor dicho tres hechos, a saber: que el gobierno republicano es aquél en que el pueblo, en cuerpo o sólo parte de él, ejerce la potestad soberana; que el monárquico es aquél en que gobierna uno solo, pero con arreglo a leyes fijas y establecidas; que, a diferencia de éste, el despótico es aquél en que uno solo, sin ley ni regla, lo dirige todo a voluntad y capricho. La República en donde el pueblo en cuerpo, ejerce el poder soberano, es una democracia. Si el poder soberano está en manos de parte del pueblo, se tiene una aristocracia".

"En los Estados populares, es decir, en las Repúblicas democráticas, se necesita el resorte de la virtud. La moderación es el alma de los Gobiernos aristocráticos; más entiéndase que me refiero a la que está fundada en la virtud, no a la que nace de la cobardía o pereza del alma". Y agrega, "en cambio en las monarquías la política produce las mayores cosas con la menor virtud posible".

Clases de Formas de Estado

Clasificar Formas de Estado conforme a su evolución histórica, tipos de Estado religioso, Estado político, Estado de derecho y Estado económico.

Tomando en cuenta la solidaridad religiosa, corresponde la forma de Estado religioso, a la solidaridad política la forma de Estado político, a la solidaridad jurídica, la forma de Estado de derecho y a la solidaridad económica, la forma de Estado Económico.

Ahora bien desde un punto de vista político-jurídico puede aseverarse que existen dos formas estatales: el Estado Centralizado o Unitario y el Estado Federal.

¹⁴¹ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Del Espíritu de las Leyes*, Ed. Sarpe, Madrid, 1984, págs. 35 y ss.

Estado Centralista o Unitario

Concepto

El Estado Centralista es una Forma de Estado que implica la existencia de un órgano que canaliza de manera exclusiva el poder y lo ejerce de manera directa a través de decisiones respecto de sus subalternos que son los denominados Departamentos, quienes se encuentran constreñidos a acatar las decisiones que emanan del Departamento Central.

Tienen una sola organización nacional aunque se admite que en ciertos casos por razones de eficiencia administrativa, se permita la desconcentración de las funciones administrativa y jurisdiccional.

Sus órganos de gobierno pueden estar desconcentrados, pero no descentralizados, los órganos de gobierno "locales", aún y con competencia territorial, no son autónomos.

El Estado Central o Unitario en México

El 15 de diciembre de 1835, el Presidente interino Miguel Barragán, expidió las denominadas Bases Constitucionales en las que se estableció el régimen centralista. El artículo 3° no obstante que no establecía de manera explícita, el 8° prevenía que *"El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes"*.¹⁴²

La primera Constitución Centralista llamada Leyes Constitucionales de 1836, la división de la República Mexicana en Departamentos, los cuales se subdividían a su vez en distritos y éstos en partidos.

La segunda Carta Fundamental Centralista, las Bases Orgánicas de

¹⁴² *Ibidem*, pág. 290.

1843, misma división política que su antecesora, aunque agregó a la división departamental, las municipalidades.¹⁴³

Durante esta etapa el Centralismo estableció un rígido sistema de centralización de funciones a través de los diversos órganos, especialmente del poder Ejecutivo quien acaparó las atribuciones y ejerció un poder de mando sumamente férreo.

Confederación

La Confederación es una alianza, liga, unión o pacto entre algunas entidades entre naciones o Estados.

En su acepción de Unión de Estados, alianzas temporales propósitos comerciales o bélicos.

Como ejemplos del primer tipo de confederaciones puede citarse a la liga Aquea durante la antigüedad. En la Edad Media a la liga Anseática durante la Edad Media y a la Santa Alianza o el Eje Roma-Berlín- Tokio, durante los tiempos modernos. Como muestras del segundo tipo de Confederación pueden encontrarse en asociaciones de naciones más permanentes, como lo fueron la Confederación Norteamericana antes del surgimiento de la Federación, así como la Sociedad de las Naciones o la Commonwealth británica.

La Confederación sin duda representa el punto de mayor descentralización dentro de las modalidades del Estado unitario, la Federación hasta terminar en la primera, es decir, de menor o mayor descentralización o viceversa.

La Confederación pertenece al ámbito del contexto internacional, mientras que la Federación es una forma de Estado. La Confederación se

¹⁴³ *Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armada Mexicanas*, Senado de la República, México, 1965, tomo 1, págs. 223 y ss.

origina en un pacto entre Estados libres y soberanos que permanecen como tales.

La Federación surge de una Constitución, un país miembro de una Confederación puede separarse de ella; mientras que las entidades federativas no pueden hacerlo. La Confederación supone la existencia de órganos confederales temporales o permanentes, pero siempre subordinados a los gobiernos de los Estados confederados. Federación supone el surgimiento de un gobierno distinto del de las entidades federativas, que no está subordinado a ellas, al contrario de lo que sucede en la Confederación. Igualmente, en la Confederación no surge una nueva nacionalidad. En la Federación existen, por lo menos teóricamente dos: la nacionalidad federal y la de las entidades federativas. En la Confederación, sus órganos no pueden expedir normas generales o leyes, o ejecutar normas concretas como las sentencias que afecten a los nacionales de los Estados confederados, sólo pueden hacerlo a través y con respectivos gobiernos; en la Federación existe una distribución de competencias, de manera que, dentro de su ámbito, el gobierno federal puede emitir normas generales y ejecutar normas concretas, en forma inmediata y sin previa autorización de los gobiernos de las entidades federales y viceversa.

Diferenciar entre la Confederación, la Federación y el Estado Federal, es propuesto por K.C. Wheare¹⁴⁴ en la Confederación son los órganos de la misma que se encuentran subordinados a los gobiernos de los Estados confederados, mientras que en una Federación, el gobierno federal, y los gobiernos de las entidades federativas están coordinados. Estado unitario, al revés de lo que sucede con la Confederación, los gobiernos de las entidades locales se encuentran subordinados al gobierno central. Estado unitario son diversas formas de organización estatal, atendiendo al grado de centralización o descentralización de los órganos de gobierno y de las

¹⁴⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano. Voz Confederación.* UNAM, Ed. Porrúa, México, 2000, tomo IV.

facultades que se otorgan a los últimos.

Confederación de Estados, estamos en presencia de varios Estados que han decidido formar una Unión, pero sin desaparecer ni formar una entidad superior a ellos.

Confederación propósitos, carácter defensivo. no pueden extenderse más ni implica intervención en los asuntos propios de un Estado soberano.

Tampoco sufre restricciones la soberanía de los Estados, pues éstos continúan el ejercicio pleno de sus derechos. El acto inicial de la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica fue la formación de una Confederación de las Trece Colonias Iniciales, que se unían para asegurarse de su independencia de la Gran Bretaña y hacer un frente común respecto de la Corona Inglesa.

Uniones de Estados

Existen Uniones de Estados por el Derecho Internacional. Uniones de Estado de índole internacional encuadran en un contexto distinto en virtud de que son creadas a través de Tratados, o por conducto de Actos Unilaterales, pero con consecuencias internacionales.

Se caracteriza el establecer órganos colectivos con competencia en asuntos comunes.

Seara Vázquez¹⁴⁵ afirma que:

“Las Uniones de los Estados se sentido propio son diferentes de las uniones administrativas, aduaneras, etcétera. Son de dos tipos: Unión personal y real. Coinciden ambas en una característica: tener un jefe de Estado común, pero hay entre ellas diferencias importantes”.

¹⁴⁵ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Ed. Porrúa, México, 1986, pág. 223.

Uniones Reales y Uniones Personales

La Unión Real es el ejemplo de un Estado compuesto que se caracteriza por un régimen de diversos Estados de tipo monárquico que tienen un solo Rey y disponen de órganos comunes de gobierno. Así por ejemplo, Carlos V de España era al mismo tiempo Emperador en España y Rey de Alemania; esto nos lleva a concluir que debemos entender que la Unión Real es una unión voluntaria de dos Estados soberanos que se unen bajo el mismo monarca para dar lugar al nacimiento de una sola persona internacional, que centra dentro de sí toda la administración y dejando en abandono a los Estados que forman parte de ella.

Tuvimos como ejemplos de uniones reales: Suecia y Noruega, Austria e Islandia y Dinamarca y los Países Bajos e Indonesia. Actualmente, no existen uniones reales.

La Unión personal es un Tratado Internacional que define la existencia de un monarca para diversos Estados, pero sin órganos comunes. En esta forma de Estado cada uno de los Estados mantienen su propia organización soberana y se administra de acuerdo con sus propios intereses y con entera independencia del otro.¹⁴⁶

La unión personal surge cuando el juego de las leyes de sucesión lleva al mismo monarca a ocupar el trono de los dos países. Los Estados conservan su personalidad independiente sin que pueda hablarse de la Unión como sujeto propio del derecho internacional. De tal modo que cuando el monarca actúa lo hace en nombre de uno o de otro de los Estados únicamente: teóricamente es posible que se hagan la guerra el uno al otro.¹⁴⁷

Es importante señalar que como ejemplo de estas uniones a la Unión de los Estados Árabes.

¹⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁷ *Idem.*

Por lo que podemos concluir que, tanto en la práctica como la doctrina internacional hemos contado con tres formas distintas de Uniones de Estados constituidas sobre la base de la desigualdad de las partes asociadas. Señala el autor: “el Protectorado, la Protección y el Cuasi protectorado, teniendo como nota común todas ellas que un Estado débil se pone bajo la protección de un Estado más fuerte, sin que se diluya la personalidad jurídico-internacional de aquél”.

2.3 FEDERACIÓN COMO FORMA DE ESTADO

El Estado Federal nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. En el Estado Federal sólo hay un Estado soberano (el pueblo, y no varios pueblos soberanos) y todo su orden jurídico está encuadrado en la Constitución Federal".¹⁴⁸

Alexis de Tocqueville estudia el federalismo y nos dice que por un lado los Estados federados son soberanos, los cuales dentro del ámbito de su competencia son la instancia decisoria suprema; la Federación, que es también dentro de su competencia, la instancia suprema, se encuentra dividida ya que una parte de ella corresponde a la Federación y otra parte a las Entidades Federativas. Afirmó que en Norteamérica existían dos gobiernos completamente separados. Uno de estos gobiernos era el que correspondía a las veinticuatro pequeñas naciones soberanas que en conjunto integraban la Federación.

Las explicaciones anteriores son el motivo por el cual a esta teoría se le llama de la cosoberanía, ya que tanto la Federación como las Entidades Federativas son soberanas dentro de su competencia.

Se estudia a Calhoun y Seydel, simultáneamente los puntos de vista de estos autores ya que la teoría de Calhoun persiguió una finalidad concreta: justificar la separación de los Estados del Sur de Norteamérica; y la teoría de Seydel tuvo también una meta: defender a Baviera contra el Reich.¹⁴⁹

Estas teorías es la indivisibilidad de la soberanía, la Federación es la soberana, los Estados no existen. Estados son los soberanos, la Federación no lo es, concluían que el Estado Federal no puede tener existencia.

¹⁴⁸ CARPIZO MACGREGOR, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1980, pág. 231.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pág. 298

Esta aseveración les permitió concluir que las competencias Federales no son más que competencias delegadas por los Estados y ejercidas por ellos, de lo cual se derivan dos consecuencias:

- 1.- El derecho de anulación y
- 2.- El derecho de segregación.

Jellinek¹⁵⁰ define al Estado Federal como "*un Estado soberano formado por una variedad de Estados*". Sin embargo, estos Estados no son soberanos a pesar de que la Constitución les atribuye a los órganos de esos Estados una participación mayor o menor en la soberanía es decir, en el ejercicio del poder.

El Estado Federal es el único soberano, la Federación es el único Estado soberano, pero sin negar a los miembros de ella la característica de Estado.

Por su parte Wilson, decía se deseaba una unión débil y no se pretendía sacrificar la autonomía de los Estados particulares.

El concepto de nación como unidad permitió formar un vínculo de solidaridad e identidad entre hombres de pensamientos, costumbres, religiones, lenguas y razas, tan disímbolas.

Wilson definía esta figura, como "Un pueblo que vive bajo un único gobierno central lo suficientemente fuerte para mantener su independencia frente a otras potencias".¹⁵¹

Bajo contexto Estado Federal como dos Estados, como dos gobiernos, la naturaleza del Estado Federal es ser un gobierno doble.

El planteamiento que realizó, sino como una unidad formada por dos

¹⁵⁰ JELLINEK, Jorge. *Teoría General del Estado*. Editora Nacional. Bs.As., 1960, pág. 130. También puede consultarse a Burgoa.

¹⁵¹ *Ibidem*. pág. 235.

partes distintas pero no separadas.

El Estado Federal corresponde a la Federación y otro a los Estados particulares.

Jean Dabin proclama la teoría del Estado Federal como una forma de descentralización del poder. Parte del supuesto de que los Estados particulares no son soberanos, "Lo que caracteriza al Estado Federal es una gran descentralización política, la cual emana de la Constitución que es obra del pueblo y con posterioridad el pueblo es quien atribuye las competencias Federales y las locales".¹⁵²

Un Estado Federal puede tener una gran centralización administrativa, por ello la nota de descentralización administrativa no es característica del Estado Federal.

Hans Kelsen señala que el Estado Federal es la descentralización, sin embargo introduce su teoría de los tres círculos estatales que denota un avance significativo en la explicación de este contexto.

Estado Federal, elementos:

1. La Constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total,
2. El orden jurídico Federal, y
3. El orden jurídico de las Entidades Federativas.

Siguiendo su pensamiento, la Constitución divide la competencia entre la Federación y las Entidades Federativas, y estas dos esferas son órdenes parciales delegados.

En efecto, creemos con Kelsen¹⁵³ que la Constitución no sólo crea a la

¹⁵² DABIN Jean. *Doctrina General del Estado*. México, 1946, pág. 314.

¹⁵³ KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México, 1988, págs. 360 y ss.

Federación y a las Entidades Federativas sino que establece lo que puede realizar.

Dentro de la esfera de competencias de las Entidades Federativas se encuentra la atribución de otorgarse su propia Constitución para organizarse libremente en su régimen interior que, desde luego, no puede ser contrario a las normas de la Constitución general.

Son autónomas porque poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado en la norma cúspide de ese orden jurídico.

Así, las autoridades de las Entidades Federativas no se encuentran subordinadas a las Federales, sino que dentro de su competencia son libres.

Estamos ciertos que el Federalismo implica en primer lugar una forma de Estado que lleva imbitito un acuerdo de los Estados para coaligarse y crear un ente distinto de jerarquía superior que es la Federación, al tiempo que se origina una esfera dual de competencias, guiada por ésta última, quien determina las facultades que habrán de arrogarse en dichos ámbitos, dejando a las Entidades Federativas una autonomía interna y pretendiendo en todo tiempo la permanencia irrestricta de la Unión a través del Pacto Federal.

Las características de un Estado Federal son las siguientes:

1.- Existe un acuerdo de los Estados para unirse y crear un nuevo ente jurídico de jerarquía superior.

2.- Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las Entidades Federativas.

3.- Las Entidades Federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.

4.- Se establece un Pacto indisoluble que permite la conservación del

régimen Federal.

Las Formas de Estado y las Formas de Gobierno,¹⁵⁴ según el análisis realizado por Elisur Arteaga.

“En la antigüedad, forma de estado y forma de gobierno eran considerados sinónimos.¹⁵⁵ Había cierta razón, se trataba, por lo general, de organizaciones políticas parecidas y simples, con poblaciones escasas y asentadas en territorios reducidos. Este concepto subsistió todavía en el renacimiento; Maquiavelo usa ambos términos indistintamente.¹⁵⁶

Sin embargo, se ha operado un cambio. En las obras de derecho constitucional y de teoría política, de un tiempo para acá, se distingue entre formas de estado y formas de gobierno”.

En primer término, analiza las formas de Estado, utilizando los siguientes criterios para definir las y diferenciarlas.

Los elementos reales que se relacionan con la esencia de una organización de una comunidad. Por “*Forma de Estado*” se entiende, globalmente, a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales.¹⁵⁷

Diversas clasificaciones de Formas de Estado

“De VERGOTTINI¹⁵⁸ proporciona algunas clasificaciones de Estado; la primera, que él denomina *marxista*: “En la época actual, la contraposición dominante es entre Estado burgués capitalista y Estado proletario socialista.” Él aludía a un estado de cosas existente en 1981.

Aporta otras clasificaciones: “...las establecidas por la ciencia *constitucional occidental* que da primacía a las variedades ideológicas y a las orientaciones políticas que se han manifestado en la historia contemporánea.

¹⁵⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Ed. Oxford, México, 1999, pág. 80.

¹⁵⁵ HERODOTO, *Historia*, libro III, caps. 80-82. Gredos, Madrid, 1986, págs. 157-166.

¹⁵⁶ “Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados” de *principatibus*, 1, 1, Trillas, México, 1993, pág. 51.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pág. 80

¹⁵⁸

Así se fija una *clasificación tripartita* entre Estado de derivación liberal (llamado de *democracia clásica*), Estado autoritario fascista y Estado socialista".¹⁵⁹

Aporta dos más:

Otra orientación simplifica la clasificación reduciéndola a una *bipartición* entre Estados "pluralistas" ligados a la tradición de las democracias occidentales, que implica una "organización" constitucional de la concurrencia pacífica para el ejercicio del poder y "Estados monopolistas", de partido único, que elimina la oposición y se denominan de diverso modo: *totalitarios*, *autocráticos*, *monopartidistas*, *de poder cerrado* con independencia de la ideología y de las orientaciones prácticas, o entre Estados con poder "repartido" entre individuos, grupos y sus representantes (régimen constitucional, democracia) y Estados con poder "concentrado" (dictadura, autocracia).¹⁶⁰

LOEWENSTEIN aporta una clasificación parecida; antes reconoce:

Considerado sociológicamente, el Estado moderno está ampliamente estandarizado, o se acerca a esa estandarización. Todas las sociedades estatales, en esta era de una nueva revolución mundial, se han convertido -o se están convirtiendo- en unas estructuras pluralistas en las cuales elementos industriales, capitalistas, socialistas, militares, burocráticos y aún clericales, correspondiendo a las fuerzas socioeconómicas existentes, se encuentran inseparablemente mezclados y confundidos. Al observador individual le puede parecer justo el caracterizar, por ejemplo, a la moderna sociedad estatal americana como "plutocrática", al imperio alemán guillermino como una sociedad estatal determinada por los intereses de la alianza entre la industria, burocracia y militares, o al sistema soviético como "proletario". Pero todas estas clasificaciones son arbitrarias, dejando de lado, por otra parte, el hecho de que el predominio de un determinado elemento pluralista en una sociedad estatal constantemente fluctuante sólo puede ser temporal. Así, pues, habría que llegar a la conclusión de que las sociedades estatales como tales no podrían ser ordenadas en una consecuente teoría de clasificación.¹⁶¹

Ese autor clasifica los Estados en dos grandes categorías:

¹⁵⁹ *Ibidem*, pág. 81

¹⁶⁰ *Ibidem*, pág. 109. Paolo Biscaretti aporta como formas: estado de democracia clásica, estado socialista, estado autoritario. *Introducción al derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 50.

¹⁶¹ *Ibidem*, pág. 49.

constitucional y autocracia; reconoce que entre una y otra puede haber lo que él denomina *configuraciones intermedias*.

El Estado constitucional se basa en el principio de la distribución del poder. La distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal. Las funciones que le han sido asignadas están sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder como está distribuido, el ejercicio del poder político está necesariamente controlado.

Autocracia. En el sistema político opuesto existe un sólo detentador del poder; éste puede ser una persona (dictador), una asamblea, un comité, una junta o un partido. Dado que no existe ningún detentador del poder independiente de él, el ejercicio del poder no está distribuido, sino concentrado en sus manos. Tampoco se encuentra ningún control efectivo sobre su poder. El monopolio político del único detentador del poder no está sometido a ningún límite constitucional; su poder es absoluto.¹⁶²

Configuraciones intermedias. Clasificaciones complejas no cumplen su fin y la dicotomía que aquí se expone de la autocracia como concentración y del constitucionalismo como distribución del ejercicio del poder puede por lo menos vanagloriarse de su simplicidad. La inmediata asignación de un determinado régimen político a su correspondiente categoría se dificulta frecuentemente porque a lo largo del desarrollo histórico, elementos del sistema autocrático y constitucional se combinan y se unen. Estas formas híbridas o intermedias surgen frecuentemente en épocas de transición de un sistema político a otro, bien cuando la autocracia se desenvuelve hacia el constitucionalismo, o por el contrario cuando un Estado que hasta ahora estuvo regido constitucionalmente adquiere la forma autocrática del ejercicio del poder.¹⁶³

Este tratadista hace un análisis de la clasificación del Estado Mexicano.

Señala que los textos constitucionales y ciertas doctrinas prevalecientes, constituyen de manera válida que México es un estado de

¹⁶² *Ibidem*, pág. 82.

¹⁶³ *Ibidem*, págs. 50-51.

derivación liberal burgués, capitalista, pluralista, democrático, con poder repartido y régimen constitucional.

Concluye señalando que el estado mexicano real, en una escala que va de extremos como los que se dieron durante los gobiernos casi absolutos de Obregón, Elías Calles, Echeverría y Salinas a los de Miguel de la Madrid, que ha sido y es burgués, capitalista, autocrático, de partido oficial que linda en único, de poder concentrado en un presidente de la república omnipotente, burocrático, con elementos muy marcados de plutocracia, clerical, militarista, que persigue toda oposición real, por ello monopolista, carente de controles constitucionales reales. Don Daniel Cosío Villegas lo calificaba de monarquía absoluta, sexenal y hereditaria en línea transversal.¹⁶⁴

¹⁶⁴ MORTIZ, Joaquín, *El sistema político mexicano*, México, 1974.

2.4 FORMAS DE GOBIERNO

Diversas clasificaciones de Formas de Gobierno

Establece como criterio que por formas de gobierno, se entiende:

“el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales”.¹⁶⁵ Predomina ahora el recurso al criterio que fija cómo se asigna el poder a los órganos constitucionales, en el supuesto de que no debe concentrarse sino repartirse, además hay que atender a las inevitables relaciones entre los órganos que lo utilizan.

Hoy en día, el ejercicio del poder se ha convertido en algo complejo; la clasificación de gobiernos utilizada por MAQUIAVELO: república y monarquía, ya no basta para explicar el fenómeno dominio-obediencia que se presenta en la actualidad.¹⁶⁶ Se conserva como una reminiscencia que ha sido superada.

Actualmente, con base en el concepto de titularidad y el ejercicio de las funciones del Estado, se habla de *gobiernos democráticos* y *gobiernos autocráticos*.

Hace una primera clasificación, se ubican las *monarquías constitucionales*, las *repúblicas presidencialistas* y la *república directorial*.

En la segunda clasificación, existe tendencia a la concentración del poder y por el rechazo del pluralismo partidario y de la oposición, comprende la *monocracia*, considerada como una unión personal en el vértice del ejecutivo y del partido único, y la *colegiada*, cuando se trata de juntas

¹⁶⁵ *Ibidem*, pág. 83

¹⁶⁶ La clasificación no era operante ni aun en el tiempo de Maquiavelo; en la península itálica se observaba que efectivamente había monarquías, como la de Nápoles y Milán, repúblicas como la florentina y la veneciana; pero en forma paralela había Estados pontificios, tiranías, ciudades Estados, principados religiosos, zonas gobernadas por condotieros y otras.

militares, comités, consejos "revolucionarios".¹⁶⁷

Asimismo entra el estudio de la clasificación del Gobierno Mexicano.

El Estado mexicano está organizado mediante una forma republicana, democrática, representativa y federal, artículo 40 constitucional. Esto no ha sido siempre así como primer antecedente histórico, el 24 de febrero de 1822, en las *bases constitucionales* de ese año, aceptadas por el segundo congreso mexicano, se dispuso:

"Que adopta para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de *imperio mexicano*." Lo mismo sucedió en 1865; entonces, el estatuto provisional del imperio mexicano disponía: "Art. 1°. La forma de Gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico".¹⁶⁸

Además precisa en que consiste la Forma de Gobierno según la Constitución Mexicana.

Forma Republicana

Un primer elemento esencial de la forma de Gobierno en México, es su formalismo republicano, que consiste en tener la titularidad evidente de poderes por cierto temporal, se accede a ellos mediante la consulta periódica a la opinión de la ciudadanía, misma que se emite por medio del sufragio. Ese es el sentido con que MAQUIAVELO usó y desarrolló este concepto.¹⁶⁹

Sus dos elementos adicionales, son la forma democrática y republicana, se trata de instituciones que se complementan mutuamente.

La forma republicana se adoptó en México por primera vez en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 (art. 5°.); formalmente y en una parte

¹⁶⁷ *Ibidem*, págs. 127 y 128.

¹⁶⁸ *Ibidem*, pág. 84.

¹⁶⁹ *De principatibus, op. cit.*, cap. I.

del territorio, dejó de estar en vigor durante el segundo imperio (1865).¹⁷⁰

Forma Democrática

Señala el autor, que el concepto *democracia* en la antigüedad clásica griega: se entendía como el gobierno del pueblo, originalmente de los hombres libres, con exclusión de las mujeres, los esclavos y extranjeros. En el mundo moderno se ha ampliado la base de los participantes a los que se denomina ciudadanos o electores.¹⁷¹

Las definiciones de democracia hablan de un "imperio de la mayoría". Esa mayoría es la de los llamados ciudadanos activos, sólo los que tienen derecho a voto. Modernamente se ha añadido, sin embargo, que no basta con que "impere" la mayoría de los ciudadanos activos, sino que, además, es preciso que tenga derechos ciudadanos la gran masa de la población. No debe ser suficiente con que se decide por mayoría dentro de una minoría que tiene a su disposición una masa de gentes privadas de derechos, o de esclavos.¹⁷²

Menciona Elisur Arteaga que para Kurt L. SHELL,¹⁷³ los elementos que son comunes a todos los enfoques que se hacen en torno al concepto *democracia* son los siguientes:

“1. El principio de la "soberanía popular". No debe existir ninguna instancia política (aparte de la legitimada por el pueblo) que detente la decisión última sobre las leyes bajo las que el pueblo ha de vivir.

2. El concepto *pueblo* comprende a todos los ciudadanos que residen permanentemente en un territorio y que disfrutan la mayoría de edad legal.

3. En el seno del pueblo reina el principio de igualdad en lo que atañe a la participación en el proceso de formación de la voluntad política.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pág. 85

¹⁷¹ *Ibidem*, pág. 85

¹⁷² Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1966, pág. 260.

¹⁷³ *Ibidem*, pág. 85.

4. La democracia exige que existan instituciones que permitan al "pueblo soberano" expresar su voluntad y participar de esta manera en el proceso de formación de la voluntad política. Estas instituciones pueden tener un carácter directo, plebiscitario o representativo.

5. La democracia reclama, por lo tanto, la protección de al menos aquellas libertades que el pueblo necesita para la libre formación de su voluntad, esto es de aquellos derechos fundamentales que articulan el proceso de la libre formación de la opinión en lo que concierne a las decisiones políticas.

6. Ha de existir igualdad social por lo menos hasta el extremo de que ninguna parte de la población, a causa de deficiente preparación, se vea excluida de la posibilidad de percatarse de sus propios intereses; hasta el punto de que la concentración del poder no sea monolítica que suponga una imposibilidad para la representación y la imposición de intereses individuales o grupales; y finalmente hasta el punto de que el poder económico-social no determine el proceso político de una manera unilateral y al margen de la voluntad mayoritaria.¹⁷⁴

Este tratadista analiza el pensamiento de Norberto Bobbio, quien señala que la política contemporánea predominante en los países de tradición democrático-liberal, las definiciones de democracia tienden a resolverse y a agotarse en un elenco más o menos amplio según los autores de reglas de juego o, como también han sido llamadas, de *procedimientos universales*. Entre ellos:

1. El máximo órgano político, a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o segundo grado, por el pueblo;

2. Junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el jefe del Estado (como sucede en las repúblicas);

3. Electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de ingresos, y posiblemente

¹⁷⁴ En la obra *Diccionario de ciencia política*, dirigida por Axel Gorlitz, Alianza, Madrid, 1980, págs. 126 y 127.

también de sexo;

4. Todos los electores deben tener igual voto;

5. Todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir en una libre contienda de grupos políticos que compiten para formar la representación nacional;

6. Deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales (lo cual excluye como democrática a cualquier elección con lista única; o bloqueada);

7. Tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aun cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por todas;

8. Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría;

9. El órgano de gobierno debe gozar de la confianza del Parlamento o bien del jefe del Poder Ejecutivo a su vez elegido por el pueblo.¹⁷⁵

Concluyendo este estudio, toma el criterio de Manuel García Pelayo quien sostiene que:

Desde el punto de vista político, el sistema democrático se caracteriza por las siguientes notas:

“a) La voluntad y actividad del Estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ellas;

b) Por consiguiente, "el pueblo", a quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de este poder; su voluntad se convierte en voluntad del Estado sin apelación superior: el pueblo es, pues, soberano".¹⁷⁶

La constitución, es un documento declarativo que no es propio de un

¹⁷⁵ *Ibidem*, pág. 86

¹⁷⁶ *Ibidem*, pág. 87

orden normativo, señala como elementos definitorios: "...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".¹⁷⁷

La democracia en su expresión teórica restringida, la que deriva de la Constitución General o de las particulares de los Estados, se manifiesta mediante diferentes instituciones: sufragio, referéndum, iniciativa y plebiscito. En derecho comparado existen otras, como asamblea abierta, veto y revocación; de lo que se tiene noticia, cuando menos en el nivel federal, éstas no se han experimentado. Cuando en este apartado se habla de veto se alude a lo que en doctrina se conoce como la atribución que se hace a una fracción del cuerpo electoral para exigir que una ley sea sometida a votación popular; la vigencia de la ley dependerá del resultado de la votación.¹⁷⁸

Entra al estudio y definición de Voto o Sufragio y lo conceptualiza de la siguiente manera:

"Voto o sufragio. El voto es la forma en que en una democracia la ciudadanía expresa su opinión en relación con las opciones que se le presentan, ya sea respecto a personas o materias; ha llegado a ser de aceptación general. En México, cuando menos hasta ahora, se limita a permitir optar entre candidatos. Tiene como sinónimo el término *sufragio*.

Ambos términos fueron tomados de la terminología religiosa de la Roma antigua, por la vía de la iglesia católica.

La emisión del voto, su cómputo y los efectos que se le atribuyen son variados. El voto es universal y secreto; es un derecho y una obligación de los ciudadanos. Es admisible que no todos voten, pero terminan por prevalecer las mayorías: la opción que capte mayor número de votos. En México no es

¹⁷⁷ *Ibidem*, pág. 87

¹⁷⁸ GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1967, págs. 169 y 170, *op. cit.*, pág. 184.

necesario alcanzar la mayoría absoluta en los más de los casos, es suficiente con una mayoría relativa".¹⁷⁹

Forma Representativa o de la Representación

Concepto *representación*¹⁸⁰ se le han atribuido significados diferentes. En la terminología constitucional tiene varias connotaciones;¹⁸¹ Los ciudadanos, en forma directa, ejerzan el poder que teóricamente les corresponde; algunos le llaman soberanía, otros, *autoridad*.¹⁸²

"El sentido de la representación está por lo tanto en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona."¹⁸³

Forma Federal

El gobierno establecido por la Constitución también debe ser federal porque en el país coexisten dos fuentes de autoridad que gozan de autonomía y porque lo que cada una de éstas realiza en la órbita de su competencia es válido. La Constitución hace las veces de un pacto que celebraron Estados preexistentes, para los efectos de unirse y conformar un gobierno central de facultades enumeradas y limitadas. Sobre esta materia los constituyentes mexicanos partieron del supuesto histórico que se dio en Estados Unidos de América.

La Constitución define el campo de acción de los poderes locales y

¹⁷⁹ *Ibidem*, pág. 87.

¹⁸⁰ *Ibidem*, pág. 90.

¹⁸¹ CORONADO, Mariano, en sus *Elementos de derecho constitucional mexicano*, sostiene: "Es también representativa, porque siendo imposible en el país, en razón de su grande extensión, la democracia directa, los ciudadanos tienen que nombrar representantes para desempeñar los cargos públicos. Más es preciso advertir que cuando los poderes de una nación ejercen actos de soberanía, no pasa ésta del pueblo a sus representantes; pues siendo el pueblo, como repetidas veces hemos dicho, en concepto de nuestro Código fundamental, la nación organizada políticamente, los poderes públicos se limitan a ejercer las funciones de aquella soberanía, a representar a la nación como un mandatario al mandante; pero no la privan, no pueden privarla de la mencionada soberanía, que es lo que constituye la personalidad de la misma nación." Escuela de Artes y Oficios del Estado, Guadalajara, 1899, págs. 98 y 99.

¹⁸² Los términos *representante*, *representativo* y *representación* aparecen frecuentemente en la constitución mexicana, artículos 40, 51, 52, 54, 116 y 123, anteriormente también aparecían en el 27.

¹⁸³ COTTA, Mauricio, voz *representación política*, en la obra dirigida por N. Bobbio, *op. cit.*, pág. 1426.

centrales, establece los principios operativos del sistema federal, enumera las facultades de los poderes centrales, consigna las prohibiciones a los Estados, instituye los órganos jurisdiccionales que deben resolver las discrepancias entre ellos, en virtud de su actuación y los principios según los cuales debe hacerla. En el fondo, el sistema federal es de distribución de competencias y coexistencia de dos géneros de autoridades.

La forma federal se estableció por primera vez en 1824; desapareció temporalmente en 1836; se restableció por breve tiempo en 1847 y se adoptó en forma definitiva en 1857.¹⁸⁴

Si bien existe un modelo de federalismo, el estadounidense, en la práctica existen diferentes formas, cada país establece los cambios y adaptaciones que considera apropiados, para el buen ejercicio de la administración pública. El modelo estadounidense tiene una evolución constante; en la actualidad existe un gobierno federal muy diferente del que existió hace doscientos años, ya que día con día de va transformando de acuerdo a la evolución social y económica del país.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pág. 93.

2.5 LA PROYECCIÓN ACTUAL DE LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO¹⁸⁵

Ejemplos de diversos casos de Estado federal son los siguientes:

a) El Estado federal mexicano.

b) El Estado federal norteamericano.

c) Otras Formas de federalismo, crisis y futuro del Estado federal”.

Debemos hacer hincapié en que, si teóricamente es posible caracterizar un tipo general de Estado federal, en la realidad de los regímenes federales, éstos ofrecen diferencias notables y responden a tradiciones diferentes, aunque conserven ciertos caracteres similares.

El doctor Octavio A. Hernández¹⁸⁶ reduce a ocho los criterios conforme a los cuales es posible distinguir a la Confederación del Estado federal:

“1. Por su *origen* y forma. El origen de la Confederación es un convenio, contrato o pacto político, libremente concertado por entidades soberanas o cuasi soberanas. En tanto que el Estado federal es la voluntad nacional soberana, delegada transitoriamente en el poder constituyente (que la expresa en una ley fundamental o Constitución.

2. Por su momento de aparición. La Confederación precede al Estado federal del que es antecedente.

3. Por la modificabilidad de la Confederación y la inalterabilidad del Estado federal.

4. Por su finalidad y duración. La Confederación es de naturaleza temporal, en tanto que el Estado federal es perpetuo.

¹⁸⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, 15ª Ed., Ed. Porrúa, México, 1997, pág. 623 y 643.

¹⁸⁶ HERNÁNDEZ, Octavio A. Conferencia sobre el "Proceso de desintegración del Estado federal", el 5 de junio de 1968, Querétaro.

5. Por las distintas facultades de los Estados miembros (retención de la soberanía). En la Confederación los Estados conservan íntegra su soberanía, en el Estado federal retienen un determinado grado de autonomía.

6. Por las relaciones existentes entre el todo y las partes. La Confederación sólo mantiene relaciones con los Estados miembros de ella, sobre los que actúan, en tanto que se halla desvinculada de los individuos de dichos Estados miembros. En contraste, en el Estado federal, la relación directa se da entre ésta y la población de las entidades federativas.

7. Citando el doctor Hernández a Linares Quintana señala que "en la Confederación el poder constituyente carece de *imperium* o sea de medios jurídicos de derecho público, para imponer sus decisiones y contra el Estado confederado rebelde sólo dispone de la coacción por la fuerza - de las armas; mientras que en el Estado federal, el gobierno central posee *imperium*, sobre los Estados locales, dentro de las normas establecidas por la Constitución nacional.

8. Por su composición sociológica. En la Confederación por regla general, los Estados no integran una unidad sociológica, sino una simple representación jurídica común, preferentemente proyectada sobre el exterior, carácter opuesto a la composición predominante del Estado federal, basada en la comunidad de población, territorio y gobierno, cuya unidad orgánica se personifica en él".

Por último, el estudio de referencia concluye reconociendo la perennidad de la Federación. Apoyándose en Schmitt, afirma: "El pacto federal tiene por finalidad una ordenación permanente, no una simple regulación pasajera. Esto se deduce del concepto de *status*, porque una simple regulación pasajera con recesividad y medida no puede dar lugar a un *status*. Toda Federación, es por ello, eterna, es decir, concertada para la eternidad".

El Federalismo y las distintas ideologías

Vivimos una época de frenéticas luchas ideológicas, que reflejan la

culminación del Estado moderno y del Estado contemporáneo. Férreos y agresivos sistemas se han convertido, no en instrumentos de acción política nacional o local, sino en sistemas que luchan por la hegemonía mundial tratando de desplazar a los demás sistemas que no comparten sus puntos de vista.

El liberalismo del siglo pasado, principalmente el que se inventó y desarrolló en la Unión norteamericana, aparece como un medio para desarrollar e impulsar el gobierno democrático y el mantenimiento de las libertades fundamentales del hombre.

Era lógico que los sistemas socialistas y comunistas que luchan en contra del capitalismo, enderezaran críticas fulminantes no sólo a la tendencia liberal sino a toda la estructura gubernamental.

En México la lucha entre liberales y conservadores llevó a la eliminación de esta última tendencia, que aún se refugia en determinados sectores de nuestra población, que han evolucionado hacia un demo liberalismo o liberalismo social, aceptando principios que en el *siglo* pasado eran violentamente rechazados.

Karl Mannheim¹⁸⁷ expresa:

"En su lucha contra la burguesía descubrió el marxismo que en la realidad histórica y política no puede existir ninguna teoría pura. Ve claramente cómo detrás de cada doctrina se oculta la conciencia de una clase. Este pensamiento colectivo, que procede de acuerdo con determinados intereses y situaciones sociales, fue llamado por Marx ideología".

A partir de 1917 se ha manifestado una definida tendencia de carácter socialista, que abarca grandes sectores de nuestra economía; pero en otros aspectos los residuos o supervivencias liberales encuentran un amplio campo de acción, como el de la libre empresa, la propiedad privada y otras

¹⁸⁷ MANNHEIM, Kart, *Ideología y utopía*, pág. 12

materias a las que haremos referencia.

Como no estamos aislados del mundo, sino precisamente en lo que para nosotros es el centro de las luchas sociales como la vecindad con los Estados Unidos de América, la República de Cuba, algunas naciones sudamericanas que se orientan en los nuevos sistemas, y la misma propaganda internacional del comunismo, nos obliga a reflexionar sobre la situación del federalismo en relación con las luchas ideológicas.

No podemos negar que en todos los países que lo han adoptado, el sistema federal aparece como un instrumento de vida política superior, para mantener los más elevados valores del mundo democrático. Se quiera o no, el federalismo es la forma superior de los ideales del Estado democrático.

Pero al mismo tiempo, en los tiempos que corren, las tendencias antagónicas al Estado liberal, o al Estado intervencionista moderado o radical, han encontrado en el Estado federal una forma adecuada para la realización de sus principios. Hay un Estado soviético eminentemente federalista, que lo reconoce expresamente en su Constitución.¹⁸⁸

Es decir, la realidad política contemporánea nos muestra cómo el federalismo sirve lo mismo a un sistema que a otro, que cualquiera ideología que lo acepte encuentra en él una poderosa técnica política para estructurar su poder.

Por todo ello, los autores se preguntan si el federalismo es una técnica de organización neutra, de la que cualquier Estado puede aprovecharse para realizar sus fines, o si el federalismo es una mera forma política que puede fácilmente llenarse con cualquier ideología.

Si el federalismo es una forma genérica organizativa, hemos de reflexionar desde el amplio mirador de la ciencia política, si es la aspiración

¹⁸⁸ *Ibidem.*

de dicha ciencia encontrar principios universales, de un conocimiento que apenas alcanza sus primeras luces.

El Porvenir del Federalismo

En un mundo agobiado por profundos problemas, principalmente el de la supervivencia y la miseria, resulta difícil aventurar un esquema del futuro del sistema federal o federalismo. Desde luego manifestamos nuestra conformidad con el pensamiento de Franz L. Newman¹⁸⁹ "no existen valores inherentes al federalismo como tal".

Aunque el federalismo se reconoce en los textos constitucionales, el Estado moderno tiende en forma evidente a una centralización política en lo general, mientras que en el orden interno, la descentralización administrativa parece ser el camino adecuado para la atención de los graves problemas. Paul Boncour y otros autores consideran que *"nuestra actual civilización marcha hacia una descentralización completa, un federalismo integral, a la vez corporativo y administrativo"*.

La experiencia ha demostrado que ciertas materias no pueden ser tratadas con éxito, más que a través de un sentido unitario, general y respondiendo a una política de conjunto: tal es el caso de la política económica y financiera del Estado que es característica del Estado moderno.

Otras materias sirven para robustecer el federalismo al permitir políticas regionales, que aun cuando guardan una cierta relación con la política general, deben ser consideradas en sus aspectos parciales ya sea de una entidad federativa, ya de una región.

El federalismo atraviesa en la actualidad una crisis profunda y en ocasiones impasable. El propio federalismo norteamericano, que logró una racional distribución de competencias y jurisdicciones, sufre en nuestros días

¹⁸⁹ NEWMAN, Franz L.

la acción renovadora que lo lleva a una concentración de facultades, que rompen con las ideas tradicionalistas.

Las grandes concentraciones urbanas, el desarrollo de la tecnología, la unidad de la política económica, la necesidad de una nueva reestructuración de las regiones, la acción creciente del poder público federal, son factores que a la postre influirán en el desarrollo del federalismo.

El régimen fiscal, la distribución y nivelación de la riqueza pública nacional, la acción coercitiva del Estado federal, son caminos que conducen a la centralización política con detrimento de facultades y prerrogativas locales.

Vivimos en una época en que las soluciones no están establecidas, pues hay que encontrarlas en el camino, "cuando el propio camino se hace camino", es decir, cuando la misma acción social encuentra soluciones que necesita ensayar, unas veces con éxito y otras veces, fracasando.

Una tremenda realidad es que ya la letra de las constituciones no constituye un valladar para los nuevos intentos. Como las agua broncas no son detenidas por diques o represas, sino que siguen el cauce que los acontecimientos señalan. Ya no son declives del terreno que conducen al mar.

El mar es ahora las grandes concentraciones humanas, con sus enormes carencias y limitaciones de recursos.

El hombre está obligado a modelar las estructuras sociales, políticas y económicas, porque las actuales no son suficientes para afrontar los riesgos y dificultades, que cada día serán mayores.

Dice Esteva Ruiz:¹⁹⁰ "El gobierno central es primitivo, por que supone

¹⁹⁰ RUIZ, Esteva, *op. cit.*, pág. 314.

la confusión de las tareas y la uniformidad de los ideales políticos. El gobierno federal, por el contrario, sin dejar de tener como base la unidad nacional y la integración de los trabajos en la obra común, permite el libre desarrollo de cada colectividad y la completa individualización de cada hombre. El organismo general y los organismos locales se hacen contrapeso, a la par que coadyuvan en un mismo ideal; las tareas políticas y administrativas se dividen, a la vez que se integran en un concurso pacífico, del que resulta una vida social más completa y una libertad individual más amplia".

El Estado Federal en los Estados Unidos Mexicanos

El Estado federal mexicano se integra con el conjunto de leyes vigentes -constitucionales y ordinarias- que regulan la creación y el funcionamiento de las instituciones públicas nacionales bajo el sistema federal.

De acuerdo con nuestra organización, el *Estado federal mexicano* está compuesto de Estados-miembros, unidos en una Federación establecida según nuestra Constitución. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los *poderes de la Unión* y por *los poderes de los Estados*, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución federal, y las constituciones particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contrariar las estipulaciones del pacto federal.¹⁹¹

Varias importantes tesis se han formulado acerca del federalismo mexicano. Entre ellas señalamos dos importantes:

I. La primera tesis sostiene que el régimen federal mexicano tiene su origen desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunscripciones geográficas y sociales de la colonia, hasta las diputaciones

¹⁹¹ MOUSKHEIY, M. *Teoría Jurídica del Estado Federal*, M, Aguilar, Ed., 1931. IV. pág. 363, *Qué debe entenderse por Federación*, Semanario Judicial de la Federación, México. VI época, tomo IX, pág. 11.

provinciales creadas al amparo de la Constitución de Cádiz de 1812; unidas a cacicazgos regionales y la formación de las provincias mexicanas.

II. La segunda tesis sostiene que el régimen federal mexicano tiene su origen en la adopción del sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica creado de acuerdo con su Constitución Federal de 1787 y repetido en la Constitución mexicana de 1824 y los antecedentes inmediatos del mismo origen que la crearon.

Hemos vivido durante largos siglos bajo el signo de la centralización política. Es evidente que en todo grupo social hay una tendencia constante del poder público a centralizar las actividades gubernamentales. Este drama de la política mundial es el tema constante de las luchas sociales encaminadas a resolver el problema del gobierno de los hombres. Nosotros en nuestra historia no hemos escapado a estas luchas centralizadoras del poder, reflejadas en el cuadro de las formas políticas prehispánicas, el régimen de la Colonia y los procesos del México independiente. Los textos legales han variado de una época a otra, pero la estructura social de nuestro país se mantiene en muchos aspectos inalterable.

Nos resistimos a emplear la terminología de la ciencia política moderna en el análisis de las instituciones políticas prehispánicas. Llamar Estado maya, Estado tolteca, Estado tarasco, Estado azteca, es entrar en un terreno de confusiones y malos entendidos. Lo mismo nos sucede al hablar de confederaciones, federaciones, monarquías, repúblicas y otras análogas, aplicándolas a grupos humanos de vida política primitiva o rudimentaria, carentes de un régimen jurídico desarrollado y de situaciones, más de hecho que de derecho, o de relaciones apolíticas. Las mismas divisiones territoriales son imprecisas, dominadas por la fuerza con propósitos de dominación, esclavitud, pago de tributos o víctimas para los sacrificios.¹⁹²

¹⁹²

Se menciona que algunos autores sustentan una opinión diversa a la antes expuesta. Entre ellos citamos a Ignacio Romero Vargas (*Organización política de los pueblos de Anáhuac*), Agustín Cué Cánovas (*El Federalismo mexicano*, Libro Mex editores), y algunos autores extranjeros que más adelante citamos.

Cué Cánovas¹⁹³ afirma:

"Los fundamentos lejanos del federalismo en nuestro país se relacionan con la organización política y social de los pueblos prehispánicos. El federalismo mexicano resulta pues, en primer término y en sus aspectos regional y principalmente local, una supervivencia indígena en nuestra vida política. En la etapa anterior a la conquista, como es sabido, existieron regiones de cultura indígena en distintas etapas de desarrollo, desde los grandes y pequeños Estados de las partes central y sur de la altiplanicie hasta las zonas habitadas *por* los grupos, llamados genéricamente 'chichimecas' y que daban, unos y otros, determinada fisonomía política y social a las diversas comunidades nativas que los constituían".

Por su parte, *Romero Vargas* considera que el federalismo constituye fundamentalmente una organización vinculada a la distribución territorial y a las actividades económicas y políticas de un país, para la satisfacción de todas y cada una de las autonomías territoriales e institucionales reconocidas por el Estado.¹⁹⁴

¹⁹³ CÁNOVAS, Cué, *El Federalismo mexicano*, Libro Mex editores, pág. 11

¹⁹⁴ ROMERO VARGAS, Ignacio, *Organización política de los pueblos de Anáhuac*.

2.6 EL ESTADO COMO OBJETO DE LA CULTURA¹⁹⁵

El término "cultura política" comprende un área de conocimientos "que es el sistema de creencias empíricas, símbolos y valores que definen la situación en que la acción política tiene lugar."¹⁹⁶

El viejo problema entre las humanidades y las ciencias ha tomado en la filosofía moderna orientaciones diversas, sobre todo cuando se establecen las diferencias entre las ciencias naturales y las ciencias humanas.

Para Auguste Comte las disciplinas fundamentales son seis: Matemáticas, Astronomía, Física, Química, Biología y Sociología. Ya desde la antigüedad Aristóteles había aludido a Ciencias teóricas, prácticas y poéticas.

Todo método científico se encamina *al análisis y a la síntesis*. El análisis estudia los casos particulares para llegar a la ley universal. El método sintético o deductivo, va de lo simple a lo complejo, de la causa al efecto. Es el método de las matemáticas y de la filosofía.

Windelband, separa las ciencias empíricas en ciencias naturales o nomotéticas y en ciencias históricas o ideográficas. Las primeras tienen como objeto los fenómenos de la observación y de la experiencia que pueden repetirse a voluntad y que no tienen significación sino como casos particulares de un orden universal de necesidad en la naturaleza. Esta necesidad se expresa en proposiciones universales y necesarias. Las segundas se ocupan de lo particular, de aquello que sólo sucede una vez, de lo limitado en el tiempo. Lo cual tratan de comprender estas ciencias en su particularidad. Se contentan con proposiciones singulares, desde el punto de vista de la cantidad, y de proposiciones simplemente atributivas desde el

¹⁹⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, México, 2003.

¹⁹⁶ Pye and Verba. *Political culture and Political Development*, pág. 513.

punto de vista de la modalidad. Entre los acontecimientos dados, la historia escoge aquellos que tienen un valor: esta elección supone, sin embargo, un sistema de valores absolutos.

Rickert, por su parte, reemplaza la clasificación de Windelband por ciencias de la naturaleza y ciencias de la cultura. Las primeras se ocupan de las cosas, independientemente de la valorización que les dé el hombre. Las segundas tienen como objeto esas mismas cosas consideradas desde el punto de vista de la valoración que las convierte en bienes. Las ciencias naturales tienden a una generalización progresiva que llega a su último límite en el fenómeno concreto con su individualidad y su particularidad. La tarea de evaluar ese fenómeno en cuanto tal, es tarea de las ciencias de la cultura. También es indispensable para Rickert un sistema de valores generales y absolutos y la filosofía debe hacerse cargo de ello.¹⁹⁷

Por consiguiente es necesario comenzar por distinguir los dos grandes grupos de ciencias que se distribuyen en el conocimiento humano:

“1. El primer grupo de ciencias lo forman *las Ciencias ideales*, que concentran su atención en los objetos ideales propios de la lógica y las matemáticas y emplean con frecuencia el método inductivo.

2. El segundo grupo alude a *las Ciencias reales*, que explican los seres de la naturaleza, los seres psíquicos y los seres culturales.

a) *Las Ciencias naturales* integran un conjunto de conocimientos sobre las leyes o relaciones necesarias de los seres de la naturaleza. Sus diversas ciencias son: la Física, la Astronomía, la Química y la Biología.

¹⁹⁷ "Pero, ¿esta oposición entre ciencias naturales y ciencias de la cultura, haciendo abstracción de su fundamento neokantiano, es de carácter absoluto o relativo? El progreso del pensamiento científico desde la época de Windelband y de Rickert parece indicar un carácter relativo. Durante las últimas décadas el movimiento en favor de la unidad de las ciencias, se ha propuesto como finalidad hacer desaparecer la diferencia entre los dos grupos de ciencias y aun lograr que la clasificación de varias ciencias repose exclusivamente en las exigencias de la vida práctica. Los partidarios de este movimiento utilizan un modo de pensamiento racional temático, que consideran adecuado de igual manera para ambos grupos, y que estiman acabaría con la división fundamental dentro del pensamiento humano. Les parece que el empleo de un solo lenguaje científico, probado ampliamente por su valor expresivo, sería de necesidad absoluta para alcanzar el ideal de la unidad". Monseñor F.L.R. Sassen, profesor de Filosofía en la Universidad de Leyden, *La génesis del conflicto entre las ciencias y las humanidades, sus manifestaciones en la manera de pensar y su superación*, U.N.A., pág. 57.

b) *Las Ciencias psicológicas* estudian a los seres psíquicos y comprenden a la Psicología experimental y a las demás ciencias del espíritu.

c) *Las Ciencias culturales* estudian la proyección del espíritu en la naturaleza y comprenden diversas Ciencias: el Derecho, la Economía, la Sociología, la Política, la Filología y en general, las demás Ciencias Sociales".¹⁹⁸

El conocimiento Político y en particular el Estado son objeto de estudio de las ciencias culturales, sociales y forman un conjunto de conocimientos y leyes del deber ser.¹⁹⁹

Se caracterizan según G. Radbruch en los términos siguientes:

Las leyes que tratan de enunciar algo que ineludiblemente se cumple y leyes que ordenan algo que es posible quedará incumplido; leyes que valen por razón de su coincidencia con la efectividad de los hechos y leyes que valen a pesar de su no concordancia con dicha realidad efectiva; leyes *que muestran el esquema del mundo dado realmente, y leyes que enseñan el plan constructivo de un mundo mejor.*"

Las leyes jurídicas, es decir, *el derecho*, corresponde a este mundo del deber ser o normativo.²⁰⁰

Un concepto clásico de las leyes en sus relaciones con los diversos seres es el de Montesquieu:²⁰¹

"Las leyes, en su significación más extensa, *no son más que las relaciones naturales derivadas de la naturaleza de las cosas*; y en ese sentido, *todos los seres tienen sus leyes*: la divinidad tiene sus leyes, el mundo material

¹⁹⁸ PIERLS, R. E., *Las leyes de la naturaleza*, Imprenta Universitaria, México, U.N.A., 1958, 1 vol., 385 págs.

¹⁹⁹ RICKERT, H., *Ciencia cultural y ciencia natural*, Colección Austral, núm. 341, 1943, Buenos Aires.

J. J. Bachofen, *El Derecho natural y el Derecho histórico*, L.E.PÁG., Madrid, 1955, 1 vol., 72 págs.

Cuido Fassó, *Che cosa intendiamo con diritto naturale*, Rev. Trim. di Die e Proc. Civile, marzo, 1961, núm. 1, pág. 168.

²⁰⁰ RADBRUCH, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, Madrid, 1930, Revista de Derecho Privado, I vol., 269 págs.

Hans Kelsen, La ciencia del Derecho como ciencia normativa. En la obra: Kelsen-Cossío, Problemas escogidos de la Teoría pura del Derecho, Editorial Guillermo Kraft Ltda, Buenos Aires.

²⁰¹ MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, 2 vols., Ed. Janés-Plaza, libro I, pág. I.

tiene sus leyes, las inteligencias superiores al hombre tienen sus leyes, los animales tienen sus leyes, el hombre tiene sus leyes. Los que han dicho que todo lo que vemos en el mundo lo ha producido una fatalidad ciega, han dicho un grande absurdo; porque, ¿hay menor absurdo que una fatalidad ciega produciendo seres inteligentes? Hay, pues, una razón primitiva; y las leyes son las relaciones que existen entre ellas y los diferentes seres, y las que median entre los seres diversos".

Al señalar la importancia del Derecho como un producto de la vida social, debemos insistir en que es un fenómeno necesario de la misma. El Estado y el orden jurídico reflejan el Estado actual de la sociedad, que a su vez es fruto de una larga evolución jurídica. El Derecho administrativo, tiene que adaptarse continuamente al medio social nacional o internacional de su época. El Derecho recoge todas las inquietudes humanas que pueden ser útiles a la comunidad. La dinámica del Derecho mantiene la unidad y los ideales de la sociedad. Las sociedades que no evolucionan al ritmo imperioso de los acontecimientos, están siempre en peligro de desaparecer o de perder sus atributos soberanos. Determinando la naturaleza constructiva del Derecho, dice Carnelutti:

"El Derecho en cuanto ordena la convivencia de los hombres, consolida la sociedad; efecto que podría expresarse bien con el verbo constituir. Pero como en el lenguaje de nuestra ciencia se emplea la palabra Constitución para expresar aquel conjunto de leyes que representa los fundamentos del Estado, ha venido a ser usada en cambio, la palabra institución para expresar el concepto de la sociedad ordenada por el Derecho. Por tanto, cuando el ordenamiento jurídico se resuelve en una institución, aunque se trate de una paráfrasis más que de una definición, el resultado es exacto; pero no es igualmente exacta la proposición si su sujeto se hace consistir en el Derecho en vez del ordenamiento jurídico. No es preciso repetir que el error está en confundir el Derecho con el resultado del Derecho".²⁰²

Vivimos dentro del Estado en un orden coactivo manejado por los

²⁰² RUIZ JIMÉNEZ, Joaquín, *Derecho y vida humana*, Madrid, 1954, 1 vol., pág. 253.

gobernantes y sentimos todas las consecuencias de su existencia. Nuestro mundo cotidiano está rodeado de numerosos permisos, prohibiciones y restricciones a la libertad individual, que se imponen por vía de mandatos legítimos, es decir, por prescripciones legales y aún en ocasiones, con mandatos inspirados fuera del orden legal.

En ocasiones cada vez más frecuentes, se manifiesta la presencia del Estado, aunque no es fácil para el ajeno a estas materias, determinar su verdadera naturaleza porque su acción es refleja, es decir, el orden jurídico se exterioriza a través de la voluntad de los funcionarios y empleados, y éstos aplican e interpretan la voluntad del legislador. Es su concepción normativa y unitaria que lo convierte en un objeto de la cultura. Desde luego porque intervienen factores espirituales de complejidad y generalidad evidentes.

El Estado es un orden de la conducta política

El primer aspecto que debemos reconocer es que las formas políticas iniciales y el Estado son una cosa cultural cambiante, sometidos a un proceso de renovación, violento en ocasiones y pacífico en otras. Una inmensa obra colectiva en la que todos participamos para soportar, criticar, mejorar y aun destruir su organización.²⁰³

En segundo lugar, no es sencillo determinar el significado de un orden de convivencia, que forma, por decirlo así, a manera de una atmósfera dentro de la cual actuamos. Ese orden imprescindible está comprendido en un orden jurídico total. Los mandatos, prohibiciones, recomendaciones, amenazas, coacciones, solicitudes de la autoridad política, crean el orden de las leyes, es decir, una red sin costuras que no vemos, pero que sí estamos

²⁰³ "La característica esencial del Derecho como un orden coercitivo consiste en establecer el monopolio de la fuerza común. Cuando el ejercicio de este monopolio se centraliza, cuando el derecho de ampliar la fuerza como una sanción es retirado a los individuos perjudicados y transferido a un órgano central, cuando se crea un poder ejecutivo centralizado, la comunidad jurídica se convierte en Estado".

seguros de su existencia.²⁰⁴

Ella se ostenta, cuando por faltas leves, el gendarme nos detiene por alterar el orden, o el agente de tránsito nos señala una alteración del tránsito, o el recaudador fiscal nos exige prestaciones económicas fundadas en la ley de impuestos, o aun cuando peligran las instituciones y se nos exige vivir o morir por ese orden, que se simboliza en una bandera, en un escudo, en un himno, en una nación o en una patria.²⁰⁵

Entonces sí nos damos cuenta de que es una realidad, como realidad es la cárcel o reformatorio, el hospital o la escuela, el instituto o la universidad. Una universidad no la forman los edificios, libros, laboratorios y demás útiles de la enseñanza e investigación la forman las personas. Todas esas cosas son necesarias, pero una Universidad está formada por personas y por una organización jurídica integrada por sus normas, es decir, por su ley constitutiva, su Estatuto orgánico, sus reglamentos y aquellos principios jurídicos que definen su personalidad jurídica, sus fines, su patrimonio, en unas cuantas palabras, el orden jurídico que fija sus caracteres.

Las instituciones se configuran en las leyes y la voluntad contenida en ellas, las realizan funcionarios, empleados, profesores, investigadores y estudiantes que la forman.²⁰⁶

Estamos seguros de la presencia del Estado porque sus manifestaciones son evidentes. El funcionario actúa porque su función se deriva del orden jurídico creado socialmente para servir a la comunidad. Tal es el caso de la estufa. Sentimos la acción del calor y sabemos que se origina en un objeto que tiene determinada forma y requiere de un

²⁰⁴ KELSEN, Hans, *La paz por medio del Derecho*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1946, pág. 28.

²⁰⁵ S. S. Juan XXIII, en su notable visión del mundo moderno afirmó definitivamente: "La socialización es uno de los aspectos característicos de nuestra época. Es una multiplicación progresiva de las relaciones en la vida común: importa formas diversas de vida y de actividades asociadas y la instauración de instituciones jurídicas. Este hecho se alimenta en la fuente de numerosos factores históricos, entre los cuales, deben contarse los progresos científicos y técnicos, una más grande eficacia productiva, un nivel de vida de los habitantes." (*Mater et Magistra*, 1961).

²⁰⁶ LASSWELI, Harold D., *The future of Political Science*, Atherton Press. A división of Prontice-Hall Inc., Nueva York, 1953, 1 vol., pág. 256.

combustible para su funcionamiento y que es manejado por una persona que se supone conoce la técnica de su manejo.

"Si desde Grecia la Ciencia Política es ciencia de un deber ser político, acaso estemos asistiendo al proceso a través del cual, por distintas circunstancias, nuestro saber rompa amarras con la supuesta asepsia de las décadas pasadas y vuelva a ser el estudio de una actividad ordenadora que se quiere predicar y conseguir como la más idónea para la convivencia humana".²⁰⁷

La realidad del Estado

Si tomamos como punto de partida las tesis de Kelsen, que posteriormente hemos de completar, el Estado está constituido por el orden jurídico vigente. No hay más Estado que el que estudiamos y contemplamos en la Constitución, las leyes ordinarias y las demás disposiciones de observancia general, federales y locales. Pero el Estado no se agota en el orden jurídico y hemos de auxiliarnos de la sociología jurídica para fijar su realidad.

En este aspecto parcial, el orden jurídico nos revela si somos una República, una democracia, un régimen federal y las diversas variantes de nuestras instituciones.

Más inmediato que el régimen jurídico positivo se encuentra la realidad social y en particular la realidad política, el engranaje de las instituciones, los factores reales de poder y las bases socioeconómicas. El orden jurídico positivo no es sino un esquema de la vida nacional, un orden del deber ser, que no siempre se ajusta a la vida política y social.

A reserva de ampliar el conocimiento sociopolítico, que lo consideramos de trascendental importancia, nos vamos a referir a los problemas jurídicos del Estado.

²⁰⁷ RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel, *Nuevas perspectivas de la Ciencia Política*, pág. 105.

Ese orden jurídico es un orden ideal que expresa lo que debemos ser para realizar los propósitos de nuestros constituyentes: ser un pueblo feliz. Ellos dijeron en la Constitución que México es una Nación democrática y representativa, nos corresponde a nosotros organizar un régimen en el que se cumplan los anhelos de nuestros grandes idealistas.

Las leyes que han estado vigentes, abrogadas, derogadas o que han caído en desuso, revelan nuestro pasado político, es decir, la historia política del pueblo mexicano y nos enseñan las características que ha tenido nuestro Estado en su evolución. El pasado jurídico está constituido por la legislación que estuvo vigente y la forma como ella se realizó.

Superadas las formas políticas rudimentarias de las etapas precortesiana y colonial, la época independiente encuentra con la liberación iniciada en 1810 y consumada en 1821, la posibilidad de una integración estatal.

Se inician los titubeos e imprecisiones de las primeras formas políticas que ensayan un efímero Imperio.

El primer Estado en México se configura con diversos documentos íntimamente relacionados entre sí: *la Declaratoria del federalismo, el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.*

Tres Constituciones básicas regulan la marcha del Estado mexicano: la Constitución de 1824, la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917 con sus reformas respectivas. Cada una de ellas fue antecedida por una Revolución.

En este proceso histórico nuestro Estado ha sufrido alteraciones fundamentales en su estructura. La acción de las futuras generaciones debe encauzarse a revisar los cuadros de la organización política para encontrar la fórmula adecuada a nuestro vivir social. El Estado actual reestructurado en la

Constitución de 1917 y sus reformas, unido a todo el orden jurídico vigente, nos ofrece en estricto Derecho, la imagen de la realidad estatal mexicana.

Siguiendo el pensamiento de la escuela vienesa, con las modificaciones que más adelante señalamos, no hay más Estado que el que se considera dentro del orden jurídico total, pero apoyado y fortalecido en la estructura social, sin la cual sería una fuerza devastadora o un escarceo literario. Al Estado sin Estado oponemos el Estado apoyado en el orden social.

El orden jurídico no es un orden que se mantiene en el aire, independientemente de nuestras vidas, de los procesos o fenómenos cotidianos que forman la trama de nuestro diario existir.

Una sociedad está integrada por seres humanos en los cuales se manifiestan muy complicados problemas sociológicos y sociales. Hay una realidad estatal en la cual está asentado todo el orden jurídico. Sin esta realidad no tendrían ningún valor, finalidad o propósito las leyes. Ellas viven, evolucionan o se desarrollan porque se apoyan en la conciencia pública que es la que las sustenta y las soporta.

Puede el legislador hacer una ley contraria a esa realidad estatal, pero si no está de acuerdo con su verdadera naturaleza, la ley sólo puede aplicarse por la coacción, o no se aplica, o cae en desuso. Si el legislador acierta al hacer una ley, con esto se quiere significar que es una norma adecuada al vivir social y que ella encontrará todo el apoyo de la comunidad.

La historia del Estado está contenida en la legislación que ha estado vigente con anterioridad, más no debemos olvidar los grandes procesos sociales que dieron origen a esas Constituciones. Durante la vigencia de la ley, la sociedad es un todo viviente que da vida o sentido a las instituciones jurídicas, por sumisión, subordinación o reacción.

Todos los seres humanos, considerados políticamente como gobernantes y gobernados, sufrieron en mayor o menor escala la acción de las leyes y los efectos de su aplicación. La opinión pública -aun manifestándose en forma elemental o rudimentaria-, ha sido el testigo mudo de las vicisitudes nacionales.

2.7 CONCEPTO ORDINARIO Y CIENTÍFICO DE ESTADO

Concepto Ordinario de Estado

El "hombre cualquiera", el hombre de la calle o del campo, abrumado por sus problemas cotidianos o con la indiferencia y algunas veces con el desprecio a la vida misma, no tiene tiempo de ocuparse del Estado y de sus problemas. Son tantos y tan complicados que les parece que no vale la pena tratar de resolver lo que les parece irresoluble, ya que frente a él está el poder público que lo domina y lo atemoriza con sus continuos apremios gubernamentales.²⁰⁸

Sabe que existe el Estado cuando el guardián del orden público le llama la atención por algo justo o injusto. Y como esta autoridad *-que deja mucho que desear en todos los países-*, es la que libra la batalla ciudadana del primer frente de la lucha social, el hombre siente que el Estado debe ser algo análogo a su representante y como en las comisarías siempre tiene la razón, el pueblo siente que el Estado no es una cosa grata, sino una fuerza ciega que lo domina, un poder que le exige y lo aniquila.

Sentimos la acción del Estado cuando nos agobia con los impuestos, con las cargas administrativas, y con las múltiples exigencias de todo tipo. Nuestra vida política se desenvuelve yendo y viniendo a los registros públicos, a los actos oficiales. De niños tenemos que portar banderas y gritar para halagar a los representantes del poder público, hacemos con nuestros padres "colas" para lograr inscribirnos en una escuela pública en la que un maestro mal pagado, nos enseña "a la carrera" porque tiene que salir a completar el salario para vivir. De jóvenes marchamos en las calles para aprender a defender a la patria con las armas en la mano; de adultos la vida política, administrativa y social se complica de tal manera, que cuando

²⁰⁸

intentamos comprender esos factores que nos dominan, es porque estamos despidiéndonos de la vida.²⁰⁹ Hay símbolos que representan al Estado como la patria, la bandera, el escudo, las armas nacionales, todo lo que nos recuerda que somos una parte determinada de la comunidad.

Las personas comunes, en ocasiones, pretenden que el Estado sea las cosas materiales en las que se alojan los funcionarios públicos, como el palacio nacional, los edificios de las Secretarías de Estado y otras semejantes, cuando no, comete el dislate de confundir a los funcionarios que ocupan los órganos públicos, con la misma organización política, recordando aquella opinión discutible de Luis XIV: "El Estado soy yo", o "después de mí, el diluvio".

Es difícil convencer a las gentes de que el Estado no son las personas, los edificios o las demás cosas materiales, sino un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad. Como afirma Laski:²¹⁰ "el Estado presentó siempre el aspecto asombroso de una vasta multitud que debe obediencia a un número relativamente reducido de hombres". El panorama parece no haber cambiado en algunos Estados modernos, en que grandes muchedumbres viven apasionadamente los mandatos de un dictador, de una clase dominante o de una estructura oligárquica.

Concepto Científico del Estado

El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.

Se Integra con una población -elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por

²⁰⁹ *Idem.*

²¹⁰ LASKI, *Gramática de la política.*

ser soberano y se justifica por lo fines sociales que tiene a su cargo.

"El Estado es un orden jurídico parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad, respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del Derecho internacional".²¹¹

"Y de este modo, el sociólogo equipara al Estado con elementos de valor que no pueden hallarse en una sociología o psicología social orientada en las ciencias de causalidad. El Estado, considerado como una autoridad dotada de fuerza de obligar -y no es posible expresar de otro modo su esencia-, es, pues, un valor, o -si se prefiere la versión normativa del valor- una norma o sistema de normas; y, en cuanto tal, esencialmente diverso del hecho real específico, indiferente al valor de la representación o volición de una norma."²¹²

Anticipando nuestro criterio a este problema después de revisar las diversas y contradictorias opiniones, decimos que el autor viene a identificar al Estado con el Derecho, y que el ordenamiento jurídico total es el que da una imagen cabal del Estado.

Más aceptar este criterio no es consentir en las demás afirmaciones que desligan la sociología política de la Ciencia Política. Para nosotros es fundamental la vinculación entre una sociedad, el Derecho y el Estado. De este modo se señalan los nuevos horizontes de la sociología política.

"Kelsen al elaborar su doctrina se refiere exclusivamente al Derecho positivo; la validez del ordenamiento jurídico la hace depender de la norma primaria, que resulta ser un producto del pensamiento jurídico, funcionando en el vacío, sin traba alguna y atendida a sí misma para su validez. El entusiasmo de Kelsen por la creación de la norma fundamental como producto del pensamiento, es decir, como producto de la razón, lo llevó a efectuar una inversión completa de la perspectiva natural del hombre. En lugar de que el

²¹¹ KELSEN, Hans, *Teoría pura*, pág. 195

²¹² KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, pág. 19.

Derecho sea una consecuencia de la naturaleza humana, el hombre tiene que adaptar sus necesidades a las exigencias de la norma fundamental y de todo el orden jurídico que de ella se desprende".²¹³

Tendremos que insistir en que nuestro punto de partida y de llegada no puede ser otro elemento que la sociedad. Las creaciones jurídicas son creaciones sociales y no tienen otra vitalidad y otra proyección que el que la misma sociedad le conceda. Este orden jurídico total que es el Estado, está tan estrechamente vinculado al orden social, que si la sociedad desapareciera del planeta en ese mismo instante desaparecería el Estado y todas las creaciones de la cultura. Por eso el hombre social impregna el orden jurídico de la idea de justicia, porque ella, al elevar al hombre, rompe con la rutina y la sedentariedad social.

"Sólo, cuando se reconozca a lo político su legalidad relativamente peculiar podrá decirse que *existe un objeto específico de conocimiento político*. Si por el contrario, se concibe a la política como un reflejo adjetivo de la esfera religiosa, metafísica, *no es posible una ciencia de la política, por falta de un objeto propio de conocimiento* y sólo podrá existir, todo lo más como una rama de la teología. Ya desde el Renacimiento la teoría que renuncia, según la opinión dominante, a apelar a la intervención inmediata de fuerzas sobrehumanas, es decir, divinas, en la descripción e interpretación de la realidad política, lo que significa que tiene que partir de una concepción inmanentista del mundo político, aun en los casos en que el investigador, tenga una religión trascendente y admita que la voluntad divina está como causa remota, detrás de todas las acciones políticas. Toda especulación lógica y ética que vaya más allá queda desplazada de la problemática de la ciencia de lo político por estimarse no científica".²¹⁴

Queremos insistir en que el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo.

²¹³ GONZÁLEZ RUBIO, Ignacio; *La revolución como fuente del Derecho*, pág. 16

²¹⁴ HELLER, Hermann, *Teoría, ob. cit.*, pág. 37.

Para poder determinar el verdadero sentido del Estado o de las formas políticas que le antecedieron debemos distinguir tres órdenes estrechamente vinculados:

“a) el orden o sistema normativo o mundo del deber ser que contiene en una norma la aspiración social; b) el orden de la realidad existencial, es decir, las conductas, actos o hechos humanos que son los actos que realizan los seres humanos dentro de la ley o al margen de la ley; y c) el orden axiológico de la justicia o métrica para juzgar a través de los juicios de valor”.²¹⁵ La forma como estos órdenes se manifiestan en la realidad es muy compleja y ellos forman la trama del proceso político.

Para llegar a un concepto cabal de Estado no podemos enhebrar sólo factores jurídicos. La historia nos enseña cómo se logra ese monopolio del poder coactivo; la sociología y la economía nos muestran las fuerzas que entran en juego para crear un supremo instrumento de vida social que es el peor soberano.

"Este es el Estado y su poder supremo de monopolio y coacción (el cual puede transmitirse de varias maneras y de acuerdo con sus propios supuestos), es la soberanía. El proceso político se centra en torno a poseer esta soberanía; el proceso administrativo, en torno a su empleo ejecutivo. La lucha por la posesión de la soberanía es también una lucha por la legitimidad; los hombres procuran, sobre todo, estar en lo justo o pensar que lo están".

²¹⁵ CAMPOS, Bidart, *Derecho Constitucional*, Ed. Ediar, pág. 11.

2.8 FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO²¹⁶

Estudio del Sistema Federal

El Estado mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es un Estado independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto a su forma de Estado y de Gobierno, a su propio orden jurídico; y al sentido de su política interna e internacional.

La forma de Gobierno en México

Es de una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos, según la teoría constitucional), en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación (Art. 40 constitucional).

La Forma de Gobierno del Estado Mexicano

La forma de gobierno del Estado mexicano es de tipo presidencial; por lo siguiente:

- “1. Se reúnen en una sola persona, Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
2. No hay Primer Ministro, ni Gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso.
3. El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, central y paraestatal.
4. El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los

²¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso 13ª Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México. 1997, págs. 137-138.

funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, central y paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.

5. La suma de facultades que otorgan la Constitución y las leyes ordinarias al Presidente de la República en todo su texto, es más amplia y variada que las que otorgan a los otros poderes de la Unión.

6. El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidente de la República, ni a los secretarios de Estado”.

El Gobierno de la Federación

Está constituido por los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (las entidades federativas también tienen esta distribución).

Estimamos que en un régimen federal como el nuestro, hay una sola soberanía y diferentes potestades, o competencias, derivadas de la Constitución: la competencia federal; la competencia o potestad local, y la esfera municipal.

La soberanía de cada Estado impondrá a sus órganos y a su actividad administrativa, de acuerdo con las necesidades y la opinión política de los gobernantes, las características propias a su administración.

2.9 CONCEPCIONES POLÍTICAS DEL SIGLO XX DEL ESTADO

Para finalizar el amplio recorrido de las ideas políticas, desde sus orígenes hasta la etapa actual, he recurrido, por su indudable importancia, a la obra de: Francois Chatelet y E. Pisier.²¹⁷

Este autor analiza las expresiones más importantes del pensamiento político en el área mediterránea europea. Se trata de una historia del pensamiento político. Todo parece indicar *que es la misma sociedad la que evoluciona*, para bien o para mal, y que cada momento estudiado constituye una etapa del proceso *que debe conducir a la situación actual considerada como una culminación*.

En la presentación se comenta:

"Por ejemplo, el empleo de la palabra Estado *aplicada a todo poder político central*, de la *Polis* griega al Estado contemporáneo, pasando por el *imperium romanum* y la realidad medieval sugiere siempre *que la esencia Estado despliega cada vez mejor, o cada vez peor, sus potencialidades* o que se expresa en manifestaciones complementarias unas de otras, cuando no resulta en modo alguno evidente que se trate de la misma forma política. Intentamos enfrentarnos aquí a este presupuesto, frecuente hoy día, *de que existe una evolución (o una regresión) general de la humanidad* y, en consecuencia, de que *existe un patrón único que permite medir las ventajas o desventajas de tal o cual régimen*".

Se ha puesto de manifiesto que la *cuestión de Estado* es decisiva en el Siglo XX, tanto para la concepción llamada liberal como para la llamada socialista, tanto para los pensadores y los políticos de las naciones industrializadas como para los de las naciones consideradas en vía de desarrollo, tanto para los partidarios de la racionalidad clásica como para los del entendimiento calculador y del pragmatismo político.

²¹⁷ CHATELET, Francois y E. PISIER. *Las concepciones políticas del Siglo XX*, editado por Presses Universitaires de France, en 1981, y su versión española de Espasa Calpe, en 1986.

Lo que diferencia una concepción política de una teoría o de una simple configuración ideal, es no sólo su dinámica, sino también su relación, existente o en proyecto, con las fuerzas sociopolíticas.

En el estudio preliminar los autores hacen referencia a Nietzsche contra el Estado; Freud contra la moral; la racionalidad científica contra la razón y el arte contra el peso de las cosas.

Enseguida se hace un profundo análisis de las formas estatales:

El Estado gestor, el Estado partido, el Estado Nación, el Estado sabio y el Estado en cuestión.

Respecto del Estado gestor, son variados los temas que se relacionan con su materia: el Humanismo; el Humanismo cristiano; el Humanismo republicano; el Humanismo socialista; Humanismo y Pacifismo; Humanismo y derechos del hombre; el pluralismo; el gobierno de la sociedad es necesario; el gobierno está necesariamente separado de la sociedad; el reformismo; la prevención del riesgo social; los nuevos compañeros; a propósito del fin de las ideologías.

Compromiso político, compromiso económico, tales son los principales aspectos del Estado gestor. ¿Supone decir que, en adelante, el silencio no es sólo una modalidad, sino un componente esencial de la gestión? La tesis se ha sostenido con fuerza desde el año de 1960: *la democracia humanista, pluralista y reformista, marcaría el fin de las ideológicas.*

Asistimos a *una desvalorización de los conflictos ideológicos del Siglo XIX*, sin relevo específico. Se afirma: *nosotros, socialistas, vivimos en cierta manera en simbiosis con el capitalismo.* La crisis actual del capitalismo es también una crisis de la sociedad industrial. La tesis del apaciguamiento ideológico, no es otra cosa que una regla de juego. El papel del Estado tiende a disminuir frente a las presiones de las sociedades multinacionales,

sólo tiene sentido si tenemos en cuenta las transformaciones mismas del Estado.

"Estamos asistiendo a la aparición en los Estados Unidos de una renovación intelectual y científica que termina poniendo en tela de juicio la mayoría de los dogmas y los arquetipos económicos o políticos, en que se han apoyado desde la última guerra las democracias occidentales. Los nuevos economistas de la Escuela de Chicago se inspiran en los trabajos de Hayek para rehabilitar el capitalismo. Sólo la vuelta al *laissezfaire* puede permitir combatir el mal esencial: *el Estado*. La corriente monetarista, la teoría del capital humano, el movimiento de los derechos de propiedad, la Escuela del *public choice* rehabilitan, por vías convergentes, el *liberalismo económico desfalsificando la historia* y conducen a una contestación vigorosa de los pretendidos beneficios del *Estado providencia moderna: la consigna es la vuelta a las leyes del mercado*. Así, Milton Friedman encuentra en Hayek *la idea de que las crisis económicas del Siglo XX no han sido provocadas por el exceso del capitalismo, sino por exceso de intervencionismo*".

El *Estado partido*, comprende estos temas: la crítica al Estado burgués; un sistema de explotación económica; la crisis del capitalismo; el capitalismo monopolista de Estado; un sistema de dominación política; el problema de las superestructuras; las formas políticas; la génesis del Estado socialista; la decadencia del Estado; la actualidad de la revolución; la teoría de la organización; la dictadura del proletariado; el reforzamiento del Estado; el socialismo en un solo país; la desestabilización y sus ilusiones; disidencia.

El *proyecto socialista* tiene un doble carácter: *es ideología, es institución, se organiza y se realiza*. El marxismo, sean cuales fueren las revisiones de que ha sido objeto, *se convierte en ideología oficial de todos los partidos socialistas europeos*. Es un hecho nuevo, brutal y determinante. Se les acusa de *dogmatismo, de sectarismo y de oportunismo*. Los autores estudian ampliamente las cuatro ambigüedades del legado marxista. Muchos problemas no encuentran solución única ni respuesta en el propio texto de Marx. En el siglo pasado Marx y Engels *emprenden la crítica más radical de*

todas las teorías del Estado.

Se señalan dos tendencias: el derrumbe total del capitalismo y la otra sobre el revisionismo, que considera que el capitalismo se halla en vías de autorregulación, esto último según lo expone E. Bernstein.²¹⁸

Antonio Gramsci,²¹⁹ analiza las relaciones entre ideología y economía. Por su parte Louis Althusser se desvía de aquél. La doctrina parlamentaria acusa divergencias entre leninistas y no leninistas.

Al estudiar la actualidad de la Revolución, se menciona *la tesis de los cinco estadios*:

“en su versión más ortodoxa, el marxismo clásico enseñaría *que las sociedades pasan sucesivamente por cinco estadios antes del comunismo*: comunidad primitiva donde no existe la propiedad privada; régimen esclavista en el que, con la propiedad privada de los medios de producción, aparece la dominación por el hombre; régimen feudal, caracterizado a la vez por una propiedad basada fundamentalmente en la tierra y por un importante auge de las fuerzas productivas; el capitalismo caracterizado por la propiedad privada de los medios de producción pero considerado en su desarrollo en diferentes estadios; *finalmente, el socialismo*, cuya fase última sólo puede ser *el comunismo*”.

Por su parte Gyorgy Lukacs en su obra: *el pensamiento de Lenin*, expone la teoría leninista de la organización como respuesta al evolucionismo. Chatelet comenta: “el entendimiento del hombre de Partido en el poder no sueña”. *Calcula los medios para quedarse en él perpetuamente y acrecentarlo*. Hasta la desmesura. El Estado partido debe su existencia, no a la fatalidad de la historia o a la necesidad inscrita en algún tratado filosófico, sino a la acción resuelta de políticas realistas, cuyas concepciones justificativas invocan las circunstancias, nacionales e

²¹⁸ BERNSTEIN, E. en su Obra: *Les presupposes du socialisme*, 1899, Ed. Le Seuil, París. KAUTSKY, K. refuta a éste. También se analizan las ideas de Stalin.

²¹⁹ GRAMSCI, Antonio, en su obra *Escritos Políticos*, 1974.

internacionales, que contribuyen a crear ellas mismas por medio de la propaganda del terror.

En el estudio de el Estado Nación.

Éste surge en la Edad Clásica, y sigue siendo una realidad política esencial. Las grandes potencias han desarrollado su política colonial como *expansionismo colonial*.

El Imperialismo se caracteriza cuando los poderosos extienden su dominio. Larga y trágica es la historia de este brutal medio de expansión. Los pueblos que han sufrido los agravios y enajenaciones mayores, la expoliación, la servidumbre y la humillación, *no pueden querer más que la supresión de todas las formas de violencia internacional e interestatal*, para sí mismos y para los demás; *por su destino desdichado representan una forma de conciencia ética y política de la humanidad*. Cómo no recordar a Mohandas Gandhi.²²⁰ Otros diferentes Estados y sistemas han sido estudiados, por su significación actual y por los problemas que se originan, como la República Popular China, los pueblos africanos, el Judaísmo, Cuba, el Islam, la Religión, que son tratados con gran sentido de actualidad.

El Estado sabio, tiene por objeto una realidad sin fronteras, modos de organización de las sociedades y de funcionamiento de los gobiernos, proyectos sociopolíticos que están presentes en países de diversos regímenes, que existen tanto al Oeste como al Este del hemisferio Norte y que se manifiestan de modo fragmentario o como tendencias en las instituciones de naciones del hemisferio Sur.

Chatelet comentó que, si hemos escogido la expresión Estado sabio para designar esa realidad que concuerda tanto en la gerencia democrática como con el autoritarismo del Estado-Partido, y que se insinúa a través de

²²⁰ GANDHI, Mohandas, *Leur civilization et notre delivrance*, Paris, Ed. Minuit, 1960.

técnicas de industrialización en países que buscan el desarrollo, no es desde luego porque creamos que ese Estado sabe, efectiva o potencialmente, o deja de saber. Ha sido para poner de relieve el rasgo que lo caracteriza: *considera que el saber producido por las ciencias de la naturaleza y por las ciencias del hombre y de la sociedad, así como las técnicas de apropiación y de transformación que de él derivan, constituyen la guía por excelencia del buen gobierno, y que es el único que puede permitir la edificación de una sociedad mundial ordenada y feliz.*

Para discernir los valores que animan al Estado sabio, y descubrir el o los tipos de política que tiende a ejercer, se examina en *una primera parte* (Saber/Poder) las concepciones filosóficas que han trabajado para que las ciencias físicas se conviertan en la parte receptora de la sociedad y aquellas que han estado en los orígenes de la Constitución de las ciencias sociales. Se estudian tres maneras de concebir la intervención de la racionalidad científica en el orden político. *La segunda parte*, Política de la Razón, estudia mediante referencias a las obras de Eic Weil y de Kelsen sobre todo, cómo se mantiene, a pesar de las pretensiones de la razón experimental, la voluntad de la razón clásica de deducir los principios de la organización colectiva. *La tercera parte* (Sociología de lo Político) interroga a algunos de los que han utilizado la sociología para comprender la naturaleza y los mecanismos del poder político mientras la industria y la ciencia se vuelven fuerzas sociales mayores. La última parte (La Ciencia de lo Político) analiza la posición de quienes toman nota de la existencia del Estado sabio, unos esforzándose por definir la ciencia gestionaría que corresponde a su funcionamiento, otros adoptando una actitud crítica que va hasta la denuncia.

La transformación del Estado moderno *da una especie de consistencia, fragmentaria, poco coherente, torpe, a este sueño.* Debido a ello se produce un fenómeno de reactivación específico de la historia de las ideas. Aparece:

*“lo que en la actualidad se denomina ciencia política, en sentido amplio, que resulta ser un mixto de varios tipos de perspectivas que conciernen al material, el método y el objetivo de esta ciencia, y por consiguiente, implica hipótesis diversas que atañen al orden político, tipos nacidos de una coyuntura y en una problemática histórica dadas, pero que definen interrogaciones y soluciones que poseen un sentido más amplio, más duradero”.*²²¹

Entre las perspectivas más importantes y más significativas se hayan:

La Filosofía Política tal como Platón y Aristóteles elaboraron su modelo, repetidas veces utilizada con contenidos diferentes, la cual, reconociendo el hecho de la sociedad natural o histórica, del hombre, deriva de la teoría general del Ser, o del Devenir, la esencia de la sociedad racional, es decir, *del Estado justo*, del comportamiento cívico, colectivo, correcto y de la conducta individual, moral, buena.

La Teoría de la Política, que aparece en los Siglos XVI y XVII y que, para denunciar la historia reducida a un cuento lleno de ruido y de furia contado por un idiota y carente de todo sentido, construye una concepción de la sociedad política basada en el Derecho natural, sobre él o los contrastes o pactos que instituyen el orden humano razonable e infiere de él el sistema de gobierno, el Derecho constitucional capaz de asegurar la salvaguarda y la felicidad de la colectividad y del ciudadano.

La Sociología Política, inventada en el Siglo XIX, que milita contra estas perspectivas juzgadas abstractas e idealistas y quiere extraer, según modalidades diversas, unas lecciones o, al menos, unas indicaciones políticas de la observación y del estudio positivo de las sociedades, de sus estructuras y de sus dinamismos.

La gestión política que también es tan antigua como el hecho del poder, pero que, por todas las causas que acabamos de enumerar, se instala

²²¹ *Idem.*

especialmente a principios del segundo tercio de nuestro siglo, como técnica Científica de gobierno, definiendo las sociedades políticas como máquinas que han de formular como problemas los afectos que la asaltan y calcular las soluciones y los medios de su aplicación.

El Estado en cuestión. En él se estudian diversos temas, considerados anteriormente, como el totalitarismo, Guerra Fría, la contrarrevolución burocrática; la miseria de la razón; praxis y sabiduría; dialéctica o libertad; la cuestión del poder; de la revolución a las revueltas; la mega máquina del poder; servidumbre y libertad; y otros temas.

Para finalizar, el desarrollo de las ideas e instituciones políticas y económicas de este Siglo XX, hemos de mencionar los últimos sucesos del mundo internacional, cuyas consecuencias se proyectarán en las etapas siguientes.

La revolución dominada de la Juventud en la República Popular China, mantiene latente el anhelo de este pueblo por una vida democrática superior.

El advenimiento del régimen de Mijail Gorbachov en la URSS, inicia lo que se espera sea una importante transformación política y económica de ese Estado. La *Perestroika* ha sido estimulada por el descontento de Gorbachev, por la manera en que han funcionado las cosas en la URSS en los años recientes.

Por lo que se refiere a las naciones del Este, como afirma Enrique Semo:²²²

"el derrumbe del llamado marxismo-leninismo como proyecto ideológico no es sinónimo de la desaparición de las estructuras sociales surgidas a su amparo. Aún cuando la orientación de las mutaciones es el liberalismo político, la integración al mercado mundial capitalista y el desarrollo de la economía mercantil, sería ingenuo suponer que al final del proceso estos países serán

²²² SEMO, Enrique, *Rev. Como Ext.*, mayo, 1990.

una simple réplica de algún modelo capitalista, ya sea éste el, estadounidense, el sueco o el brasileño".

En el año 2003, el Presidente Iraquí Saddam Hussein, en forma irreflexiva y violenta, ha desencadenado un conflicto, de consecuencias graves para la paz del mundo.

2.10 EL PROGRAMA PARA EL NUEVO FEDERALISMO 1995-2000

Emilio O. Rabasa sostiene que para hablar de "nuevo federalismo" es necesario que haya un "viejo federalismo". Critica la forma en la que el federalismo se ha dado en nuestro país, pues a diferencia de los Estados Unidos, por ejemplo, en donde se da de la periferia al centro, en México sucede lo contrario. Señala que en la medida en que más legisle el gobierno federal sobre las entidades federales y los Municipios, más se viola el pacto federal, porque no les permite a los demás órdenes de gobierno autorregularse.²²³

Bastaría simplemente hablar de fortalecimiento del federalismo para significar lo que realmente se pretende: restituir a los Estados miembros y a los propios Municipios lo que realmente les pertenece; es decir, a los primeros plena autonomía y a los segundos mayores facultades para que puedan satisfacer las necesidades más inmediatas de sus habitantes.

Como quiera que sea, se destaca el hecho de que exista en la agenda nacional la intención de abordar el tema del federalismo de una manera integral y más aún, que la convocatoria del gobierno federal tenga acogida en las entidades y en los Municipios del país.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se realizó un programa denominado Programa para un nuevo Federalismo 1995-2000, aprobado por del Ejecutivo federal el 5 de agosto de 1997 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente. Se mencionan a continuación los objetivos generales, orientación estratégica, líneas de acción y subprogramas que lo integran a fin de acercarnos a su comprensión.

En primer lugar, en la parte introductoria del Ejecutivo federal al

²²³ RABASA, Emilio O., *Boletín núm. 425/01 de la Secretaría de Gobernación*, 15 de agosto de 2001, en www.gobernación.gob.mx/temperaslboletin.php (2 de diciembre de 2002).

aprobar dicho programa reconoce que el gobierno central ha incrementado su poder y esfera de acción frente a los gobiernos estatales y municipales; fenómeno que se acentuó a partir de los años setenta y principio de los ochenta, lo que hizo patente el "agotamiento del modelo aplicado hasta entonces", lo que al mismo tiempo hace necesario revisar la estructura y funciones del aparato estatal. Este reconocimiento expreso tiene mucho de mérito, pues una premisa que era verdad sabida por todos, lejos de ser reconocida, era más bien justificada en aras del necesario fortalecimiento federal; es decir, justamente lo contrario.

El programa, continúa diciendo la parte introductoria, propone una descentralización basada en "el análisis de las funciones que la ley otorga a cada orden de gobierno", para señalar más adelante que se propone "incentivar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la titularidad y el ejercicio de las funciones públicas, mediante planteamientos que consideran desde la descentralización administrativa y la redistribución de funciones, hasta la reasignación constitucional de facultades". Deben resaltarse las expresiones descentralización, redistribución y reasignación, que tienen una connotación de graciosa delegación de facultades o cesión de atribuciones, que es fiel reflejo de la realidad nacional en la que la Federación fue absorbiendo derechos en perjuicio de las entidades autónomas y los propios Municipios.

Dos fueron los objetivos centrales que se fijó dicho programa: la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incluya los ámbitos de ingreso, gasto y crédito así como la actualización del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a fin de proponer nuevas fórmulas para las relaciones intergubernamentales. Hasta la fecha, agotado el periodo previsto por dicho programa, ni una ni otra cosa han sido alcanzadas.

Objetivos generales del programa:

- “1. Reivindicar la función compensatoria de pacto federal.
2. Vigorizar la autonomía política de los Estados.
3. Redistribuir facultades del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los Estados federados.
6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.
7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto para detonar el desarrollo regional.
8. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social.
9. Proveer el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación.
10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades”.

Haciendo a un lado la retórica política, debe reconocerse también en este apartado la autoevaluación que hace el gobierno federal, pues al hablar de redistribución de facultades está aceptando su propio ensanchamiento. De igual forma y si acaso lo más destacado es la intención de impulsar el desarrollo económico de las entidades federativas y de los Municipios.

Orientación estratégica

Señalaba el Ejecutivo federal que en esta parte que el federalismo:

"No puede ser concebido como una disputa por la riqueza y los recursos, ni significa fortalecer a los Estados miembros en detrimento de la nación." Su intención es consolidar la unidad para ser más fuertes, agregando que para impulsar el fortalecimiento federal: "Debe aplicarse una estrategia multisectorial, interregional e interinstitucional, que ordene los esfuerzos, confiera integridad al proceso y articule las acciones vinculadas a su ejecución." Rescatamos nuevamente en el discurso del Ejecutivo, fuera de toda retórica su intención de un desarrollo compartido".

Líneas estratégicas

"1. Un federalismo que, frente a los retos actuales y futuros, promueve la unidad nacional a partir de la conciencia de ser nación independiente y soberana.

2. Un federalismo que fortalezca la República y el estado de derecho mediante gobiernos guiados por la ley, fiscalmente responsables y administrativamente eficientes.

3. Un federalismo que promueva la justicia social mediante compromisos deliberados de atención a los grupos más vulnerables.

4. Un federalismo que impulse un vigoroso desarrollo nacional y regional, permanente y sustentable".

Nuevamente hay retórica política en las líneas adoptadas por el Ejecutivo; no obstante, se rescata el espíritu de una cultura de legalidad para lo cual sería necesario también, las debidas reformas legales que hicieran posible los propósitos indicados en los objetivos generales del propio programa.

Líneas generales de acción

Dicho programa señaló cinco líneas generales: impulsar el desarrollo político institucional; alcanzar un mayor desarrollo social; contribuir al crecimiento económico, fortalecer el desarrollo regional y promover un mayor desarrollo administrativo.

Finalmente se previó en el programa la instalación de una comisión intersecretarial para el impulso del federalismo integrada por la Secretaría de Gobernación, quien la presidiría y por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como por un asesor del Presidente de la República en materia de Federalismo y, en su caso por otros funcionarios que determinará el Ejecutivo federal.

Se establecieron líneas de acción que se pretendieron alcanzar durante el periodo que estaría vigente el programa; es decir, en el comprendido de 1995 al 2000 y que estarían referidos a materias específicas tales como educación pública, salud, desarrollo social, agricultura, ganadería y desarrollo rural, medio ambiente, recursos naturales y pesca, comunicaciones y transportes, turismo, energía y reforma agraria: Todas estas líneas de acción establecían tareas específicas tales como transferir la construcción, equipamiento y mantenimiento de las escuelas de nivel básico, medio superior, superior, de posgrado y de capacitación; descentralizar las funciones operativas referentes a la promoción de la salud identificadas en los programas de salud reproductiva, nutrición y salud escolar, salud mental, accidentes, lesiones no intencionales y adicciones; transferir gradualmente recursos crecientes en términos reales para la superación de la pobreza; transferir la ejecución de proyectos de obra, de infraestructura y comercialización agropecuaria y agroindustrial; descentralizar las funciones relacionadas con las materias de vigilancia, protección y asistencia al turista.

Todos estos propósitos que a manera de ejemplo han sido solamente enunciados representan por sí un plan tan ambicioso que de sólo haber sido cumplido en una mínima parte, habría bastado para transformar al país. Lo que queremos significar es que dichas metas nunca fueron alcanzadas. Lo grave es que no se establecieron sanciones en caso de incumplimiento, lo cual es común cuando se presentan proyectos políticos que en la práctica son de dudosa aplicación. Por la naturaleza jurídica del programa, concluyó

su vigencia en el periodo que se proyectó, esto es en el año 2000. A la fecha no bastaría con hacer un recuento de las metas programadas contra las metas cumplidas pues lo que se haría necesario sería encontrar a los responsables de su inejecución, pero aun esto no bastaría, la ineficacia del derecho cuando no establece sanción se muestra aquí con plenitud al no haber establecido el programa las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

2.11 EL FEDERALISMO EN MÉXICO²²⁴

Este Autor sostiene el criterio de que el federalismo es una forma de Estado, contrario a nuestras Instituciones Jurídicas que precisan que en México, conforme lo prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una forma de gobierno. Ahora bien, según estadísticas de 176 Estados que componían la comunidad internacional al año de 1994,²²⁵ sólo las constituciones de 18 decían establecer un Estado federal,²²⁶ es decir, únicamente el 11.4% de los Estados, estaba organizado bajo formas federativas. Esta notabilísima minoría de Estados federales, puso de manifiesto que la creación y mantenimiento de esta forma de gobierno, requería de la existencia y de la combinación de condiciones políticas, económicas, sociales, culturales, ideológicas, psicológicas, que son muy difícil de lograr. Son bastantes los Estados que han intentado, ensayado o estudiado el establecimiento de la organización federal, que por la ausencia de dichas condiciones se han visto precisados a abandonar en cortos plazos.²²⁷ Un ejemplo, lo tenemos durante el proceso de descolonización de la zona afroasiática que llegaron a tener vigencia 22 textos constitucionales de tipo federal.²²⁸ Por lo que es importante precisar que, independientemente de la diversidad de motivos que dieron origen a establecer el Sistema de Estado federal, esta forma de gobierno no ha representado lo que cada país esperaba que fuera la unión y el desarrollo integral. A pesar de que en muchos casos el federalismo ha aparecido como la forma de gobierno más viable por razones de idioma, raza, geografía, religión e historia; otros

²²⁴ MADRAZO, Jorge, Reflexión Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, pág. -----

²²⁵ Este dato fue proporcionado por la oficina de Información de la Organización de las Naciones Unidas en México, 158 de estos Estados son miembros de la ONU al año de 1994.

²²⁶ Estos 18 Estados federales son los siguientes: Alemania Occidental, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Camerún, Canadá, Checoslovaquia, Estados Unidos, India, Malasia, México, Nigeria, Suiza, Tanzania, Unión Soviética, Venezuela y Yugoslavia.

²²⁷ Han sido Estados federales en una época, entre otros, los siguientes: Centroamérica, Colombia, Alemania Oriental, Birmania, Indonesia, Libia, Pakistán, Malí, Congo, Uganda, Kenia, Rodesia-Nyasa, República Sudafricana. En el Caribe los británicos planearon una Federación de islas-colonias que jamás funcionó.

²²⁸ HERRERO DE MINON, Miguel, *Nacionalismo y constitucionalismo. El derecho constitucional de los nuevos Estados*, Madrid, Tecnos, 1971, pág. 256.

factores de carácter político, social, económico, psicológico, han provocado el fracaso en su aplicación.

Debemos de tomar en cuenta que a pesar de que existen similitudes entre las formas de Estados federales de los distintos países,²²⁹ 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; hay tantas formas de ser federal como Estados federales existen. Clasificaciones recientes de los Estados federales tienden a agruparlos bajo una gran diversidad de rubros; por ejemplo, Duchacek, los divide en Estados: casi unitarios, casi federales, federales con características unitarias subsidiarias (o dominantes), federales con aspectos confederales o Confederación con posibilidades federales.²³⁰

Aunque en sus orígenes los Estados federales se hayan guiado por un mismo modelo, han evolucionado de tal modo que han adquirido características particulares de cada uno de ellos. Por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica, cuna del estado federal, tienen hoy en día en el federalismo corporativo un sistema federal muy distinto al establecido en la Convención de Filadelfia. Una tendencia norteamericana vigente, habla

²²⁹ Son múltiples las coincidencias que existen, por ejemplo, entre los Estados federales latinoamericanos, razón muy explicable si se toma en cuenta que los cuatro se inspiraron en el modelo norteamericano. Respecto a los federalismos americanos véase Varios autores, *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, UNAM-FCE, 1972, y Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, pág. -----

²²⁹ UNAM, 1973. También son indiscutibles los parecidos en los Estados federales de la Commonwealth. Véase Carpizo, Jorge, *Lineamientos constitucionales de la Commonwealth*, México, UNAM, 1971; así como la necesaria similitud de los federalismos de Checoslovaquia y Yugoslavia (a pesar de las fórmulas autogestionarias) con el Estado federal de la Unión Soviética. A este respecto puede consultarse: Varios autores, *Federalismo europeo*, México, UNM, 1979, (tomo 1).

²³⁰ DUCHACEK, Ivo, *Mapas del poder. Política constitucional comparada*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976, pág. 179.

incluso de la muerte del federalismo del viejo estilo y del nacimiento de uno nuevo, que responde al principio de las relaciones intergubernamentales,²³¹ es decir, la característica fundamental del nuevo federalismo norteamericano está en la interdependencia de los gobiernos federal y de los Estados, no de su mutua independencia.²³²

El federalismo mexicano ha evolucionado, creando su propio estilo de vida institucional y en este dinámico proceso ha adquirido sus características peculiares. Pero también es cierto que esta forma de gobierno ha logrado perdurar en el constitucionalismo mexicano por ya 180 años y ha respetado la teoría básica del Federalismo; la semilla del federalismo ha debido crecer en una tierra mexicana hostil por las guerras civiles, amenazas e invasiones, debilitada por los cacicazgos locales, empobrecida por los erarios de los Estados, centralizada y dominada por un partido predominante. Estos factores, obviamente degenerativos, han dado por resultado el federalismo sui-generis que vive nuestro país, principalmente caracterizado por su excesiva centralización de toda la administración, recursos, política, servicios, etcétera.

Al proceso de centralización del federalismo mexicano, fue calificado como federalización, por don Felipe Tena Ramírez que ha escrito:

“Federalismo y federalización, he allí las dos mitades, el principio y el fin del sistema federal mexicano. Si el federalismo creó a los Estados, la federalización los absorbe. Del ideal federalista sólo quedan los residuos, restos que denuncian el sitio del naufragio. Y quedan las palabras en la Constitución, supervivencia del culto practicado ante él”.²³³

²³¹ Me refiero al interesantísimo libro de Michael D. Reagan, *The New Federalism*, New York, Oxford University Press, 1970, cuyo primer párrafo dice lo siguiente: "Federalism -old style is dead. Yet federalism -new style- is alive and well and living in the United States".

²³² Expresión utilizada por M.J.C. Vile, *The structure of american Federalism*, Nueva York; 1961, citado por García de Enterría, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, pág. 25.

²³³ Tena Ramírez, Felipe, "Del federalismo a la federalización: Trayectoria del sistema federal mexicano", en: *Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho*, tomo I, núm. 1, junio 1977, págs. 201-214.

Justificado sentimiento éste del maestro Tena Ramírez, en razón de los estragos que la centralización del poder ha causado en nuestro país, que aunque no es un fenómeno exclusivo del federalismo mexicano, (pues ni Suiza, que es el Estado federal con más notas confederales ha sido ajena a este proceso de acumulación de facultades en el centro), si ha llegado a límites alarmantes en nuestro país.

Sin embargo, aún tenemos fe en el federalismo mexicano; pensamos que todavía no ha agotado su misión histórica y aspiramos a remediar sus grandes imperfecciones. Prueba de esta vocación federalista son los documentos que en este nuevo siglo se escriben por estudiosos del derecho, que amamos nuestro país y que aún creemos que bajo esta forma de gobierno podremos alcanzar la perfección de un desarrollo integral.

Los Estudios sobre el Federalismo Mexicano: La Ampliación del Enfoque

Hemos estudiado su génesis y su historia; la polémica en torno a si existió un federalismo precortesiano, o colonial; o si el federalismo mexicano nació en 1823 o en 1824, ha sido amplia y quedan de ella buenos testimonios.²³⁴ Se han abordado con amplitud los problemas financieros,²³⁵ y particularmente fiscales;²³⁶ lo mismo puede afirmarse de los problemas educativos²³⁷ y en menor escala de los culturales; los problemas que plantea

²³⁴ Véase, entre otros: Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo mexicano (la formación de los poderes en 1824)*, México, UNAM, 1978. Serra Rojas, Andrés, "El desarrollo del federalismo mexicano", *Dinámica del Derecho IX*, Procuraduría General de la República, México, 1976, págs. 83-101. Zafra Meléndez, Armando, "El nacimiento de la república federal", *Pensamiento Político*, año XV, Núm. 58, febrero de 1974, México.

²³⁵ Véase, entre otros: Retchkiman, Benjamín, y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1981; Fariás Hernández, Urbano, "Estructura financiera del federalismo mexicano", *Pensamiento Político*, vol. XX, Núm. 79, noviembre de 1975, México; Fariás Hernández, Urbano, "Aspectos financieros del estado federal mexicano", *El federalismo en sus aspectos educativos y financieros*, México, UNAM, 1976, págs. 67-103; Chapar Bonifaz, Dolores. *El régimen financiero del Estado en /as constituciones latinoamericanas*, México, UNAM, 1973.

²³⁶ Véase, entre otros: Gil Valdivia, Gerardo, "La distribución de competencias en materia fiscal en el Estado federal mexicano", *El federalismo en sus aspectos... op. cit.*, págs. 33-44; Chapoy Bonifaz, Dolores, "Particularidades del régimen tributario en nuestro sistema federal", *El federalismo en sus aspectos... op. cit.*, págs. 732.

²³⁷ Véase, entre otros: Aceves Fernández, León, y otros. "Aspectos educativos del federalismo. El federalismo en sus aspectos"... *op. cit.*, págs. 105-144; Gutiérrez de Velasco, Manuel, "Distribución constitucional de competencias en materia educacional", *Ibidem*, págs. 59-65; Soberón, Guillermo, Cuahtémoc Valdés y Diego Valadés, "La educación superior en los sistemas federales. El caso de México", *Deslinde*, núm. 137, México, UNAM, mayo 1981, págs. 23.

la descentralización administrativa,²³⁸ las hipótesis de la garantía federal,²³⁹ la administración de la justicia federal,²⁴⁰ el sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, también han sido temas estudiados²⁴¹ y existen unos muy buenos estudios generales sobre el federalismo,²⁴² y el municipio sobre algunos aspectos jurídicos de la relación entre Federación y Estados.²⁴³

Los Partidos Políticos Locales

Planteamiento de la cuestión

La realidad ha comprobado que el funcionamiento y operatividad de las instituciones jurídicas y políticas del Estado, depende en gran medida del sistema de partidos políticos existente. El federalismo no podrá funcionar igual bajo un régimen de pluripartidismo auténtico, que bajo un esquema bipartidista, de partido único, u oficial, o bajo un sistema de partido predominante o hegemónico.²⁴⁴

Desde nuestro punto de vista, no es sólo conveniente, sino necesario,

²³⁸ Véase, entre otros: "Algunos factores de centralización y descentralización del federalismo mexicano", *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, México y Centroamérica, México, UNAM, 1978, vol. I, págs. 115-130; Hidalgo, Luis de la, "Bases de organización administrativa del Estado federal mexicano", *Pensamiento Político*, vol. XVI, núm. 62, junio de 1974, México; Moya Falencia, Mario, "Federalismo y descentralización", *Investigación jurídica*, México, UNAM, 1981, págs. 9-22.

²³⁹ Véase, entre otros: Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano". *Los sistemas federales de continente americano*, México, UNAM-FCE, 1972, págs. 463-547; Martínez Báez, Antonio, "El federalismo mexicano y la desaparición de los poderes de los Estados", *El pensamiento jurídico de México en derecho constitucional*, México, Forma, 1961; Barquín Álvarez, Manuel, "La desaparición de poderes en las entidades federativas", *Anuario jurídico*, núm. 11, México, UNAM, 1975, págs. 7-24.

²⁴⁰ Véase entre otros: Martínez Báez, Antonio, "El indebido monopolio del poder judicial de la Federación para conocer de la constitucionalidad de las leyes", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, tomo IV, núm. 15, julio-septiembre 1942, México; González Bustamante, Juan José, "La justicia federal, su creación y funcionamiento. De la centralización a la descentralización", *El Faro*, 5a. época, núm. 10, abril-junio 1968, México; Cortés Figueroa, Carlos, "Sobre la administración de justicia federal", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo VI, núm. 23, julio-septiembre, 1956, México.

²⁴¹ CARPIZO, Jorge, "Sistema federal mexicano", *op. cit* pág. ----.

²⁴² Véase, entre otros: Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, pág.---- *op. cit*; Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 4a. ed. México, UNAM, 1980; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 13a edición, México, ed. Porrúa, 1976; Tena Ramírez, Felipe, "Federalismo y Federalización", *op. cit*, Gamás Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, Sepsetentas, 1975; Sánchez Mejorada y Velasco, Carlos, *Dinámica del Derecho mexicano IX*, México, Procuraduría General de la República, 1976, págs. 103-132; Serra Rojas, Andrés, "El desarrollo del federalismo mexicano", *op. cit*.

²⁴³ Véase a este respecto el trabajo de don Antonio Martínez Báez, "Las relaciones entre la Federación y los Estados", *Dinámica del Derecho IX*, México, Procuraduría General de la República, 1976, págs. 239-308.

²⁴⁴ Véase a este respecto entre otros: Duverger, Mauricio, *Los partidos políticos*, México-Buenos Aires, FCE, 3ª, ed. en español, 1965, págs. 234 y 55.

que en las elecciones locales y municipales participen junto con los partidos políticos nacionales,²⁴⁵ partidos políticos locales o regionales que, ante la posibilidad de contar con un mayor arraigo en la localidad, por tener una mejor posibilidad para comprender los problemas del Estado y del municipio, y tener en todos sentidos una más estrecha vinculación con los electores, están dotados de armas importantes para presentarse en una contienda electoral en la que no sean derrotados de antemano; en donde el partido predominante y los demás partidos nacionales (cuyas escasas victorias se obtienen precisamente en este nivel), tengan la necesidad de emplear todos sus recursos para auténticamente ganar la elección. Esto podrá lograrse en la medida en que realmente existan mecanismos democráticos que garanticen la imparcialidad de las elecciones.

La existencia real de partidos políticos locales y regionales debe introducir variables en los procesos de elección de gobernadores, legislaturas y ayuntamientos que impidan que a este nivel se reproduzcan los resultados de los procesos federales.

Los partidos políticos locales antes de la fundación del PNR

Cuando hubo terminado el movimiento armado que se inició en 1910, la República quedó convertida en un mosaico de generales revolucionarios, líderes obreros y campesinos, caudillos regionales, etcétera que en forma aislada, desarticulada e independiente, pretendían llevar a la praxis, dentro de cada una de sus regiones de influencia, la vocación revolucionaria y el ideario social emanado del movimiento. A la par de ellos, los caciques locales, heredados del porfiriato, intentaban conseguir y asegurar sus personalísimos intereses y sus núcleos de dominación.

Cada caudillo, cada líder, cada general, habría de querer formar su

²⁴⁵ Los partidos políticos nacionales, con riesgo definitivo, tienen derecho a participar en las elecciones locales y municipales, según lo prescrito por el Artículo 41 Constitucional.

propio partido político. Prácticamente podría afirmarse que existía un partido político local por cada caudillo regional.

El 25 de octubre de 1916 se constituyó el primer partido político, de la nueva época, con visos nacionales, que agrupó algunas fuerzas revolucionarias constitucionalistas: el Partido Liberal Constitucionalista.²⁴⁶ Surgía a instancias de Carranza, Obregón y Pablo González. En el mes de agosto del año siguiente, Venustiano Carranza, viendo que Obregón había controlado al PLC auspiciado, a través de Manuel Aguirre Berlanga (su secretario de Estado) la formación de otro partido político nacional: El Partido Nacional Cooperatista, cuyo primer presidente fue el general Jacinto B. Treviño.²⁴⁷

En 1918 se fundó la CROM (Confederación Regional de Obreros Mexicanos). Luis N. Morones. En 1919 la CROM crea el Partido Laborista Mexicano también con características de nacional, que pronto se liga con Obregón para apoyarlo como precandidato a la presidencia de la República, lo que, entre otras cosas, produce que Carranza apoye a los grupos que más tarde formarían el Partido Comunista Mexicano.²⁴⁸ El 13 de junio de 1920 se fundó el Partido Nacional Agrarista, que representaba la reconciliación de los zapatistas y otras fuerzas agrarias.²⁴⁹ La presidiría inicialmente Antonio Díaz Soto y Gama.

En todo caso, fue tan prolija la reproducción de los partidos políticos locales y regionales por todo el territorio de la República, que resulta imposible su recuento. Sólo a manera de ejemplo, vale mencionarse que en

²⁴⁶ Véase González Casanova, Pablo, *op. cit.*, pág. 42; Fuentes Díaz, Vicente, *op. cit.*, pág. 182-188;

Moreno, Daniel. *Op. cit.*, págs. 50-51.

²⁴⁷ Entre los fundadores de este partido se cuentan: Jorge Prieto Laurens, Rafael Pérez Taylor, Miguel Torres, Gabriel García Rojas, etcétera. Este partido apoyó a De la Huerta; el fin de la asonada marcó el fin del partido.

²⁴⁸ El Partido Comunista Mexicano se fundó el 24 de noviembre de 1919.

²⁴⁹ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *op. cit.*, pág. 42.

1926, cuando se establece la fracasada²⁵⁰ Alianza de Partidos Socialistas de la República, comparecen a su convención un total de 257 agrupaciones políticas, entre partidos locales y regionales, clubs, ligas, uniones, frentes y comités.²⁵¹

La inmensa mayoría de los partidos políticos locales y regionales, que en su área intentaban cumplir funciones electorales, carecían en todo caso de una verdadera estructura partidista. No tenían por lo general ni estatutos ni programas y, en algunos casos, ni principios.

A pesar de lo anterior, sí existieron partidos políticos locales que llegaron a tener gran importancia y trascendencia como el Partido Socialista del Sureste que inicialmente en el año de 1916 año de su fundación por Salvador Alvarado se llamó Partido Socialista Obrero; al año siguiente, Socialista de Yucatán y, por fin, en 1918, Socialista del Sureste, bajo la presidencia de Felipe Carrillo Puerto;²⁵² este partido mantuvo estrechas ligas con la CROM, e incluso propicia la formación de un partido nacional: el Laborista Mexicano.

Del Partido Nacional Revolucionario a la reforma política

Señala Pablo González Casanova que "el problema de control de los partidos era el del control de los caudillos".²⁵³ Obregón y Calles habían percibido el problema y la posibilidad del control. La muerte de Obregón abrió un espacio político que Calles, con su notable capacidad política y administrativa, supo llenar.

El establecimiento del Partido Nacional Revolucionario, representó en

²⁵⁰ Esta Alianza de Partidos Sociales de la República se formó con la finalidad principal de sostener la candidatura a la Presidencia de la República del General Obregón, postulación que éste no aceptó por la mencionada alianza. Siendo presidente y secretario de la Alianza figuraron Gonzalo N. Santos y Aurelio Briones.

²⁵¹ La lista completa puede consultarse en: Moreno, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo*, 21a. ed., México, B. Costa-Amic, Editor, 1970, págs. 70-78.

²⁵² Consúltese a este respecto: *Primer Congreso Obrero Socialista Celebrado en Motul, Estado de Yucatán*, México, CEHSMO, 1977, pág. 117 y *Segundo Congreso Obrero de Izamal*, México, CEHSMO, 1977, pág. 107

²⁵³ González Casanova, Pablo, *op. cit.*, pág. 42.

ese momento histórico un instrumento aglutinador, sintetizador de las distintas fuerzas, grupos, caciques, partidos y caudillos regionales emanados de la Revolución. "El PNR fue un partido de partidos regionales, de caudillos y políticos regionales".²⁵⁴ La convocatoria a la convención constitutiva del Partido Nacional Revolucionario se dirige...

El proemio de esta convocatoria, en su parte correspondiente dice:

"Nuestro llamado a la convención nacional de marzo, se dirige a todas las agrupaciones revolucionarias: a los grandes núcleos que representan y dirigen los intereses políticos de los Estados, lo mismo que a las agrupaciones distritales o municipales de aislada organización: a los partidos de programa revolucionario integral y a los que dedican estudio preferente a cuestiones particulares del agrarismo u obrerismo. A todas las ramas de la Revolución Mexicana en la amplia acepción del movimiento nacional que lucha por renovar la vida y mejorar los destinos de la patria".

Fueron agrupaciones políticas con diversas denominaciones, principalmente la de partidos políticos, las que conformarían al Partido Nacional Revolucionario.²⁵⁵ Habían sido atraídas al seno bajo la promesa del respeto a la autonomía de cada una de dichas agrupaciones. Pronto entraría en contradicción con el principio de la disciplina partidista:

El CEN (Comité Ejecutivo Nacional) del Partido predominante PNR (Partido Nacional Revolucionario) manejaba que cuando se utilizaba el término "disciplina" implica, en lo fundamental, la necesidad de que los partidos políticos locales acepten la guía del centro. Es el origen de una centralización, de una coordinación de políticas regionales indispensable a cualquier Estado moderno.

La primera contienda electoral a la que se presentó el PNR fue la presidencial de 1929, habiendo postulado como su candidato al Ingeniero

²⁵⁴ *Ibidem.* págs.40-46.

²⁵⁵ Este dato fue tomado de: Lajous, Alejandra. *op. cit.*, pág. 68.

Pascual Ortiz Rubio. La campaña presidencial de Ortiz Rubio sirvió para que el partido se lograra extender y penetrara hasta los más pequeños Municipios del país. Su estructura de Confederación de partidos locales y la disciplina caudillesca, hizo que la decisión en favor del candidato, los criterios, principios y programas del partido, emanados de su Comité Ejecutivo y del Jefe Máximo, descendieran en cascada hasta llegar a los más modestos afiliados de los más pequeños partidos locales agrupados al PNR.²⁵⁶ Fue Vasconcelos el gran opositor del Nacional Revolucionario; y me refiero al partido y no al candidato, porque Vasconcelos superaba en todos los aspectos al Ingeniero Ortiz Rubio. Ese proceso electoral fue la lucha de un personaje (Vasconcelos) contra una organización (el PNR); desde entonces este partido se presentó como invencible, como el partido del Estado, como el partido único.²⁵⁷

Las virtudes del PNR fueron obvias; para mejorarlas, en 1932 el partido realizó una convención a la que ya no citó a los partidos miembros. En 1933 hizo una reforma a los Estatutos. Los pequeños partidos regionales fueron liquidados, y el PNR se integró como partido nacional sin partidos; más centralizado y apto por regular desde el poder ejecutivo los movimientos políticos y electorales.²⁵⁸

En la propia exposición de motivos del proyecto de reformas a los estatutos del PNR, del 4 de diciembre de 1933, se establece que la célula del partido debía ser el individuo y no el club, partido u organización política.²⁵⁹

²⁵⁶ Véase: Lajous, Alejandra, "El Partido Nacional Revolucionario y la campaña vasconcelista", en *La sucesión presidencial en México*, México, UNAM-Nueva Imagen, 1981. pág. 55-77.

²⁵⁷ *Idem*.

²⁵⁸ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *op. cit.*, pág. 47.

²⁵⁹ En este documento se lee: ...Este fenómeno ha llevado al ánimo del Comité Ejecutivo Nacional la convicción de que es básico, para llegar a la consecución de las altas finalidades que se propone, lograr la unidad de acción de sus elementos integrantes; y como, por otra parte, no encuentra ningún motivo sustancial que justifique la existencia de los partidos políticos adherentes al Nacional Revolucionario actuando bajo denominaciones y tendencias diversas -ya que, si son miembros de un solo organismo, es lógico que deben coordinar sus esfuerzos y disciplinar su acción a una unidad de mando-establece con claridad meridiana, en los nuevos preceptos que consulta a la aprobación de la asamblea, que la célula del Partido es el individuo y no el club o la organización política y que sus órganos son exclusivamente, en su orden jerárquico: el Comité Directivo Nacional, el Comité Directivo de Estado o Territorio y el Comité Municipal.

Con éstos, los partidos locales y regionales prácticamente desaparecerían; algunos siguieron oponiéndose al PNR por un tiempo, pero su misma marginación del PNR los debilitó de tal modo que pronto de extinguieron.

Por su parte, el partido del Estado en 1938 cambió su denominación a Partido de la Revolución Mexicana; se modificó con los nuevos estatutos la afiliación directa y se regresó a la estructuración indirecta, pero ya no a través de los partidos regionales, sino de sectores organizados, siendo los primeros la CTM y la CNC. En 1946 nació el PRI (Partido Revolucionario Institucional) como legítimo heredero del PNR Y del PRM; previamente se había expedido una nueva ley electoral (31 de diciembre de 1945) que había de servir como base jurídica para la reorganización del partido del Estado. Los supuestos y objetivos de esa ley fueron, entre otros: Que los partidos políticos no fueran dos sino tres, para que la oposición no se diera directamente entre el partido del Estado y otro de la oposición; desalentar el nacimiento de partidos pequeños; que no fueran partidos locales o regionales, sino nacionales, para evitar la formación de núcleos de poder difíciles de controlar; que los partidos de la oposición no se subordinarán a organizaciones internacionales ni asociaciones políticas extranjeras; que los partidos se registraran ante la Secretaría de Gobernación para efectos de control, etcétera".²⁶⁰

Dentro del partido del Estado, se ha operado un proceso de centralización, por el cual la inmensa mayoría de los poderes se ha concentrado en el Comité Ejecutivo Nacional, y dentro de este órgano particularmente en su presidente, "quien realmente es nombrado y removido por el presidente de la República".²⁶¹

La situación de que el federalismo mexicano deba funcionar en un contexto dominado por un sistema de partido del Estado, ampliamente

²⁶⁰ Véase: González Casanova, Pablo, *op. cit.* pág. 58.

²⁶¹ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2ª ed., México, Siglo XXI, 1979, pág. 90.

hegemónico y en el cual todas las decisiones trascendentes se toman en el centro y particularmente por una persona, introduce importantes factores centralizados que inhiben el cabal desarrollo de la autonomía de las entidades federativas y que por tanto atrofian el funcionamiento del Estado federal.

Desde 1946 a la fecha, la existencia de los partidos políticos locales o regionales ha sido realmente nula. Los conflictos político sociales de 1958-59 (ferrocarrilero), 1964 (médico) y 1968 (estudiantil) etcétera, propiciaron la formación de grupos y asociaciones políticas en el interior de la República que se han llegado a dar el nombre de partidos pero que han actuado en forma clandestina o, por lo menos, no han obtenido un registro legal.

De conformidad con la legislación electoral de las entidades federativas vigente hasta el año de 1970, 27 Estados aceptaban la existencia de partidos políticos locales o estatales reglamentaban los requisitos y procedimientos para su legal constitución,²⁶² a pesar de lo cual, hasta donde sabemos, los registros no se produjeron.

Algunos partidos políticos nacionales a los que recientemente se les otorgó registro condicionado al resultado de las elecciones, han debido precisamente iniciar sus actividades políticas en las entidades federativas, con el fin de conseguir adeptos o afiliados, pues de acuerdo con el Artículo 27, fracción I de la LOPPE, es indispensable para obtener el registro como partido político nacional el contar con tres mil afiliados en cada una, cuando menos de la mitad de las entidades federativas. A pesar de ello, las células locales de los presuntos partidos políticos nacionales no han tenido en lo general un comportamiento electoral ni siquiera parecido al que deber tener un partido político local.

²⁶² La legislación local electoral de donde se obtuvo este dato fue consultada en recopilación *Sistemática electoral de la República Mexicana*, de Toro Calero, Luis del, México, 1970. El único estado de la Federación que no aceptaba partidos políticos locales era Zacatecas.

El proceso de la llamada "reforma política", auspiciada por el presente régimen, y entendida como respuesta a la crisis de finales de 1976, ha sido la más reciente y la mejor oportunidad que hasta ahora se ha presentado, para que las entidades federativas provean el refuerzo de su autonomía política y jurídicamente posibiliten la creación de partidos y asociaciones políticas locales: La intención de los autores de la reforma política fue que este intento de apertura democrática rebasara los límites de la Federación, para extenderse y penetrar en las entidades federativas y en los Municipios. La adición de un último párrafo a la, Fracción III del Artículo 115 de la Constitución Federal, que exige que en la elección de las legislaturas locales se introduzca el sistema de diputados de minoría y en los Municipios más poblados las fórmulas de la representación proporcional, hacen evidente esta intención.

Desafortunadamente la mayoría de las entidades federativas no recibió con un auténtico espíritu de apertura democrática el proceso de la reforma política. En cuanto a los partidos políticos locales del panorama general de la legislación electoral local se desprenden los siguientes datos:

a) Nueve Estados de la Federación no aceptan la existencia de partidos políticos locales. Los procesos para la elección de gobernador, legislatura y ayuntamientos se dan solamente con la participación de los partidos políticos nacionales. Estos nueve Estados son: Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

b) Cinco Estados aceptan, no sólo la existencia de partidos políticos locales, sino también de asociaciones políticas locales; ellos son: Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Sonora y Tlaxcala.

c) Catorce Estados aceptan la existencia de partidos políticos locales, pero no de asociaciones políticas locales son: Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.

d) Los Estados de Campeche, Puebla, y Yucatán aceptan la existencia

de asociaciones políticas locales, pero no de partidos políticos. A este respecto debe considerarse que estas asociaciones no pueden participar por sí mismas en procesos electorales locales. Solamente pueden participar en las elecciones locales mediante un convenio de incorporación a un partido político nacional.

e) Como es natural, algunos Estados establecen requisitos para el registro y constitución de partidos políticos locales menos difíciles de cumplir que otros; por ejemplo los Estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Sonora y Tlaxcala prevén en cuanto al número mínimo de afiliados del partido en todo el territorio del estado, cifras que van de los mil a los diez mil asociados. Los Estados que menos afiliados requieren para el registro del partido son Baja California Sur con mil y Colima con dos mil. Por otra parte, hay Estados que exigen tan grande número de afiliados que sería extraordinariamente difícil conseguir el registro. En este caso está el estado de Hidalgo que exige no menos de 50 mil afiliados en la entidad. Este dato debe contrastarse con lo que se exige para el registro de un partido político nacional, que es de 65 mil en toda la República.²⁶³

f) Por lo que se refiere a requisitos de afiliación para la constitución de asociaciones políticas locales, en la mayoría de los Estados el número mínimo de asociados es entre 500 y mil. Es excepcional el caso del estado de Puebla que exige seis mil; mucho más de lo que varias entidades federativas piden para el registro de partidos políticos locales. A este respecto, debe recordarse que Puebla no acepta la existencia de partidos políticos locales.

g) La realidad es definitivamente desconsoladora: después de revisar detalladamente los periódicos oficiales de las 31 entidades federativas en el

²⁶³ Los mínimos en cada estado son los siguientes: Baja California: siete mil 500 afiliados; Mexicali: dos mil 500; Tijuana: dos mil 500; Ensenada: mil 500; Tecate mil; Baja California Sur: 500 asociados en cada municipio, mínimo en 2/3 partes del total de Municipios; Coahuila: 200 afiliados en cada uno de los Municipios, mínimo en 2/3 partes del total, que no sean menos de cinco mil afiliados en el estado; Colima: dos mil afiliados que sean nativos o con residencia en el estado un año; Chiapas: 250 afiliados en cada municipio, mínimo en la mitad del total de Municipios. No pudiendo ser menor el número a cinco mil afiliados en el estado; Chihuahua: 300 afiliados en cada municipio, cuando menos en número de quince mil; en las 2/3 partes del estado; Durango mil afiliados en cuando menos c/u de los Municipios. En las 2/3 partes del total de Municipios, mínimo 25 mil; afiliados en el estado; Guanajuato: mil afiliados en cuando menos c/u de la mitad de Municipios; Guerrero: 400 afiliados en c/u de cuando menos las 2/3 partes de Municipios, no menos de 30 mil en la entidad; Hidalgo: mil afiliados en cuando menos las 2/3 partes de los Municipios, no menos de 50 mil en la entidad; Michoacán: 200 afiliados en c/u de cuando menos las 2/3 partes de los Municipios; México: 250 afiliados en c/u de cuando menos las 2/3 partes de los Municipios, no menos de 30 mil en la entidad, Nuevo León: 500 afiliados en c/u de cuando menos las 2/3 partes de los Municipios; Querétaro: 500 afiliados en c/u de cuando menos las 2/3 partes de los Municipios, no menos de siete mil quinientos; San Luis Potosí: mil afiliados en cada distrito electoral, no menos de doce mil; Sonora: dos mil asociados en cuando menos 2/3 partes de los Municipios, no menos de diez mil; Tlaxcala: 100 afiliados en cada municipio no menos de cuatro mil quinientos miembros; Veracruz: 1% de habitantes de cada municipio.

periodo 1978-1982, toda vez que de acuerdo con la legislación electoral los registros de los partidos y asociaciones políticas locales deben publicarse en el periódico oficial correspondiente, se encontró que:

1.-Sólo existen dos partidos políticos locales registrados en toda la República: El Partido del Pueblo Mexicano²⁶⁴ y el Partido Revolucionario de los Trabajadores.

A estos dos partidos se les otorgó registro condicionado en el estado de Baja California Sur. Estos dos partidos se han presentado también como partidos políticos nacionales. El PPM no ha podido conseguir su registro y el PRT lo obtuvo condicionado en 1981. En virtud de tener registro condicionado no está facultado para participar en elecciones locales, razón por la cual fue perfectamente legítimo su registro como partido político local.²⁶⁵

2.-En 1979 solicitó su registro como partido político local, ante la Comisión Electoral del estado de Colima el Partido Independiente Constitucionalista de Colima. El registro le fue negado por no haber demostrado contar con sus dos mil afiliados”.²⁶⁶

En todo caso la ausencia en el registro de partidos políticos locales no indica que en los Estados de la Federación no exista disidencia política, pues es un hecho palpable que la hay. De esta manera las causas de esta situación podrían ser:

“a) Que toda la disidencia local haya sido capturada por los partidos políticos nacionales de la oposición.

b) Que los grupos políticos de las entidades federativas no deseen registrarse como partidos políticos por temor de ser controlados y, mediatizados, prefiriendo actuar clandestinamente como grupo de presión.

c) Que los grupos políticos de las entidades federativas a pesar de desear obtener su registro como partidos políticos no reúnan los requisitos que la legislación establece para tal objeto, entre otros aspectos”.

²⁶⁴ El Partido del Pueblo Mexicano se fundó en septiembre de 1977 pretendiendo ser partido político nacional. Su ideología es Marxista- Leninista y surgió como fracción del Partido Popular Socialista.

²⁶⁵ El Partido Revolucionario de los Trabajadores, de ideología trotskista, fue fundado en septiembre de 1976.

²⁶⁶ Publicado en el periódico oficial del estado de Colima el 13 de octubre de 1979.

Es indudable la importancia que el partido del Estado ha tenido en el proceso de modernización de nuestro país, pero también es indudable que el PRI quiere seguir cumpliendo una misión histórica en México debe producirse en él una reforma programática y estructural tendiente a conseguir una mayor democratización que deberá proyectarse y extenderse a todo el aparato político del Estado. Las crisis del sistema político son cada vez más frecuentes y más profundas y en el orden federal se han manifestado en guerrillas y terrorismo en varios Estados de la República (Guerrero, Jalisco, DF); movimientos estudiantiles (Morelia, Puebla, Monterrey, Sinaloa, Veracruz, etcétera.); ocupación de tierras y movimientos de las comunidades indígenas; la insurgencia municipal que se ha demostrado en las distintas tomas de alcaldías y en las crisis de gobierno de varias entidades federativas que han determinado la caída de gobernadores.²⁶⁷

En lo externo, el sistema deberá permitir la formación de partidos políticos locales en las entidades federativas que efectivamente representen a sectores importantes de la comunidad y que por la vía democrática y bajo una perspectiva de coordinación y colaboración luchan por los intereses de sus Estados.

Si uno de los presupuestos de la democracia es que existan hombres y mujeres que piensan con un esquema mental democrático, para que el Estado federal siga existiendo es indispensable reforzar la vocación federalista del pueblo y sus gobernantes.

Conclusiones

Esta parte de la historia nos permite apreciar que a 10 años que transcurrieron el sistema político se quebrantó con la representación del Partido Oficial del Sistema Mexicano; y hoy al año 2004, la situación política

²⁶⁷ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *op. cit.*, pág. 73.

del país cambio radicalmente al haber sido designado por electo como presidente de la República Mexicana un representante de un partido de oposición que durante mas de 60 años representaba la primera minoría nominado por el PAN (Partido Acción Nacional) lo cual rompe con el Sistema Político Tradicional que dominó al país desde su primera contienda electoral de 1929, cuando se postuló al Ing. Pascual Ortiz Rubio, emanado del Partido Nacional Revolucionario, que es el Origen del PRI (Partido Revolucionario Institucional); por lo que esto representa un valuarte en la historia ya que no existe el control político del Partido con el Presidente de la República, ni su preeminencia en el Congreso de la Unión, por lo que con estos elementos, existe la posibilidad que se desaparezca o disminuya la centralización del Poder y sean limitadas las facultades del Poder Ejecutivo.

En relación a la primera reflexión que hicimos sobre los partidos políticos, ya señalábamos que el funcionamiento y operatividad de las instituciones jurídicas y políticas del estado, dependen grandemente del sistema de partidos políticos existentes en el país y que tengan actividad política que impulsen la actividad del pluralismo político auténtico que hoy en día está viviendo México; ya que en gran medida hemos superado esquemas bipartidistas, ya no existe el Partido Único, y oficial, por lo que ya no se vive el sistema de un partido predominante.

Actualmente se vive una democracia auténtica, ya que también se dio el cambio en algunas entidades federativas como lo son:

Yucatán

Jalisco

Baja California Sur

Aguascalientes

Querétaro

Chihuahua

San Luis Potosí

Además, de que nuestra legislación, tanto federal como local en materia electoral, cuenta con mecanismos democráticos que garantizan la imparcialidad de las elecciones en procesos electorales.

2.10 EL FEDERALISMO EN LA ACTUALIDAD”²⁶⁸

Propósito del Federalismo hoy.

El Federalismo debe ser competitivo: el sistema federal libera a los productores de cada región para ejercer la salida hacia jurisdicciones en las que los gobiernos se desempeñen mejor.

El federalismo es el detonador del desarrollo porque obliga a los gobiernos locales a competir y mejorar su gestión.

Solidario: el sistema federal debe asegurar que ningún habitante del país se encuentre en desventaja frente a otros con similares habilidades, por el sólo hecho de su localización territorial.

El federalismo es el detonador del desarrollo porque obliga al gobierno federal a cumplir con una labor compensatoria, asegurando la integración de los mercados internos.

El Federalismo impacta la vida cotidiana de los ciudadanos

- En la opinión pública ciudadana, el régimen federal es irrelevante.
- La provisión de bienes y servicios públicos a nivel local se toman como una exigencia y son considerados como productos del esquema Estatal y Federal.
 - Seguridad
 - Agua potable
 - Educación básica
 - Salud

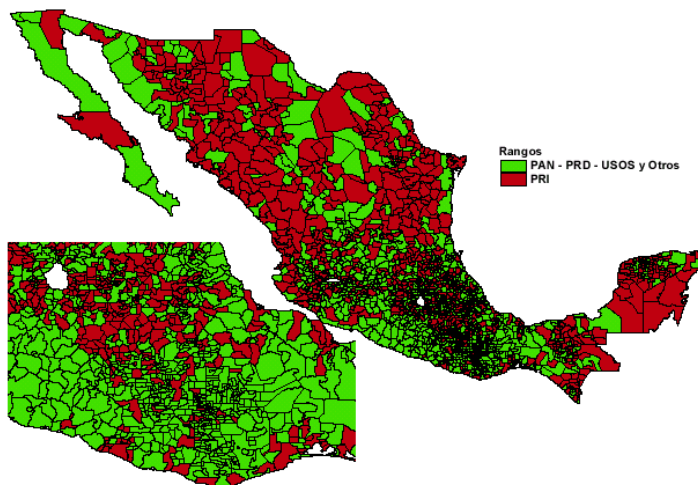
²⁶⁸ DÍAZ CAYEROS, Alberto, *Preparado para el evento patrocinado por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. y la Fundación Friedrich Naumann, México D.F., Club de Industriales*, Marzo de 2004.

- Red carretera
- Urbanización
- Entre otros servicios

Efectividad del Federalismo depende de gobiernos responsables



La Hegemonía del PRI se ha erosionado aceleradamente...



...pero los ciudadanos no han visto los beneficios de la alternancia

- Los gobiernos estatales y municipales tienen más recursos que nunca antes, pero son más dependientes.

- Gasto social descentralizado ha tenido efectos mínimos en la mejoría de los servicios y bienes públicos, en las zonas más empobrecidas.

- No existe evidencia de mejor desempeño del gobierno local cuando hay alternancia (o por filiación política).

- Los presidentes municipales no tienen objetivos claros, ni asignan recursos conforme a las prioridades que ellos mismos reportan, porque las asignaciones con que cuentan y sus ingresos no les alcanzan.

El Problema de fondo es el diseño del Federalismo Mexicano

- Constitución: no se puede confiar en los Estados

- Impuestos asignados al gobierno federal si impiden libre flujo de mercancías

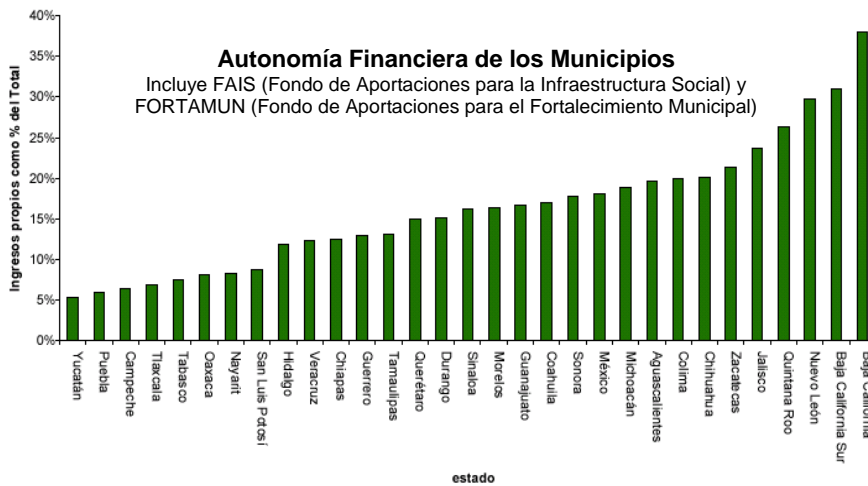
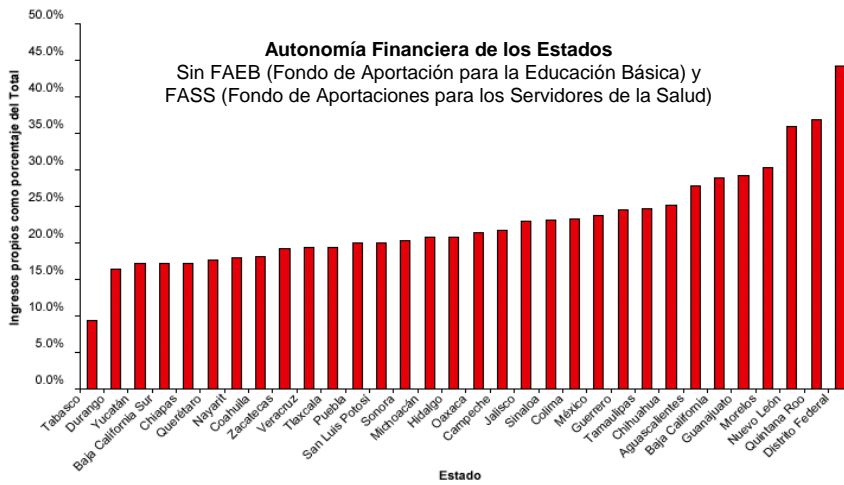
- Ley de Coordinación Fiscal (1953, 1980)

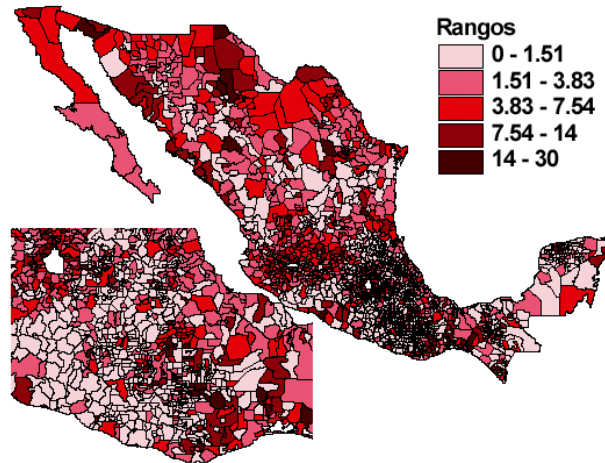
- Reforma 1983 al Art. 115 uniformó el régimen interno municipal

- Aportaciones (1998) obedecen a inercia histórica

- No hay visión del objetivo del federalismo desde el punto de vista ciudadano

No hay Autonomía Fiscal





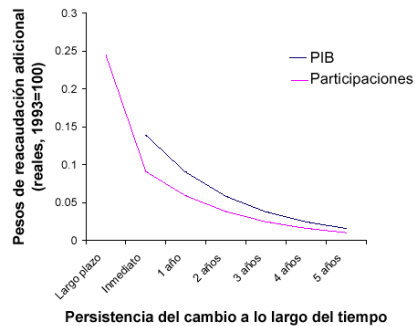
Debilidad de la recaudación

Predial promedio: 3.1

- + 0.86 si se cobra directamente
- 0.41 si se actualizan los valores catastrales
- - 0.57 si se depende en participaciones un 10% adicional
- + 0.54 si es gobernado por el PAN (comparado al PRI)
- + 0.30 si se tienen 1000 dólares adicionales de PIB per capita
- 0.81 con una desviación estándar mayor marginación

Ingresos Estatales Propios

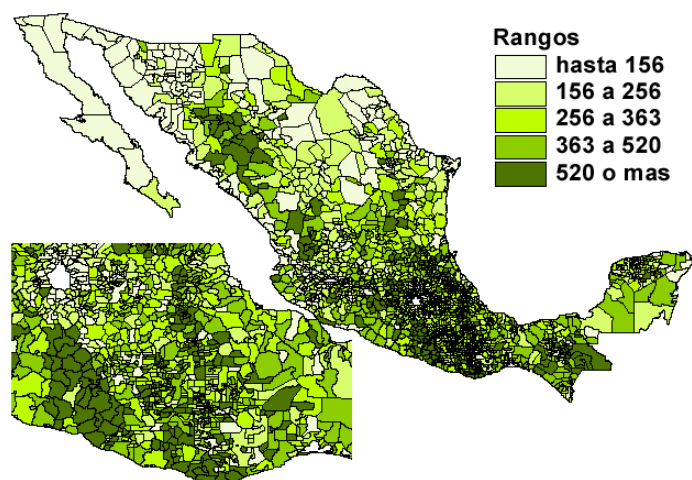
Simulación del Efecto de 10 pesos adicionales de PIB o 1 peso adicional de Participaciones sobre la Recaudación



36% menos de ingresos propios si es gobernador por el PAN (Respecto al PRI)

El problema fundamental del País radica en su dispersión y su débil fiscalización.

Distribución del Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social.



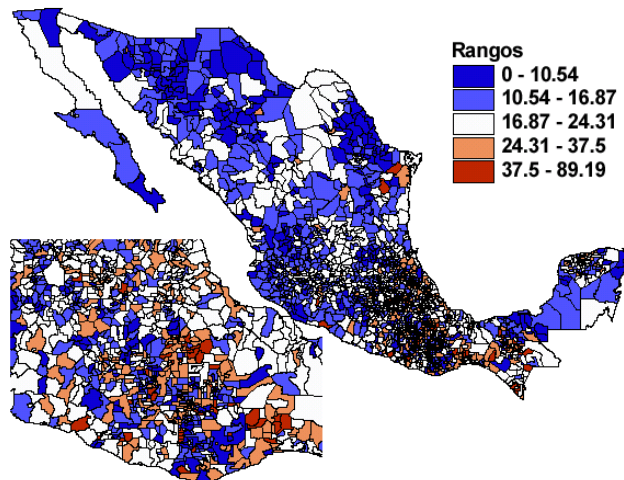
La asignación fue más focalizada en 2002 que en años anteriores

Fondo de Infraestructura Social	Elasticidad Año Anterior	Semi-elasticidad CONAPO
1997 (Ramo 26-FDSM)	0.906	-0.068
1998	1.116	0.153
1999	0.988	0.064
2000	0.993	0.076
2001	1.003	-0.001 (n.s.)
2002	0.945	0.086

Ni tampoco existe una clara rendición de cuentas sobre cómo los gastan

- Desde el punto de vista estadístico, no parece haber relación entre gasto de FAIS y mejoría de indicadores censales
- No parece haber relación entre el gasto FAIS y los problemas centrales del municipio reportados por los gobiernos municipales
- No parece haber relación entre las prioridades de los presidentes municipales y sus carencias relativas de servicios públicos

FORTAMUN se reparte equitativamente, según población



Uso del FORTAMUN

Uso del FORTAMUN por pertenencia partidista del municipio

	PAN	PRI	PRD	U y C	Otro
--	-----	-----	-----	-------	------

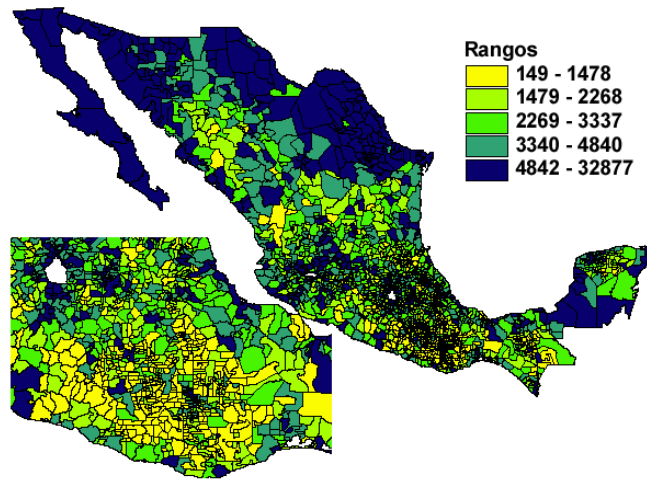
Seguridad pública	39.02	39.65	42.08	10.93	42.37
Deuda pública	8.29	7.15	6.62	1.55	4.70
Obra pública	35.71	36.92	39.64	78.53	40.08
Inversión	1.70	1.18	1.44	1.43	1.80
Servicios generales	9.82	10.53	7.18	3.48	5.05
Otro	4.45	3.78	2.61	0.96	2.47

Efectos de la falta de rendición de cuentas local: sesgo de cabecera

Cobertura de Servicios Públicos Según Encuestas Municipales

	Cobertura 2001			Cobertura 1994			Diferencia entre encuestas			Correlaciones	
	Cabecera	Resto	Brecha	Cabecera	Resto	Brecha	Cabecera	Resto	Brecha	Cabecera	Resto
Rastros	51.2	19.8	-31.4	33.3	6.7	-26.6	17.9	13.1	-4.8	0.7011	0.334
Drenaje	62.1	35.4	-26.7	51.3	20.2	-31.0	10.8	15.2	4.3	0.6235	0.513
Mercados	46.8	20.4	-26.4	33.9	6.2	-27.7	12.9	14.2	1.3	0.5787	0.285
Transito	49.3	30.2	-19.1	33.7	13.9	-19.8	15.6	16.3	0.7	0.5441	0.345
Pavimentación	57.1	32.9	-24.2	43.2	14.9	-28.3	13.9	17.9	4.1	0.5248	0.339
Basura	76.8	54.1	-22.7	65.1	27.3	-37.8	11.8	26.9	15.1	0.3700	0.297
Parques	67.4	45.8	-21.6	62.2	20.9	-31.3	15.2	24.9	9.7	0.3122	0.244
Agua	78.1	61.5	-16.6	79.6	55.5	-24.1	-1.6	6.0	7.5	0.2733	0.344
Alumbrado	79.8	63.5	-16.3	78.0	53.0	-25.0	1.8	10.5	8.7	0.2252	0.283
Transporte	73.5	55.6	-18.0	59.4	38.8	-20.7	14.1	16.8	2.7	0.2237	0.219
Limpia	68.6	50.2	-18.4	58.6	27.7	-30.9	10.0	22.5	12.5	0.2193	0.137
Seguridad	76.7	60.4	-16.2	73.6	48.4	-25.2	3.1	12.0	9.0	0.1892	0.127
Panteones	83.0	73.2	-9.8	84.8	57.9	-26.9	-1.9	15.3	17.1	0.0809	0.15

Reto para el futuro del Federalismo: heterogeneidad y compensación



CAPÍTULO 3

La Materia Administrativa en los Tres Niveles de Gobierno

- 3.1 [Órganos de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.](#)
- 3.2 [Proceso de Centralización del Federalismo.](#)
- 3.3 [Distribución de las Facultades de las Entidades Federativas, Artículos 116, 117, 118, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.](#)
- 3.4 [Ingresos del Estado de Jalisco y Participaciones Federales.](#)
- 3.5 [Descentralización Administrativa.](#)
- 3.6 [Estado Actual del Poder Tributario Federal.](#)
- 3.7 [Relaciones Fiscales entre Federación, Estados y Municipios.](#)
- 3.8 [Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios.](#)

3.1 ÓRGANOS DE GOBIERNO FEDERAL, LOCAL Y MUNICIPAL.

LA COMPETENCIA: a) FEDERAL, b) LOCAL, Y c) MUNICIPAL.²⁶⁹

a) *El gobierno de la Federación*

Se ejerce a través de los poderes federales, previstos en los artículos 50 al 107 de la Constitución de la República, y que son:

El Poder Legislativo

Está integrado por un Congreso Federal que se divide en dos Cámaras, la de Diputados, que representa a la Nación (Arts. 50, 51 Y 52, constitucionales), y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal (Art. 56, de la Constitución).

Sucintamente la competencia del Poder Legislativo podríamos resumirla de la siguiente forma:

La competencia del Poder Legislativo primordialmente se reconoce en materia de iniciativa y formación de leyes, artículos 71, 72 y 73, fracciones VI, VII, VIII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIV, XXV, XXIX, XXIXIB, XXIXC, XXIXD, XXIXE, XXIXF, XXIXH y XXX.

Además de lo anterior el Congreso de la Unión tiene facultades para actuar en otros aspectos importantes previstos en el artículo 73, la Cámara de Diputados tiene las facultades exclusivas que establecen los artículos 74 y 75 y la Cámara de Senadores las facultades exclusivas a que se refiere el artículo 76 de la Constitución.

El Poder Ejecutivo

²⁶⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel *Teoría General Del Derecho Administrativo*, Primer Curso, Ed. Porrúa, Ed.13ª, México, 1997.

Reside en el Presidente de la República (Art. 80 constitucional), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado (Arts. 90 y 92, de la Constitución), por la Procuraduría General de la República (Art. 102 constitucional (y por el Gobernador del Distrito Federal hasta 1997 (Art. 73, fracc. VI y Art. 122 de la Constitución), así como por los Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (Art. 90 y 93).

Comentario [GB1]: Lic. Esta fracción fue derogada el 22-08-96

El Poder Judicial Federal²⁷⁰

Por lo que hace a la administración del Poder Judicial Federal, se inserta en la Constitución un nuevo órgano que se denomina Consejo de la Judicatura Federal, que descargará de funciones administrativas al Pleno del más alto Tribunal de la República; y lo que es más importante a nuestro juicio, es que establece la carrera judicial.

El Consejo General de la Judicatura, es un órgano que según algunos autores, surgió en España en la década de los años 20's, pero que no se consolidó sino hasta después de la Constitución de 1978. También existe este tipo de órgano administrador de los poderes judiciales en Francia, en Italia, en América Latina en Argentina, Costa Rica y en otros países.

En opinión de distinguidos profesores de Derecho Procesal, el Consejo General del Poder Judicial Federal en México, fue tomado del modelo español y del costarricense.

El Poder Judicial Federal, previsto en el Capítulo IV de la Constitución "Del Poder Judicial Federal", artículos 94 a 107, sufrió una profunda reforma según Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

El Consejo de la Judicatura Federal, está integrado y previsto como

²⁷⁰ Artículo 94 de la Constitución y 19 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

sigue:

“ARTÍCULO 100.-La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente”.

b) La competencia local o de las entidades federativas

Comentario [GB2]: Aquí faltan 3 renglones, falta confirmar si se eliminan.

Está prevista en los artículos 40, 41 y 115 a 124 de la Constitución. En las entidades federativas encontramos también sistemáticamente los tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Legislativo lo constituye el Congreso local, integrado por diputados locales de elección popular directa. En México no existen senadores locales, como en ciertas entidades federativas de los Estados Unidos de América, por ejemplo, el Estado de Texas, cuyo Congreso local está formado por diputados y senadores.²⁷¹

El Ejecutivo, que se deposita en el gobernador de elección popular directa, quien cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian.

El Judicial, integrado por un Tribunal Superior de Justicia que puede tener Salas Colegiadas o Unitarias y Juzgados de Primera Instancia, Menores, Civiles y Penales y Juzgados de Paz.

Recientemente se reformó el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar una serie de principios que comentaremos al estudiar el gobierno de las entidades federativas.

c) La competencia municipal

Prevista en el artículo 115 constitucional, el gobierno municipal está a cargo del Ayuntamiento, cuerpo colegiado de elección popular directa que realiza fundamentalmente funciones administrativas, en algunos casos tiene facultad de iniciativa de leyes y en algunos otros cuentan con juzgados municipales. No se puede apreciar en detalle esta competencia, porque la legislación local municipal es muy diversa.

La organización federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los Estados. La organización federal mexicana no es igual a la organización

²⁷¹ *The Texas House of Representatives*. Ed. del Congreso del Estado de Texas, Austin, Texas, 1969, pág. 4.

federal norteamericana o a la organización federal alemana, o a otros Estados federales.

Hay Estados, como el nuestro, que están organizados desde el punto de vista constitucional en una Federación constituida por los Estados de la Federación y el Distrito Federal; pero, a la vez que existe la Federación, los Estados de la Federación son autónomos para organizar su régimen interno y, dentro de las entidades federativas, la forma de organización político-administrativa base de la división territorial es el municipio, según lo establece el artículo 115 de la Constitución. Tenemos así que en nuestro Estado Federal hay tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

En México la distribución de poderes y competencias entre los tres niveles de gobierno federal, estatal, local y municipal, se ha dado desde la creación del Estado Federal, sin embargo, en fechas recientes se ha tratado de fortalecer a las entidades federativas y al municipio mediante reformas a los artículos 115 y 116 de la Constitución, y específicamente la transferencia de importantes facultades al municipio en la reforma constitucional al artículo 115 publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 3 de febrero de 1983.

3.2 PROCESO DE CENTRALIZACIÓN DEL FEDERALISMO²⁷²

Centralización Federal a partir del Presidencialismo y la Jefatura del Partido Político Dominante

El federalismo mexicano se encuentra institucionalizado en un régimen político que, de acuerdo con nuestra Constitución vigente, es presidencial. Sin embargo, debido al ejercicio del mando que en ocasiones va más allá de lo que la misma Constitución establece, se pudiera decir, que en realidad es un régimen presidencialista.

El régimen federalista se encuentra limitado por el papel protagónico del presidencialismo y en muchas ocasiones la centralización del poder, no solamente a través del Ejecutivo, sino que también por los otros dos poderes (Legislativo y Judicial) lo que ha ocasionado que las atribuciones que debieran tener los Estados se vean limitadas.

En el interior de la República surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación política fiscal y financiera a favor de los gobiernos locales. Reclaman el respeto a la autonomía de las entidades federativas y solicitan que los esquemas de la administración central sean revisados para conseguir una más justa distribución de los beneficios.²⁷³

El presente trabajo tiene como finalidad analizar las facultades del Ejecutivo, y la forma como se ha venido dando la centralización del poder, así como las facultades adquiridas por el Poder Legislativo, obviamente todas éstas en perjuicio de los Estados.

Federalismo y otros términos afines (por ejemplo: federal), se emplean generalmente para describir un modo de organización que vincula a

²⁷² VALDES FLORES, Gelacio, *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, Ed. Especial del Senado de la República, México, 2003, págs. 224-233.

²⁷³ *Idem.*

unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante la distribución del poder entre el gobierno general y central y los gobiernos constitutivos que tienen por objeto proteger la existencia y la autoridad de todos los gobiernos. Al exigir que las directrices políticas básicas sean formuladas y puestas en práctica mediante alguna forma de negociación, el sistema permite que todos participen en los procesos de adopción y ejecución de las decisiones.²⁷⁴

El federalismo, concebido en el sentido social más amplio, hace referencia a la vinculación entre el pueblo y las instituciones establecidas por consentimiento mutuo, sin pérdida de su identidad individual, como la forma ideal de organización social.

El federalismo ha sido concebido, por una parte, como un medio de unir a un pueblo, ya ligado por vínculos de nacionalidad, mediante la distribución del poder político entre las unidades constitutivas de la nación. En estos casos los Estados que integran el sistema federal son partes del todo nacionales, y el federalismo conduce invariablemente al desarrollo de un gobierno nacional fuerte que opera en contacto directo con el pueblo al que sirve, lo mismo que los gobiernos constitutivos.

El sistema norteamericano, prototipo de los sistemas federales modernos, se basa en considerarlo como una unión nacional no centralizada, ligada por el derecho interno, con un gobierno general superior a los gobiernos de los Estados constitutivos.

La no centralización garantiza, sea cual fuere la distribución de ciertos poderes entre el gobierno federal y los constituyentes, la imposibilidad de privar a ninguna de las partes del derecho de participar en las actividades gubernamentales nacionales y actuar unilateralmente, con un alto grado de

²⁷⁴ *Ibidem*, pág. 227.

autonomía, en las esferas en las que les autoriza a hacerla la Constitución, incluso en relación con cuestiones decisivas y en cierta medida en oposición a la política nacional, ya que sus poderes son efectivamente irrevocables.

El Poder Ejecutivo

El concepto de "poder" implica la idea de actividad, fuerza, energía o dinámica. Desde este punto de vista, cuando tal actividad, fuerza energía o dinámica se despliegan por el Estado a través de sus múltiples órganos, se está en presencia del "poder público" que es un poder supremo de imperio, de mando o de gobierno que subordina, somete o encauza a todos los entes individuales y colectivos que dentro del territorio estatal existen y actúan.

El poder público del Estado es *uno e indivisible* y por tanto, no existen "tres" poderes como suele decirse, sino *tres funciones* en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado. Una de esas tres funciones es la ejecutiva, que suele impropriamente designarse como "Poder Ejecutivo", equivalencia terminológica que, por lo demás, ha adquirido carta de naturaleza en el lenguaje jurídico y político empleándose en la legislación, la doctrina, la jurisprudencia y la postulación profesional. Tomando en cuenta esa equivalencia obviamente se infiere que por "Poder Ejecutivo" se entiende la "función ejecutiva" a través de la cual se ejerce, en coordinación e interdependencia con legislativa y jurisdiccional; el poder público o de imperio del Estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro unitario y sistematizado.²⁷⁵

El Poder Ejecutivo, en su acepción funcional, suele adjetivarse también con la denominación de "poder administrativo", es decir, de función

²⁷⁵ *Idem*, pág. 229.

administrativa del Estado. Como toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de "acto administrativo". Este acto, según sus atributos esenciales, presenta sustanciales diferencias respecto de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos jurisdiccionales por la otra. Estas diferencias lógicamente repercuten en la distinción entre el Poder Ejecutivo como función pública y los poderes legislativos y jurisdiccionales bajo la misma conceptualización. El Poder Ejecutivo se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presentan las notas contrarias a las de la ley, es decir, son actos *concretos, particularizados e individualizados*. El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellas sean protagonistas.²⁷⁶

Además, la responsabilidad del Ejecutivo comprende la representación internacional del Estado, por lo mismo quien ocupa el cargo es identificado como jefe de Estado. Estas atribuciones -de gobierno y de Estado- se traducen para la población en una serie de actos de mando con contenido político de especial relevancia.

En la Constitución de Apatzingán de 14 de octubre de 1814, el Ejecutivo, en su implicación no funcional sino orgánica, se designó con el nombre de Supremo Gobierno compuesto de tres individuos "iguales en autoridad". Este órgano tripersonal debía estar auxiliado por tres secretarios cuyos respectivos ramos eran el de guerra, el de hacienda y el de gobierno propiamente dicho y los cuales duraban en su encargo cuatro años.

²⁷⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa 2002 págs. 728-730.

Es sabido que este importante documento constitucional, no tuvo vigencia atendiendo a la situación fáctica en que nuestro país se encontraba.

En los Tratados de Córdoba, el Poder Ejecutivo se depositó en una regencia integrada por tres personas designadas por la junta provisional "de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto".²⁷⁷

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, simplemente dispuso que el "supremo Poder Ejecutivo" se depositaría "en el individuo o individuos" que la Constitución señalare, estableciendo en su artículo 16 el cuadro competencial del Presidente de la República formado por las facultades administrativas, políticas y de colaboración legislativa.

La Constitución Federal de 1824 depositó dicho poder en un solo individuo, debiendo durar en el cargo respectivo cuatro años. Imitando a la Constitución norteamericana, dicha Constitución creó la Vicepresidencia, en cuyo titular debían recaer "en caso de imposibilidad física o moral del Presidente", todas las facultades y prerrogativas de éste.²⁷⁸

El centralismo, bajo la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, así como los proyectos constitucionales de los años de 1840 y 1842, no establecieron ya la Vicepresidencia. Sin embargo, los dos ordenamientos centralistas mencionados confirieron la suplencia personal y definitiva del Presidente al que fuese del Consejo de Gobierno, según la Constitución de 1836, este Consejo debía estar compuesto de 13 miembros, entre los que necesariamente debía haber dos eclesiásticos y dos militares, y conforme a las Bases Orgánicas de 1843, estaba formado por 17 vocales nombrados por todos ellos por el Presidente.

Al restaurarse la Constitución Federal, de 1824 por el Acta de

²⁷⁷ *Idem.*

²⁷⁸ *Idem*, pág. 230.

Reformas de mayo de 1847, se suprimió la Vicepresidencia, cubriéndose la falta temporal del presidente por los medios establecidos en dicha Constitución.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 ya no se vuelve a pensar en el restablecimiento de la Vicepresidencia. Las *faltas temporales* del Presidente de la República y la *absoluta* mientras se presentara "el nuevamente electo", eran suplidas por el presidente de la Suprema Corte, según lo establecía el primitivo artículo 79 de la Constitución.

En lo que concierne al problema de la sustitución presidencial, el Constituyente de Querétaro se pronunció porque fuese el Congreso quien nombrara al sustituto, criticándose duramente los sistemas hasta entonces implantados en nuestras leyes fundamentales.²⁷⁹

Ahora bien, la distinción entre "órgano" y "Poder Ejecutivo federal", como función administrativa del Estado mexicano, lo encomiendan o confían a una sola persona. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo federal no es el Presidente de la República ni éste es su "jefe" como indebidamente suele llamársele, sino su único depositario y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública.

Por virtud de la unipersonalidad en la titularidad del órgano ejecutivo supremo estatal, en el Presidente se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas, no dependiente de la Asamblea Legislativa sino vinculado a ella en relaciones de interdependencia y cuyo ámbito goza de una amplia autonomía que lo releva al carácter de mero ejecutor de las decisiones congresionales, como son la ley y los decretos.²⁸⁰

El sistema presidencial unipersonal que establece la Constitución de

²⁷⁹ *Ibidem*, págs. 745-753.

²⁸⁰ *Ibidem*, pág. 232.

1917 está, jurídica y políticamente consolidado por estos principios fundamentales, a saber: el que prescribe la elección popular directa del Presidente, el que concierne a la irrevocabilidad del cargo respectivo y el que atañe a la relatividad de la responsabilidad de dicho alto funcionario administrativo. El primero de ellos, que someramente comentamos con anterioridad, justifica el de irrevocabilidad, pues, si la investidura del titular de la presidencia de la República emana de la voluntad mayoritaria del pueblo mexicano expresada en votación directa de los ciudadanos, sería absurdo que cualquier otro órgano del Estado, por más encumbrado que se suponga, como el Congreso de la Unión verbigracia, pudiese removerlo del citado cargo. Debemos, advenir sin embargo, que el principio de irrevocabilidad no implica que el Presidente no pueda renunciar a su puesto, siendo esta posibilidad muy limitada, ya que la renuncia debe basarse en causa grave que debe calificar dicho órgano legislativo (artículos 86 y 73, fracción XXVII). Tampoco entraña que el mencionado funcionario no pueda ausentarse temporalmente del ejercicio de sus funciones mediante la licencia que para este efecto le otorga el Congreso (artículo 73, fracción XXVI). Como se ve, en ambos casos la separación definitiva o temporal del Presidente queda sujeta a la estimación congresional, la cual no debe formularse oficiosamente sino previa petición fundada del propio funcionario, exigencia que corrobora el principio de irrevocabilidad. Por último, en lo que toca a la responsabilidad relativa del Presidente, que ésta sólo la contrae, durante el ejercicio de su cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículo 108 constitucional).

La radicación unipersonal del Poder Ejecutivo federal, los principios que la aseguran y la situación de hegemonía que aquélla y éstos demarcan, convierten al Presidente en una especie de "jefe de Estado" y "representante del pueblo" en el orden interno e internacional. De ahí que, conceptuándose como la persona que encarna a la nación, no puede ausentarse del territorio

donde ésta se sienta "sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente" (artículo 88 constitucional) prohibición que, por otra parte, involucra una obligación meramente declarativa, sin que su incumplimiento origine sanción alguna para el Presidente durante el desempeño de su cargo.²⁸¹

El Sistema Presidencial

Antecedentes

El 4 de julio de 1776 se firma la Declaración unánime de los 13 Estados Unidos de América, a través del Segundo Congreso Constitucional del 11 de junio de 1776. Donde se designó a John Adams, Thomas Jefferson, Benjamín Franklin, Roger Sherman y Roben Livingston a redactar la Declaración de Independencia. Posterior a esta declaración de independencia los Estados vivieron por un largo periodo al garete porque no se había establecido aún una Constitución que permitiera la unión real de los 13 Estados. Sólo 11 años después se redacta a través de la Convención Constitucional de 1787 la Constitución de los Estados Unidos de América, que entra en vigor en Norteamérica en 1789. Aquí nace la primera República federal moderna, que da pie a que se tome como experiencia para poder entender el desarrollo socioeconómico que se ha venido dando hasta ahora en el mundo.

En 1789 George Washington resultó ser elegido como el primer Presidente de Estados Unidos, cuyo objetivo básico fue mantener la unidad del país. Para ello trató de equilibrar a los federales y republicanos mediante el nombramiento de sus líderes, Alexander Hamilton y Thomas Jefferson como secretarios de Hacienda y Estado respectivamente.

En 1792 Washington fue reelegido como Presidente, pero esta vez

²⁸¹ Ignacio Burgoa, *op. cit.*, pp. 757-761.

sus tendencias apuntaban más hacia el federalismo. En materia interna se preocupó por afianzar el poder central, mientras que en los asuntos exteriores rompió la alianza con Francia después del estallido de la guerra franco-británica de 1793. Este último suceso tuvo como consecuencia la abdicación de Jefferson y en 1794 se firmó un tratado comercial con Inglaterra. Esta medida conllevó a la antipatía popular, por lo que Washington decidió retirarse del poder con el famoso *Farewell Address* (discurso de despedida) con el que incitó a la unión de los Estados Unidos. George Washington murió en Mount Vernon, Virginia, el 14 de diciembre de 1799.

En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo, como función pública de imperio, radica, por lo general, en un sólo individuo denominado "Presidente". Los elementos que constituyen la tónica del mencionado sistema son susceptibles de normarse diversamente en cada régimen jurídico-político concreto que lo haya adoptado en su correspondiente Constitución. Importaría una tarea demasiado extensa, sujeta al riesgo natural de quedar incompleta, la alusión y el comentario de todas las variantes que el sistema presidencial puede presentar en cada Estado particular históricamente dado, puntos que, por lo demás, pertenecen al ámbito de estudio del derecho constitucional comparado. Sin embargo, se tratará de describir en una semblanza teórica general los lineamientos básicos que peculiarizan al presidencialismo como denominadores comunes de este sistema, sin señalarlos exhaustivamente ni de examinarlos en su diversificación dentro de estructuras constitucionales distintas y concretas. Los principios que establecen esos lineamientos son los que a continuación se enuncian someramente.

“a) El titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento o Congreso, o sea, la voluntad popular. En la teoría democrática, es esta voluntad el origen de

los titulares de los órganos primarios del Estado. Por consiguiente, si en un sistema presidencial el titular del órgano administrativo o ejecutivo supremo de la entidad estatal proviene jurídicamente de dicha voluntad como expresión mayoritaria de la ciudadanía, puede sostenerse válidamente que el mencionado sistema articula con más autenticidad la democracia que el parlamentario, pues en éste la asamblea de representantes populares concentra las funciones legislativa y ejecutiva, ejerciendo esta última mediante decisiones fundamentales que debe observar el gabinete, cuyos integrantes forman parte de ella y cuya permanencia está condicionada al respaldo que la propia asamblea les brinde.

En el sistema presidencial, por lo contrario, ninguno de esos signos de supeditación al Congreso o parlamento se registra, pues el titular del órgano administrativo supremo del Estado asume su investidura por la voluntad mayoritaria del pueblo en elecciones directas o indirectas; y aunque pudiese darse el caso de que dicho titular sea designado por la Asamblea Legislativa, ésta carece de facultad para deponerlo mediante el retiro de su "confianza", elemento que es distintivo de los regímenes parlamentarios. En otras palabras, aunque el órgano legislativo tenga la potestad de nombrar al Presidente, la permanencia de éste no está subordinada a la decisión parlamentaria o congresional por el simple hecho de que la asamblea le pierda la confianza y le formule un voto de censura, situación que debe entenderse sin perjuicio de la deposición de dicho alto funcionario por la responsabilidad jurídica en que pueda incurrir.

b) Si al Presidente se le confía la función administrativa como supremo órgano ejecutivo del Estado, al mismo tiempo se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como él es personalmente responsable ante la nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio alto funcionario. Por tanto, la responsabilidad presidencial no sólo es el motivo que justifica dicha facultad de nominación, sino la consiguiente atribución de remover libre y discrecionalmente a sus mencionados colaboradores cuando lo juzgue oportuno, conveniente o necesario para los intereses del Estado y la buena marcha de su gobierno.

c) Los colaboradores más cercanos o inmediatos del Presidente no son, en pluralidad, ministros como en el régimen parlamentario, sino secretarios de Estado, ya que fungen como auxiliares suyos en los distintos ramos de la administración pública. Entre tales secretarios y el Congreso o parlamento no hay ninguna relación jurídico-político directa, como contrariamente sucede en el parlamentarismo, ya que el único responsable del gobierno en todos sus aspectos es el Presidente.

d) En un sistema presidencial no hay un consejo de ministros cuya composición, situación y competencia se parezcan a los del gabinete en el régimen parlamentario. Este atributo se funda en el hecho de que los secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial, sin que puedan formar un cuerpo decisorio y ejecutivo distinto y hasta potencialmente opuesto al Presidente, aunque pudiesen integrar un mero órgano de consulta y orientación en las tareas trascendentales de la gestión presidencial. Suponer que los secretarios de Estado pudiesen crear un órgano diverso del Presidente en cuanto a las funciones decisorias y ejecutivas, que no puedan ser removidos libremente por este alto funcionario y que tuviesen facultades para vetar las resoluciones presidenciales, implicaría implantar un sistema diferente del presidencialismo que se aproximaría al régimen parlamentario, si tales secretarios fueren designados y depuestos por el Congreso y si el conjunto de ellos compusiese un cuerpo similar al gabinete.

e) La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al Presidente en el sistema respectivo. Por ello, a este funcionario se le suele designar con el nombre de "jefe de Estado", expresión que no guarda ningún nexo con el término "dictador", "autócrata" o "tirano". Como jefe de Estado, al Presidente incumbe la dirección de la política nacional e internacional mediante la adopción de las decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinentes, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias. Como autoridad administrativa suprema del Estado, al multicitado funcionario compete asimismo la planeación de las actividades socio económicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, así como la implantación de los sistemas, medios y métodos para afrontar su problemática, satisfacer sus necesidades y elevar sus niveles de vida. En un auténtico sistema presidencial, a ningún otro órgano

corresponde la realización de esas tareas en la vía administrativa, sin que tal exclusividad entrañe la falta de colaboración de los secretarios de Estado y de asistencia o asesoría jurídica, técnica y científica, ni signifique que en ciertos casos, que varían según las estructuras constitucionales de cada entidad estatal, las resoluciones presidenciales no deban ser controladas por el Congreso o parlamento.

f) Es evidente que en el sistema presidencial instaurado dentro de un régimen democrático, el Presidente no es titular de la facultad legislativa, es decir, en él no reside la función pública de imperio que consiste en la creación de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales llamadas "leyes". La ausencia de dicha facultad no es, desde luego, absoluta o in excepcional, pues el Presidente en casos específicos sí está legitimado constitucionalmente para desempeñar dicha función, así como para colaborar en el proceso de formación legislativa. Suponer que el Presidente estuviese investido por modo general con la facultad de elaboración legal equivaldría a permitir el rompimiento esencial del régimen democrático y su sustitución por la autocracia.

g) Por otra parte, el Presidente debe tener asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para que esté en condiciones de desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendadas dentro del sistema respectivo. Esas atribuciones deben concernir primordialmente a la función administrativa o ejecutiva del Estado, ya que se supone que el Presidente, por el contacto permanente que debe tener con la realidad socioeconómica y por el conocimiento de la misma que ese contacto entraña, es el mejor capacitado para afrontar la diversificada problemática del país y tomar las medidas y resoluciones idóneas con la colaboración jurídica, técnica y científica necesaria que requieren las actividades gubernativas en el Estado contemporáneo. Para atender y solucionar los múltiples y complicados problemas de la existencia vital de un pueblo, que en muchas ocasiones exigen medidas oportunas y expeditas, aunque nunca inconsultas, se requiere un Ejecutivo fuerte y ágil con la debida competencia jurídica para desempeñar las labores administrativas que le incumben.

La centralización de la acción gubernativa en el Presidente por los motivos enunciados, no implica que este funcionario pueda actuar sin control

alguno por parte del congreso, pues como dice el afamado jurisfilósofo italiano Jorge del Vecchio "la función ejecutiva del Estado comprende muchas especies de actividades, por lo que puede afirmarse que a la administración le corresponde toda la actividad estatal, con excepción de la legislación y de la jurisdicción", agregando que "la función administrativa debe desenvolverse en todos los casos con subordinación a las leyes" y que "esa conformidad con las leyes debe poder ser controlada por los órganos judiciales".²⁸² En efecto, admitir el supuesto contrario equivaldría a convertir al Presidente en un dictador y a hacer inútil y nugatoria la asamblea legislativa, llámese congreso o parlamento. La amplitud, variedad y diversidad cualitativas y cuantitativas que deben caracterizar el cuadro de atribuciones presidenciales no deben paralelamente significar arbitrariedad ni conversión del Presidente en un órgano incontrolado, adjetivo éste que repugna a todo régimen democrático. Huelga decir, además, que por imperativos inherentes a la juridicidad, que es uno de los más importantes elementos de la democracia, las dilatadas facultades presidenciales deben estar previstas en la Constitución y desarrolladas en la legislación secundaria. Por otra parte, no es inútil recordar que por exigencias de tipo pragmático propias de la dinámica del Estado contemporáneo, esas facultades constitucionales y legales deben conferir al Presidente amplia discrecionalidad, que no arbitrariedad, en la emisión de los actos decisorios en que su ejercicio desemboca. Aunque el Presidente desempeñe el Poder Ejecutivo entendido como función de cumplir y hacer cumplir las leyes, su actividad también es destacadamente administrativa y ésta, como gestión: promoción, tutela y superación de los intereses públicos, sociales y económicos de la nación, no podría desenvolverse con la ductilidad que su misma naturaleza requiere sin las facultades discrecionales de que jurídicamente debe gozar dicho alto funcionario del Estado. En otras palabras, el Presidente no debe ser ejecutor automático o un aplicador frío y escueto de los ordenamientos legales y de las disposiciones constitucionales, sino un hábil gobernante que, dentro del ámbito competencial en que debe actuar, decreta las medidas adecuadas para resolver la extensa y complicada problemática que la existencia y la vida del pueblo presentan, para atender con atingencia las cuestiones y necesidades que la administración pública suscita y plantea en sus diferentes ramos y para planificar la actividad gubernativa sobre ideas y tendencias claras y verticales, cuya realización redunde en un diversificado beneficio colectivo.

²⁸² DEL VECCHIO, Jorge, *Teoría del Estado*, 1956, pág. 156.

Fácilmente se comprende que las trascendentales tareas que se acaban de esbozar requieren un "Poder Ejecutivo" -en su sentido orgánico- fuerte y compacto que funcione dentro de un amplio marco de atribuciones jurídicas de muy variado contenido social, económico y político. Tal requerimiento sólo es posible en un sistema presidencial unipersonal, o sea, en el que el Poder Ejecutivo o administrativo, como función pública, resida en una sola persona, llamada Presidente, auxiliada por funcionarios que ella misma nombra y remueve libremente, es decir, los secretarios de Estado.

h) Indiscutiblemente, en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. En el dilatado ámbito de la administración pública del Estado, él es quien concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente o por conducto de autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocadas en una relación jerárquica. Lo que impide que dicho sistema degenera en autocracia es la necesaria sustracción de las funciones legislativa y jurisdiccional de ese extenso ámbito, sin perjuicio de que excepcional o temperamentalmente el Presidente intervenga en ellas. Sin esa sustracción, que hace pervivir el principio llamado de "separación de poderes", el sistema Presidencial absorbería la democracia al extremo de eliminarla. Además, y según lo hemos advertido, esta forma de gobierno, aunque permita el predominio del Presidente, rechaza la falta de control de la actividad presidencial, es decir, que dentro del régimen democrático el Ejecutivo predominante no debe ser un Ejecutivo autocrático e incontrolado, pues merced al consabido principio, incumbe a los órganos legislativos y judiciales del Estado, dentro de su respectiva esfera competencial, el desempeño de la actividad de control. Sin embargo, el sistema presidencial así demarcado por el orden constitucional puede involucionar degenerativamente hacia presidencialismo político de carácter fáctico si los titulares de los órganos controladores abdican indigna y vergonzosamente de las facultades con que están investidos; y por un comportamiento adulatorio, conformista o pasivo, erigen al Presidente en un ser casi infalible, dispensador de gracias y favores, cuyos resentimientos pueden significar que arruinen el porvenir de los que están enfilados en eso que se llama "carrera política".²⁸³

²⁸³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, pág. 738-742.

Este sistema siempre se presenta en regímenes republicanos como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Sus principales características son las siguientes:

I.- La titularidad del Ejecutivo es unipersonal y quien la asume, el Presidente de la República, nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos.

II.- El Presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno.

III.- El Presidente responde ante la Constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo.

IV.- Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste en el Congreso o asamblea.

V.- El Presidente no puede disolver al Congreso.

VI.- Formalmente los tres órganos públicos -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- mantienen el mismo rango, inclusive, en algunos sistemas como el de Estados Unidos en teoría se reconoce mayor importancia al Legislativo pero en realidad el centro político es el Presidente de la República.

El Sistema Presidencial en México

El Ejecutivo de la Unión, de acuerdo con el artículo 80 constitucional, se deposita en un sólo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; también se le conoce como Presidente de la República o Presidente de México. Examinaremos las normas que rigen la integración de este órgano, su organización y las atribuciones constitucionales que tiene

asignada.²⁸⁴

En el desempeño de sus atribuciones, el Presidente de la República se apoya en la estructura administrativa definida por el artículo 90 constitucional como administración pública federal. El ordenamiento señala lo siguiente:

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.²⁸⁵

Existen amplios estudios y análisis históricos, sociológicos, jurídicos y políticos sobre el papel que representa la figura presidencial en la conciencia y en la vida de la nación. No han faltado las ideas que explican el fenómeno en factores idiosincráticos, descalificables a todas luces porque determinarían por siempre la incapacidad del pueblo mexicano para desarrollarse políticamente. Otras posiciones pretenden comprender esas deficiencias políticas en las raíces culturales de dos sistemas especialmente autocráticos: el de los aztecas y el español del Siglo XVI.

La historia demuestra la incidencia de dos tendencias en el Ejecutivo mexicano: el incremento del poder presidencial y la prolongación de su desempeño. Los nombres de Antonio López de Santa Ana, Anastasio Bustamante, Benito Juárez, Porfirio Díaz y Álvaro Obregón corroboran estas

²⁸⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, D.F, Ed. Porrúa, 1995, págs. 433-438.

²⁸⁵ *Idem*, pág. 442.

afirmaciones. Pero la marca actual del presidencialismo la determinó Plutarco Elías Calles al definir un maximato basado en la ficción de cumplir las formas constitucionales, a pesar de propiciar su ineficacia real con el desmedido poder que ejerce el titular del Ejecutivo federal; esta ficción permite distinguir el sistema presidencial del presidencialista. El primero es el modelo adoptado por la Constitución en contraste con el parlamentario, el convencional y el mixto; en cambio, el presidencialismo puede definirse como la deformación del sistema presidencial originada en las tendencias autocráticas que se presentan en la realidad.²⁸⁶

En México, el Poder Ejecutivo federal resulta ser el principal foco del poder; su predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y el control que ejerce sobre los Estados son factores que permitieron la estabilidad política y la paz social durante la etapa postrevolucionaria. Sin embargo, esos factores representan, ahora, serios obstáculos para el desarrollo de la nación porque impiden la eficacia del orden normativo nacional y de la Constitución frente a una sociedad que cotidianamente reclama mayor participación política y más justicia social manifestando su repudio a la concentración del poder. Cada institución constitucional tiene una precaria proyección en la realidad; el fenómeno se explica, en gran medida, en el enorme poder del Presidente.

El reto de la comunidad nacional consiste en mantener una figura presidencial vigorosa; tan fuerte que evite la anarquía y, al propio tiempo, respete formal y materialmente las instituciones constitucionales propiciando la ampliación de los espacios políticos de la población; respetando a los órganos Legislativo y Judicial de la Federación y fortaleciendo a los Estados y a sus Municipios. Sólo así podrá alcanzarse un satisfactorio grado de eficacia en las instituciones constitucionales y en el orden normativo nacional.

²⁸⁶ *Ibidem*, pág. 241.

Se ha dicho que el concepto de "poder" implica la idea de actividad, fuerza, energía o dinámica. Desde este punto de vista, cuando tal actividad, fuerza energía o dinámica se despliegan por el Estado a través de sus múltiples órganos, se está en presencia del "poder público" que es un poder supremo imperio, de mando, de gobierno que subordina, somete o encauza a todos los entes individuales y colectivos que dentro del territorio estatal existen y actúan.²⁸⁷

Comentario [GB3]: Falta renglón.. El Presidencialismo

Como ya se mencionaba anteriormente, el presidencialismo se encuentra enraizado en las constituciones políticas de los países latinoamericanos como una adaptación cultural propia del sistema presidencial estadounidense. En el presidencialismo, el Poder Ejecutivo asume facultades metaconstitucionales y el poder de gobernar por decreto. El presidencialismo es la forma constitucional de régimen democrático dominante en América Latina por sobre el sistema parlamentario, con características de un sistema de partidos que pueden ir dependiendo de las circunstancias de cada país: Argentina, Uruguay y Venezuela se mueven hacia un número mayor de partidos. Chile cuenta con muchos partidos competitivos, mientras que Colombia y Costa Rica con sólo dos partidos fuertes. México fue la expresión de un partido dominante que se mantuvo en el poder por 71 años, gracias a un fuerte presidencialismo, hasta que finalmente en el 2000, un partido opositor lo desplazó".²⁸⁸

La Constitución mexicana estructura un sistema presidencial y podemos calificarlo de puro porque no contiene ningún matiz o elemento parlamentario.

Daniel Moreno encuentra en nuestro Ejecutivo una reminiscencia

²⁸⁷ *Idem*, pág. 242.

²⁸⁸ *Idem*.

prehispánica con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un *emperador sexenal*.²⁸⁹

Daniel Cosío Villegas afirma que México es la única República del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta: "y la circunstancia de que para ser Presidente sea preciso pertenecer a la familia revolucionaria, lo que ha llevado a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en forma transversal".²⁹⁰

Para Jorge Montaña el Presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no solo jefe del Poder Ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.²⁹¹

Para Jorge Carpizo la construcción práctica del presidencialismo configuró una institución diferente a lo que marcaban los límites del modelo ideal que, además resultó funcional a los requerimientos políticos y sociales del país durante largas décadas.²⁹²

Comentario [GB4]: Falta título el presidencialismo

Plutarco Elías Calles fue Presidente de México de 1924 a 1928. Durante su gobierno se multiplicaron las organizaciones obreras y campesinas, y en 1925 se creó un banco central, el Banco de México. Se inició la construcción de la red de carreteras y de las primeras grandes presas para irrigación. Sin embargo, no fueron años de prosperidad ni de paz.

Cuando el gobierno de Calles quiso hacer cumplir el artículo 27 (las riquezas del subsuelo le pertenecen a la nación) a las compañías petroleras

²⁸⁹ MORENO, Daniel, *Síntesis del Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, pág. 40.

²⁹⁰ COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, págs. 30-31.

²⁹¹ MONTAÑO, Jorge, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México, Siglo XXI, 1976, pág. 86.

²⁹² CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1991, pág. 29.

norteamericanas e inglesas, la tensión internacional se agudizó tanto que algunos temieron que pudiera haber otra invasión estadounidense.

La Iglesia católica había rechazado, desde que fueron promulgados, algunos artículos de la Constitución de 1917; en especial los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130. Porque no se reconocía personalidad jurídica a las iglesias; se prohibía el culto externo, como las procesiones; no se reconocían derechos políticos a los sacerdotes; se establecían mecanismos para abrir templos al culto y delimitar el número de sacerdotes y se prohibía officiar misa a los extranjeros.

El Presidente Calles decidió hacer cumplir las normas de la Constitución; propuso leyes que llevaban al detalle lo que la Constitución mandaba y estableció castigos para quienes no las respetaran. Como respuesta, la Iglesia suspendió las actividades en los templos.

Muchos católicos se levantaron en armas. El ejército intentó detenerlos y el conflicto se hizo más intenso. Empezó la rebelión cristera, llamada así porque el grito de combate de los alzados era "¡Viva Cristo Rey!". La rebelión duró tres años, hasta junio de 1929, cuando el gobierno y la Iglesia llegaron a un entendimiento.²⁹³

Comentario [GB5]: El maximato

El ex presidente Álvaro Obregón quiso regresar al poder y logró que se reformaran las leyes que prohibían la reelección. Ganó las elecciones presidenciales de 1928. Pero antes de tomar posesión, fue asesinado. Desde entonces el principio de la no reelección ha sido rigurosamente respetado.

Como consecuencia del asesinato del Presidente electo, el Congreso designó como Presidente provisional a Emilio Portes Gil.

²⁹³ *Idem*, pág. 244.

Para fortalecer el gobierno, Calles les propuso a los jefes políticos y militares la creación de un partido político que serviría para resolver sus diferencias y fomentar la unidad, así nació, en 1929, el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

En las nuevas elecciones ganó el candidato del PNR, Pascual Ortiz Rubio; fue una votación muy discutida contra José Vasconcelos, que era candidato independiente. Sin embargo, el verdadero poder lo tuvo Plutarco Elías Calles, llamado *jefe máximo de la Revolución*.

De 1928 a 1934 hubo tres Presidentes: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez. Ninguno de ellos cubrió un periodo completo. A este periodo se le conoce como el maximato, porque durante ese tiempo el poder se concentró en el *jefe máximo*.²⁹⁴

En 1935, como Presidente, Lázaro Cárdenas decide terminar con el "partido de caciques" y se busca el "partido de masas". El 15 de junio de ese año, el michoacano se reúne con el Comité Directivo Nacional del PNR, destituye a la mayoría de los aliados del caudillo y Emilio Portes Gil entra a la nueva directiva.

En 1936, comienzan los primeros signos del cambio en el PNR. El 1° de abril de ese año, Lázaro Cárdenas expulsa del país a Plutarco Elías Calles.

En 1937, el 30 de marzo el Presidente del partido, Silvano Barba González, inaugura la asamblea constitutiva para transformar el PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

En 1938, el 18 de marzo Cárdenas decreta la expropiación petrolera; es tal vez el último acto del PNR. Posteriormente, nace el PRM, considerado "partido de masas". Sus dirigentes calculaban que tenía 4'305,000 miembros,

²⁹⁴ Secretaría de Educación Pública, *Historia Sexto Grado*, México, 1999, págs. 83-85.

de los cuales 2'500,000 eran campesinos, 1'250,000 obreros, 500,000 del sector popular y 55,000 del militar.

En 1939, el 22 de febrero el PRM lanza su primer candidato presidencial, el general Manuel Ávila Camacho. Miguel Alemán Valdés es nombrado coordinador de campaña.

En este mismo año surge el Partido Acción Nacional (PAN), esto en reacción a la política cardenista.

En 1940, el PRM vive enfrenamientos cuando el General Juan Andrew Almazán alega fraude en las elecciones que gana Ávila Camacho. La revuelta iniciada en Chihuahua es sofocada y el ejército muestra su institucionalidad a la figura presidencial.

Reformas Constitucionales y Centralización de Materias

Las entidades federativas son los Estados miembros que integran parte del Estado federal. En otros Estados se les denomina provincias o países.

El artículo 43 de la Constitución señala que México está integrado por 31 entidades federativas y un Distrito Federal.

La característica esencial de una entidad federativa es que goza de soberanía y por tanto se dan su propia Constitución, la cual es la base y fundamento de toda legislación local, y puede reformar su Constitución, siguiendo los procedimientos que ella misma establece, así como el poder elegir a sus gobernantes.

Las entidades federativas están limitadas por la Constitución del Estado federal. Sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la Constitución federal.

La Constitución del Estado federal señala en su artículo 115 la estructura política esencial que las entidades federativas deben respetar. (Los Estados adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo y popular; la base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre; los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo; las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad; entre otros lineamientos.)

La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Según el artículo 40 de la Constitución, el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico, es parte de la esencia de la organización política. El Estado federal, afirma este artículo, está compuesto 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".

El Estado federal en México está compuesto por la Federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Asimismo, las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la Ley Fundamental que representa la unidad del Estado federal.

Una de las características del Estado federal mexicano es la identidad de decisiones fundamentales entre la Federación y las entidades federativas.

El artículo 41 señala que en el Estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: la Federación y las entidades federativas, y esto se precisa en el artículo 124

constitucional.²⁹⁵

Los principios del Estado federal mexicano, de conformidad con los artículos 40,41, 115 y 124, son:

-Existe una división de la soberanía entre la Federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su ámbito de competencia (artículo 40 constitucional).

-Entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115 constitucionales).

-Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto Federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado Federal (artículo 41 constitucional).

-Existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas. Todo aquello que no esté expresamente atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124 constitucional).

Estos preceptos determinan la naturaleza jurídica del Estado federal en México. Es importante señalar que en los términos del artículo 41 constitucional, cabe la tesis moderna de la naturaleza jurídica del Estado federal: la descentralización política. Por lo que hoy en día se considera que lo que diferencia a un Estado federal de uno central es la descentralización política.

El poder del Estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico, está plasmado en la Constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía:

²⁹⁵ *Idem*, pág. 246.

el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra solamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia.²⁹⁶

En el Estado federal mexicano, la Federación y las entidades federativas presentan coincidencias e igualdades de decisiones jurídico-políticas fundamentales. Sin embargo, existen otros Estados federales en los cuales no hay coincidencia de decisiones fundamentales entre la Federación y las entidades federativas.

Facultades en el Estado Federal

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la Federación y las entidades federativas. México sigue el principio en relación a que todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de las entidades federativas.

El artículo 124 constitucional aclara que las facultades federales tienen que estar expresamente señaladas, con lo que parecería tarea fácil la distribución de competencias. Sin embargo, este precepto no es absoluto, tiene múltiples matices y excepciones, así la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado federal que se puede enunciar en la forma siguiente:²⁹⁷

- facultades atribuidas a la Federación;
- facultades atribuidas a las entidades federativas;
- facultades prohibidas a la Federación;
- facultades prohibidas a las entidades federativas;
- facultades a los Municipios;
- facultades coincidentes;
- facultades coexistentes;

²⁹⁶ *Ibidem*, pág. 248.

²⁹⁷ *Idem*.

- facultades de auxilio, y
- facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.²⁹⁸

Independientemente de las anteriores facultades, existen facultades implícitas a favor de los Poderes de la Unión; estas facultades se derivan de las facultades expresamente conferidas a ese orden de gobierno.

Precisamente, la previsión constitucional de poderes implícitos, ha sido la fuente principal para el progresivo aumento de competencias al poder central.²⁹⁹

En nuestro país, la legislación federal tiene como fuente al Congreso de la Unión. Estos ordenamientos federales tienen como fundamento las 30 fracciones del artículo 73 de la Constitución. No solamente tienen como fundamento las *facultades expresas* concedidas en las primeras 29 fracciones, sino también las *facultades implícitas* contempladas en la fracción XXX.

Por su parte las leyes emanadas de las legislaturas de los Estados son aplicadas por los tribunales de los Estados. Aquí hay una excepción, y que consiste en que el Poder Judicial federal tiene competencia constitucional para conocer de alguna ley local, cuando viole algún precepto constitucional. Esta competencia a favor del poder central está otorgada por el artículo 103 constitucional. Los poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados ajustan sus actos a lo dispuesto por la Constitución General de la República, las constituciones particulares de sus Estados y las leyes emanadas de sus legislaturas. Ahora bien, cuando algún acto del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial viole alguna garantía individual, quien conoce de esta violación no son los Estados, sino el poder central a través del Poder Judicial federal; así

²⁹⁸ *Idem.*

²⁹⁹ FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1998, págs. 15-16.

lo establecen los artículos 103, 104 y 107 de la Constitución General de la República. Ésta es otra importantísima competencia expresa que la Constitución concede a la autoridad federal.

También es competencia del poder federal conocer de todas las controversias de orden civil o criminal que se suscitan sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Aquí se entiende por Estado mexicano, al poder federal, pues, es el único que puede celebrar tratados, y de ello en virtud de que el artículo 117 prohíbe expresamente a los Estados, en todos los casos, celebrar alianza, tratado, o coalición con otro estado o con potencias extranjeras.

Otras competencias concedidas por la Constitución en forma expresa a favor de la autoridad federal, son las facultades que tienen los tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que versen sobre el derecho marítimo, y de aquellas controversias en que el poder central fuese parte.

El poder central, a través del Ejecutivo federal, tiene atribuidas importantísimas facultades que ejerce como funciones exclusivas, incluyendo a los particulares, y que además, son funciones no monopólicas, de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución. Estas funciones, que además, se consideran estratégicas, son las siguientes: acuñación de monedas; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.³⁰⁰

³⁰⁰ *Ibidem*, págs. 78-82.

Por lo anterior nos podemos dar cuenta de las amplias e importantes facultades que se ha ido allegando el gobierno federal a través de sus tres poderes. Unas veces, por reformas y adiciones al artículo 73 constitucional; y otras, por la aplicación de las facultades implícitas a que recurre el Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción XXX, del citado artículo, por lo que sería importante encontrar una solución al rompimiento del equilibrio que se ha venido dando entre los órdenes de gobierno local y federal.

De la Jefatura del Partido Político predominante a la alternancia en el Ejecutivo

Si examinamos las cosas en términos de una visión global, es fácil darse cuenta que en los regímenes políticos contemporáneos se acusa una marcada tendencia a la preponderancia del Ejecutivo en comparación con los otros órganos de poder, lo mismo en regímenes de tipo presidencial que de tipo parlamentario, como puede ser el caso de Francia o Inglaterra. Lo anterior obedece a las constantes transformaciones que de índole política, económica y social han estado sufriendo los Estados modernos que han transitado del Estado liberal burgués al Estado social de derecho, y donde el Ejecutivo ha tenido un papel relevante como distribuidor de bienes y servicios, al mismo tiempo que rector de la actividad económica.

Entonces debe admitirse que el predominio del Ejecutivo en el constitucionalismo contemporáneo se encuentra en pleno auge, porque es el titular de este poder al que ha correspondido un importante papel en la conducción de los problemas políticos del país, así como también la actuación en el plano internacional, y esto como pueda verse, debe traducirse en una fuerte concentración de facultades cada vez más a favor, no obstante que, a diferencia de los regímenes monárquicos o socialistas, éste se encuentra limitado por el mismo constitucionalismo, sobre todo por lo

que se refiere al tiempo de su mandato.³⁰¹

América Latina es un mosaico en el que confluyen una variedad de razas y etnias. Muchos años ha tardado esta mezcla heterogénea para conseguir su integración en un desarrollo sostenido. Aunado a ello, y durante casi todo el Siglo XIX, los países del continente atraviesan por sangrientas luchas que desembocan en su independencia, pero que también los arrastran hacia conflictos internos que acentúan más la dispersión de los matices de ese mosaico.³⁰²

En diciembre del año 2000, México dio un cambio al conseguir la alternancia en el gobierno. Todo, en búsqueda de una forma democrática propia, singular y eficaz que, en ciertos momentos, fue calificada como "dictadura perfecta", "monarquía sexenal" o "presidencia imperial", y que parecía postergar para siempre el diseño de una auténtica democracia mexicana.

Consideradores Finales

Implementar los mecanismos que permitan el fortalecimiento de las instituciones que integran la administración pública, de tal manera que se tenga un gobierno federal que pueda conservar y que responda a las expectativas ciudadanas, gobiernos estatales equilibrados con economías sólidas que administren sus recursos de manera libre y soberana dentro del pacto federal, y gobiernos municipales autosuficientes, con capacidad de decidir por sí mismos su propio destino, será la tarea a la que nuestro país debe aspirar.

Dentro de este nuevo esquema, será necesario entender las

³⁰¹ *Ibidem*, pág. 252.

³⁰² ARMENTA LÓPEZ, Leonel A., *La forma federal del Estado*, UNAM, México, 1996, págs. 161-162.

Comentario [GB6]: Falta texto "A partir de la llegada del panista Vicente fox" pág. 33 y 34

relaciones intergubernamentales como una alianza. Se trata de una asociación entre los gobiernos federal, estatales y municipales que presente metas concretas para que en el mediano plazo, se puedan sentar las bases para una reforma de fondo del pacto federal, en diversas materias, tales como la energética, fiscal o laboral, por ejemplo.

En el actual contexto político, social y económico de México, el federalismo cobra una vigencia fundamental, toda vez que representa una forma de organización y estructuración del Estado por medio de la cual se consolida la democracia, se da respuesta a los dilemas de la unidad en la diversidad nacional y se atienden de manera más directa, cercana y eficiente las demandas de la ciudadanía.

Sin embargo en la actualidad existe el riesgo de la ingobernabilidad, debido a la fuerza de poderes existentes, ya que el Poder Ejecutivo se encuentra en manos de un partido político (PAN) y la mayoría de los miembros del Poder Legislativo son del partido antes oficial (PRI), por consiguiente debe existir capacidad por parte del gobierno para crear consensos entre los diferentes partidos políticos, y con esto lograr que las metas y proyectos se lleven al cabo, para beneficio del país y por consiguiente de su población.

La alternancia en el poder no significa una mayor eficiencia por parte del gobierno, por lo que se requerirá más que eso para que nuestro país pueda salir delante de todos los problemas que lo aquejan.

3.3 DISTRIBUCIÓN DE LAS FACULTADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, ARTÍCULOS COMENTADOS 116, 117, 118 Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El sistema federal mexicano cuenta con la existencia de dos fuentes de autoridad; una de las funciones de la Constitución, que en el caso tiene las características de pacto, es delimitar y definir campos de competencia de ambos géneros de autoridades.

La fórmula que existe para delimitar el campo de acción de los poderes centrales y el de los poderes de los Estados, la constitución mexicana se inclinó por la adoptada en la carta estadounidense: las facultades que no han sido concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados. Ése es el principio consignado en el art. 124; es el que debe tomarse en cuenta en toda clase de conflictos que pudieran presentarse.

El sistema mexicano de distribución de competencias es complejo, no descansa únicamente en el principio general que contiene el art. 124.

El título primero, llamado "De las garantías individuales", circunscribe la acción de las autoridades federales y estatales; también contiene limitaciones al individuo y normas que atribuyen facultades a los poderes.³⁰³

En lo relativo al derecho del hombre, salvo que exista disposición expresa en el sentido de que la reglamentación corresponde a los poderes federales, cuando la Constitución utiliza la fórmula en los términos que establezca la ley (arts., 5º, 16, 17, 18 Y 28), u otra parecida, está facultando a los Estados para reglamentarla, sin hacer nugatorio el derecho concedido al individuo.

Las limitaciones surgieron, especialmente en Estados Unidos de

³⁰³ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Ed. 2ª, Ed. Oxford, México, pág. 381

América, con el deliberado propósito de eliminar el despotismo, la arbitrariedad, la adaptación de fórmulas de gobierno extrañas al republicanismo, impedir la secesión o separación de los Estados, que unos Estados, por su poder, estuvieran en posibilidad de eliminar y absorber a Estados pequeños. El camino andado por el constituyente de Estados Unidos de América, ha sido seguido por el mexicano que, a los propósitos allá perseguidos, adicionó los de control de las entidades y sumisión de sus autoridades.

El federalismo mexicano no sólo ha circunscrito la actuación de las autoridades locales también ha restringido la función de su constituyente, en mucho de lo que se refiere a la estructura orgánica de los poderes locales. Poco es lo que se ha dejado a la espontaneidad. En la reglamentación se ha llegado hasta los detalles mínimos.

México, formalmente, ha adoptado el sistema federal con la mayor regulación; las características que le son propias lo hacen diferente de otros sistemas.

El federalismo mexicano, más que de carácter legislativo, es un federalismo administrativo; es una forma de descentralización administrativa. Los Estados, más que autónomos, ejercen funciones ejecutivas de gobierno.

El federalismo debe permitir el desarrollo espontáneo de las instituciones políticas y sociales locales, No es necesario esperar autorización del centro para que actúen tanto habitantes como autoridades de los Estados; mientras menos regulación respecto de su estructura y forma de actuar se haga en la Constitución general, será mejor estimular el desarrollo sano y autónomo.

El federalismo, es una planta que sólo se desarrolla y da plenos frutos en un clima de libertad y autocontrol; la excesiva reglamentación por poderes

ajenos impide su crecimiento; las barreras puestas por el exterior obstaculizan el desenvolvimiento espontáneo y natural de los Estados que poco o nada tienen que ver con supervisiones y vigilancia externa. No se ha aclimatado en un ambiente tan poco propicio como mexicano, debido a las jerarquías, controles centrales monolíticos, de planeación central absorbente, está condenado a llevar una vida lánguida y sin frutos.

Las facultades y competencias de los poderes locales las determina la Constitución General de la república; tienen el atributo de ser originarias, en forma derivada se prevén en la Constitución y en leyes ordinarias locales; pueden referirse, principalmente, a tres niveles: 1) supranacional, 2) nacional, con efectos locales y 3) meramente locales; esta última competencia halla su fundamento, sobre todo, en las leyes estatales; aquéllas sólo en la Constitución general.³⁰⁴

En este momento se enuncian de una manera general las competencias:

Competencia de los poderes estatales en el orden supranacional

La Constitución instituye en forma exclusiva a favor de las legislaturas de los Estados -de iniciar, ante el Congreso de la Unión, y aprobar en segunda instancia, reformas a la Constitución,³⁰⁵ Respecto al caso de formación de nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, hay en lo que atañe a los presuntos Estados afectados, una intervención adicional: mediante informes, consentir o no la formación, a costa de parte de su territorio, de una nueva entidad.³⁰⁶

Distribución de competencias entre la Federación y los Estados

³⁰⁴ LOEWSENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, Ed. Ariel, Barcelona, 1979, pág. 354; Loretta Ortiz Ahlf, *Reflexiones sobre la estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano a la luz de la constitución*, Escuela Libre de Derecho, 1978, pág. 28, tesis profesional.

³⁰⁵ Art. 135.

³⁰⁶ Art. 73, fracc. III.

En nuestra forma Federal de gobierno coexisten dos fuentes de jurisdicción: la federal y la local; para evitar invasiones mutuas la Constitución define el campo de acción de ambas.

Facultades implícitas

La Constitución, parte del supuesto teórico de que las facultades de los poderes federales son enumeradas; sólo pueden actuar en aquello que les ha sido delegado expresamente. No obstante, las doctrinas extranjera y nacional han reconocido la existencia de las facultades conocidas como *implícitas*. MADISON, en *El Federalista*, afirma:

“Pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que ésta; y, sin embargo, después de examinarla imparcialmente, ninguna parte resulta más completamente invulnerable que ella. Sin la *esencia* de este poder toda la Constitución sería letra muerta. [...] Sería fácil demostrar, si fuese necesario, que ningún poder importante de los que delegan los artículos de Confederación ha sido o puede haber sido ejercido por el Congreso sin recurrir más o menos a la doctrina de la *interpretación* o *de lo implícito*.³⁰⁷ Ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; dondequiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla”.³⁰⁸

Expresa el constitucionalista Elisur Arteaga³⁰⁹ que:

“La doctrina mexicana, a partir de don Miguel LANZ DURET,³¹⁰.confirmada por la innegable autoridad de don Felipe TENA

³⁰⁷ HAMILTON, A, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, pág. 192.

³⁰⁸ *Ibidem*, pág. 193.

³⁰⁹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, Ed. 2ª, ed. Oxford, 2000, pág. 387

³¹⁰ Miguel Lanz Duret, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., Norgis Editores, 1959, pág. 165. "En cuanto a la última disposición del art. 73, concerniente a la facultad conferida al Congreso para dictar las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas sus propias facultades y todas las demás conferidas a los Poderes de la Unión, es de una importancia tan grande que debe decirse que en ella está contenida la doctrina de los poderes implícitos de los órganos federales, pues el Congreso, por interpretaciones nacionales dentro del espíritu y ajustándose al texto de la misma Constitución, está capacitado para dar a sus propias facultades y aun a las del ejecutivo y judicial, por medio de leyes, toda la amplitud indispensable para la eficacia de aquéllas, sin que esto

RAMÍREZ,³¹¹ sin opinión en contrario, ha aceptado la existencia de las facultades implícitas en la Constitución y en la práctica; LANZ DURET afirma que los textos estadounidenses y mexicanos son exactamente iguales. Un examen minucioso y exhaustivo de ambos textos constitucionales lleva a no aceptar ese punto de vista.

En el siglo pasado, don Mariano Coronado, con base en el art. 117 de la Constitución de 1857, similar al actual 124, sostenía: "Y nótese que las facultades de la Federación son expresas, es decir, clara y terminantemente marcadas por el Código Fundamental, de suerte que no pueden ampliarse, ni deducirse otras de las concedidas, ni aumentarse aplicando la teoría de los poderes implícitos".³¹² Por su parte don Emilio RABASA, en su curso de derecho constitucional que impartió en la Escuela Libre de Derecho en 1928, afirmaba: "En México nunca se ha discutido sobre la legitimidad de las facultades implícitas, pero como doctrina, es necesario conocerlo porque tiene mucha aplicación en el estudio de la Constitución".³¹³

Las facultades implícitas sólo se explican y justifican en la medida en que permiten el ejercicio de una facultad explícita que por sí misma no puede ejercerse.

Los poderes federales no pueden por sí, sin la intervención del Congreso de la Unión, recurrir a las facultades implícitas.

Aun cuando el presidente de la república, en los casos previstos en los arts. 29 y 131, puede estar facultado para emitir leyes, no puede recurrir

quiera decir que pueda crear nuevas atribuciones, o aplicar las que tienen a casos no previstos por la Constitución. Se trata de que el Poder Legislativo, sin salirse de su campo de acción estrictamente constitucional, emplee los medios necesarios y propios para hacer efectivas las facultades de todos los Poderes de la Unión, y esta prerrogativa del Congreso es de tan gran procedencia que, tanto en Estados Unidos, donde existe una disposición exactamente igual a la nuestra, como en México, donde el desenvolvimiento constitucional a este respecto ha sido paralelo, ha servido para ensanchar la competencia estatal de la Federación con menoscabo de la autonomía de los Estados extendiendo por medio de las facultades implícitas las funciones de los órganos federales, cosa que no es permitida a las Legislaturas locales en beneficio de los Poderes del Estado y en detrimento de la Federación."

³¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pág. 115.

³¹² CORONADO, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., 1899, pág. 188.

³¹³ SERRA ROJAS, Andrés, *Antología de Emilio Rabasa*, t. II, Ed. Oasis, 1969, pág. 511.

al uso de facultades implícitas, salvo que haya sido expresamente facultado para hacerla.

El ejercicio de esas facultades sólo se justifica en la medida en que son medios para alcanzar un fin autorizado.

Mediante el ejercicio de las facultades implícitas no es dable a los poderes federales afectar los derechos individuales y los sociales.

En un sistema federal los jueces, en el caso de distrito, por medio de su función controladora de la constitucionalidad, tienen la función de enmarcar la actuación de las autoridades federales y estatales.

Jurisdicción Dual

Una conclusión lógica que deriva del art. 124, es que si una facultad ha sido atribuida a la Federación, necesariamente la tienen prohibida los poderes locales, no les corresponde ni pueden ejercerla. En un sistema federal no es admisible que las dos fuentes de autoridad actúen en relación con la misma materia. Este principio es válido en términos generales, excepto en el caso de la jurisdicción dual o facultades coincidentes,³¹⁴ en éste, por excepción, una facultad puede ser ejercida indistintamente, en forma válida, por los poderes federales y locales sin que exista invasión de jurisdicción.³¹⁵

Como excepción sólo puede darse si existe texto expreso, y su aplicación debe ser restrictiva, no susceptible de ser ampliada.³¹⁶ Para evitar duplicidad de funciones o mutuas interferencias, es aplicable, por regla general, el principio de que el primero en tiempo es el que asume la competencia en forma exclusiva.

³¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, págs. 122 y 123.

³¹⁵ Art. 103, fraccs. II y III.

³¹⁶ Véase el capítulo respecto a las obligaciones.

Ejemplos de éstas son los arts. 104, fracc. I, en lo que concierne al conocimiento de las controversias que se susciten como motivo de la aplicación de las leyes federales y los tratados, por los jueces federales y locales; 117, último párrafo, respecto a leyes encaminadas a combatir el alcoholismo que pueden emitir tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados; y 121, fracc. V, en lo relativo a la educación universitaria o profesional, que puede ser impartida por la Federación y los Estados.

Los Estados y la Federación pueden actuar respecto de la misma materia, pero desde una perspectiva diferente, con alcances disímolos o en grados distintos; frecuentemente es el Congreso de la Unión el que determina la forma y los términos de la participación de las entidades federativas.³¹⁷

Facultades concurrentes

Los Estados, al reunirse en una Federación, atribuyeron al gobierno central un cúmulo de facultades, para que las ejerciera, reservándose las no atribuidas. Esto significa que las facultades concedidas a los poderes del centro necesariamente las tienen prohibidas las autoridades de los Estados; esta regla es válida en términos generales, salvo el caso de las facultades conocidas como *concurrentes*; el principio que regula su ejercicio es: una facultad que corresponde a los poderes centrales puede ser ejercida válidamente por los poderes de los Estados, mientras aquéllos no la ejerzan.

Cuando las autoridades de un Estado hacen uso de facultades *concurrentes*, deben hacerlo constar o asentar así en la ley, decreto o acto que expidan; esto es así con el fin de que los particulares tengan conciencia del tipo de derecho que pudieran asistirles y no pretender adquirir derechos

³¹⁷ *Ibidem*, pág. 392

que excedan la vigencia de esos actos emitidos en ejercicio de esas facultades. Esto para preservar el principio de seguridad y certeza jurídica. La actuación estatal en este campo se limita a su territorio.

En teoría, las facultades *concurrentes* pueden ejercerlas todos los poderes de un Estado, incluso las autoridades municipales; así, por ejemplo, un Congreso local puede, en uso de facultades *concurrentes*, expedir para su territorio una ley que organice y discipline la guardia nacional del Estado; lo que es más, una vez organizada y erigida, no obstante no existir a nivel federal una reglamentación al respecto, no existe impedimento constitucional para que el presidente de la república pueda disponer de ésta dentro y fuera de los límites del Estado (arts. 76, fracc. N, y 89, fracc. VII). Los grados militares que democráticamente confieran sus miembros deben estimarse válidos.

Facultades que se delegan a los Estados o a la Federación en virtud de convenios

A la Constitución se han introducido instituciones que han desvirtuado el sistema federal y el principio de distribución de competencias; su existencia se explica con base en lo que se llama *federalismo de cooperación y de auxilio*; en esos rubros se hallan las facultades que se confieren a los Estados y la Federación en virtud de convenios y las de atracción.

Según lo dispone el art. 18, la Federación y los Estados pueden celebrar convenios en virtud de los cuales los reos condenados en sentencia firme por delitos del orden común de los Estados pueden purgar sus penas de prisión en establecimientos dependientes del presidente de la república. La medida busca auxiliar a los Estados que tengan sobrepobladas sus prisiones. La Federación, gracias a esos convenios, asume una función que les corresponde a los Estados.

En la fracc. VII del art. 116 se prevé el supuesto contrario; en virtud de convenios que se celebran entre los Estados y la Federación, aquéllos asumen facultades que corresponden a ésta: ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras, así como la prestación de servicios públicos.

Facultad de atracción en favor de los poderes federales

Con el fin de permitir al ministerio público y a los jueces federales conocer de ciertos delitos del orden común de naturaleza local, se reformó el art. 10 del *Código Federal de Procedimientos Penales*, para prever la existencia de lo que se llamó *facultad de atracción*; ésta operaba cuando hubiere concurso de delitos y uno o más de éstos fueran de la competencia de las autoridades federales.³¹⁸

La facultad de atracción se prestó para permitir al ministerio público federal investigar delitos que comprometían los intereses del grupo gobernante y privar de su conocimiento a quienes tenían competencia exclusiva sobre ellos: las autoridades locales, pero que no pertenecían al partido oficial.

Inhibiciones

Podría pensarse que salvo las limitaciones y excepciones que se han precisado, los Estados, con fundamento en lo dispuesto en el art. 124, podrían actuar en el campo restante,³¹⁹ esto no es así.

Don Manuel Herrera y Lasso fue quien primeramente hizo referencia a las inhibiciones; las enumeró de manera sistemática; encontró que son 10 y las definió: “como operaciones a su arbitrio (del constituyente y legislador ordinario local) limitándolo con reglas de máximo y mínimo [...] que no

³¹⁸ *Ibidem*, pág. 394

³¹⁹ *Ibidem*, pág. 395

implican negación total".³²⁰ El maestro simplemente enunció la institución y enumeró los casos; si bien él hace la referencia a las inhibiciones existentes en el art. 115, de su pensamiento escrito no se desprende que haya estimado que hubiera otras más en el resto de la Constitución ni que su existencia se circunscribiera a tal artículo.

La Constitución permite suponer que hay muchas otras inhibiciones a lo largo de ésta, algunas ya existían en vida del maestro, otras se han introducido a la Constitución en virtud de reformas hechas con posterioridad a la publicación de sus estudios constitucionales.³²¹

La Constitución del Estado y la ley, en su caso, no pueden:

1. Establecer un régimen de gobierno que no sea "republicano, representativo y popular", y no tenga por base "el municipio libre".
2. Estatuir el gobierno municipal en contravención a lo prevenido en las fraccs. I, II y III del precepto.
3. Negar al ejecutivo federal "el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residiere".
4. Sobrepasar la duración de seis años en el desempeño de la gubernatura.
5. Legislar en materia electoral, en contravención de lo que el precepto dispone.
6. Permitir la reelección, en el periodo inmediato, de quien, sin elección popular, haya sustituido al gobernador, a menos de haberlo hecho de modo interino y en el lapso anterior a los dos últimos años del periodo.
7. Aminorar los requisitos de elegibilidad para ser gobernador.

³²⁰ HERRERA Y LASSO, Manuel, *op. cit.*, pág. 252 y 253.

³²¹ *Estudios constitucionales* publicado en 1964.

8. Disminuir el número de diputados de las legislaturas.

9. Permitir la reelección en el periodo inmediato de los diputados propietarios, aunque sólo sea en calidad de suplentes.

10. Permitir la reelección, en calidad de propietarios, de los diputados suplentes que hubieren desempeñado el cargo en el periodo anterior.

En suma, diez inhabilidades: una de máximo -la referente a la duración del cargo de gobernador- y las demás de mínimo.

Otras inhabilidades

En virtud del art. 61 las autoridades locales, al igual que las federales, están inhabiladas en todo tiempo, para exigir algún tipo de responsabilidad a los diputados y senadores al Congreso de la Unión por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos obligatorio para las autoridades locales.

El art. 62 señala una limitación para los Estados: éstos no pueden confiar comisión alguna a fin de proporcionar empleo a legisladores federales en ejercicio, en virtud de los cuales se perciba un sueldo.

Los constituyentes locales no pueden establecer otro sistema de elección que no sea mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que los principios rectores de una elección no sean los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia y todos aquellos, la mayoría de naturaleza teórica, que consigna la fracc. IV del art. 116. La reforma de agosto de 1996 aumentó el número de las inhabilidades a los Estados.³²²

Prohibiciones a los Estados

³²² *Ibidem*, pág. 396.

Las prohibiciones están consignadas en forma especial en los arts. 117 y 118, no obstante, a lo largo de la Constitución existe un sinnúmero de limitaciones a la potestad estatal: arts. 27, fracc. XV, 116, en lo concerniente a la reelección de los gobernadores estatales, y art. 46.³²³

Sin embargo, en buena técnica jurídica era suficiente con que una facultad se concediera a los poderes federales para que en los Estados se entendiera que la tenían prohibida. En casos especialmente graves y delicados se tuvo la precaución de evitar alguna duda.³²⁴

Obligaciones a cargo de autoridades estatales derivadas de la Constitución General

En nuestra Constitución existen normas que obligan a las autoridades de los Estados a actuar de inmediato y en determinado sentido, como las relativas a la extradición, a dar reconocimiento a los actos y registros realizados en otro y expedir leyes que fijen la extensión máxima de la propiedad rural.

La reforma de agosto de 1996 incrementó el número de obligaciones a cargo de los Estados, sobre todo en materia electoral.

Al respecto existe un número vasto de ejecutorias.³²⁵

Jurisprudencia

Facultades de los Estados.

Se extienden a todo aquello que no está expresamente prohibido por la Constitución.

Impuestos mineros.

Los Estados tienen facultad para decretarlos, en virtud de que no se les está

³²³ *Idem.* pág. 397.

³²⁴ "*Facultades de los Estados.* Se extienden a todo aquello que no está expresamente prohibido por la Constitución, t. III, pág. 48, Amparo administrativo en revisión, la 'East Coast Oil Company', 3 de julio de 1918, mayoría de nueve votos".

³²⁵ *Idem.*

expresamente prohibido por la Constitución Federal vigente.

T. III, p. 48, Amparo administrativo en revisión, la "East Coast Gil Company", 3 de julio de 1918, mayoría de nueve votos.

Estados, facultades de los.

Al tenor del art. 124 de la Constitución de los Estados gozan de las facultades que les otorgan sus constituciones particulares, sin más restricción que las textualmente concedidas a la Federación por la Carta fundamental de la república; de donde se desprende que el problema relativo a saber si una entidad goza de determinadas facultades, es de fácil y sencilla resolución, ya que el intérprete debe limitarse a determinar, primero, si la facultad está concedida a los poderes federales por texto expreso de la carta magna, y, segundo, si la potestad figura en el conjunto de las disposiciones de la constitución local.

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: 1) Concurrencias de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos. 2) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación; y 3) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados.

Trabajo, facultad exclusiva de legislar en materia de.

Por su claridad, el texto del art. 123 de la Constitución permite inferir que la facultad exclusiva que, en materia de trabajo, otorga este precepto al Congreso de la Unión, se limita exclusivamente a la expedición de las leyes de trabajo relativas, desarrollando las bases consignadas en el artículo aludido todas referentes a un verdadero estatuto del trabajo, o sea, un cuerpo de prevención y providencias que tiendan a proteger la vida, la salud, el salario y otros derechos económicos y familiares del trabajador, pero no incluye ninguna regla expresa de carácter fiscal o de relación con la materia hacendaria:

T. CXXI, p. 1890, Amparo administrativo en revisión 121/54, Martínez Esteban y coagraviados, 27 de agosto de 1954, unanimidad de cuatro votos.

Poderes federales

Gobierno de facto. El que se impone por la voluntad del pueblo, debe ser obedecido en sus disposiciones para que impere la misma voluntad.

Gastos públicos. Es obligación de todo mexicano contribuir proporcional y

equitativamente a los de la Federación, del Estado y Municipio en que resida.

Contribuciones. La calificación de su proporcionalidad y equidad corresponde a las legislaturas respectivas o a las autoridades que las acuerden.

Poderes federales. En relación con los Estados, son poderes de facultades especificadas, que sólo pueden ejercer aquellas que les concede expresamente el pacto federal.

Poderes federales. No tienen facultades para vigilar que los impuestos de los Estados llenen determinados requisitos fiscales, económicos o sociales.

Impuestos locales.

El remedio de los ruinosos o exorbitantes establecidos por los Estados, no es atribución del poder federal, sino del pueblo mismo, mediante el sufragio para elegir legisladores patriotas que cuiden los intereses generales, procurando la convivencia normal y progresiva de la comunidad.

T. I, p. 809, Amparo administrativo en revisión, Álvarez e Ignacio Icaza, 17 de diciembre de 1917, unanimidad de nueve votos.

Poderes federales. Son poderes de facultades especificadas, y sólo pueden ejercer aquellas que, expresamente, les concede la constitución; y no las tienen para vigilar que los impuestos de los Estados llenen ciertos requisitos fiscales, económicos o sociales.

Poderes federales. Toda atribución que ejercieran para vigilar los impuestos de los Estados, importaría una usurpación a la soberanía de éstos.

Contribuciones de los Estados. Las que éstos decreten para el pueblo de su territorio, y que se consideren antieconómicas, exorbitantes y ruinosas, no pueden ser remediadas por el poder federal, sino por el pueblo mismo, mediante el sufragio electoral, para llevar a las legislaturas ciudadanos ecuanimes y patriotas, que cuiden de los intereses generales, procurando la convivencia normal, francamente garantizada y progresiva, de la comunidad.

Poder legislativo. Debe considerársele como absoluto, prácticamente, excepto donde la Constitución le ha impuesto límites; sea que obre según la justicia natural, o no, en cualquier caso especial.

Tribunales federales. Son, sólo, los guardianes de los derechos del pueblo, o del estado, asegurados por alguna prescripción constitucional, y que caigan bajo su jurisdicción.

Tribunales federales. Con la Constitución. Sólo pueden impedir la ejecución de una ley cuando esté en conflicto

Legislación fiscal desacertada u opresiva. La protección contra ella, dentro de los límites constitucionales, está en una apelación a la justicia y patriotismo de los representantes del pueblo; si ésta falla, el pueblo, en su capacidad soberana, puede corregir el daño, pero los tribunales federales no pueden asumir los derechos de la representación popular, aventurándose con ella en un certamen de opiniones, sobre puntos de derechos, razón y conveniencia.

Actos legislativos. Los que no usurpan las facultades atribuidas a los otros poderes, deben cumplirse, a menos que puedan señalarse, a la autoridad legislativa, algunas restricciones impuestas por la Constitución, y que se demuestre que el caso está comprendido en ellas.

T. II, p. 1135, Amparo administrativo, en revisión, Goribar de Zaldívar, María, 10 de abril de 1918, unanimidad de 10 votos.

Jurisdicción concurrente

Jurisdicción concurrente. La fracc. 1 del art. 104 constitucional establece la jurisdicción concurrente de los jueces y tribunales locales de los Estados, Distrito Federal y territorios, con los de la Federación, para conocer de las controversias del orden civil y criminal, que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares.

Súplica. Conforme a la fracc. I del art. 104 de la Constitución, en las controversias a que se refiere la tesis anterior, las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado, y, contra las que se dicten en segunda instancia, procede el recurso de súplica ante la Suprema Corte, el cual se preparará, se introducirá y sustanciará en los términos que determine la ley.

T. III, p. 574, Recurso de súplica, "Mantecón y Pérez", 27 de agosto de 1918, mayoría de votos.

Jurisdicción concurrente. Tratándose de la aplicación de leyes federales, en cuestiones que sólo afecten intereses particulares, el art. 104, fracc. 1 constitucional, previene que tanto los jueces de orden común, como los tribunales federales, podrán conocer de dichas controversias.

T. II, p. 535, Competencia, Ernesto Woog, S. en c., 10 de marzo de 1921, unanimidad de votos.

Súplica. La disposición constitucional que la establece, no distingue los casos en que se trata de jurisdicción exclusiva de los de jurisdicción concurrente y, por lo mismo, debe entenderse que el recurso de súplica es procedente, en materia federal, ya sea que la autoridad que conozca del negocio en que se interpone el recurso, pertenezca a uno u otro fuero.

Jurisdicción concurrente. De los antecedentes históricos de la prevención legal que la estableció, se desprende que tuvo por objeto facilitar a los particulares el ejercicio de sus derechos ante las autoridades judiciales; y no hay motivo para sostener que el recurso de súplica sólo procede en los casos de jurisdicción concurrente, porque se llegaría al absurdo de que la sociedad, para la defensa de sus derechos, quedaría en condición inferior a los particulares.

T. XI, p. 36, Súplica, Vidal Alfaro, Jorge, 3 de julio de 1922, mayoría de cinco votos.

Jurisdicción concurrente. El art. 104 de la Constitución, establece la jurisdicción concurrente cuando se trata de la aplicación de leyes federales, y la controversia afecte sólo intereses particulares; casos en los cuales quedan comprendidas las personas morales, cuando se defienden intereses de carácter meramente civil, pero no cuando la aplicación de la ley interesa directamente a la sociedad o al Estado como autoridad, y el recurso de súplica, cabe en los citados casos de jurisdicción concurrente; pero no puede hacer uso de él, el estado, cuando interviene como autoridad, sino sólo cuando litiga en su carácter de entidad de derecho civil, capaz de derechos y obligaciones.

T. XXVII, p. 2272, Recurso de súplica, Ministerio Público Federal, 29 de noviembre de 1929, unanimidad de cuatro votos.

Leyes, constitucionalidad de las.

La disposición del art. 133 de la Constitución Federal, no distingue entre jueces de derecho y jueces de conciencia, por lo que su observancia es obligatoria para los jueces locales de toda categoría.

Jurisdicción concurrente. La jurisdicción concurrente de que habla la fracc. 1 del art. 104 de la Constitución federal, en ningún caso autoriza a los tribunales locales para que, en virtud de la misma, conozcan de una controversia federal, para sustanciarla y resolverla conforme a la ley local, por lo que su actuación debe sujetarse a los preceptos sustantivos y adjetivos de la Ley Federal, de cuya aplicación se trata.

T. LIX, p. 1327, Amparo civil directo 4852137, García, Santiago, 7 de febrero de 1939, unanimidad de cinco votos.

Jurisdicción concurrente. El art. 104 de la Constitución establece la jurisdicción concurrente cuando se trata de la aplicación de leyes federales, y la controversia afecte sólo intereses particulares, casos en los cuales quedan comprendidas las personas morales, cuando se defienden intereses de carácter meramente civil, pero no cuando la aplicación de la ley interesa directamente a la sociedad o al Estado como autoridad; y el recurso de súplica, cabe en los citados casos de jurisdicción concurrente; pero no puede hacer uso de él, el Estado cuando interviene como autoridad, sino sólo cuando litiga en su carácter de entidad de derecho civil, capaz de derechos y obligaciones.

T XXVII: Ministerio Público Federal, p. 2272. Asco, Antonio de, p. 2785. Heynen, Euerbuch y Cía., p. 2785. Preciado, Gregorio, p. 2785. Gallardo, Abraham, p. 2785.

Apéndice al t. XXXVI, tesis 452, p. 830.

Competencia, responsabilidad objetiva.

Jurisdicción concurrente. Relacionando el art. 104 con el 124 de la propia Constitución, debe entenderse que los tribunales locales, incluyendo los del Distrito Federal, son competentes para conocer los casos que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes locales, puesto que esta materia no quedó reservada a los tribunales de la Federación. En tales condiciones, procede analizar si el juicio seguido por Alberto Cervantes Villanueva contra la línea de auto transportes mencionada, debe resolverse conforme a las leyes federales o locales. A este respecto, debe decirse que la materia de la litis está constituida por la responsabilidad del riesgo creado que se imputa a dicha línea porque uno de sus camiones participó en el accidente en el que falleció Antolín Fernández Cano y en el que salió dañado el vehículo propiedad del actor; por consiguiente, es el Código Civil para el Distrito Federal la ley aplicable al caso. Para fundar la incompetencia de dicho juez (trigésimo primero de lo civil del Distrito Federal), la segunda sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal invocó el art. 5° de la Ley de Vías Generales de Comunicación, afirmando que, según dicho precepto, corresponde a los tribunales federales conocer de las controversias del orden civil en que sea parte una empresa concesionaria de un servicio público de autotransporte federal. En cuanto a la primera parte del art. 5° de la Ley de Vías Generales de Comunicación, cabe decir que la Constitución Federal, pues, independientemente de que las cuestiones planteadas están sujetas a leyes federales o locales, atribuye a los tribunales federales la facultad de conocer de las controversias del orden civil en que fuere parte actora, demandada o tercera opositora, una empresa de vías generales de comunicación, es decir, dicho precepto atiende a la calidad federal de una de las partes para establecer la competencia de los tribunales federales. Este sistema en el régimen competencial está en contraposición con lo establecido en la Constitución y, por lo

mismo, no puede prevalecer sobre ésta, ya que, según el art. 133 de la propia Constitución, ella es la ley suprema de toda la unión, y aun las leyes que de ella emanen, como lo es la Ley de Vías Generales de Comunicación, deben ajustarse a sus preceptos. En la especie se trata de un juicio civil seguido en contra de una línea que presta servicio de transporte en un camino federal, con sujeción a la concesión relativa que le fue otorgada, circunstancia que no es bastante para desentenderse del régimen competencial establecido en la Constitución, puesto que el referido art. 5º, no puede prevalecer sobre los arts. 104 y 125 constitucionales, los cuales sólo reservan a los tribunales federales aquellas controversias que se susciten sobre aplicación de leyes federales. Aún más, cabe advertir que, aun en el supuesto de que la litis planteada en el asunto de que se trata debiera resolverse conforme a leyes de carácter federal, el caso quedaría comprendido en la segunda parte de la fracc. I del precitado art. 104, la cual dispone que en cuanto dichas controversias sólo afecten intereses particulares, como sucede en el caso, podrán decidirse a elección del actor, por los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Por tanto, aun en este supuesto, debe observarse la distribución de competencias establecidas por dicho precepto constitucional, resolviendo en la especie que es competente para conocer del juicio natural el juez trigésimo segundo de lo civil del Distrito Federal, elegido por el actor.

Competencia 97/81. Entre los jueces trigésimo segundo de lo civil de esta ciudad y tercero de distrito del Distrito Federal en materia civil, 8 de julio de 1982. Unanimidad de cuatro votos.

Ponente: Raúl Lozano Ramírez.

Informe 1982, segunda parte, tercera sala, tesis 2, p. 5.

Criterios que regulan la distribución de competencias de los poderes locales

La Constitución General obliga a los constituyentes locales a dividir, cuando menos en tres poderes diferentes, el cúmulo de facultades que como jurisdicción total ha confiado a las autoridades estatales; es lógico suponer que la división en tres grandes rubros: legislativo, ejecutivo y judicial se hará en la Constitución local en lo formal y de hecho; no le es dable crear de manera legal un poder y confiar total ni parcialmente las funciones que les son naturales y propias a otro diverso; sería atentar contra la Constitución General que en un Estado, aunque exista un poder judicial, se confiara parcial o totalmente la facultad de dirimir, con fuerza vinculativa, las controversias entre particulares al gobernador, función que es propia de la rama judicial. Lo que es más, es de dudosa constitucionalidad confiar al gobernador el ejercicio de una facultad, como amnistía, que aunque particular, aislada y excepcional, porque supone una dispensa general a violaciones masivas a las leyes penales, es materialmente legislativa, como lo hacen diversas Constituciones Estatales

(Hidalgo, art. 71, fracc. XXIX; Quintana Roo, art. 90, fracc. VII). Una tradición más que secular confirma el carácter genérico y, por lo tanto, legislativo de la amnistía.

En la historia constitucional del país una facultad no es atribuida en forma reiterada a tal o cual poder por capricho o antojo; han existido y existen serias razones para que en un caso una facultad sea confiada a un órgano colegiado y en otro a un órgano individual. Desvirtúa los principios que informan el derecho constitucional y la institución de la división de poderes que las autoridades, actuando en forma poco cuidadosa y ligera, atribuyan campos de acción sin tomar en cuenta la naturaleza de los poderes. En ciencia política poco o nada deben tener que ver los gustos personales. La división de poderes que la Constitución General procura va más allá de la argucia y el sofisma; llega a los terrenos del buen gobierno, la salud pública y la seguridad jurídica; así debe hacerse la distribución real y formal de competencias.

Competencia de las autoridades federales y locales. La Constitución señala la competencia de las autoridades federales y locales, y es notoriamente falso que cuando se trate de disposiciones de orden público, pueden intervenir las autoridades locales en las cuestiones reservadas a las federales o a la inversa, pues de admitirse esta solución, se destruirían los principios básicos del sistema federal, se perdería el principio de orden al aplicar la Constitución, se destruiría la relación que existe entre las diversas autoridades, y se produciría una verdadera anarquía en la aplicación de las leyes.

T. LVII, p. 991, Amparo en revisión en materia de trabajo 1659/38, Planas, Juana, 29 de julio de 1938, unanimidad.

3.4 INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO Y PARTICIPACIONES FEDERALES

Cuadro de Ingresos Fiscales del Estado
1999-2004

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Impuestos	820,127,928	1,023,235,242	1,114,770,187	1,211,311,318	1,265,278,476	1,388,000,000
Derechos	354,941,125	473,465,444	582,098,973	989,549,615	717,548,191	715,000,000
Productos	502,717,738	321,421,882	306,875,575	204,753,056	206,241,489	213,880,993
Aprovechamientos	323,643,870	406,295,484	609,898,023	351,956,571	424,660,643	528,000,000
Captación Directa Estatal	2,001,430,661	2,224,418,052	2,613,642,758	2,757,570,560	2,613,728,799	2,844,880,993
Participaciones Federales	8,528,212,104	10,784,152,621	11,599,278,255	12,971,424,468	14,158,521,361	15,128,857,118
Aportaciones Federales	8,056,555,487	10,298,459,332	11,991,946,316	12,832,789,950	13,734,841,206	14,742,547,342
Universidad De Guadalajara		1,235,620,250	1,377,123,506	1,518,408,697	1,769,038,166	1,533,600,000
Ingresos Extraordinarios	200,000,000	199,365,837	440,000,000	43,553,711	575,800,000	1,271,465,412
Total de Ingresos	18,786,198,252	24,742,016,092	28,021,990,835	30,123,747,385	32,851,929,532	35,521,350,865

3.5 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En esta etapa se analizará el federalismo como una descentralización administrativa, ya que una de las nociones más influyentes respecto a la materia, es la que ve al federalismo en el marco del proceso de desconcentración de las funciones administrativas del Estado; ya que el impulso al federalismo es visto como una cesión de competencias y funciones del gobierno federal hacia los Estados y Municipios; considerándose como la distribución de funciones administrativas entre los distintos niveles de gobierno.

Actualmente el federalismo es considerado, como uno de los factores que intervienen en el proceso más general de la transición democrática y el cambio político. Si bien hay algunas cuestiones administrativas como la recaudación y distribución fiscal, que tienen bastante importancia, el lugar destacado lo ocupa la competencia política, ya que además también tiene que ver con la distribución del poder político entre los diferentes niveles de gobierno.

El federalismo como un mecanismo de distribución del poder político.³²⁶

Esta primera esquematización nos permite ver tres nociones diferentes: la primera, el federalismo como desconcentración administrativa; la segunda, el federalismo "de oposición" y la tercera, el federalismo "conservador".

Aquí precisaremos las características que se le han atribuido al federalismo como arreglo institucional así como la relación con otros conceptos de la teoría política en México.

³²⁶ VELASCO CRUZ, José Luis, *El Debate Actual sobre el federalismo mexicano (1990-1995)* 1ª Ed., Ed. Instituto Mora, 1999, págs. 7-24.

División de Poderes: Unidad o Fragmentación

El federalismo en México, tiene un marco jurídico en el que se hace referencia a un límite: la distribución de poderes y competencias, la división de poderes a la que se le ha dedicado mayor energía intelectual es la división funcional, es decir, aquella que establece los tres poderes clásicos ejecutivo, legislativo y judicial. Debido a que el federalismo coincide con varias características de la división de poderes, es conveniente hacer algunas consideraciones acerca de ésta.

La división de poderes es una forma de gobierno formal de la organización política de un país; sobre esa base, se precisan algunas de las relaciones que ese mecanismo formal puede tener con los procesos y resultados políticos prácticos.

Como doctrina y realidad política, la división de poderes debe ser estudiada como un elemento del pensamiento político moderno y como un atributo del Estado nacional contemporáneo.

Uno de los tratadistas contemporáneos de la doctrina de la división de poderes fue John Locke. Su ensayo sobre el gobierno civil fue escrito a finales del Siglo XVII. Estos tres autores clásicos influyeron fuertemente en la conformación del Estado moderno: Locke, Montesquieu y Rousseau.

Ellos sostenían la conveniencia de establecer tres cuerpos de gobierno. Locke proponía un poder legislativo, un ejecutivo y un poder “federativo”; este último debía de ser el responsable de la política internacional del Estado.³²⁷ Montesquieu y Rousseau sustituyeron al poder federativo de Locke por el poder judicial.³²⁸

Lo más importante que se logró con este esquema organizacional

³²⁷ LOCKE, *Ensayo*, 1983, págs. 100-123.

³²⁸ ROUSSEAU, *Contrato*, 1909, págs. 235 y ss.

gubernamental, fue la existencia de las tres grandes funciones que un Estado debe realizar; para evitar que el poder del Estado degenera en el despotismo, debía impedirse que el ejercicio de esas tres funciones se concentrara en una misma persona o en un mismo grupo de personas, para no desvirtuar esta forma de gobierno.

Estos dos filósofos, a pesar de sus diferencias, tanto Rousseau como Locke coinciden en que, en sentido estricto, lo que se divide son las funciones y no el poder del Estado. Para ambos autores, es el poder legislativo quien delega las competencias respectivas a cada uno de los otros dos cuerpos. En el caso de Montesquieu esto no está completamente claro. Todo indica que aunque la división de poderes que él propone, es una división de funciones, también hay en ella un reconocimiento explícito a los poderes que de facto existen en la sociedad. Así, el poder judicial debe ser asignado a gente del “pueblo”; el legislativo debe estar integrado por dos cámaras, una que represente a la gente común del pueblo y otra que represente a la nobleza; el ejecutivo, obviamente, debe ser confiado al monarca. De este modo, en el esquema de Montesquieu, cada uno de los cuerpos encargados de las funciones diferentes podría tener un poder propio en sentido estricto.³²⁹ A pesar de esa diferencia, para los tres autores la separación de poderes sólo es posible sobre la base de una unidad previa: la voluntad popular. Este es, sin duda, un rasgo que le da a la división de poderes su especificación como doctrina moderna.

El político, como se desprende de las obras de Locke, Montesquieu y Rousseau, vale para cualquier forma de gobierno no despótica; ya que el despotismo, según ellos, carece de legitimidad. La soberanía popular tampoco debe ser comprendida como un compromiso con el principio democrático de “un hombre, un voto” Como se sabe, Rousseau ha pasado a la historia como el teórico de la democracia radical; pero en las obras de

³²⁹ Montesquieu, *Espíritu*, 1992, págs. 102-122.

Locke y Montesquieu hay un reconocimiento explícito a las desigualdades sociales, y por ello, a la necesidad de que la participación política reconozca esas diferencias.

El Federalismo como arreglo Institucional

El federalismo es un arreglo institucional que posee varias características similares a las de la división funcional de poderes. Ambos son principios de organización política exclusivos del Estado moderno. La organización federal también crea la tensión entre unidad nacional y la división de poderes establecido constitucionalmente.

Primero que todo hay que anotar que el federalismo agrega otra dimensión a la división de poderes: la división entre un poder federal y los poderes de los Estados miembros. Normalmente, en un país con organización federal, existen simultáneamente los tres poderes federales y los tres poderes de cada Estado miembro.³³⁰

³³⁰ *Ibidem*, pág. 24.

3.6 ESTADO ACTUAL DEL PODER TRIBUTARIO FEDERAL

Poderes Concurrentes Ilimitados

Hemos visto que el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal confiere al Congreso de la Unión el poder para "establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto" federal.

Tal disposición recuerda la contenida en la sección VII del artículo 1° de la Constitución de los Estados Unidos de América: "El Congreso tendrá poder para establecer y recaudar impuestos, derechos e impuestos especiales... pero todos los impuestos, derechos e impuestos especiales serán uniformes en los Estados Unidos."

Tanto la Constitución Mexicana como la Americana han sido interpretadas en el sentido de que confieren a los gobiernos federales de sus países poderes de tributación ilimitados. Sin embargo, mientras que en los Estados Unidos no ha habido disputa al respecto, en México ha sucedido lo contrario. Vamos a hacer algunas consideraciones al respecto para explicarlos.

En relación al sistema de distribución de poderes tributarios, a partir de 1944 la Suprema Corte definió jurisprudencia en relación con dicho problema y estableció jurisprudencia que se expresa concisamente de la siguiente forma:

"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 ingresos (artículo 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias de 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)".³³¹ Tal jurisprudencia ha sido reafirmada en varias ocasiones.

Por tanto, puede afirmarse que el Poder Tributario Federal no tiene ningunas limitaciones constitucionales en cuanto a materias sobre las cuales puede ejercerlo.

La reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Federal suscita la duda respecto al alcance de la limitación que establece y que está destinada al Congreso Federal ordinario en materia de tributos sobre la materia inmobiliaria.

Hasta 1983 la materia de los bienes inmuebles era un campo de concurrencia para la Federación y para las entidades federativas. Sin embargo, de hecho había sido respetado por la Federación en favor de los Estados (excepción hecha del impuesto del timbre) y hasta 1962, en que se gravaron algunas rentas de inmuebles por medio del ISR, los Estados gravaban la propiedad inmobiliaria, en sus diversos aspectos, con tributos a favor de los Estados solos, o en participación con los Municipios de la entidad. La Federación se abstuvo de usar su poder tributario concurrente y dejó que los Estados lo ejercieran exclusivamente por medio del impuesto predial y del impuesto de traslación de dominio.

Pero en 1982, la Constitución ordena que los Municipios "percibieran 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" y que "las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) (propiedad inmobiliaria) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas".

³³¹ *Tesis Jurisprudencial núm. 11*, Apéndice al SJF, año 1965, Parte 1ª, Pleno, pág. 42.

Queda, por tanto bien claro que el Poder Tributario de los Estados no puede ser utilizado en su provecho, sino que las contribuciones sobre la materia inmobiliaria sólo existen o pudieren existir en provecho de los Municipios.

Asimismo, la SCJN ha sostenido que existen facultades o poderes tributarios concurrentes de la Federación y de los Estados en los siguientes casos:

La SCJN ha resuelto que:

"dentro del marco de nuestro sistema jurídico constitucional ha de entenderse que las autoridades legislativas de los Estados legislan dentro del ámbito de su jurisdicción para todos aquellos sujetos y objetos que quedan comprendidos en ésta, sin que para la no aplicación de sus preceptos a personas y cosas que están sometidas a un régimen especial federal se haga necesaria la exención expresa correspondiente en un precepto concreto de cada ley local, ya que resultaría no sólo prolija sino incluso peligrosa la enumeración por el legislador de todas y cada una de las personas y actividades jurídicas que gozan de dicho régimen específico; enumeración ésta que eventualmente podría resultar incompleta y dar con ello base a las autoridades ejecutoras de la ley local respectiva para hacer una aplicación indebida de ésta a sujetos y objetos no incluidos en la lista de exenciones por una omisión involuntaria del legislador".³³²

El impuesto establecido en Sinaloa que grava el ejercicio de las profesiones "no invade la esfera de la Federación", "porque para que existiera esa invasión", ha dicho la SCJN, "se requeriría que se legislara sobre una materia expresamente reservada a la Federación, y en el caso no hay tal reserva", pues, "en materia impositiva las facultades de los Estados sólo se encuentran limitadas en las materias específicamente señaladas en

³³² Informe a la SCJN, 1970, 1ª Parte, págs. 265-266, Amparo en Rey. 3482/69, Unión de Crédito Agrícola de Hemosillo, S. A. de C. V.

la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal".³³³

El impuesto sobre remuneración al trabajo personal existente en Sinaloa;

"es constitucional porque no invade la esfera de competencia de la Federación, ya que de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal, no es materia que en exclusiva le corresponda; y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73, fracción VII, y 124 de la Constitución, tanto la Federación: como las entidades federativas son competentes para decretar dichos impuestos",

sostuvo la SCJN en cuatro ejecutorias dictadas en 1969.³³⁴

El impuesto federal sobre uso o tenencia de automóviles no invade la esfera propia de las entidades federativas, según lo resolvió la SCJN.³³⁵

El poder para gravar tributariamente las rentas de los socios de las sociedades mercantiles se funda en el Art. 73 Constitucional, fracciones VII, X y XXX, que se refiere a las que doctrinalmente se ha denominado "facultades implícitas".³³⁶

Por último, debe concluirse que el hecho de que la Constitución haya otorgado facultades exclusivas de poder tributario sobre ciertas materias en favor del Gobierno Federal, ello no significa que se hayan limitado las demás facultades concurrentes que le corresponden en virtud de la fracción VII del Art. 73.

La SCJN ha resuelto que "es inexacto que la fracción XXIX del Art. 73 Constitucional limite a la VI del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No

Comentario [GB7]: A la fecha de la edición ya había sido derogada esta fracción VI

³³³ Informe a la SCJN, 1970, 1ª Parte, págs. 289-290, A. en R. 4492/49, Víctor Manuel Lamadrid.

³³⁴ Informe Presidente a SCJN, 1969, 1ª Parte, págs. 173-175 en que se citan 4 ejecutorias; AD 1012/63, Alicia García Lizárraga, 10-X-67, SJF, VI Época, Vol. CXXIV, 1ª Parte, pág. 48.

³³⁵ Informe a la SCJN, 1969, 1ª Parte, pág. 186; AR 4371/64, Cía. Mexicana de Aviación, S.A., SJF, VII Época, vol. XII, 1ª Parte, pág. 23; AR 4081/63, Industria Embotelladora de Campeche, S.A., SJF, VII Época, vol. XI, 1ª Parte, pág. 62.

³³⁶ AR 4482/951/2ª, Gregario Garza Guzmán, Informe a la SCJN, 1959, pág. 107.

puede considerarse como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aún federales que sean indispensables para cubrir el gasto público..."³³⁷

Poderes Tributarios Exclusivos del Congreso Federal conferidos en forma positiva

Hemos visto que el artículo 73, fracción XXIX, reformada en 1943 y en 1949, confiere a favor del Congreso de la Unión poderes exclusivos de tributación en algunas materias. Analicémoslas ahora.

"1° La materia de *comercio exterior*, esto es, de *importaciones y de exportaciones*. Ésta ha sido una fuente exclusiva de ingresos desde la Constitución de 1824. En la Constitución de los Estados Unidos también se confiere un poder tributario exclusivo al Gobierno Federal en la sección IX, párrafo primero, del artículo primero, pero restringido a las exportaciones; y la cláusula 2, sección 10, del artículo primero, dispone que ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, establecer impuestos o derechos sobre importaciones o exportaciones, excepto las que sean absolutamente necesarias para ejecutar las leyes de inspección; y que el producto neto de todos los derechos e impuestos establecidos por cualquier Estado sobre las importaciones o exportaciones serán para el uso de Tesorería de los Estados Unidos; y todas esas leyes serán sujetas a la revisión y control del Congreso. En relación con este problema, la Suprema Corte de los Estados Unidos decidió el famoso caso *Brown vs. Maryland*, en 1827, en que el Presidente Marshall expresó la opinión de la Corte. En esta disposición de la Constitución Americana debe encontrarse el antecedente de la fracción I del artículo 118 de la Constitución Mexicana que dispone que los Estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

2° Sobre el *aprovechamiento y explotación de los recursos naturales*

³³⁷ AR 8420/63, Planta Almacenadora de Gas y Hogar Sonora, S. A. SJF, VI Época, vol. XXVI, 1ª Parte, pág. 35. Se sostiene la misma tesis, con ocasión del Impuesto Federal sobre Vehículos Propulsados por diesel y gas LP en: AR 9531/65, Guillermo Perales Garza, 30-VII-68. AR 6968/65, Ernesto García Elizondo, 6-VI-67 y AR 9391/65, Juan José Leaña A., 15-VIII-67, visibles en Informe del Presidente a la SCJN, 1968, págs. 174-175.

comprendidos en los párrafos 49 y 59 del artículo 27 (minería y petróleo, en términos generales). Una razón es que estos recursos son propiedad de la Nación y no de los Estados; otra es que sólo el Gobierno Federal, representante de la Nación, puede proteger adecuadamente el interés general, a través de leyes que obligan a una mesurada y prudente explotación de tales recursos.

La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo (XI-29-58), dispone que la industria petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal y que en consecuencia únicamente el Gobierno Federal puede establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos (Art. 9).

3° Otro campo exclusivo de tributación para el Gobierno Federal es el representado por *las instituciones de crédito y las compañías de seguros*. Los bancos, en sus diversas especialidades, son gravados por el impuesto sobre la renta y por el impuesto sobre las adquisiciones de bienes inmuebles. También contribuyen para el sostenimiento del presupuesto de la Comisión Nacional Bancaria. Las compañías de seguros son gravadas por el impuesto a las rentas y con el impuesto sobre las primas que cobran y por el impuesto que grava las adquisiciones de bienes inmuebles que no sean de su objeto. Como lo veremos después, la legislación federal ha delegado poderes tributarios a los Estados y Municipios en áreas restringidas. La razón para conferir este poder tributario exclusivo es que existiendo una legislación federal para la banca y el seguro, todas las empresas dedicadas a ellos deben ser gravadas de modo uniforme independientemente del lugar en que puedan operar.

4° Sólo el Gobierno Federal tiene facultades para gravar los *servicios públicos concesionados o directamente administrados por el Gobierno Federal*. Generalmente se trata de concesiones para el uso de vías generales de comunicación, radio y televisión.

La *Ley de Vías Generales de Comunicación* (Art. 79) consecuentemente, dispone que "las vías generales de comunicación, los servicios públicos que en ellas se establezcan, los capitales y los empleados en ellos, las acciones, bonos y obligaciones emitidos por las empresas, no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamentos del Distrito Federal, Territorios Federales o Municipios.

5° Existe también un grupo de impuestos especiales que son

establecidos exclusivamente por el Poder Tributario Federal.

a) *Energía eléctrica* (producción y consumo)

La prohibición alcanza a todos los tipos de tributo, inclusive a las contribuciones especiales de mejora. La SCJN dijo: "...no puede ser gravado con tributo alguno, ni bajo el concepto de cooperación para pavimentos, ya que la excepción que acuerda la ley general, y por tanto, sin distingo alguno por lo que se ve a la denominación del gravamen".³³⁸

b) *Producción y consumo de tabacos labrados.*

c) *Gasolina y productos derivados del petróleo.*

d) *Cerillos y fósforos.*

e) *Maguey y productos de su fermentación.*

f) *Explotación forestal.*

g) *Producción y consumo de cerveza.*

Las razones que inspiraron el otorgamiento de este poder tributario exclusivo al Gobierno Federal son que estando la producción industrial localizada en varios Estados, se requiere que la grave una legislación homogénea, que sólo puede expedir el Congreso de la Unión; impedir que la industria quede más gravada en unos Estados que en otros, lo que origina una emigración artificial contraria a lo que aconsejaría una prudente política industrial, así como la necesidad de eliminar la competencia local en sus impuestos.

6° *Núcleos de población ejidal o comunal*

El Pleno de la SCJN, aprobando ponencias de los Ministros J. Ramón Palacios Vargas y Manuel Yáñez Ruiz, ha establecido la tesis de que con base en el Art. 27 Constitucional, fracción XI (facultad explícita) en relación con el artículo 73, fracción XXX, "la facultad de legislar en materia agraria forzosamente trae aparejada la facultad implícita de poder determinar el régimen fiscal a que estarán sujetos los núcleos de población ejidal o comunal (facultad implícita)".³³⁹

Poderes exclusivos por razón de prohibición a los Estados

³³⁸ SJF, VI Época, Vol. LXIII, pág. 14, en que se cita precedente.

³³⁹ SJF, VII Época, Vol. 48, 1ª parte, pág. 4.

También tiene poder fiscal exclusivo la Federación sobre aquellas materias o fuentes de tributación que la Constitución Federal, en las fracciones II y VII del Art. 117, prohíbe a los Estados, que pueden resumirse en el uso de las emisiones de moneda como recurso financiero, los tributos para cuyo pago se utilizan timbres o estampillas y los tributos o procedimientos alcabalatorios.

El artículo 117 de la Constitución prescribe, en su parte conducente: Los Estados no pueden, en ningún caso: ... III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atravesen 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 exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

La fracción X del artículo 73 Constitucional no otorga facultades de legislación tributaria

La fracción X del artículo 73 Constitucional no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aun cuando la normación o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, sí es exclusiva del Congreso de la Unión.

La fracción X del artículo 73 concede facultad al Congreso de la Unión: "X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco Único de Emisión en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo y reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución."

De la jurisprudencia definida como tesis núm. 11 del Pleno, del año de 1955, y que antes hemos citado, se desprende que la SCJN ha estimado que

de la fracción X del artículo 73 se deriva una facultad exclusiva de la Federación para establecer tributos sobre esas materias. Sin embargo, en forma discreta, la SCJN ha cambiado su criterio, como lo podemos advertir de la tesis sustentada en el amparo en revisión 3368/65, promovido por Salvador Dámaso Zamudio Salas, en que se sostiene la tesis reformada en la siguiente forma:

"Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a 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 ingresos (artículo 73, fracción VII, 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 e) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118)".³⁴⁰

Flores Zavala ha sostenido que de la fracción X del Art. 73 se derivan poderes tributarios exclusivos a la Federación, "porque los impuestos sólo pueden establecerse por medio de leyes y si sólo la Federación puede legislar sobre esas materias, sólo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional".³⁴¹

Ya desde hace tiempo hemos expresado nuestra opinión negando que de la fracción X del Art. 73 se deriven poderes tributarios exclusivos a la Federación y confirmamos nuestra opinión, con lo siguiente:

Precisamente con motivo de un amparo promovido por una empresa dedicada a la exhibición de películas cinematográficas contra un decreto del Congreso de Coahuila que autorizaba al Municipio de Monclova a recaudar

³⁴⁰ Informe a la SCJN, 1969, Parte I, pág. 197, AR 3368/65. Salvador Dámaso Zamudio Salas, fallado el VI-26-69, citando tres tesis precedentes; y en el mismo Informe, mismo sentido, AR 6163/1954, Juan González Noriega, 4-1-69, pág. 188. *Idem*, SJF, VII época, Vol. 68, 1ª Parte.

³⁴¹ FLORES ZAVALA, E., *op. cit.*, pág. 305.

por conducto de los exhibidores dueños de las salas el impuesto de espectáculos a cargo de los espectadores, la Suprema Corte definió el alcance de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de *industria cinematográfica*. La Suprema Corte expresó que "cuando la Federación se reservó privativamente la facultad de legislar sobre la industria cinematográfica, lisa y llanamente, se pretendió regular la actividad relacionada con la producción fílmica, pues, por industria debe entenderse la serie o conjunto de actos u operaciones que tienen como inmediata finalidad la producción, o sea la transformación de materias primas en productos útiles al hombre. Fuera de ese aspecto de la conducta humana, ningún otro, pese a su conexión con la cinematografía, puede entenderse como comprendido dentro del concepto de industria cinematográfica". Al expedir el decreto, dijo la Suprema Corte, "no se está legislando sobre industria cinematográfica, sino que se están estableciendo contribuciones sobre materia de espectáculos públicos, para lo cual tiene facultades el Congreso local de acuerdo con el artículo 124, en relación con el 73 constitucional", pues en las salas en que se exhiben cintas fílmicas y se cobra al público, no se está realizando una labor propia de la producción cinematográfica, sino una actividad de tipo comercial en donde un sujeto ofrece un servicio y otros pagan por él, al igual que en los lugares en que se ofrecen espectáculos taurinos, de box, teatro o deportivos.³⁴²

Asimismo, la SCJN ha resuelto en 1969 que "la atribución concedida al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituya una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones IX y XXIX, y 117, fracciones IV, V, VI y VII de la Constitución General de la

³⁴² SJF, VII Época, vol. IV, 1ª parte, págs. 36-37.

República, así como su interpretación histórica (artículo 72, fracción X, de la Constitución de 1857 y su reforma de 14 de diciembre de 1883), conduce a concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los Estados"³⁴³

Por último, la SCJN ha definido que:

"Por industria debe entenderse la serie o conjunto de actos u operaciones que tienen como inmediata finalidad la producción, o sea la transformación de materias primas en productos útiles al hombre". Con base en dicha definición, la SCJN sostuvo que un impuesto decretado por el Estado de Coahuila sobre espectáculos públicos no invadía el poder tributario exclusivo de la Federación, pues dijo que "no se está legislando sobre industria cinematográfica, sino que se están estableciendo ciertas contribuciones sobre materia de espectáculos públicos, para lo cual tiene facultades el Congreso local de acuerdo con el Art. 124, en relación con el 73 constitucional".³⁴⁴

Los artículos 73, fracción X y 123 de la Constitución no conceden facultad exclusiva al Congreso de la Unión para gravar sueldos, salarios y demás prestaciones similares a empleados y trabajadores. SJF, V Época, Tomo CXXI, p. 1980. *La Interpretación Constitucional...* pág. 190.

El Poder Tributario de las Entidades Federativas

Poderes tributarios concurrentes limitados

En principio, los Estados en la República Mexicana -una República Federal-, concurren con la Federación en un poder tributario general.³⁴⁵ Como lo hemos visto, éste ha sido el principio tradicional a través de todas las constituciones federales y ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia.

³⁴³ Informe a la SCJN, 1969, I parte, pág. 188. Amparo en R. 6163/54, Juan González Noriega y coags.

³⁴⁴ SJF, VII Época, vol. IV, págs. 36-37, 1ª parte, AR 3610/50. Inversiones Reforma, S.A., 22 de abril de 1969. Mayoría de 18 votos. Ponente: Ernesto Solís López. AR 8182/59. Inversiones Reforma, S. A., 22 de abril de 1969. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Ernesto Solís López. Sostiene la misma tesis.

³⁴⁵ VALDÉS VILLARREAL, Miguel, *op. cit.*, pág. 334-335 coincide con esta opinión.

Una opinión muy extendida y aún sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas, es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional de tal poder tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que "todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Una disposición similar se contiene en el artículo décimo de la Constitución de los Estados Unidos de América: "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución ni prohibidos por ella a los Estados son reservados para los Estados, respectivamente, o para el pueblo."

En materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los Estados, aun cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación. Es una doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas otras prohibidas a los Estados.

Por tanto, el artículo 124 -que es indudablemente aplicable a otras materias distintas a la tributación-, no es utilizable para ésta. Me parece que el poder tributario de los Estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40, que dispone que "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". Es en la soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los Estados, pues es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además, el artículo 117, fracciones de la III a la VIII, significa que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha

tenido la Constitución que restringir en algunas materias. Las disposiciones antes mencionadas prohíben a los Estados gravar el tránsito de las personas o cosas que cruzan sus territorios, prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías de sus territorios en materia de mercancías nacionales o extranjeras; gravar la circulación o el consumo de mercancías nacionales o extranjeras cuya recaudación deba hacerse por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o requiera documentación que acompañe las mercancías; aprobar leyes que importen diferencias de impuestos o de requisitos por razón del origen nacional o extranjero de las mercancías, acuñar moneda, o emitir papel moneda o estampillas o papel sellado.

La Suprema Corte ha sostenido en el caso Juan Noriega, resuelto en 1969, que la tributación sobre el comercio es concurrente para la Federación y para los Estados;³⁴⁶ en los varios casos del "impuesto diesel", al sostener el poder tributario federal sobre esta materia, la Corte también ha reconocido que los Estados tenían poder tributario sobre ella; en el impuesto federal establecido sobre el ingreso procedente de arrendamientos celebrados por comerciantes arrendadores, también se sostuvo que se trataba de una materia concurrente. En 1963, Martha Arellano Sandoval promovió un amparo en un Juzgado de Distrito invocando la protección de la Justicia Federal contra una ley aprobada por la Legislatura del Estado de Sinaloa que estableció un impuesto sobre la remuneración del trabajo personal (trabajadores, empleados y profesionistas) alegando que tal ley violaba el artículo 73, fracciones X y XXIX (la primera concede facultades exclusivas a la Federación para legislar en materia de trabajo) y el artículo 124 de la Constitución. La Suprema Corte decidió ese caso y otros tres más, sosteniendo la constitucionalidad de la Ley de Sinaloa, puesto que no excedía el poder tributario de los Estados, ya que el gravar los ingresos

³⁴⁶ También en AR 6848/63, Luis y Miguel Martínez, 29-VIII-67, la SCJN, resolvió la constitucionalidad de un impuesto sobre operaciones de compraventa de aguacate y otros productos agrícolas establecido por el Edo. de Hidalgo, SJF, VI Época, vol. CXXII, 1ª parte, página 16.

derivados del trabajo es una materia concurrente para la Federación y para los Estados.

Por otra parte, en forma por demás sorprendente, la SCJN sostuvo que el impuesto sobre la renta es exclusivo de la Federación. La Corte dijo:

"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 esta ley, el impuesto sobre arrendamiento 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".³⁴⁷

Otro fundamento constitucional para el poder tributario de los Estados se encuentra en el Art. 31-IV, que obliga a contribuir a los gastos públicos, no sólo de la Federación, sino de los Estados y Municipios *en que residen* los contribuyentes. A ese respecto, enjuiciando el Art. 72-V del Código Fiscal de Chihuahua, sostuvo la constitucionalidad de dicho precepto el Pleno de la SCJN y afirmó que:

"el legislador local, en su carácter de titular de la soberanía tributaria, lo único que ha hecho es plasmar en la ley, como criterio generador de la obligación fiscal, las circunstancias objetivas consistentes en que la fuente del ingreso se localice en el territorio del Estado de Chihuahua o que el sujeto pasivo de la relación tributaria perciba ingresos por actos u operaciones que se realicen o surtan sus efectos dentro de la propia entidad, independientemente de la ubicación de su domicilio".³⁴⁸

Ha establecido la SCJN que:

"dentro del marco de nuestro sistema jurídico constitucional ha de entenderse que las autoridades legislativas de los Estados legislan dentro del ámbito de su jurisdicción para todos aquellos sujetos y objetos que quedan

³⁴⁷ A. en R. 5820/61, María Cozzi González, y A. en R. 2839/60, Luis G. y Juan B. Ávila, ponente, Mtro. Luis Felipe Canudas Orezza, Informe a la SCJN, 1970, Sala Auxiliar, págs. 53-54.

³⁴⁸ SJF, VII Época, vol. 66, 1ª parte, pág. 30, AR 1879/72, Servicios Administrativos Frisco, S.A., 11-VI-74.

comprendidos en ésta, sin que para la no aplicación de sus preceptos a las personas y cosas que están sometidos a un régimen especial federal se haga necesaria la exención expresa correspondiente en un precepto concreto de cada ley local".³⁴⁹

Los Estados no tienen poder tributario para gravar los productos de préstamos, de capitales extranjeros obtenidos por un comerciante extranjero radicado en el exterior de la República. SJF, 7ª Época, Vals. 175-180, 1ª parte, p. 194 (1983).

El impuesto sobre la remuneración del trabajo personal establecido por el Estado de Jalisco no invade facultades exclusivas del Congreso de la Unión porque es materia impositiva concurrente de los Estados y de la Federación. SJF, 7ª Época, Vol. 53, 1ª parte, p. 845.

La Ley de Hacienda de Sonora estableció un impuesto por enajenación de bienes muebles, ya sea que se haga directamente o a través de comisionistas. La SCJN sostuvo la constitucionalidad del impuesto, aun cuando el causante no estuviere domiciliado en el Estado de Sonora.³⁵⁰

Delegación por la Federación de sus facultades exclusivas

La Federación puede delegar facultades a los Estados para que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Constitución le concede soberanía tributaria exclusiva.

Nosotros no encontramos la prohibición en la Constitución y en realidad el Congreso de la Unión ha delegado facultades limitadas a los Estados en materias exclusivas del poder fiscal federal.

Es indudable que en los términos de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional la Federación tiene poder tributario exclusivo sobre las

³⁴⁹ SCJF, VII Época, vol. 66, 1ª parte, pág. 59, AR 2801/72, Autotransportes del Sur de Jalisco, S.A. de C. v., 15-II-73.

³⁵⁰ SJF, VII Época, vol. 66, 1ª parte, pág. 31, AR 383/59, Cía. Exportadora del Sur, S.A., 4-V-74.

materias a que tal precepto se refiere y que si el legislador ordinario ha concedido autorizaciones a los Estados para que establezcan dichos tributos, les ha delegado dicho poder en forma limitada.

El Mtro. Manuel Yáñez Ruiz, en un extenso memorándum preparado para el Pleno de la SCJN sostiene la misma opinión de que "el Congreso de la Unión puede facultar a las legislaturas de los Estados, no obstante que tenga facultades privativas en la legislación, para que éstas establezcan impuestos con las limitaciones que el Congreso señale".

Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias impuestas a los Estados por el legislador federal ordinario

El Congreso de la Unión, como legislador ordinario, no puede imponer prohibiciones o limitaciones al poder fiscal de los Estados que la propia Constitución Federal no haya establecido, porque con apoyo en los Arts. 40 y 124 de la Constitución Federal los Estados tienen facultades para legislar en todas aquellas materias que no son exclusivas del Congreso de la Unión.

Flores Zavala sostiene, siguiendo la opinión de Vallarta:

"que la Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados, prohibirles el establecimiento de determinados impuestos, sólo la Constitución puede establecer tales limitaciones, pero en aquellos campos que han quedado fuera de las prohibiciones constitucionales, los Estados pueden libremente establecer los impuestos que estimen necesarios sin que Ley Federal alguna pueda establecer cortapisas o limitaciones".³⁵¹

Las prohibiciones o "exenciones" se conceden no solamente para impuestos, sino lo que es más injustificado, para que no paguen derechos ni contribuciones de mejora, por lo que son gravemente atentatorias para las finanzas de los Estados y de los Municipios.

³⁵¹ FLORES ZAVALA, E., *op. cit.*, n. 306.

Limitaciones de carácter negativo

Las limitaciones de carácter negativo están representadas por aquellas facultades que en exclusiva confiere a la Federación la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, que estudiamos en párrafo anterior.

Limitaciones de carácter positiva

Las limitaciones expresadas en forma positiva están representadas por la prohibición establecida mediante reforma al Art. 115 Constitucional en materia municipal, por la cual los Estados ejercen poder tributario sobre la materia inmobiliaria pero ese ejercicio de poder está destinado exclusivamente a favor de los Municipios del respectivo Estado. Además por las limitaciones y prohibiciones contenidas en el artículo 117 Constitucional en sus fracciones III, IV, V, VI y VII.

La materia inmobiliaria aunque queda dentro del Poder Tributario de las entidades federativas no puede ser ejercitada, en lo más mínimo, en provecho de las dichas entidades, sino en beneficio exclusivo de sus Municipios.

Así resulta del texto constitucional, el cual prescribe que los Municipios:

"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", así que "las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones".

La fracción II del artículo 117 Constitucional prohíbe a los Estados acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado. De tales

prohibiciones tiene carácter negativo la que se refiere al uso de los timbres o estampillas como instrumento de pago de tributos, esto es, de impuestos y de derechos, ya que el papel sellado ha caído en desuso desde principios de este siglo. Las prohibiciones contenidas en las otras fracciones del artículo 117, citadas, se refieren a las alcabalas y los preceptos tienen la siguiente redacción:

“ART. 117.-Los Estados no pueden, en ningún caso:

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 impuesto o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

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

Además, la fracción IX del artículo 73 Constitucional otorga facultades al Congreso de la Unión para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

Flores Zavala explica que:

"las disposiciones contenidas en las fracciones IV a VII tienen por objeto garantizar la libre circulación de las personas y de los productos por el territorio de la República, inspiradas en la idea que la Suprema Corte Argentina encontrándose frente a un problema semejante expresaba diciendo que había

que "asegurar un solo territorio para un solo pueblo".³⁵²

Subordinaciones de los Estados, al Poder Legislativo Federal Ordinario

La fracción I del artículo 118 Constitucional dispone que los Estados tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno en puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. A nuestro modo de ver, este precepto está en desuso en lo que se refiere a los impuestos y derechos de tonelaje, y en lo que se refiere a los impuestos de importaciones y exportaciones se encuentra en abierta contradicción con la fracción XXIX, inciso 1° del artículo 73 Constitucional, que concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer contribuciones "sobre el comercio exterior" y con el primer párrafo del artículo 131 que dispone, reiterando, que: "Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional" por consecuencia, si es facultad privativa, según el artículo 131, los Estados, ni aún con el consentimiento del Congreso de la Unión, pueden establecer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones. Estimamos que la fracción I del artículo 118 es un residuo de la Constitución de 1857 que por obvio se copió al redactarse la de 1917 y que en sus sucesivas reformas posteriores se ha olvidado derogar expresamente.

Por último, la fracción IX del artículo 117 Constitucional, interpretado a *contrario sensu*, da facultades a las legislaturas de los Estados para gravar la producción, el acopio o la venta del 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.

Poder Tributario del Estado

³⁵² FLORES ZAVALA, Eduardo., *op. cit.*, pág. 194.

En efecto, la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios* (Art. 28) dispone que los Estados que no se adhieren 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.

La Ausencia de Poder Tributario Municipal

La Autonomía Financiera Municipal

El Congreso Constituyente de 1917 debatió largamente sobre la forma de dar autonomía financiera al Municipio. Nunca dudaron los Constituyentes de Querétaro en que esa suficiencia financiera municipal era indispensable para tener un Municipio Libre, como fue la bandera de la Revolución.

Los debates giraron en torno a la forma de dar la autonomía. Desafortunadamente, ante la inminencia de un plazo perentorio, en forma precipitada, los Constituyentes aprobaron un texto constitucional, que entonces a nadie satisfizo plenamente, y que la experiencia ha confirmado en sus deficiencias, por el que se estableció que "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones que le señalen las Legislaturas de los Estados".

La experiencia ha demostrado que no puede haber un municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal.

A la autonomía política que debe tener el Municipio como un verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenezca. Entre los Municipios y su Estado, y entre todos éstos y la Nación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las tres entidades deben

desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además, debe existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio del más débil, que es el nivel municipal de gobierno.

En febrero de 1983 se concluyó el proceso de reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, la cual fue iniciada por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado el mes de diciembre del año anterior. Durante su campaña política De la Madrid expresó que era necesario hacer "una definición de competencias entre Federación, Estados y Municipios", señaló que "tenemos la vía de la redistribución de competencias, aun a nivel constitucional, entre Federación, Estados y Municipios". Expresó también el Presidente de la República que "la debilidad del municipio mexicano no es fortuita; se debe a su insuficiencia financiera, a su deficiencia organizatoria y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos normales como para tener una mayor participación en las tablas del desarrollo nacional".

La iniciativa de reformas del Art. 115 Constitucional expresa que el municipio es "una comunidad básica", una "sociedad natural domiciliada". Su función primordial es "el gobierno directo de la comunidad básica".

La reforma del precepto constitucional mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país. Sin embargo, no le otorga poder tributario al Municipio, por lo que éste no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado. Desde luego que puede administrar y recaudar las contribuciones que lleguen a establecer a su favor. El texto de la reforma atribuye un campo propio de la esfera de acción municipal, en la siguiente forma:

"III. Los Municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios

públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública,

i) Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."

La reforma del Art. 115 Constitucional aunque incompleta es un paso de verdadero avance para hacer del Municipio la verdadera comunidad básica de la organización política y administrativa del país, pero ello significa que hay que dar otros pasos más hacia adelante.

Los impuestos municipales

La fracción IV, inciso e) del Art. 115 Constitucional reformado en 1982 atribuye a los Municipios de la República la materia inmobiliaria como exclusiva del Municipio en todos sus aspectos.

Debe notarse que el poder tributario se mantiene en un órgano estadual, ajeno al Municipio, como lo es el Congreso del Estado y no se lo atribuye a los Municipios. Sin embargo, es un poder tributario que lo puede y lo deben ejercitar los Estados únicamente en favor de sus Municipios, que serán los únicos con facultades de recaudación (competencia tributaria).

De la exégesis del mencionado precepto constitucional resultan los

siguientes presupuestos o hechos imponibles relacionados con la propiedad inmueble:

- a) La propiedad (o sus desmembramientos: nuda propiedad, y usufructo).
- b) La posesión de los bienes inmuebles.
- c) El fraccionamiento de los bienes inmuebles.
- d) La división de bienes inmuebles.
- e) La consolidación de bienes inmuebles.
- f) La translación o transmisión del dominio de bienes inmuebles.
- g) La mejora de bienes inmuebles (que es el presupuesto de la contribución de mejoras).
- h) El cambio de valores de bienes inmuebles, que da lugar al impuesto de plusvalía, entendido éste en su rigor técnico.

La larga enumeración de presupuestos, que en algunos casos se antoja hasta redundante, se explica por el afán de hacer exclusivamente municipal la materia imponible inmobiliaria y para no dejar ningún resquicio para que los Estados puedan establecer a su favor tributos que tengan la propiedad inmobiliaria como materia imponible.

La fracción IV del Art. 115 dispone que las leyes federales (ordinarias) no limitarán la facultad de los Estados (o sea su poder tributario) para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria ni concederán exenciones en relación con las mismas. En esa forma el texto constitucional crea una limitación o prohibición al poder tributario federal. No resulta ni expresa ni implícitamente una prohibición constitucional, o una limitación de esa índole, al poder tributario del Congreso de la Unión, en cuanto titular del poder tributario, para establecer tributos a favor de la Federación sobre la materia inmobiliaria. Creemos que en todo caso se necesitaría una prohibición o limitación expresa, tal como se hace para las exenciones, cuyo establecimiento es ejercicio del poder tributario.

Hay que hacer notar que tradicionalmente la materia de la propiedad

inmueble, antes de la reforma, en varios Estados de la República, o bien era una materia estadual con participación importante a favor del Municipio, o al revés, contribución municipal con participación al Estado.

En nuestro criterio, existen otros impuestos que son estrictamente municipales y que deben definirse claramente como tales, sin que quede al arbitrio de la Legislatura Estadual concederlos o retirados como fuentes de recursos municipales. Podemos señalar, entre otros, los siguientes:

El impuesto de espectáculos y diversiones públicas.

El impuesto sobre sacrificio de ganado.

El impuesto sobre anuncios, bardas y banquetas.

El impuesto sobre actividades o actos de enajenación, concesión de uso o goce y prestación de servicios que no estén gravados por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Los derechos municipales

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios "los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo". Es decir, los llamados derechos o tasas por la prestación de servicios públicos a su cargo. El poder tributario lo tiene el Congreso del Estado. El municipio la competencia o facultad de recaudación.

Además, dispone la Constitución que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones derivadas de la prestación de dichos servicios públicos, ni concederán exenciones en relación, así como que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Estimamos que la reforma constitucional debía y podía haber incluido dentro de las facultades de los Municipios, el poder tributario para la creación de los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales. En efecto, nadie más apto para fijar en qué casos se debe crear derechos y cuándo no, en qué cuantía, respecto a qué servicios públicos, para tomar en cuenta el costo de los servicios, que el propio Municipio. Además como los servicios públicos municipales únicamente son prestados por el propio municipio, de ninguna manera podría producirse la superposición de tributos, como podría ocurrir con los impuestos municipales. Podría argumentarse que los Municipios podrían abusar estableciendo tasas demasiado elevadas en desproporción con el valor y el costo de los servicios suministrados, pero hay que tener en cuenta que en estos casos se puede buscar y encontrar la protección de la Justicia de los tribunales federales con base en las garantías de proporcionalidad y equidad que consagra la Constitución en su artículo 31, fracción IV.

Deben corresponder a los Municipios el establecimiento y cobro de derechos por todo tipo de licencias y refrendas, como por ejemplo, los referidos a construcciones y urbanizaciones, certificaciones, autorizaciones de giros comerciales e industriales, certifica clan es, autorizaciones, registros, inscripciones, licencias para transitar vehículos de motor y personas, y desde luego todos los que autoriza el artículo 109, A) de la Ley de Coordinación Fiscal.

En el caso de que el Estado se haya coordinado con la Federación en materia de derechos, los Municipios pueden gozar del rendimiento de derechos que sean de los permitidos por el artículo 10° A) de la referida Ley de Coordinación Fiscal, a saber:

- a) Licencias de construcción;
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado;
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos;
- d) Licencias para conducir vehículos;
- e)

Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos; f) Registro Civil; g) Registro de la Propiedad y del Comercio; h) Derechos de estacionamiento de vehículos; i) Certificación de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción total o parcial.

Las contribuciones de mejora

Creemos que lo mismo puede y debe sostenerse en relación con las contribuciones especiales de mejora, que son, como es bien sabido, de carácter predominantemente municipal, y que en otros países constituyen uno de los medios de financiamiento más adecuado de ciertas obras municipales. Complace advertir que en los últimos treinta años se .ha experimentado en México un uso cada vez más creciente de las contribuciones de mejora, llamadas impropiaamente derechos de cooperación e impuestos de planificación. Originalmente usados en el Distrito Federal, ahora son también utilizados en casi todos los Municipios de los diversos Estados de la República.

Por ser forma de financiamiento de obras públicas municipales, tales como apertura de calles y avenidas, ensanchamiento de las mismas, introducción de servicios de alumbrado público, agua, drenaje y alcantarillado, pavimentación de vías públicas, construcción de cordones de banqueteta y banquetas mismas, etcétera, debe reconocerse el poder fiscal a favor de los Municipios para que ellos mismos tengan la facultad de establecer y recaudar este tipo de contribuciones, tan municipales por su naturaleza misma.

Y ello puede decirse, tanto para las contribuciones de mejora que se establecen para la realización de obras de planificación, para cuya determinación se utiliza el sistema de derrama, como para las obras de urbanización para las que puede usarse, según las circunstancias, el sistema de derrama y el sistema de cuota.

Las contribuciones de mejora que afecta a la propiedad inmobiliaria están reconocidas como tributos exclusivamente municipales por la fracción IV del reformado artículo 115 Constitucional. Las leyes que las establecen deben ser expedidas por la Legislatura local.

Los productos

En la doctrina financiera se consideran productos todos aquellos ingresos que perciben los entes públicos en el ejercicio de actividades que no suponen el ejercicio de una autoridad respecto a los habitantes de la comunidad. En la terminología del CFF se dice que son los ingresos por actividades que no corresponden al ejercicio de funciones propias de derecho público y los que corresponden a la explotación de sus bienes patrimoniales.

En los Estados Unidos de América los entes locales obtienen el ocho por ciento de sus ingresos de la explotación de empresas municipales, tales como empresas de agua potable, de luz eléctrica, de gas, de transporte público, etcétera. En México son más limitadas las posibilidades de prestación de servicios públicos municipales al través de precios. Sin embargo, es factible intentarlo, procurando que esos servicios se proporcionen en forma onerosa, en alguna medida, a los habitantes beneficiados con los servicios.

En México es bastante común que los Municipios obtengan productos como consecuencia del arrendamiento y explotación de bienes propios, ocupación de la vía pública con materiales para construcción y escombros, uso de la vía pública con vehículos; en forma de horas o en exclusiva, para sitios de automóviles, cajones de estacionamiento, cuotas de panteones municipales, corrales para el abasto, recolección de basura de empresas comerciales e industriales, explotación de la basura en plantas *ad-hoc*, etcétera.

Es obvio que los productos, al no ser contribuciones, escapan a la actual disposición del Art. 115 Constitucional que atribuye a las Legislaturas de los Estados el poder fiscal municipal. Sin embargo, existen casos en que por ignorancia o por otras razones pretenden los Congresos Estatales atribuirse facultades en materia de productos municipales, no obstante que carecen de ellas en absoluto. Por tanto, convendría también la definición constitucional de la autonomía municipal a este respecto.

Participaciones en impuestos de la Federación

Desde la reforma Constitucional de 1932 a la fracción XXIX del artículo 73, por virtud de la cual se crearon los llamados "impuestos especiales", se inició la política de otorgar participaciones a los Municipios en el rendimiento de los referidos impuestos.

Esa política ha continuado, y se ha extendido a otros impuestos no mencionados en la fracción XXIX del Art. 73 Constitucional, como fue el caso del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en el cual los Municipios participaban en un porcentaje de la participación que reciben los Estados.

La política del Gobierno Federal en México ha sido también la de reconocer que los Municipios de la República deben participar en los rendimientos de impuestos federales y creemos que esa política va a ser continuada con un vigor más acendrado.

Actualmente, los Municipios tienen derecho a participar en la participación que corresponde a los Estados en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5° de la fracción XXIX del Art. 73 Constitucional, en la proporción que fijen las Legislaturas locales. Sin embargo, esto es para el caso de que la entidad no se haya incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que no sucede en la realidad.

Por lo que se refiere a los Estados que sí se han coordinado, la Ley de

Coordinación Fiscal (Art. 6°) dispone que los Municipios deban participar en una proporción que no debe ser inferior al 20% de las cantidades que correspondan al Estado al que pertenezcan, en los Fondos General y Financiero Complementario. El Estado debe cubrir a los Municipios sus participaciones en la proporción o forma que establezcan las Legislaturas de los Estados.

Además corresponden a los Municipios que se hayan hecho cargo de los servicios por Estados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales (ahora extintas) una participación del 90% sobre los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones y de 2% sobre exportaciones.

Una reforma a la Ley Federal de Coordinación Fiscal (Art. 2°-A) que en el rendimiento a los impuestos adicionales a la importación exportación deben participar los Municipios en la forma siguiente:

I. 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación a aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.

II. 95% del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a todos los Municipios del país, en la siguiente forma:

a) La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponde:

1. El 10% a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación que los cause.

2. El 90% se destinará a formar un *Fondo de Fomento Municipal* que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al

Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

b) Las otras dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan, entre los Estados que se coordinen en materia de derechos.

Los Estados deben entregar íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Si los gobiernos Estatales retienen las cantidades a que tenga derecho el municipio, la Federación las entregará directamente descontándolas del monto total que corresponda al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, inciso a), subinciso 1, antes citados, se deben pagar directamente por la Federación a dichos Municipios.

El Secretario de Hacienda informó que el nivel de participación a los Municipios de poco menos de 3,500 millones de pesos en el año de 1976, incluida la parte correspondiente a la recaudación por ingresos mercantiles, se tiene para el año de 1980 una estimación aproximada en 20,000 millones de pesos, o sea un incremento de 6 veces en el transcurso de esos cuatro años.³⁵³

Participaciones en impuestos de los Estados

En México todavía se encuentra en pañales la participación de los Municipios en los impuestos de los Estados. En cambio, en los Estados

³⁵³ SILVA HERZOG, Jesús, en la 111 *Reunión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal*, V. INDETEC, núm. 12, 1980.

Unidos de América, en un promedio total, los Estados dan a las entidades locales el 50% de sus ingresos impositivos (los cuales eran de 42 mil millones de dólares en 1969).

Uno de los impuestos que en muchos países tiene carácter de municipal es el impuesto predial. Sin embargo, su administración requiere una preparación y una uniformidad de sistema que aconseja que en México se encarguen los Estados de su administración y recaudación.

Además, deben los Estados conceder participaciones a los Municipios en aquellos impuestos que producen un mayor rendimiento. Entre ellos podemos sugerir los siguientes:

- a) Nóminas;
- b) Honorarios;
- c) Enajenación de vehículos;
- d) Expendios de bebidas alcohólicas, y
- e). Empresas porteadoras

Desde luego es necesario que se establezca constitucionalmente la participación de los Municipios en las recaudaciones de los Estados, a través de un porcentaje mínimo en esas recaudaciones. El reparto entre los Municipios debe hacerse también en proporción a la población de cada municipalidad.

Tipos de tributos que actualmente se tienen establecidos a favor de los Municipios Mexicanos

Siguiendo un trabajo de Ricardo H. Cavazos Galván³⁵⁴ podemos expresar que los impuestos municipales en 1980 gravaban las siguientes fuentes de riqueza: la asistencia a espectáculos y juegos permitidos; el

³⁵⁴ CAVAZOS GALVÁN, Ricardo H., *Aspectos Económicos-Financieros de la Administración Municipal en México y el Apoyo Institucional del Gobierno Federal para el Fortalecimiento de sus Haciendas*, Comisión Coordinadora de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios, SHCP, 1980.

ejercicio de profesiones y oficios; la propiedad o posesión del suelo; las enajenaciones y adjudicaciones de la propiedad raíz y de sus derechos reales; enajenación de semovientes y otras especies de animales; explotación de juegos permitidos y realización de diversiones y espectáculos públicos, celebración de rifas, loterías, apuestas y sorteos; explotación de panteones particulares y fraccionamiento de terrenos; explotación de estacionamientos; obstáculos en la vía pública; la propiedad de predios urbanos o solares carentes de barda, banqueta, edificación o estén en mal estado y que den a la vía pública; la propiedad o tenencia de vehículos de propulsión no mecánica; sacrificio de aves; sacrificio de ganado y agricultura.

Los *derechos* que recaudan los Municipios son principalmente por los siguientes servicios: empadronamiento y refrendo anual de establecimientos de cualquier tipo; expedición de licencias para construcción, reconstrucción y demolición de obras, alineamientos; número oficial; ocupación de la vía pública para obras materiales: licencias para explotación de aparatos fono electromecánicos; expedición de placas para vehículos de propulsión no mecánica; legalización de firmas; expedición de certificados y copias de documentos; apertura de negocios en horas extraordinarias uso de la vía pública; licencias para inhumaciones, exhumaciones y demás servicios en el panteón municipal; uso de agua potable; mantenimiento del sistema de drenaje y alcantarillado; y en general algunos otros que los Municipios tienen por la prestación de determinados servicios.

En materia de *productos*, tienen los que se derivan de: arrendamiento de fincas, terrenos, mercados, portales, paseos y jardines; capitales y valores propiedad del Ayuntamiento; explotación o enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio; y cualquier otro ingreso que derive de la explotación de sus bienes patrimoniales.

Finalmente, entre los *aprovechamientos* se cuenta: donativos;

indemnizaciones y reintegros, multas administrativas y judiciales; venta de basura; rezagos de arbitrios legalmente establecidos recargos y otros de índole análoga a los señalados.

Financiamiento municipal

El crédito público llega a los Municipios a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) cuya actividad crediticia está enfocada al financiamiento de obras de infraestructura económica, tales como las de electrificación, carreteras, aeropuertos y obras portuarias; las de infraestructura básica urbana, consistentes en agua potable y alcantarillado, pavimentación, alumbrado público y otros de naturaleza similar; equipamiento urbano, tales como rastros, mercados, centrales camioneras, hospitales y escuelas. En la vivienda, el Banco apoya la renovación, rehabilitación, saturación, lotes y servicios; y por último otorga créditos a la rama del transporte, para adquirir, modernizar, reparar y construir instalaciones.

El Gobierno Federal creó el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FM), con el fin de dar acceso al crédito a los Municipios de menor capacidad económica. También se estableció el Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).

Existen además otras instituciones de crédito, como el Banco Nacional de Crédito Rural, Nacional Financiera, Banco Nacional Pesquero y Portuario y Financiera Nacional Azucarera, que de manera indirecta apoyan a los Municipios en la promoción del desarrollo económico.

3.7 RELACIONES FISCALES ENTRE FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Las relaciones fiscales y financieras entre los niveles de gobierno de nuestro país se han dado de manera independiente, considerando a cada uno de los elementos de la hacienda pública.

Un primer elemento tenemos el gasto público, se han elaborado los Convenios Únicos de Desarrollo Social, por los Estados y la Federación, programan algunas inversiones de interés estatal y posteriormente es el Estado el que ejerce los recursos que conjuntamente fueron aportados.

El segundo elemento es la deuda pública, facultad exclusiva o reservada a la Federación, la de contratar con el exterior; respecto a los Estados y Municipios, éstos deben registrar su deuda ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deben regirse por la legislación local respectiva ya que son aprobadas por sus Congresos locales. Hasta la fecha no se ha dado una coordinación en esta materia.

Tercer elemento, los ingresos que tiene el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual prevé que tanto la Federación como los Estados pueden compartir las funciones administrativas en la recaudación de algunos gravámenes; también establece que las entidades y los Municipios tienen derecho a recibir participaciones bajo determinadas condiciones y, por otra parte, reserva de manera exclusiva a la Federación la facultad de normar en materia tributaria, respecto de los ingresos coordinados.

Estos tres aspectos, que son elementos de las finanzas públicas, no tienen una vinculación en las acciones intergubernamentales. Las participaciones estatales no están en función del gasto público que la

Federación ejerce en la entidad, ni tampoco los Estados se endeudan atendiendo a proyecciones de lo que recibirán en el futuro por concepto de participaciones, entre otras consideraciones.

En materia de impuestos hay campo abierto a la concurrencia impositiva entre los tres niveles de gobierno en las materias no reservadas expresamente al nivel federal; es decir, en materia fiscal pueden concurrir, gravando la misma fuente, tres entidades que tienen capacidad jurídica para percibir tributos: la Federación, los Estados y los Municipios; los dos primeros tienen, además, capacidad legislativa para establecer gravámenes.³⁵⁵

La concurrencia tributaria es muy importante en el desarrollo de las relaciones entre los tres niveles de gobierno, ya que éstos, elaboraron mecanismos que influyen directamente en el sistema de coordinación fiscal vigente.

Las Convenciones Nacionales Fiscales

- *Primera convención*

Con objeto de estudiar los campos de imposición en los niveles de gobierno, durante la administración del general Plutarco Elías Calles se convocó a la Primera Convención Nacional Fiscal, en agosto de 1925. En dicha convención se llegó a varias conclusiones relativas al problema de la concurrencia tributaria y reformas constitucionales; aquéllas, sin embargo, no tuvieron aplicación práctica.³⁵⁶

- *Segunda convención*

No fue sino hasta 1932, durante el gobierno del ingeniero Pascual Ortiz Rubio, cuando se convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal,

³⁵⁵ *Manuales de Administración y Organización Municipal, Hacienda Pública Municipal*, tomo I, Ed. INAP, A.C.-BANOBRA, México, 1997, pág. 90.

³⁵⁶ *Idem.*

en la que se establecieron las bases del sistema de participaciones a Estados y Municipios, en el rendimiento de algunos impuestos federales; no obstante, sus acuerdos tampoco tuvieron aplicación práctica.

- *Tercera convención*

Después de la serie de fracasos que se tuvieron en el Congreso de la Unión, en materia de reformas y con el subsistente y grave problema de la concurrencia lícita, que se desprendía de las interpretaciones de la ley y de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en 1947, siendo Presidente de la República el licenciado Miguel Alemán, se convocó a los Estados y Municipios a la Tercera Convención Nacional Fiscal, la que pugnó por un nuevo y amplio sistema de participaciones, dejando atrás la distribución constitucional de fuentes impositivas. Los acuerdos tomados en esa convención tuvieron mejor suerte que los de las anteriores. De aquellos que tuvieron aplicación, conviene destacar los siguientes:

- La unidad económica sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, los Estados y los Municipios; se recomendó la necesidad de la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios, que debería ser estudiado, instrumentado y revisado de común acuerdo entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los Municipios; se fijaron reglas para la concesión de participaciones a los Estados y Municipios, en el rendimiento de los impuestos especiales, sobre la explotación de los recursos naturales y sobre la industria.³⁵⁷

De esta manera, los resultados colaterales de la Tercera Convención fueron los siguientes:

“- La creación de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, de 1947.

³⁵⁷ *Idem*, pág. 91.

- La ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas, del 29 de diciembre de 1948.

- La primera Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 1948.

- La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, del 28 de diciembre de 1953.

- La ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebren convenios de Coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de 1954.

Con estas bases, en 1973 se inició propiamente el proceso de coordinación con muchas de las características que actualmente tiene; ello dio lugar a la creación de los órganos de coordinación con representantes de los Estados y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1978, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que era la columna vertebral de la coordinación fiscal, estaba desgastado y se hacía necesario otro impuesto que fuera más amplio, más ágil y más flexible, así como también otra Ley de Coordinación Fiscal fundada en otros derechos y responsabilidades compartidas de los tres niveles, razón por la cual 1979 fue el último año en que subsistió el sistema tradicional de participaciones, ya que la nueva Ley de Coordinación Fiscal, promulgada el 22 de diciembre de 1978, entró en vigor el 1° de enero de 1980, salvo el capítulo referente a los organismos de coordinación, que inició su vigencia en 1979.

En términos generales, las características principales del sistema de participaciones federales a Estados y Municipios prevaeciente hasta 1979, eran las siguientes:

- Existían impuestos federales en los que no se otorgaba participación alguna a Estados o Municipios.

- En algunos impuestos se otorgaba participación porque así lo disponía la Constitución General.

- Existían también impuestos federales en los que, sin ninguna disposición constitucional, la Ley Federal "invitaba" a los Estados a no establecer o a suspender sus propios impuestos sobre ciertas materias, a cambio de lo cual la Federación les pagaría cierta participación.

- Había disposiciones legales federales que permitían otorgar participaciones a los Estados siempre y cuando éstos celebraran convenios de coordinación al respecto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se obligaran, además, a aceptar en los propios convenios las restricciones en las facultades impositivas a que se refería la ley. De la participación que recibían los Estados por esta materia, correspondía al municipio como mínimo el 20 por ciento, de acuerdo con lo que establecieran las legislaturas locales.

Por lo que toca a las tasas de participación, éstas variaban de un impuesto a otro; por ejemplo, la mínima era del 1 por ciento en el impuesto sobre producción de hierro, carbón y manganeso, y la máxima, del 50 por ciento en el impuesto a la explotación de pesca.

Los procedimientos de distribución no eran similares; por el contrario, diferían según el tipo de gravámenes. Por ejemplo:

- Por el lugar de producción; según el lugar de consumo; por ambos, es decir por producción y consumo, y según el lugar donde el contribuyente hubiera percibido el ingreso.

Debe considerarse asimismo que, en términos relativos, la recaudación federal global venía decreciendo en términos porcentuales, aún cuando el monto total de las participaciones a Estados y Municipios se incrementaba año con año.

Con estas consideraciones, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se transformó en un Impuesto al Valor Agregado que modificó el sistema de participaciones. De esta manera, junto con la Ley del IVA, se aprobó la Ley de Coordinación Fiscal; ambas entraron en vigor a partir de 1980, creando esta última el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Objetivos

Los objetivos fundamentales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden resumirse de la siguiente manera:

- Establecer un nuevo sistema de distribución de participaciones que resultara más dinámico.

- Que todos los Estados tuvieran la misma oportunidad de gozar de la riqueza que proporciona el desarrollo nacional.

- Que las relaciones fiscales entre la Federación, los Estados y los Municipios se llevaran bajo un sistema integral, junto a un régimen global de participaciones que contemplara:

- Que las relaciones jurídicas establecidas entre los niveles de gobierno no se circunscribieran sólo a determinadas materias tributarias.

- Que al crear el régimen globalizador de participaciones, se obtuvieran las siguientes ventajas:

Simplificación en los mecanismos administrativos de participaciones.

Mayor fluidez y oportunidad en los pagos, al liquidarse las participaciones en forma mensual y sin demoras.

Lograr una asociación entre el crecimiento de los recursos de los Estados y Municipios, provenientes de las participaciones, y la dinámica de crecimiento del conjunto de recursos tributarios federales, a través de porcentajes fijos aplicables al total de la recaudación federal de cada año.

- Crear un Fondo General de Participaciones integrado con un porcentaje fijo sobre el rendimiento neto que por concepto de impuestos recaude la Federación.

- Iniciar la redistribución de los gastos públicos federales para que lleguen en forma directa a las entidades.

- Establecer un Fondo Financiero Complementario cuyo objetivo sea la redistribución de las participaciones, tratando de que los Estados que reciben

menos recursos del Fondo General reciban un mayor porcentaje del Fondo Financiero Complementario.

- Establecer un Fondo de Fomento Municipal y propiciar con ello la terminación del sistema de ayudas federales y concesiones en apoyo a programas municipales.

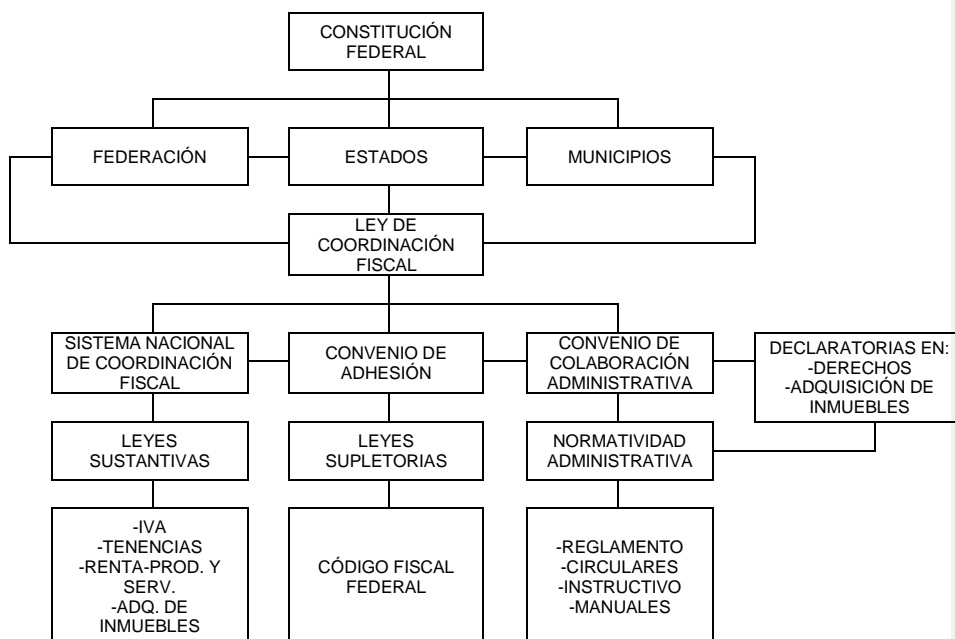
De acuerdo con sus objetivos generales, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal comprende los siguientes aspectos:

- La coordinación tributaria.
- El establecimiento de participaciones en ingresos federales.
- La distribución de las participaciones.
- La colaboración administrativa entre las entidades y la Federación.
- Los organismos de coordinación.

La base legal

La base jurídico-administrativa que sustenta el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la propia Ley de Coordinación Fiscal, el Convenio de Adhesión y el Convenio de Colaboración Administrativa; desde luego, existen otros ordenamientos que han regulado la aplicación de aquél, como las Leyes Federales del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Vehículos (excepto aeronaves), del Impuesto sobre la Renta (en la parte relativa a contribuyentes menores y bases especiales de tributación), el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal; las cuales se han considerado como sustantivas. Asimismo, existe la normatividad administrativa expresada en reglamentos, instructivos, circulares, resoluciones de carácter general, entre otros, sin soslayar desde luego al propio Código Fiscal de la Federación con su carácter adjetivo.

El esquema que se presenta a continuación muestra en forma más precisa esta regulación jurídico-administrativa.



Los tres primeros ordenamientos son los que fundamentan la coordinación fiscal.

Ley de Coordinación Fiscal

Desde el momento en que se promulgó esta ley se establecen principios rectores para coordinar parte del sistema fiscal federal con los sistemas fiscales de las entidades federativas. Con ella se consolidó la tendencia a simplificar y hacer más equitativo el sistema tributario mexicano, eliminando la concurrencia de dos o más niveles de gobierno para gravar la misma fuente de ingresos.

Objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal

Esta ley vigente a partir del 10 de enero de 1980 establece la

estructura del Sistema de Coordinación Fiscal y tiene como objetivos fundamentales:

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal;
- Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas estatales y municipales en los ingresos federales;
- Distribuir entre ellas las participaciones;
- Fijar reglas de colaboración administrativa;
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal, y
- Dar las bases para su organización y funcionamiento.

La ley está estructurada en cinco capítulos: el I se refiere a las participaciones de los Estados y Municipios y Distrito Federal en ingresos federales; el II se refiere al funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el III a la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación, y el IV a los organismos en materia de coordinación, y el V a los fondos de aportación federales.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se realiza de manera integral y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación; es decir, la adhesión está concebida de tal forma que si alguna entidad pensara abandonarlo se vería en problemas económicos, puesto que tendría que encontrar fuentes tributarias propias que le compensaran las participaciones que al estar adherido al sistema recibía y que, en promedio, actualmente representan alrededor del 80 por ciento de sus ingresos.

Por otra parte, esta situación provocaría otro tipo de problemas colaterales, como los de tipo político, pues, tendría que incrementarse necesariamente la carga tributaria con nuevos gravámenes impuestos por la entidad, los cuales recaerían sobre el contribuyente, medidas que tal vez

tendrían su oposición en los grupos organizados de la sociedad.

Desde luego, si esto ocurriera (que una entidad federativa abandonara el sistema) participaría de los impuestos especiales a que se refiere el numeral 5° de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.³⁵⁸

Una de las vertientes que se consideran más importantes por los Estados y los Municipios es la que se refiere a la coordinación en derechos, la que también se contempla en el capítulo II de la Ley de Coordinación Fiscal y tiene un carácter opcional, es decir, si alguna entidad no desea coordinarse en materia de derechos, puede hacerlo sin perjuicio de continuar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Esta opción consiste en que los Estados, al coordinarse en esta materia, dejen de cobrar algunos de los derechos que regularmente percibían.

La Federación ofreció a los Estados que aceptaran dicha coordinación, aumentar en medio punto porcentual el cálculo del Fondo General de Participaciones y además, un aspecto importante, se participaría a los Municipios de la entidad coordinada de la casi totalidad del Fondo de Fomento Municipal.

De esta manera, si los Estados no se coordinan en esta materia, como ocurre actualmente con algunas entidades, éstas pueden seguir cobrando sus propios derechos sin ninguna restricción, salvo que no podrán gozar del incremento del fondo general señalado en el párrafo anterior. A diferencia de ello, los Estados coordinados en esta materia tendrán las siguientes limitantes:

- En materia de licencias sólo expedirán las de:

³⁵⁸ *Idem*, pág. 97.

- Construcción;
 - Para efectuar conexiones a las redes públicas de agua potable y alcantarillado;
 - Para fraccionar o lotificar terrenos;
 - Para conducir vehículos, y
 - Expedir placas y tarjetas de circulación de vehículos.
- En materia de registros podrán expedir los de:
- Registro Civil, y
 - Registro de la Propiedad y del Comercio.
- En materia de uso de las vías públicas por:
- Estacionamiento de vehículos y uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública.³⁵⁹

Por lo que respecta al capítulo III de la Ley de Coordinación Fiscal, éste se refiere a la colaboración administrativa; en él se señala que las autoridades estatales y las de sus Municipios serán consideradas como autoridades fiscales federales para el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios respectivos. Asimismo, al hablar de la obligación de rendir cuenta pormenorizada de la recaudación de los Estados, señala que si éstos o la Federación no cumplen con los plazos establecidos, se causarán intereses a la tasa de recargos que anualmente establezca el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazos de contribuciones.

El capítulo IV de la ley se refiere a los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de los cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las tesorerías estatales participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento de dicho sistema. Estos

³⁵⁹ *Idem.*

organismos son:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales;
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), y
- La Junta de Coordinación Fiscal.³⁶⁰

El capítulo V, de los fondos de Aportación Federales, con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación trasfiere a las haciendas públicas de los cumplimientos de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de la Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos,
y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

³⁶⁰ *Idem*, pág. 98.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; en ella están representados el Gobierno Federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos estatales a través de los titulares de los órganos hacendarios de las entidades. Este órgano, al igual que la Comisión Permanente, sólo tiene funciones deliberativas, ya que no posee la facultad de imponer decisiones a las entidades federativas ni al Gobierno Federal. Los acuerdos y conclusiones tomados en la Reunión tienen el carácter de recomendaciones para los gobiernos federal y de los Estados; aquéllas también pueden ser directrices de trabajo para comisiones y grupos que estudian aspectos más específicos.

Sus facultades quedan comprendidas en el artículo 19 de la ley analizada. La principal de ellas consiste en actuar como órgano máximo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y proponer las medidas que se estimen necesarias para la actualización o perfeccionamiento del Sistema.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, por su parte, es el órgano encargado de tomar acuerdos más inmediatos y de llevar el seguimiento de los trabajos de los grupos y comisiones que de ella se deriven. Es precisamente ante la Comisión Permanente donde las partes coordinadas plantean problemas y proponen soluciones para el mejor desarrollo de la administración tributaria coordinada. Por lo que toca al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), éste le informa de los trabajos y actividades que desarrolla; los representantes de los Estados plantean ante ella sus inquietudes, sean derivadas de los tratados en sus reuniones zonales o por iniciativa particular de algún Estado.

De las reuniones de la Comisión Permanente se han derivado los

grupos técnicos y otras comisiones que sirven de foro de diálogo sobre los problemas administrativos específicos, organizar acciones conjuntas, conocer y analizar las normas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la vez que sugerir a ésta algunas reformas para perfeccionar el Sistema.

En los artículos 20 y 21 de la ley que se explica, se señalan la integración y funciones de esta Comisión Permanente. La principal de ellas consiste en establecer los asuntos que deben tratarse en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, y vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en la ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la SHCP, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que, de acuerdo con la ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.³⁶¹

Por lo que respecta al Indetec, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Coordinación, es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas funciones están orientadas al apoyo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y centra su actividad en el apoyo a programas de capacitación de los órganos hacendarios estatales y municipales, así como a promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales; igualmente, atiende solicitudes de asesoría en aspectos administrativos o jurídicos planteadas por Entidades o Municipios, según corresponda.

En el artículo 24 de la citada ley se establece que la Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho Entidades que forman la Comisión Permanente de

³⁶¹ *Idem*, pág. 99.

Funcionarios Fiscales.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el documento jurídico y administrativo mediante el cual la Federación y los Estados establecieron como objetivos:

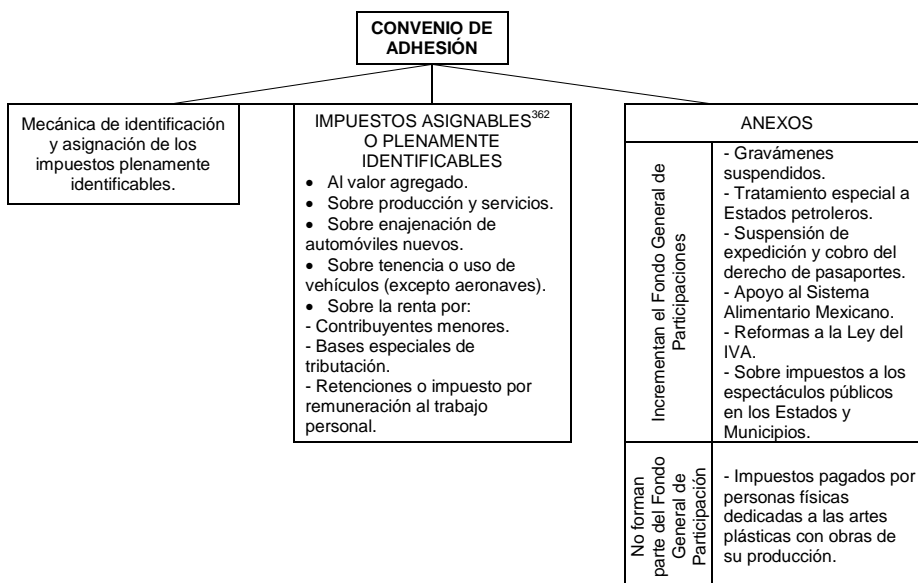
- Armonizar el sistema fiscal nacional, evitando la sobreposición de gravámenes federales, estatales y municipales.
- Fortalecer las haciendas públicas, con la dotación de mayores recursos económicos a Estados y Municipios.

En términos generales puede decirse que en dicho Convenio se precisó qué impuestos federales son plenamente identificables por entidades federativas y se señalaron los procedimientos concretos a través de los cuales se llevaría a cabo dicha identificación, es decir:

- Se especificó lo que se entendería por ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos.
- Se determinaron los impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa era plenamente identificable.
- Se fijó el procedimiento para identificar el origen de los impuestos por Entidad Federativa.
- Se indicó la forma de calcular los anticipos mensuales de las Entidades Federativas provenientes del Fondo General de Participaciones.
- Se estableció la forma de distribuir entre las Entidades Federativas el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, así como el procedimiento para calcular los anticipos mensuales de este fondo.

En virtud de las adaptaciones necesarias en la administración tributaria al texto original de este Convenio, se le incorporaron una serie de adecuaciones plasmadas en documentos conocidos como anexos, mismos

que han permitido el incremento en el Fondo General de Participaciones y, dado que éste es un porcentaje fijo de la recaudación federal, al incrementar su monto se logra una mayor participación económica hacia los Estados y Municipios. Los anexos de referencia se resumen en el esquema siguiente:



Convenio de Colaboración Administrativa

Este documento jurídico y administrativo tiene como objetivo general coordinar las acciones del Gobierno Federal con los gobiernos estatales, para lograr un mejor y más eficiente manejo de la hacienda pública mediante la uniformidad de los sistemas, procedimientos y disposiciones tributarias.

Este convenio, al igual que el de adhesión, se ha venido complementando con los anexos siguientes:

³⁶² La Ley de Coordinación Fiscal para 1995 establece como impuestos asignables: el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, sobre Tenencia o Uso de Vehículos y el Impuesto. Especial sobre Producción y Servicios.

- Por la concesión del uso o goce de inmuebles en la zona federal marítimo-terrestre;
- Por fiscalización del IVA;
- Sobre recaudación del IVA por la SHCP;
- Por reformas al ISR (régimen transitorio);
- Derecho de cinco al millar por obra pública;
- Vigilancia en el cumplimiento de obligaciones fiscales;
- Administración del impuesto sobre uso o tenencia de vehículos;
- Verificación de vehículos de procedencia extranjera;
- Programa de anticipos;
- Programa de máquinas registradoras de comprobación fiscal;
- Vigilancia y control en territorio nacional de mercancías extranjeras;
- Verificación de legalidad en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco extranjeros;
- Cobro por servicios turísticos,
- Verificación de la legalidad en territorio nacional de mercancía extranjera, excepto vehículos.

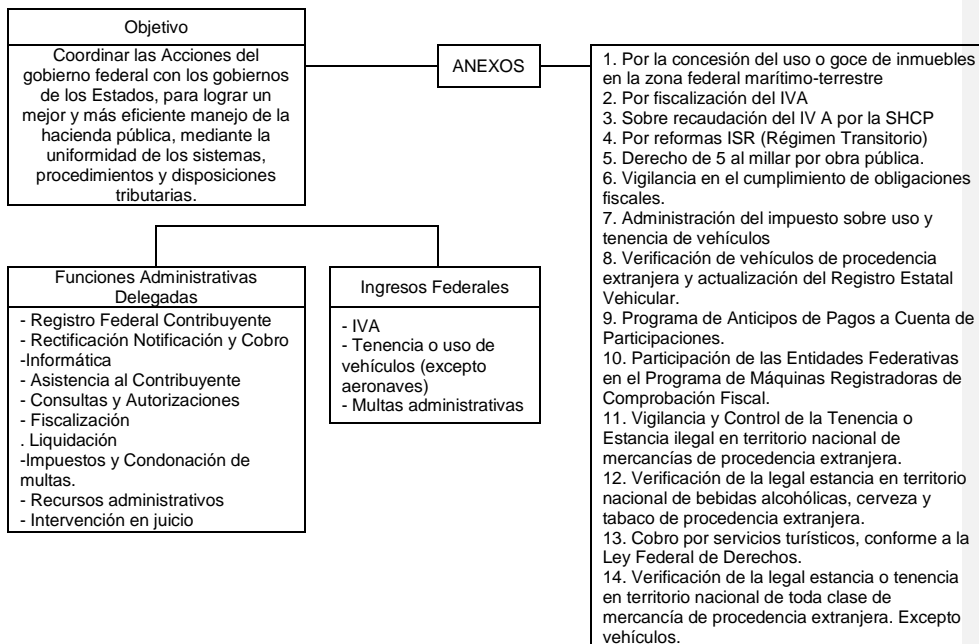
En este convenio se establecen los ingresos federales que se administran, las facultades que se ejercen (y las limitaciones a las mismas), los incentivos económicos que perciben los Estados o sus Municipios por las actividades administrativas que realizan, así como un programa de anticipo de participaciones a las entidades.

Un aspecto importante que contiene el Convenio es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reserva la facultad de establecer a los Estados y Municipios los criterios generales de interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales, así como de las reglas de colaboración administrativa que se establezcan en los convenios, es decir, se reserva para sí la normatividad en esta materia.

Igualmente, la Secretaría puede, en el momento en que así lo decida,

tomar cualquiera de las atribuciones delegadas a los Estados, cuando éstos no cumplan con las obligaciones de colaboración administrativa.³⁶³

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA



Ámbito municipal

Dentro del ámbito de la colaboración administrativa, a los Municipios se les han delegado facultades para actuar como autoridades federales en la recaudación y cobranza de multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales, así como por la administración de derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de inmuebles de la zona federal marítimo-terrestre.

La cláusula Quinta de este Convenio establece la posibilidad de que el

³⁶³ *Ibidem*, op. cit. pág. 99.

Estado delegue en sus Municipios la administración de las multas que impongan las autoridades administrativas federales no fiscales a los infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Municipio. Esta administración la efectúan las tesorerías municipales, las cuales tienen bajo su responsabilidad las funciones de recaudación, cobranza, devolución de cantidades pagadas indebidamente, así como conceder prórrogas y autorizaciones para el pago de parcialidades de las multas y sus accesorios.

Según lo establece la cláusula Décima Quinta, los Municipios rendirán al Estado cuenta de lo recaudado en su circunscripción territorial por este concepto, dentro de los 15 días del mes siguiente en que se efectuó la recaudación. El Estado a su vez, al rendir cuenta comprobada a la SHCP, enterará a la Federación el 2 por ciento de todo lo recaudado por este concepto.

Respecto a la zona federal marítimo-terrestre, se firmó el anexo 1 al convenio aludido, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados que tienen Municipios que colindan con la zona federal marítimo-terrestre y convinieron en delegar a éstos las funciones operativas del derecho que se debe pagar por el otorgamiento de la concesión para el uso y goce de dicha zona, así como el derecho por el uso o goce de inmuebles ubicados en la referida zona. Este anexo entró en vigor a partir del 1º de enero de 1984, ejerciendo los Municipios las funciones operativas de recaudación, determinación y cobranza, por cuyas actividades perciben los siguientes incentivos económicos:

- 10 por ciento para el Estado, de lo que sus Municipios recauden por los derechos y sus recargos correspondientes.

- 80 por ciento para cada uno de los Municipios en cuyo territorio se recauden los citados derechos y recargos (este porcentaje es autoliquidable), así como el ciento por ciento por concepto de gastos de ejecución y multas impuestas en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Al igual que en materia de las multas administrativas, los Municipios tienen la obligación de rendir cuenta al Estado de lo recaudado por este concepto.

En términos generales, el esquema de la página anterior muestra el contenido del Convenio de Colaboración Administrativa vigente a partir del 1° de enero de 1990.

El Sistema de Participaciones

En 1980, con la entrada en vigor de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley de Coordinación Fiscal, se da inicio a un nuevo sistema de participaciones cuyas características más importantes son:

- No se hace distinción entre impuestos participables y no participables.
- Se homogenizan criterios de imposición entre el Estado y la Federación, reduciéndose la concurrencia impositiva entre ambos niveles de gobierno.
- Se fija un porcentaje de la recaudación federal para canalizarse a Estados y Municipios.
- Permite cubrir a Estados y Municipios las participaciones en forma mensual, evitando la demora en su liquidación o pago.
- Logra integrar las participaciones a la dinámica de la recaudación federal, ya que se establecieron coeficientes fijos.
- Se firman los convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el de Colaboración Administrativa, cada uno con sus respectivos anexos.

Las participaciones que han obtenido las entidades federativas por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fueron vía:

- a) El Fondo General de Participaciones (FGP);

b) El Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP), sin vigencia a partir de 1990;

c) De las participaciones obtenidas por gestión administrativa, de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Colaboración Administrativa;

d) De los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques nacionales ubicados en el territorio de cada entidad, provenientes de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o bosques nacionales, y

e) El Fondo de Fomento Municipal (FFM).

En relación con las participaciones a los Municipios, éstas provienen de:

a) El artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece: "Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20 por ciento de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general";

b) El Fondo de Fomento Municipal;

c) Para aquellos otros colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la importación o exportación de bienes, reciben participaciones derivadas de los impuestos adicionales al comercio exterior, y

d) Los Municipios que cuentan con zona federal marítimo-terrestre también reciben participación por este concepto.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en el caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de

Funcionarios Fiscales".

Única y exclusivamente podrán afectarse a fines específicos, o estar sujetas a retenciones, en el caso de pago de obligaciones contraídas ya sea por los Estados o los Municipios, con la autorización de las legislaturas locales e inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Estados y Municipios, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, excepto cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere que tiene participaciones suficientes para responder a sus compromisos. En este sentido, existe el Reglamento del artículo Noveno de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, publicado el 7 de julio de 1982, cuya finalidad es llevar un control más eficiente y expedito de las participaciones en ingresos federales que las entidades Federativas y Municipios hayan decidido afectar en garantía del cumplimiento de aquéllas.

Fondo General de Participaciones

Como se señaló anteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del FGP, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20 por ciento de las cantidades que correspondan al Estado.

El monto de las participaciones que por este fondo reciben los Estados y Municipios, ha permitido que sea considerado como la columna vertebral del Sistema de Coordinación, ya que en términos cuantitativos sus ingresos por concepto de dicho fondo son los más importantes, pues, desde su creación en 1980, cada vez representa un porcentaje mayor de la recaudación federal participable.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de la evolución de este Fondo, y sólo para que se tenga una panorámica de conjunto, en términos generales se planteará su desarrollo.

Se constituye en 1980, con el 13 por ciento de los ingresos anuales de la Federación por concepto de impuestos. Dicho porcentaje representó la proporción que en los ingresos totales de la Federación significaba el total de participaciones pagadas a las Entidades Federativas y a sus Municipios, es decir, tiene como objetivo resarcir a Estados y Municipios lo que éstos dejan de percibir al derogar o suspender sus contribuciones locales al adherirse al Sistema de Coordinación Fiscal. Sin embargo, su monto se vio incrementado con los porcentajes señalados en los anexos al Convenio de Adhesión.

El Fondo General de Participaciones, hasta 1987 se constituyó con el 17.48 por ciento de los ingresos netos de la Federación, porcentaje que difiere para los Estados que aún no se coordinan en materia de derechos donde representa el 16.98 por ciento. A estos porcentajes se les deducía un tres por ciento que se canalizaba al Fondo Financiero Complementario.³⁶⁴

Así, al expresar al Fondo como una proporción fija de la recaudación federal total, se garantiza que los Estados y los Municipios reciban un monto mayor al que hubieran recibido de no coordinarse al Sistema, pues los recursos de estos dos niveles se han visto incrementados, sobre todo si consideramos que en términos generales las participaciones representan la parte más importante de sus ingresos.

Distribución

La distribución del Fondo General de Participaciones ha sido uno de los temas más controvertidos en el ámbito de la coordinación fiscal, por lo que, desde su constitución, ha tenido variaciones sustanciales.

³⁶⁴ *Idem*, pág. 107.

Integración del Fondo General de Participaciones 1990-1992

Aunque no sea de aplicación directa para los Municipios conocer el contenido de las últimas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, para aquellos de características urbanas o metropolitanas puede resultar un elemento informativo de gran utilidad práctica, para conocer en forma breve el funcionamiento de este Fondo y la manera como se les canaliza los recursos por dicha vía.

En las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, en la parte relativa a participaciones, el artículo 2º establece que el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 18.5 por ciento de la recaudación federal participable; dicho fondo se adicionará con el 0.5 por ciento de dicha recaudación en el ejercicio de que se trate, de ese porcentaje participarán las entidades que se encuentren coordinadas con la Federación en materia de Derechos. También se adicionará al Fondo un monto equivalente al 80 por ciento del impuesto recaudado en 1989, como incentivo por la administración realizada por las entidades federativas, respecto de los contribuyentes sujetos a Bases Especiales de Tributación. Este monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, es decir, aplicando los índices de inflación, conforme al índice Nacional de Precios al Consumidor del Banco de México, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en que se efectúe la distribución.³⁶⁵ Dicho monto se dividirá entre 12 y se distribuirá mensualmente en la proporción en que cada entidad participó del total del incentivo de Bases Especiales de Tributación en 1989.

Para su distribución, el Fondo General de Participaciones se dividirá en tres partes: la primera y segunda partes se integrarán con diferentes porcentajes del total de este Fondo, en el transcurso de 1991 a 1994, y la

³⁶⁵ *Idem*, pág. 110.

tercera parte permanecerá inalterable, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES				
FGP	1991 %	1992 %	1993 %	1994 %
Primera parte	18.05	36.15	36.15	45.17
Segunda parte	72.29	54.19	54.19	45.17
Tercera parte	9.66	9.66	9.66	9.66
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00

Para 1995 los porcentajes se conservan igual que en 1994.

La primera parte se distribuirá en relación directa a población; la segunda, mediante la aplicación de un coeficiente que se calcula conforme al artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal y la tercera parte en forma inversa a las participaciones que tenga cada entidad por habitante, siendo éstas la suma de la primera y segunda partes del Fondo General en el ejercicio de que se trate.

Constitución del Fondo General de Participaciones

Este Fondo está integrado por los siguientes elementos:

a) El 18.51 por ciento de la Recaudación Federal Participable;

Partes: 50 por ciento a los Municipios que tuvieran aduana (cuyas participaciones las entregaba directamente la Federación) y 50 por ciento para crear el Fondo de Fomento Municipal (FFM), de cuyo rendimiento se participaba a todos los Municipios del país.

- En 1982 se da la coordinación en derechos, incrementándose la tasa referida del uno al tres por ciento y de ésta el 95 por ciento se dividió en dos partes: 1/3 y 2/3 de la primera tercera parte, 50 por ciento era para los Municipios aduaneros y 50 por ciento integraba el FFM. Las dos terceras partes restantes servían para incrementar el FFM, pero sólo se distribuiría entre los Municipios cuyos Estados se hubieran coordinado en materia de derechos.

- En 1983, el impuesto del tres por ciento señalado en el párrafo

anterior se incrementa al cinco por ciento y, además, se cambia su concepto de impuesto adicional al general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, por el de derecho adicional sobre hidrocarburos. Su distribución se realizó de la siguiente manera: de ese cinco por ciento de derecho adicional se extrae el 95 por ciento (el restante cinco por ciento para formar el cien por ciento se le queda a la Federación) y ese 95 por ciento se divide en 1/3 y 2/3. El primero, se compone de dos porcentajes: el 30 por ciento que corresponde a los Municipios con aduana y el 70 por ciento restante forma el Fondo de Fomento Municipal. Las otras dos terceras partes aumentaron este Fondo, pero se distribuía exclusivamente entre los Estados coordinados en derechos. Esta distribución se da de la misma manera para 1984.

Para los siguientes dos años (1985 y 1986) el FFM ve incrementado el porcentaje que le constituye dentro de la referida primera tercera parte, ya que del 70 por ciento que le formaba pasa al 90 por ciento, por lo que a los Municipios con aduana sólo les corresponde el 10 por ciento. Las restantes dos terceras partes incrementan el Fondo de Fomento Municipal distribuible entre las entidades coordinadas en derechos.³⁶⁶

Para los Municipios que cuentan con aduana (fronteriza o marítima) además de la participación que recibieron por los conceptos anteriores, desde 1980 se les ha participado con el 95 por ciento de los impuestos adicionales del tres por ciento sobre el impuesto general de importación y el dos por ciento sobre el general de exportación.

En 1986, al darse una baja en el precio internacional del petróleo, disminuyeron en forma importante las participaciones a Estados y Municipios, por lo que, ante la necesidad de seguir fortaleciendo a las haciendas municipales, se consideró que los ingresos que éstas recibían por concepto de participaciones debían modificar su esencia para que éstas a su vez ya no estuviesen ligadas de manera directa a los precios del petróleo, por lo que se reformó el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para que a los

³⁶⁶ *Idem*, pág. 114.

ingresos que percibieran los Municipios por concepto del FFM se les asignara una mecánica diferente; en consecuencia, el artículo de referencia se modificó tanto en su contenido como en su forma.

Así, para 1987 y 1988, en materia del FFM, el artículo 2.A tuvo dos modificaciones que establecieron:

- El Fondo deja de estar ligado a las fluctuaciones del mercado internacional del petróleo; esto es, ya no dependía del derecho adicional de hidrocarburos y parte del rendimiento de este derecho fue para los Municipios "colindantes"³⁶⁷ con frontera o litoral, mismos que recibirían el 3.17 por ciento del total que por esa contribución sobre los hidrocarburos se obtuviese al exportarse por dichos lugares.

- Al igual que los otros dos fondos, el FFM se formaría con una proporción de los ingresos totales anuales que la Federación obtuviera por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos y minería, es decir, sería una proporción de la "recaudación federal total". Dicha proporción se estableció en 0.42 por ciento de dichos ingresos. De la cantidad que resultara, un 30 por ciento se destinaría a formar el Fondo de Fomento Municipal y se distribuiría entre los Estados que estuviesen coordinados en derechos. En 1995 el porcentaje del 0.42 aumentó al 1 % de la recaudación federal participable.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá mediante el coeficiente que resulte de aplicar la fórmula que señala el artículo 2.A, fracción III de la Ley de Coordinación. Es relevante señalar que uno de los factores que se toman en cuenta en la fórmula para la determinación del coeficiente de participación del Fondo de Fomento Municipal lo constituye las cifras de recaudación por el impuesto predial y por los derechos de agua en la entidad; también a partir de ese año, el D.F. participaría del FFM.

Un aspecto importante que debe marcarse es que de acuerdo a lo que establece la propia Ley de Coordinación Fiscal los Estados entregarán

³⁶⁷ Ya no se utiliza el concepto de "aduana marítima o terrestre" en virtud de que habla Municipios por los cuales se realizaba alguna operación de comercio internacional y sólo porque no tenía el carácter de aduana no se les participaba.

íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del FFM, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Impuestos Adicionales al Comercio Exterior

Las participaciones que en forma directa entrega la Federación a los Municipios con aduana fronteriza o marítima, se derivan de los impuestos adicionales al comercio exterior, es decir, dos por ciento sobre la tarifa general del impuesto de exportación y del tres por ciento la tarifa general de importación.³⁶⁸ Estos impuestos fueron creados precisamente para apoyar a los Municipios que tuvieran aduana. De 1980 a 1986, la Federación les participó a dichos Municipios hasta por el 95 por ciento sobre el monto total de la recaudación que cada uno de ellos efectuara por dichos conceptos.

A partir de 1987 se modifica totalmente el esquema de participación por estos conceptos y, de acuerdo con la fracción I del artículo 2.A de la Ley de Coordinación Fiscal, se aprecian dos modificaciones sustanciales:

- Desaparece el concepto de Municipio con aduana marítima o terrestre para quedar el de "Municipio colindante con frontera o litoral", esto en virtud de que se pretende otorgar participaciones por concepto de los impuestos al comercio exterior citados en el párrafo que antecede, a un mayor número de Municipios. Con esta medida se benefician los Municipios por los cuales se realizan las exportaciones o importaciones de bienes. Como se señaló anteriormente, había Municipios que no obstante ser centros de gran actividad comercial (exportadores o importadores) por no encontrarse en ellos una aduana, no obtenían beneficio alguno.

- Las participaciones que reciben los Municipios colindantes (y que antes recibían los Municipios con aduanas) se forman con:

³⁶⁸ *Idem*, pág. 114.

- El 0.136% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre Minería y sobre la Extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo.

- El 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo.

Adicionalmente a estas participaciones, los Municipios colindantes reciben las participaciones correspondientes contempladas en el cuadro anterior. Debe hacerse hincapié en que estas participaciones las entrega directamente la Federación, a diferencia de las del FFM que son entregadas por el estado.³⁶⁹

Otras Participaciones

Una de las vertientes que contempla el sistema de participaciones, consiste en que las entidades que se coordinen en materia de adquisición de inmuebles reciben el cien por ciento de la recaudación que en cada una se perciba por el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. En este caso, a diferencia de las otras vertientes de coordinación, es la Federación la que suspende sobre esta materia, pero siempre y cuando los Estados se apeguen a ciertas bases en sus gravámenes relativos a la transmisión de dominio de bienes inmuebles.

Esta coordinación representa un apoyo importante para los Estados y sobre todo para los Municipios, ya que según lo establece la propia Ley de Coordinación Fiscal, de la participación que por este concepto reciben los Estados, deben participar al municipio al menos con el 20 por ciento de la misma.

Por otra parte, la ley señala que además de esas participaciones, las entidades recibirán el 50 por ciento de las ventas, arrendamiento o

³⁶⁹ *Idem*, pág. 115.

explotación de terrenos o bosques nacionales ubicados en el territorio de la entidad.

Adicionalmente, se establece que los Estados participarán en recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales que se señalen en los acuerdos o convenios respectivos.

Al lado de las participaciones existe otro aspecto importante como es: la determinación de la facultad de los Estados y Municipios en donde existan puentes de peaje, para convenir en crear fondos destinados a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación y obras de vialidad en los Municipios donde se ubiquen dichos puentes. La aportación a dichos fondos se hará en montos iguales por la Federación, Estado y Municipios.³⁷⁰

También existen otros incentivos económicos según el Convenio de Colaboración Administrativa, a través de los cuales los Estados y Municipios pueden percibir ingresos adicionales a los que reciben vía fondos por concepto de realizar acciones concretas de actos de administración, principalmente respecto a la determinación de impuestos omitidos al Procedimiento Administrativo de Ejecución y por actos concretos de fiscalización. Los Municipios ven incrementados sus ingresos por administrar las multas federales no fiscales y por otorgar el uso o goce de inmuebles de la zona federal marítimo-terrestre, según el caso.

Los Criterios de Distribución de Participaciones Federales a los Municipios

Como ya quedó asentado, el artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20 por ciento de las cantidades que corresponden al

³⁷⁰ *Idem.*

Estado, el cual habrá de cubrirselas; las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

Las entidades federativas informarán y pagarán a cada uno de sus Municipios el monto de participaciones que les corresponda, incluyendo las relativas al Fondo de Fomento Municipal y cualquier otro que se les otorgue, con la misma periodicidad en que la Federación lo haga respecto de ellas.

Con objeto de dotar al Municipio de una sólida base financiera, distribuir de manera más equitativa las participaciones federales y disminuir las disparidades regionales existentes, las legislaturas locales pueden establecer criterios diferentes, que consideren variables, como por ejemplo:

- El número de habitantes.
- La recaudación del impuesto predial.
- X por ciento en partes iguales.
- X por ciento en razón inversamente proporcional al monto de las participaciones recibidas del Fondo General, en el año inmediato para el que se efectúa el cálculo, entre otros.

Así, por la importancia que tiene para los Municipios conocer los criterios que utilizan las legislaturas locales para distribuirles las participaciones correspondientes, y con el propósito de ejemplificar dicha mecánica, en el Anexo citaremos los criterios que se utilizan en cada entidad federativa.

3.8 LA COORDINACIÓN FISCAL DEL ESTADO DE JALISCO CON SUS MUNICIPIOS

En Jalisco, se establece el Sistema de Coordinación Fiscal con sus Municipios, y tiene por objeto:³⁷¹

I.- Coordinar el Sistema Fiscal del Estado y los Municipios y fijar las reglas de colaboración administrativa entre ambas autoridades fiscales;

II.- Establecer los montos, bases, plazos y toda normatividad requerida para la distribución de las Participaciones derivadas de gravámenes Federales y Estatales que correspondan a los Municipios del Estado, así como su distribución y vigilancia en el cálculo y liquidación;

III.- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y definir su organización, funcionamiento y facultades; y

IV.- Establecer las bases de coordinación entre el Estado y los Municipios para la revisión y elaboración de propuestas en torno a la coordinación fiscal con la Federación.

De los montos, bases y plazos para la distribución de participaciones federales y estatales a los Municipios

Se considera como participaciones federales, las asignaciones que correspondan a los Municipios en los ingresos federales, según lo prevé la Ley Federal de Coordinación Fiscal.

Las participaciones federales y estatales que correspondan a los Municipios en los porcentajes que establece la de Coordinación Fiscal del Estado: se calcularán por cada ejercicio fiscal, y su determinación y aprobación quedará a cargo del Congreso del Estado.

³⁷¹ Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus Municipios, Decreto No. 16471, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el 28 de Diciembre de 1996.

De las participaciones federales y estatales a los Municipios

El Fondo Municipal de Participaciones se integrará con los recursos que perciba el Estado procedentes del Fondo General de Participaciones, de la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos; del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, así mismo del Fondo de Fomento Municipal, en los términos de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, por los ingresos estatales derivados de los Impuestos sobre Nóminas, Espectáculos Públicos y Hospedaje.

Las cantidades que perciba el Estado, incluyendo sus incrementos, en cada ejercicio fiscal, por concepto de participaciones federales previstas en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, así como los ingresos Estatales derivados de los Impuestos sobre Nóminas, Espectáculos Públicos y Hospedaje, los Municipios recibirán:

I.- El 22% del total de las percepciones que obtenga el Estado correspondientes al Fondo General de Participaciones.

II.- El 100% de lo que reciba el Estado del Fondo de Fomento Municipal en forma directa.

III.- El 22% del importe que perciba en forma directa por concepto de Participaciones del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

IV.- El 22% del importe que perciba por concepto de Participaciones del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

V.- El 22% del importe que perciba en forma directamente por concepto de participaciones del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

VI.- El 40% del importe que perciba por concepto del Impuesto Estatal sobre Nóminas.

VII.- El 100% del importe que perciba por concepto del Impuesto Estatal de Espectáculos Públicos.

VIII.- Hasta el 100% del importe que perciba por concepto del Impuesto Estatal sobre Hospedaje, siempre que dicho porcentaje se defina en acuerdos tanto con los Municipios y representantes de la Industria Hotelera.

IX.- El 100% de los ingresos que perciba por concepto de participaciones en derechos federales, de acuerdo a los coeficientes que determine anualmente el Congreso del Estado.

El importe que se forme con los porcentajes señalados se distribuirá entre los Municipios en forma directa de acuerdo a las cantidades que resulten de aplicar a su total los coeficientes que para cada Municipio se determine.

El factor que a cada Municipio corresponda en el Fondo Municipal de Participaciones, se determinará conforme a las siguientes bases:

I.- De los ingresos federales.

Se aplicarán los siguientes criterios y parámetros:

1). Se garantizarán a los Municipios los mismos recursos que recibieron el año inmediato anterior.

2). De las cantidades que el Estado reciba en exceso, con respecto al año inmediato anterior, se distribuirán entre los Municipios de conformidad con los coeficientes que se determinen tomando los siguientes parámetros:

a).- 45% en proporción al número de habitantes de cada Municipio en relación al total estatal. El número de habitantes de cada Municipio se tomará de la última información oficial que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

b).- 20% en proporción a lo que perciben de participaciones y aportaciones federales.

c).- 20% en función a su propia recaudación, es decir, lo que perciban por concepto de contribuciones municipales;

d).- 10% por número de localidades y la extensión territorial en función de la totalidad de ellos; y

e).- 5% en proporción al índice de marginalidad según la información oficial que dé a conocer el Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática.

II.- De los impuestos estatales.

Por los porcentajes del Impuesto Estatal sobre Nóminas y del impuesto Estatal de espectáculos Públicos, que se generen en cada jurisdicción.

Los factores de participación que conforme a las bases anteriores resulten, se revisarán, modificarán y aprobarán anualmente por el Congreso del Estado. En tanto dichos factores no se actualicen, el Congreso del Estado autorizará se sigan aplicando las que correspondan al año inmediato anterior, a cada Municipio.

Las participaciones serán cubiertas sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de reducciones salvo para el pago de obligaciones contraídas, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el registro de obligaciones y empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las Entidades y Municipios efectuaran 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. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

No estarán sujetas a retenciones, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o lo establecido por la Ley.

Se calcularán para cada ejercicio fiscal y serán entregadas, por conducto de la Secretaría de Finanzas del Estado, el día 25 de cada mes o al día hábil siguiente en caso de ser inhábil. El retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones. La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el estado las reciba; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al estado, previa opinión de la comisión permanente de funcionarios fiscales.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo que se esté en el supuesto de las deducciones. Los gobiernos de las entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

publique en el diario oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como el monto, estimado, a que esta obligada; deberán publicar en el periódico oficial de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicara en el diario oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición.

La Secretaría de Finanzas del Estado, una vez identificada la asignación mensual que le corresponda a la entidad de los fondos previstos en la Ley Federal de Coordinación Fiscal, y de la Ley Estatal, afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada Municipio.

El Fondo de Fomento Municipal incluyendo las cantidades adicionales derivadas de la coordinación del Estado en materia de derechos, se distribuirá entre los Municipios de la siguiente manera:

I.- Recibirán anualmente una cantidad igual a la que les hubiere correspondido en el año inmediato anterior, y

II.- Adicionalmente percibirán la cantidad que resulte de aplicar al monto del incremento que tenga este Fondo en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente.

El coeficiente se determinará conforme a las siguientes reglas:

a).- El 50% de acuerdo a lo señalado en el Artículo 7 Fracción I, numeral 2, inciso b), de la Ley Estatal de Coordinación Fiscal.

b).- El 50% restante entre todos los Municipios considerando el grado de marginalidad establecido de acuerdo al Artículo 7º, fracción I, numeral 2, inciso d) de esta Ley de Coordinación Fiscal del Estado.

Los factores, indicadores, procedimientos, fórmulas y coeficientes utilizados para determinar la distribución del Fondo de Fomento Municipal entre los Municipios del Estado, serán revisados y aprobados por el Congreso del Estado, para cada ejercicio fiscal.

Si el fondo de fomento municipal, no tuviere incremento con respecto al año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo, el Congreso del Estado, por excepción, podrá prorrogar los factores que hubieren correspondido a cada Municipio en ese año.

De la Reserva de Contingencia que reciba el Estado, se participará a los Municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de las participaciones del Estado.

En el conjunto de participaciones a los Municipios, no se incluirán aquellas a que se refieren a la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participaran los Municipios, en la forma siguiente:

0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se

detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los Municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCIT = BI/TB$$

DONDE:

CCIT es el coeficiente de participación de los Municipios colindantes en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma DE BI.

I es cada entidad.

$$BI=(CCIT-1) (IPDAIT-1)/IPDAIT-2$$

Donde:

CCIT-1= Coeficiente de participaciones del Municipio en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAIT-1 = recaudación local de predial y de los derechos de agua en el Municipio en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAIT-2 = recaudación local del predial y de los derechos de agua en el Municipio en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

El 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los Municipios colindantes con

la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de petróleos mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y Municipios a que se refiere el párrafo anterior. (fracciones I y II del Artículo 2º-A de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación).

Las cantidades excedentes se distribuirán de acuerdo a las participaciones federales asignadas al Estado.

Las participaciones que correspondan a los Municipios son inembargables; no podrán afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo cuando garanticen el pago de obligaciones contraídas por los mismos, con autorización del ayuntamiento y cuando rebasen el término de su administración, con el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

Las participaciones que correspondan a los Municipios otorgadas en garantía de obligaciones a su cargo, deberán ser inscritas en la Secretaría de Finanzas, en el registro estatal de deuda pública.

La compensación entre el derecho del Municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con el Estado o con la Federación por créditos de cualquier naturaleza, sólo podrá llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando así lo autorice la Ley Federal de Coordinación Fiscal, la Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, u otros ordenamientos de la materia aplicables.

El régimen de participaciones para los Municipios en ingresos federales, podrá ser modificado, ajustado o adaptado por el Congreso de Estado, en consonancia con las modificaciones que en su caso se

establezcan para la fórmula de distribución de participaciones dentro del sistema nacional de coordinación fiscal.

De la vigilancia del cálculo y liquidación de las participaciones

El Gobierno del Estado, deberá publicar en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", y en dos diarios de mayor circulación en la entidad, los coeficientes de participación aprobados en los términos de los Artículos 5º y 7º de esta Ley, así como la fórmula y los datos utilizados para determinarlos, dentro del tercer trimestre del año precedente al que van a regir; así mismo deberá publicar, dentro del mes de enero de cada año en los periódicos mencionados, el monto de las participaciones que hubieren correspondido a cada uno de los Municipios durante el ejercicio fiscal del año inmediato anterior.

El Gobierno del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas enviará por escrito a los ayuntamientos la información necesaria que permita comprobar la correcta determinación de sus coeficientes de participaciones, dentro del tercer trimestre del año precedente al que van a regir.

El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas, independientemente de la publicación a que se refiere el Artículo 12, deberá proporcionar por escrito a cada uno de los Municipios del Estado el monto anual estimado de sus participaciones dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya recibido de la Federación la estimación de las participaciones que recibirá el Estado, así como un informe, dentro del mes de enero de cada año, sobre las que le hubieren correspondido en el año anterior y su comportamiento en relación a lo estimado para dicho año.

De la Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa entre Estado y Municipios

El Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y los Municipios por conducto de sus Ayuntamientos, podrán celebrar Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa respecto de gravámenes estatales y municipales, en materia de ingresos federales coordinados previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para ejercer las siguientes funciones operativas:

- I.- Registro Federal de Contribuyentes;
- II.- Recaudación, notificación y cobranza;
- III.- Informática;
- IV.- Asistencia al contribuyente;
- V.- Consultas y autorizaciones;
- VI.- Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- VII.- Determinación de impuestos y de sus accesorios;
- VIII.- Imposición y condonación de multas;
- IX.- Recursos administrativos;
- X.- Intervención en juicios; y
- XI.- Cualquiera otra necesaria.

En los convenios a que se refiere el Artículo anterior, se establecerán los ingresos de que se trate, las facultades que se ejercerán y las limitaciones de las mismas, así como las estipulaciones para su terminación y las sanciones por su incumplimiento; y se fijarán las percepciones que se recibirán por las actividades de administración o recaudación que se efectúan.

Cuando los convenios que se celebren, rebasen la gestión administrativa estatal, se requerirá de la autorización del Congreso del Estado; tratándose de los Ayuntamientos, éstos deberán acordar la celebración de dichos convenios, con las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento.

Las autoridades fiscales municipales, en el ejercicio de las facultades y funciones a que se refieren los convenios respectivos que se relacionen con ingresos estatales, serán consideradas como autoridades fiscales estatales, debiendo ajustar sus actuaciones, en lo conducente, a lo dispuesto en la Legislación Fiscal Estatal aplicable.

De los organismos en materia de coordinación fiscal

El Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas, el Congreso del Estado, por conducto de la Comisión de Hacienda y Presupuestos, y los gobiernos municipales, por conducto de sus tesoreros, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de distribución de participaciones a que se refiere esta Ley, y de la colaboración administrativa entre dichos niveles de gobierno, a través del Consejo Estatal Hacendario.

El Consejo Estatal Hacendario se integrará por:

I.- El Gobierno del Estado, por conducto del Secretario de Finanzas, o el Director General de Ingresos, quien lo presidirá;

II.- El Congreso del Estado, por conducto del Presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuestos; y

III.- Los 124 Municipios, por conducto de los Tesoreros de cada uno de los Ayuntamientos de la entidad.

El Consejo Estatal Hacendario, se establece como un órgano de consulta y análisis técnico, respecto del estudio, modificación y actualización de la legislación fiscal estatal y municipal de la entidad, en sus diversas modalidades, para proponerlos al Congreso del Estado, para su aprobación, por conducto de las instancias gubernativas correspondientes.

Las ausencias de los titulares del Consejo Estatal Hacendario, podrá ser suplida de la forma siguiente:

1.- El Secretario de Finanzas, por el Director de Ingresos de dicha Secretaría;

2.- El Presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso, por un representante que invariablemente será integrante de la misma Comisión; y

3.- Los Tesoreros Municipales de cada uno de los Ayuntamientos de la entidad, por su Director de Ingresos, o la persona que éstos designen.

Son facultades del Consejo Estatal Hacendario, opinar sobre lo siguiente:

I.- Proponer al Gobierno del Estado las medidas que estime convenientes para mejorar el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

II.- La distribución de las participaciones a que se refiere esta Ley y su liquidación, tanto de pagos provisionales como de diferencias correspondientes a los ajustes que formule la Secretaría de Finanzas del Estado.

III.- Sobre el cumplimiento de los convenios de colaboración administrativa que celebren los Municipios con el Estado y en caso de violación a los mismos emitir propuestas al respecto.

IV.- Designar comisiones para estudio y desahogo de asuntos específicos que así lo requieran;

V.- Sobre los factores, indicadores, procedimientos, fórmulas y coeficientes utilizados para determinar la distribución de participaciones estatales y federales a los Municipios;

VI.- Aprobar los reglamentos de funcionamiento del propio Consejo Estatal Hacendario y de cualquier órgano que en esta materia pudiera crearse;

VII.- Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir el Estado y los Municipios para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior; y

VIII.- Formular las actas del Consejo Estatal Hacendario y cumplimentar los acuerdos que de él emanen.

El Consejo Estatal Hacendario, tendrá a su vez un Reglamento donde especificará, la representación, integración, funcionamiento, objetivos, facultades y obligaciones.

Representación.- El Comité Directivo estará integrado por: el titular del Poder Ejecutivo del Estado, representado por el Secretario de Finanzas; el Poder Legislativo, representado por el Presidente de la Comisión de Hacienda y Presupuestos; y a su vez los 124 Municipios del Estado, serán representados de acuerdo con el mecanismo de los Grupos que a continuación se especifican:

Integración.-

Por la Secretaría de Finanzas:

El Secretario de Finanzas y un suplente

El Director General de Ingresos y un suplente

El Director de Planeación Fiscal e Ingresos Coordinados y un suplente

El Director General de Fondo de Apoyo Municipal y un suplente

Por la Comisión de Hacienda y Presupuestos:

El Presidente y un suplente.

Los 124 Municipios formarán 5 Grupos, que se integrarán de la siguiente manera:

GRUPO I.- De 2,000 hasta 14,999 habitantes

GRUPO II.- De 15,000 hasta 24,999 habitantes

GRUPO III.- De 25,000 hasta 49,999 habitantes

GRUPO IV. De 50,000 habitantes en adelante, excepto zona metropolitana.

GRUPO V.- Los Municipios de la zona Metropolitana.

Cada Grupo designará un Titular y dos Suplentes, que deberán pertenecer a diferentes Municipios, respectivamente.

Estos Grupos se conforman de acuerdo al rango que pertenezca cada Municipio, según lo establecido en el Reglamento del Consejo Estatal Hacendario y dichos representantes estarán en funciones por un año, o mayor a este tiempo que determinen los Municipios del Grupo representado.

Funcionamiento.- El Comité Directivo sesionará en los términos que determine el Reglamento del Consejo Estatal Hacendario.

Objetivos.- Promover los mecanismos para el diálogo e información entre la Secretaría de Finanzas, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos;

realizar propuestas en materia Hacendaria, así como brindar asesoría técnica y jurídica.

Obligaciones.- Preparar las Asambleas de autoridades Hacendarias; establecer los Reglamentos de Funcionamiento del propio Consejo, y formar Subcomités para funciones específicas.

Los acuerdos emitidos por el Consejo Estatal Hacendario, que propongan cambios sustanciales a la legislación fiscal estatal o municipal, se remitirán a los ciudadanos Presidentes Municipales, para que los sometan a la consideración de sus cabildos, para que en su oportunidad se presenten al Congreso del Estado por sí o por conducto del Gobernador de la Entidad, para su autorización.

De los alcances por violación al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado

Cuando el Estado o algún Municipio, contravengan lo establecido por la Ley, o violen el contenido del o los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa que se deriven de la misma, previa manifestación expresa a dicha contravención por la parte afectada a la autoridad infractora, podrá presentar su inconformidad por escrito, ante el Congreso del Estado, para que previo estudio y análisis, dictamine sobre la procedencia de las medidas correctivas a que haya lugar.

CAPÍTULO 4

La Coordinación Fiscal

- 4.1 [Marco Constitucional para la Coordinación entre la Federación y los Estados.](#)
- 4.2 [Fondo General de Participaciones.](#)
- 4.3 [Criterios de Distribuciones Federales a Municipios en las Entidades Federativas.](#)

4.1 MARCO CONSTITUCIONAL PARA LA COORDINACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

No es casualidad que el tema de coordinación federal, se trate como uno de los últimos en el estudio del federalismo y de las relaciones intergubernamentales.³⁷² La coordinación entre los tres niveles de gobierno: Federación, entidades federativas y Municipios, implica la existencia de elementos que sirven como base estructural para que nazcan las funciones y atribuciones de un Estado de Derecho. En este sentido el maestro Elías Díaz,³⁷³ establece los elementos que constituyen la estructura del Estado de Derecho, al decir que se compone de la siguiente manera:

- a) Imperio de la ley;
- b) División de poderes;
- c) Legalidad de los actos de la administración, y
- d) Garantía de los derechos y libertades fundamentales.

La parte fundamental de la organización interna del Estado es la forma de gobierno elegida por la nación,³⁷⁴ en el caso mexicano ésta se constituye en representativa, democrática y federal. Todos estos elementos se establecen en instrumento jurídico supremo: la Constitución, la que además señala las atribuciones que tendrá cada nivel de gobierno, así como los mecanismos de coordinación para ejercerlas de una manera ordenada.

Después de las reformas constitucionales de las últimas 2 décadas, hemos visto que existe una relación "armónica" entre los tres niveles de

³⁷² GARCÍA SEGURA, Paloma *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, Ed.,Especial del Senado de la República, LIX Legislatura, México, 2003, págs. 313 y 325.

³⁷³ DÍAZ, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Editorial Taurus, Madrid, 1981 (Ensayistas núm. 192), pág. 31.

³⁷⁴ Uno de los teóricos mas connotados del derecho constitucional y de la teoría del Estado, es Carré de Malberg, quien subraya y acuña el concepto de nación al decir que "...del principio de soberanía nacional, resulta que el Estado no es otro que la Nación misma, pero si el Estado no se distingue de la Nación recíprocamente, la Nación no podría tampoco concebirse como una persona diferente del Estado anterior y superior a él, por tanto, la nación es el pueblo. En Carré R. De Malberg, *Teoría General del Estado*, Editorial Fondo de Cultura Económica, UNAM, México, 1998, pág. 81.

gobierno, para constituir un real federalismo, y esto se ha logrado gracias a la celebración de convenios administrativos, convirtiéndose en una necesidad para los gobiernos locales: Estados y Municipios, debido a que el Estado mexicano a pesar de ser una Federación, en la realidad encontramos atribuciones y funciones totalmente centralizadas en su ámbito competencial, lo que ha obligado a la Federación a establecer este tipo de mecanismos, a través de los cuales los gobiernos locales son sujetos de recibir ciertos beneficios así como el fundamento para ejercer una serie de facultades.

Existen materias sobre las cuales, tanto la Federación como los Estados y los Municipios tienen los mismos ámbitos competenciales, es decir, que los tres niveles de gobierno coinciden en la atención de la misma materia; para resolver estas coincidencias competenciales, es el legislador quien a través de la ley secundaria determinará las atribuciones específicas para cada nivel de gobierno, asimismo, preceptúa la celebración de determinados acuerdos, para la asunción de facultades, sin los que no habría claridad ni límites en sus atribuciones.

El objeto de esta tesis es analizar precisamente el marco legal y administrativo en el que se funda el diseño y la operación de las formas de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

La principal facultad de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, se encuentra plasmada en el artículo 124 constitucional, que a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Este precepto crea la llamada "cláusula residual", que se refiere a que los Estados podrán ejercer las atribuciones sobrantes, es decir, las que no estén expresadas en la Constitución para la Federación.

Las facultades expresas para la Federación, se establecen en varios artículos a lo largo del texto constitucional, las más importantes se ciñen a las otorgadas al Congreso como representante del poder soberano del pueblo, quien legislará para aplicación en todo el territorio de la República.

A continuación expondremos de manera esquemática, únicamente aquellas atribuciones reguladas por el artículo 73, que dejan al Congreso de la Unión, la facultad de establecer bases de coordinación así como distribuir, para la atención de ciertas materias, la concurrencia competencial entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios:

Artículo 73 El congreso tiene facultad para expedir leyes en materia de:	
Fracción XVI	Salubridad general de la República;
Fracción XXIII	Bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública;
Fracción XXV	Distribución convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;
Fracción VII	Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;
Fracción XXIX-A	Para establecer contribuciones: 1. sobre el comercio exterior; 2. sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º. y 5º. del artículo 27; 3. sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4. sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5. especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de fermentación; f) explotación forestal; y g) producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;
fracción XXIX-C	Establecer la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;
Fracción XXIX-D	Planeación nacional del desarrollo económico y social;
Fracción XXIX-G	Establecer la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;
Fracción XXIX-I	Establecer las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;
Fracción XXIX-J	Deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y Municipios;

Este artículo 73 da origen al llamado principio del federalismo dual, esto se refiere a que a pesar de la cláusula residual regulada en el artículo 124 constitucional, en este artículo se establecen diversas materias que deberán de atender los Estados y los Municipios, contraviniendo, por manifestarlo de alguna manera, parte de la mencionada cláusula residual.

Sobre las materias desplegadas en el cuadro anterior, es el Poder Legislativo quien determinará el ámbito competencial que atenderá por su parte la Federación y por la otra las Entidades Federativas y sus Municipios, es decir, aunque sea la misma materia, cada gobierno tendrá competencias distintas. Al respecto, se piensa que el aumento, por esta vía, de atribuciones federales viola el pacto federal establecido en el artículo 124, pues reduce la competencia de legislar a las Entidades federativas.

En este sentido, el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 116 constitucional, establece uno de los instrumentos de coordinación para que los Estados puedan asumir funciones federales; dicho artículo señala lo siguiente:

“Artículo 116:...

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes *normas*:...

Fracción VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar estos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

Estos convenios se podrán llevar a cabo, siempre y cuando se atiendan

al principio de "reserva de ley" que consiste en que la función deberá estar prevista en una ley. Más adelante veremos detenidamente los cuerpos legales que se refieren a este mecanismo.

El anterior fundamento constitucional representa la base constitucional para descentralizar en el campo administrativo las relaciones de la Federación con los Estados.

Hay más facultades para la Federación que no se ejercen directamente a través de la expedición de leyes por el Congreso de la Unión, sino que son facultades que al ser destinadas al sector público se entenderán ejercidas por el poder Ejecutivo federal, ejemplo de ellas son las establecidas en el artículo 25, que se refiere a la atención de manera exclusiva de las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 tales como correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad, así como las funciones exclusivas del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. Este artículo también se refiere a la atención de las áreas prioritarias como lo es la comunicación vía satélite y los ferrocarriles.³⁷⁵

Por su parte, el artículo 26 se refiere al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, para lo cual le atribuye al Ejecutivo federal la facultad de determinar los órganos responsables para la elaboración y ejecución del proceso de planeación y de creación de las bases para que el Ejecutivo federal coordine estas acciones mediante convenios con los gobiernos de los Estados. Otra de estas facultades la encontramos en el segundo párrafo del artículo 131 de Constitución y se refiere a la regulación del comercio exterior.³⁷⁶

³⁷⁵ *Ibidem*, pág. 317.

³⁷⁶ *Idem*.

Es importante señalar que también el Poder judicial, al dirimir controversias constitucionales entre la Federación y los Estados, en términos de lo que regulan los artículos 103, 104, 105 Y 106 de la Constitución, establece jurisdiccionalmente las facultades de cada nivel de gobierno.

Vistos ya los diferentes artículos que tratan sobre el sistema de facultades así como diversos mecanismos de coordinación para la Federación, para los Estados y para los Municipios, a continuación nos referiremos a la coordinación entre éstos en la materia fiscal.

Coordinación Fiscal: Problemas y Perspectivas

La coordinación fiscal es la participación proporcional que, por disposición de la Constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁷⁷

En materia fiscal, encontramos el fundamento constitucional para establecer el cobro de contribuciones en el artículo 31 fracción IV que señala: "Son obligaciones de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Es así que los tres sujetos activos, es decir, los órganos facultados para ejercer la obligación del cumplimiento del pago de una contribución son: la Federación; las entidades federativas, y los Municipios.

El que existan tres sujetos puede traer problemas en el sentido de cobrar en los tres niveles de gobierno el mismo impuesto, trayendo como consecuencia una situación de real abuso para el particular.

³⁷⁷ ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho fiscal*, Editorial Themis, México, 2002, pág. 160.

Con relación a las fracciones VII y XXIX-A del artículo 73 ya señaladas, tenemos que revisar su correlativo artículo 117, el cual menciona que los Estados no pueden, en ningún caso: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, y 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. El artículo 118 señala que los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Al establecerse estas prohibiciones se está definiendo con más detalle el sistema competencial. Es claro que la materia de comercio exterior y los ingresos que pueden generar, se entenderán de competencia únicamente federal, quizá el constituyente lo definió así con la finalidad de evitar la doble o triple tributación que podrían ejercer los tres niveles de gobierno.³⁷⁸

Por lo anteriormente expuesto, se puede decir que la Federación en materia fiscal, tiene atribuciones expresas y tácitas (caso de la fracción X del artículo 73, mediante la cual puede en cualquier momento cobrar una contribución cuando sus requerimientos de presupuesto así lo consideren). Para el caso de las Entidades federativas, sólo pueden establecer aquellas contribuciones que no fueron conferidas a la Federación, mientras no sean ejercidas por ésta, cuando el Congreso de la Unión así lo decida, aunque con anterioridad el Estado la hubiere gravado.

³⁷⁸ *Ibidem*, pág. 319.

Es aplicable a la hipótesis señalada, la siguiente jurisprudencia:³⁷⁹

Tesis jurisprudencial número 11. Apéndice del Semanario judicial de la Federación, año 1965, Primera Parte, Pleno, página 42.

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 ingresos (artículo 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XIX); c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI Y VII, y 118).

Es así que la coexistencia en un mismo territorio, de dos niveles de gobierno y estructuras político administrativas, exige un sistema competencial claro y definido que señale los límites de la Federación y de las Entidades federativas en materia fiscal, toda vez que estas autoridades pueden requerir la recaudación de un mismo ingreso que se vea gravado por tres clases distintas de tributos.³⁸⁰

Como antecedente, encontramos que entre 1925 y 1932 se convoca a la primera y segunda Convención Nacional Fiscal, en donde por primera vez se trata de establecer un sistema de competencia constitucional entre la Federación y las Entidades federativas. Posteriormente en 1936, el presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas al artículo 73 fracción X y 131 de la Constitución en el que con gran precisión se deslindaban los campos de acción tributaria de estos dos sujetos activos.³⁸¹ Esta reforma no prosperó como se pretendía, sin embargo, el 1º de enero del año de 1943, entra en vigor una reforma a la fracción XIX del artículo 73, actual texto Constitucional.

³⁷⁹ *Ibidem*, págs. 156 Y 55.

³⁸⁰ *Ibidem*, pág. 320.

³⁸¹ *Ibidem*, pág. 152.

A raíz de esta base se ha ido consolidando el Sistema Nacional de Contribuciones, tratando de coordinar las actividades en esta materia entre la Federación y los Estados, de la manera que a continuación se esquematiza:

En los años setenta la Federación, los Estados y los Municipios comienzan con el diseño para la colaboración y la coordinación de facultades coincidentes, así como para programar y distribuir los recursos.

Este sistema de colaboración pretendió establecer una estructura que cubriera principalmente los siguientes elementos: *a)* un sistema de carácter nacional, y *b)* un sistema que contemplara a las contribuciones en su conjunto.

Finalidades de la coordinación fiscal: *a)* Evitar la concurrencia positiva, *b)* Crear un orden en la justa distribución de los recursos.

En 1977 se celebran los convenios únicos de coordinación y el 22 de diciembre de 1978 se crea la Ley de Coordinación Fiscal, que reglamentará la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, el cual menciona que: "Las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine", con base en esto, se hacen los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la cual establece en su artículo 1° que:

"Artículo 1°. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenios con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley. Dichos Estados y el Distrito Federal, participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

Además, el artículo 6°, prevé:

Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán

inferiores al 20 por ciento de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general...”

Por lo anterior, podríamos decir que la coordinación fiscal tiene los siguientes elementos:

- a) La Federación tiene la facultad de imponer cualquier contribución;
- b) Las participaciones a los Estados se fijan en proporción al rendimiento de los tributos coordinados;
- c) Las participaciones también incluyen a las multas y recargos que se cobren en la entidad federativa de que se trate;
- d) Las Entidades federativas deben de abstenerse de tener contribuciones locales que, previamente, ya sean cobradas por la Federación. Esta es la idea fundamental del sistema de coordinación, evitar la doble o triple tributación, y
- e) La coordinación fiscal pretende llegar hasta los Municipios.

Se trata de una solución de compromiso que, ante la carencia de normas constitucionales que definan con precisión el problema competencial, permite el expansionismo del fisco federal y el debilitamiento progresivo de los Estados de la República...³⁸²

Es así que el Estado crea, como lo vimos con anterioridad, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al cual las entidades federativas se podrán adherir a través de la suscripción de convenios, en donde deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

a) *Derogar* los gravámenes estatales y/o municipales que cobraran, tales como los impuestos cuya materia ahora es gravada por el impuesto al valor agregado (IVA), o por los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS).

b) Se incorporarán a un esquema de distribución de ingresos federales vía fondos de participación con base a un porcentaje de la recaudación federal

³⁸² *Ibidem*, pág. 162.

total.

c) Iniciarán un proceso de colaboración en el que el gobierno federal les delega funciones específicas de carácter operativo de la administración de ingresos federales coordinados (se establecen también reglas de operación, incentivos y sanciones).³⁸³

Después de que cada uno de los Estados interesados, se adhieran al mencionado sistema, éstos deberán firmar con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Convenios de Colaboración Administrativa, sobre diferentes materias de interés de ambas partes.

El objeto de estos Convenios de Colaboración Administrativa, es coordinar el Sistema Fiscal de la Federación, con los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, establecer y distribuir las participaciones; establecer las reglas de colaboración administrativa, y atender los organismos en materia de coordinación fiscal.

Los Estados hacia su interior, administrarán los recursos de manera libre gozando de los rendimientos de los bienes que les pertenecen; podrán fijar contribuciones a la propiedad inmobiliaria, y recibirá participaciones federales.³⁸⁴

Marco normativo que regula los ingresos

Federal

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- b) Ley de Coordinación Fiscal.

Estatal

- a) Constitución Política de las entidades federativas;

³⁸³ *Ibidem*, pág. 323.

³⁸⁴ *Idem*.

- b) Ley de Hacienda;
- c) Ley de Ingresos, y
- d) Código Fiscal.

Municipal

- a) Ley de Administración;
- b) Código Fiscal,
- c) Ley de Hacienda, y
- d) Ley de Ingresos.

Ahora entraremos al análisis de los Convenios de Colaboración Administrativa. Éstos se encuentran regulados por la Ley de Coordinación Fiscal, y contendrá las características y las formalidades para que las Entidades federativas realicen funciones operativas específicas de administración tributaria federal coordinada, estableciendo las reglas del sistema de compensación de fondos, así como las obligaciones tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de las Entidades federativas y sus Municipios.

El Convenio de Colaboración Administrativa ha sido modificado en su totalidad en tres ocasiones. El primer convenio fue en 1979, siendo derogado en 1988 y éste a su vez en 1996, siendo este último vigente a partir de 1997.

Estos convenios se dividen en secciones y cuentan con 24 cláusulas; y se establece como uno de sus objetivos principales, que las funciones operativas de administración de los ingresos federales serán asumidas por el Estado, con el fin de ejecutar acciones en materia hacendaria dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo (Planade).

Es importante mencionar que se entenderá por ingresos los recursos recaudados por el cobro del impuesto al valor agregado; del impuesto sobre

la renta; del impuesto al activo; del impuesto especial sobre producción y servicios; y por las multas impuestas por autoridades federales no fiscales e infractores domiciliarios dentro de la jurisdicción territorial de cada Estado.

El Estado podrá delegar a su vez, a sus Municipios, algunas de las facultades recaudadoras que se le confieren a través de este convenio, como por ejemplo el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

Por su importancia en el tema que se toca, mencionaré dos actores que están influyendo fuertemente para que se haga una reforma fiscal integral, que además, considere a todos los actores.

Primero me referiré a la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), organización de gobernadores de toda la República que por primera vez se reúnen en Cancún, Quintana Roo, el 13 y el 14 de julio del año 2002, la convocatoria a esta Conferencia se dirige a todos los gobernadores de los 31 Estados de la República Mexicana más el jefe del Gobierno del Distrito Federal. En las reuniones celebradas por esta Conferencia han asistido los gobernadores de los Partidos de la Revolución Institucional y de la Revolución Democrática. El objeto de su creación, es el análisis y el tratamiento conjunto de problemas comunes que enfrentan las Entidades federativas, para encontrar soluciones. Uno de los antecedentes que inciden en su creación, es que en el presente año los recursos que les fueron asignados a las Entidades federativas en el presupuesto de ese año; les fueron disminuidas en el siguiente hasta en un 40%.

En concreto este foro pretende influir en la elaboración del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos Federales que se revisan cada año, para que las Entidades federativas reciban mayores recursos por parte de la Federación, es decir, participar en la asignación y ampliación de sus participaciones. Otra de las peticiones de la Conago, es que los programas federales como Alianza para el Campo, Combate a la pobreza y Empleo

Temporal, sean transferidos a la administración de los gobiernos estatales; también hacen una petición para que el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas, sea incorporado en los fondos de aportaciones federales, para que se incremente gradualmente el porcentaje de la recaudación federal participable que se asigna al Fondo General de Participaciones.

En segundo término se encuentra el documento "Principios, Coincidencias y Convergencias, hacia una política hacendaria de Estado", dado a conocer en noviembre del año 2002 y elaborado por diversos representantes de todas las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión; de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la academia y expertos en materia hacendaria, así como los presidentes de los tres principales partidos políticos; todos ellos albergados en las instalaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La razón para la celebración de esta reunión, fue la determinación de que la coordinación fiscal actual es obsoleta y requiere de reformas urgentes, de tal manera que se reconoce la necesidad de un acuerdo básico entre las distintas fuerzas políticas del país y los actores del desarrollo nacional, principalmente de los tres órdenes de gobierno, sobre las responsabilidades del gasto, ingreso y deuda y la conducción de la Federación sobre las finanzas públicas.

En esta reunión se determinó la necesidad de realizar una Convención Nacional Fiscal, en la cual se revisaría el diseño actual de la hacienda pública nacional.

Esta convención deberá proponer cambios y adecuaciones al marco jurídico que va desde una profunda reforma a la Constitución, en donde se fijen competencias claras para la Federación, las Entidades federativas y los Municipios, como a la legislación secundaria como la Ley de Coordinación

Fiscal, con la intención de establecer una distribución equitativa de los ingresos entre estos tres niveles de gobierno.

Los principios que en la política hacendaria deben prevalecer, en los que hubo consenso entre todos los participantes fueron:

a) Integralidad: La política hacendaria debe aumentar el gasto público, preservar una deuda moderada y enfocarse a la distribución equitativa entre los tres órdenes de gobierno.

b) Temporalidad: Debe trascender de los periodos presidenciales así como anuales.

c) Gradualidad: La política hacendaria por su complejidad, debe llevarse a cabo de manera paulatina a través de procesos y programas paulatinos.

d) Constitucionalidad: Desarrollar un nuevo capítulo hacendario en la Constitución.

e) Instrumental: Se tiene que ver como una herramienta al servicio del desarrollo nacional.

j) Transparencia: Mostrar al pueblo lo que se obtiene y lo que se gasta.

Estos principios básicos también se denominan como puntos coincidentes, hay otros puntos llamados de convergencia, que se refieren a los temas prioritarios de la agenda, tales como lograr un adecuado balance entre las políticas tributarias y de gasto público; que los cambios se hagan con base en los acuerdos políticos entre los principales actores nacionales, para establecer el nivel del gasto y la generación de empleos, así como impulsar la suficiencia financiera de las entidades paraestatales, entre otros.

Por su parte, los ayuntamientos de cada Municipio podrán, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades federal y local, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.

El Ejecutivo federal y el gobierno de cada Entidad federativa podrán

celebrar convenios que tengan por objeto:

- a) Coordinar o unificar las actividades educativas concurrentes;
- b) Realizar programas compensatorios por virtud de los cuales la Federación apoyará con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, y
- c) Coordinarse en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios, con la Secretaría de Educación Pública.

La celebración de estos convenios ha impulsado, de manera no intencional, un proceso de descentralización de funciones, debido a que a través de dichos instrumentos se determinan acciones que cada orden de gobierno realizará, logrando con ello que las entidades federativas asuman facultades que de alguna manera ejercía la Federación. Estas materias que se descentralizan son, recursos económicos para la construcción de escuelas, determinación de planes y programas de estudio, revalidar y otorgar equivalencias de estudio, así como reconocimientos de validez oficial, producir material didáctico, entre otras.

Convenios de Coordinación en otras Materias y algunas consideraciones finales

Después de las exitosas experiencias que tuvieron los mecanismos establecidos a través de los convenios antes analizados, otras materias la han recogido. Esto ha llevado a adicionar fracciones y letras al artículo 73 constitucional, con la finalidad de otorgarle al legislativo facultades para establecer leyes en las que se distribuya entre los tres niveles de gobiernos competencias, al respecto, una referencia especial correspondería a la materia de medio ambiente, fundamentada en la fracción XXIX-G del mencionado precepto, como quedó señalado en el cuadro respectivo.

Con este fundamento, el Congreso emitió en el año de 1988 la Ley

General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la cual, como en las previamente mencionadas, se establecen facultades en materia de medio ambiente y de recursos naturales para la Federación, para los Estados y para los Municipios, la novedad en esta ley es que con fundamento en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116, se establece un listado de facultades federales, sobre las cuales los gobiernos de las Entidades federativas, podrán solicitar a la Secretaría de Medio Ambiente y de Recursos Naturales (Semarnat), la asunción de alguna de ellas, mediante la celebración de convenios de coordinación.

Estos convenios de coordinación deberán cumplir con los siguientes elementos:

- a) Se celebrarán a solicitud de una Entidad federativa;
- b) La Entidad federativa deberá demostrar que cuenta con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, la estructura institucional específica, para asumir la atribución federal, estas capacidades serán evaluadas por la Semarnat;
- c) Se establecerá la responsabilidad de cada una de las partes, así como los bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración. Además precisarán cuáles facultades se asumirán de forma inmediata y cuáles de manera gradual;
- d) Se determinarán los órganos e instituciones que llevarán a cabo las funciones detalladas en los convenios, y
- e) La Semarnat, evaluará el cumplimiento de los compromisos que se asuman a través de estos convenios de coordinación.

En estos casos, los Municipios participan con sus Entidades federativas, en la atención de las facultades asumidas.

Otra ley que establece este mismo modelo, en el que los Estados convienen la asunción de facultades federales, es la Ley General de Vida

Silvestre.

- Es evidente que la tendencia del legislador federal al regular cualquier materia, lo está haciendo asignando competencias a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, pero siempre dejando un pequeño hueco para que la Federación modere ciertas atribuciones en determinadas materias que requieren más cambios por la influencia del movimiento social. Con esto también se pretende que la Federación determine con más precisión los recursos financieros materiales y humanos que cada entidad federativa regulará para ejercer su atribución. Para esto se ha hecho indispensable la celebración de diversos convenios o acuerdos de coordinación. Quizá este sea un punto muy cuestionado entre los constitucionalistas, debido a que es el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo quienes están estableciendo las competencias de las entidades federativas y de sus Municipios y no la Constitución.

- La coordinación en materia fiscal conlleva al centralismo hacendario, situación que se opone directamente a la naturaleza jurídica del federalismo.

- Parece que la tendencia de la coordinación fiscal será que las contribuciones a cobrarse sean únicamente de naturaleza federal, dejando a las Entidades federativas sin ninguna facultad para ejercer algunos cobros, y por lo tanto, sin autonomía financiera para sufragar sus gastos públicos.

- La Comisión Nacional Hacendaria se vislumbra como el gran evento en el cual todos los actores sociales, deberán manifestar su preocupación y sus propuestas sobre la reforma hacendaria que el país necesita, la cual deberá prever claras atribuciones para los tres niveles de gobierno, permitiéndoles la administración de ciertos cobros de contribuciones, así como una distribución equitativa de los ingresos, en el ánimo de fortalecer las finanzas de sus gobiernos.

- En los últimos convenios de Desarrollo Social firmados en el año 2002, han participado varias dependencias que ya firmaban por su parte convenios para la atención de ciertas materias tales como la de salud y como la de educación. Esta consecuencia unificadora tiene grandes ventajas ya que se eficientizan los resultados en el combate contra la pobreza, tal es el caso de los Programas Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud y el de Escuelas de Calidad, en donde las Secretarías de Salud y de Educación

Pública, darán prioridad a las localidades en donde ya opera el Programa de Educación, Salud y Alimentación denominado desde la administración pública pasada como Progresas.

- Los efectos que tendrá la celebración de los convenios de coordinación entre la Federación, las Entidades federativas y los Municipios, en materias concurrentes como salud, educación, desarrollo social, medio ambiente y las que se vayan incluyendo, serán en primera instancia: descentralizar funciones que sólo ejercía la Federación, es decir, apoyar una política de descentralización, lo que al mismo tiempo pretende fortalecer al federalismo.

4.2 FONDO GENERAL DE APORTACIONES³⁸⁵

Con la creación de la partida de los Fondos de Aportaciones Federales en el Ramo 33 del presupuesto de Egresos de la Federación 1998, se inició en México un proceso muy importante en la descentralización de recursos hacia los diferentes niveles de gobierno.

Los recursos asignados a las Entidades federativas y Municipios, a través de estos fondos, representan la principal fuente de ingresos de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, los recursos tienen una aplicación etiquetada, que limita a los gobiernos estatales y municipales en la aplicación de los mismos. Los recursos son un instrumento diseñado para avanzar en el federalismo, pero en el que las decisiones se continúan tomando a nivel central.

Estos recursos forman parte de una estrategia integral de diseño de instituciones estatales y municipales sólidas, no de la creación de marcos jurídicos en materia de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización de los recursos que garanticen la promoción de localidades fuertes y regiones desarrolladas. A la fecha las Entidades federativas y los Municipios se han limitado a ser simples administradores y gestores de los recursos federales, sin la aplicación de éstos a la atención de las necesidades locales.

Hoy en día para responder de manera más eficaz y eficiente a las demandas de bienestar de la sociedad, México requiere que sus distintos órdenes de gobierno cuenten con las facultades, instrumentos, instituciones y marco jurídico que permitan tener capacidad de planeación y promoción del desarrollo económico en las diferentes regiones del país.

Convenios de Descentralización.

³⁸⁵ ORTEGA, Jorge, *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33. Una Etapa en la Evolución del Federalismo en México*, Ed. CIDE, 1ª Ed., México, 2004. Pág. 7

Antes de la aparición del Ramo 33, la federalización de recursos hacia las entidades federativas se realizaba principalmente a través de convenios celebrados entre las distintas dependencias del gobierno federal y los respectivos gobiernos estatales, por lo que las responsabilidades de gasto se descentralizaron durante muchos años, sector por sector, sin una visión integral y a través de decisiones unilaterales del gobierno federal.³⁸⁶

Por medio de estos convenios se determinó la concurrencia de recursos para la prestación de servicios, la realización de obras de infraestructura (principalmente en los sectores de educación y comunicaciones), la prestación de servicios de salud y asistencia social, el impulso al desarrollo agropecuario, la coordinación de la seguridad pública y el fortalecimiento y saneamiento financiero de las haciendas públicas estatales.

Los recursos federales se asignaron a través de convenios de coordinación, concertación o de reasignación, celebrados en el marco de los convenios de desarrollo social,³⁸⁷ cada dependencia era responsable del ejercicio de los mismos, y se establecían en los convenios de los compromisos de los Estados en materia de comprobación del gasto y fiscalización de la aplicación de los recursos, sin fijar reglas generales.

Esto implica que cada una de las dependencias que celebró este tipo de convenios contaba con la discrecionalidad para distribuir los recursos entre los Estados, a tal grado que incluso existían Estados que no celebraron convenios con la Federación y en consecuencia, no recibieron recursos en sectores determinados.³⁸⁸ Asimismo, cada dependencia contaba con sus criterios y reglas propios, por no contar con alguna disposición legal alguna. Este mecanismo de descentralización fue resultado del presidencialismo que

³⁸⁶ Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México. The World Bank. 2000, pág. 139.

³⁸⁷ Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 1995, 1996, 1997.

³⁸⁸ Esta afirmación se desprende de la experiencia del autor como funcionario de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

vivió México, ya que el presidente mantenía el control de los gobiernos estatales por medio de la discrecionalidad en el manejo del Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro de éste, el de los recursos federalizados.

En 1998 se dio un paso en la federalización, con la creación de los fondos de aportaciones federales en el Ramo 33. Los convenios de descentralización pierden fuerza, y los recursos que se canalizaban a las entidades federativas se empiezan a distribuir a través de fórmulas previstas en la Ley de Coordinación Fiscal.

En 1997 a través de la Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se adicionó el capítulo V correspondiente a Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, que dio origen a los fondos de aportaciones federales, representando éstos un mecanismo para la descentralización del gasto, que en principio pretendía ser más transparente.³⁸⁹ Esta evolución en materia de federalismo implicó un cambio muy importante, tanto en la distribución de recursos entre las distintas entidades federativas como en la responsabilidad en la aplicación y fiscalización de los mismos.

En lo político, es importante recordar que en 1997 ningún partido político constituía mayoría en el Congreso. Esta situación obligó al presidente a negociar el tema de la asignación y distribución de recursos en el Presupuesto de Egresos Federal con los partidos de oposición. Fue la situación de gobierno dividido lo que propició las condiciones para iniciar la descentralización de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales.

Surgieron inicialmente cinco fondos de aportaciones federales en el Ramo 33: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB), Fondo del Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el

³⁸⁹ Reforma publicada el 29 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, que entró en vigor el 1° de enero de 1998.

Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN); y el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

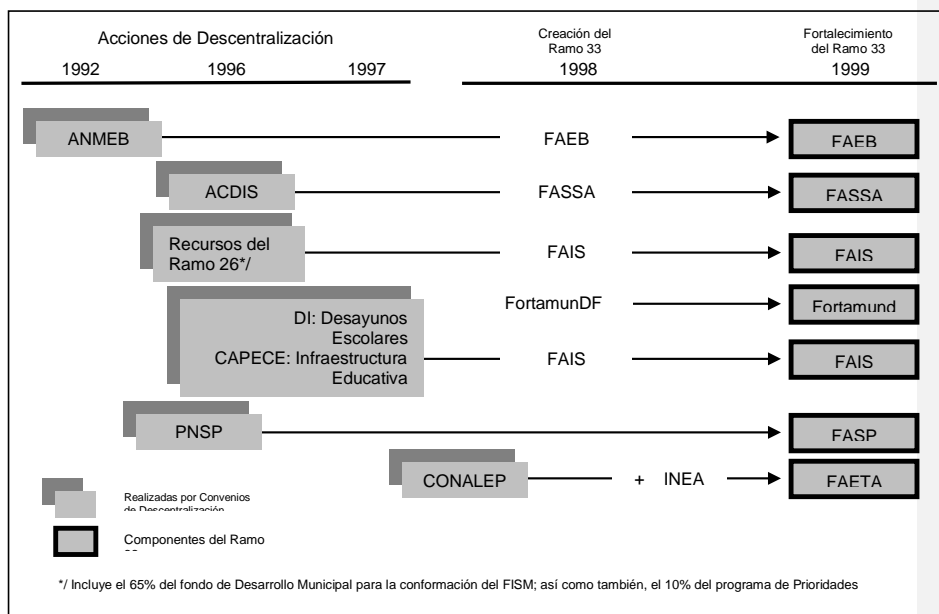
El FAEB respondió al proceso de descentralización de la educación básica iniciado en 1992 a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB); el FASS respondió a la transferencia hacia el ámbito local de la prestación de servicios de salud para población abierta que se inició en 1996 con la firma del Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud (ACDIS) En el mismo año de 1996, se determinó que el 65% de los recursos del Ramo 26 Superación de la Pobreza Extrema (Ramos cuyos remanentes han sido absorbidos hoy en día por el Ramo 20 Secretaría de Desarrollo Social) se debía canalizar hacia los Estados y Municipios, utilizando la aplicación de una fórmula que incorporó indicadores de marginación en el FAIS.

Posteriormente en 1999, como respuesta al proceso de descentralización de la educación tecnológica (CONALEPS), de la educación para adultos (Instituto Nacional de Educación para Adultos, INEA), así como de las actividades relacionadas con el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), se crearon los Fondos de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) Y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), para atender dichos procesos de descentralización, respectivamente.³⁹⁰

A continuación se presenta en el Cuadro 1 la evolución del proceso de creación de los Fondos de Aportaciones Federales que conforman el Ramo 33.

³⁹⁰ Reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1998 y que entró en vigor el 1 de enero de 1999.

Cuadro 1.
Proceso para la Conformación del Ramo 33.
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios



Impacto Presupuestario del Ramo 33

En el proceso de federalismo, los convenios de descentralización fueron sustituidos por los Fondos de Aportaciones Federales del Ramo 33; en consecuencia, hoy en día los recursos federales se transfieren a los Estados en mayor proporción a través del Ramo 33, aunque todavía existen algunos convenios de descentralización en materias turística y de comunicaciones³⁹¹, pendientes de aplicación ó incorporación al Ramo 33.

Como ya se señaló, en los últimos años, los recursos que se han canalizado a los Estados y Municipios, a través del Ramo 33 del PEF, han

³⁹¹ *Ibidem*, pág. 15.

llegado a ser incluso mayores a aquellos que corresponden a los Estados por concepto del Ramo 28 Participaciones Federales (correspondientes a la recaudación federal participable que la Federación debe entregar a los Estados), como se puede observar en el cuadro 2.

Cuadro 2.
Evolución Presupuestaria del Federalismo ³⁹²
(millones de pesos)

	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Participaciones Federales R28	128,121.9	137,826.1	112,402.8	156,363.2	160,883.3	194,084.7	219,192.9	226,676.8	242,281.0
Aportaciones Federales R33	-	-	98,849.5	169,344.6	181,549.0	199,578.1	218,673.0	234,618.8	251,201.3
Convenios de Descentralización	121,579.7	148,660.9	29,507.6	19,144.3	22,833.4	10,359.0	³⁹³	-	-

Como puede observarse de 1994 a 1997, años en los que todavía no existía el Ramo 33, prácticamente el 50% de los recursos del PEF que recibían los Estados provenía de convenios de descentralización, situación que a partir de la creación del Ramo 33 ha cambiado, ya que actualmente poco más de ese 50% lo reciben los Estados a través de dicho Ramo. Así, en un lapso muy breve de tiempo el Ramo 33 adquiere gran relevancia. Actualmente el Ramo 33 entrega a los Estados y Municipios recursos por cantidades similares a las que se devuelven por concepto de la recaudación federal participable a través del Ramo 28 Participaciones Federales.

³⁹² Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación 1995, 1996, 1997.

³⁹³ No se cuenta con la cifra, pero no es mayor a 10,000 millones, ya que sólo se mantienen algunos convenios de la Secretaría de Turismo y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Cuadro 3.
Asignaciones por Fondo de Aportaciones 1998-2004
(millones de pesos)³⁹⁴

Fondo	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB)	67,512.6	86,480.5	105,652.5	121,511.6	134,848.5	145,445.9	156,184.1
Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud (FASS)	10,546.1	14,466.1	20,022.7	25,144.1	26,758.8	31,163.3	34,064.1
Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS)	10,403.4	13,933.6	15,989.7	19,064.0	21,783.8	22,332.6	23,511.6
Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Estatal	1,261.1	1,688.7	1,937.9	2,310.5	2,640.2	2,706.7	2,849.6
Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal	9,142.3	12,244.8	14,051.1	16,753.4	19,143.6	19,625.9	20,662.0
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAHUN)	6,732.1	13,097.6	15,030.3	19,539.1	22,326.7	22,889.2	24,097.5
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAH)	3,655.3	4,536.7	5,206.2	6,207.2	7,092.8	7,271.5	7,655.3
Asistencia Social		2,069.2	2,374.5	2,830.5	3,235.0	3,316.5	3,491.6
Infra. Educativa		2,467.5	2,831.1	3,376.7	3,857.7	3,954.9	4,163.7
Fondo de Aportaciones a la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	0	0	1,885.7	2,589.8	2,862.1	3,016.0	3,188.6
Educación Tecnológica	0	0	1,311.4	1,460.5	1,596.7	1,733.7	1,868.6
Educación de Adultos	0	0	574.3	1,129.3	1,265.3	1,282.3	1,319.9
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)	0	4,700.0	5,170.0	5,521.6	3,000.0	2,500.0	2,500.0

Como puede observarse en el cuadro 4, actualmente el 62% del Ramo 33 se destina al Fondo de Aportaciones a la Educación Básica, y si consideramos los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud, resulta que el 75 % de los recursos del Ramo 33 se destinan a la descentralización de escuelas, hospitales, maestros y doctores, por lo que el proceso federalista en México ha incluido en los últimos años principalmente dos sectores: educación y salud.

³⁹⁴ Se presentan las cifras en pesos del año correspondiente.

Cuadro 4.
Participación de cada Fondo en el Ramo 33
(cifras en porcentajes)

Fondo	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fondo de Aportaciones a la Educación Básica	68.3	51.0	58.2	60.9	61.6	61.9	62.1
Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud	10.6	8.5	11.0	12.5	12.21	13.2	13.5
Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social	10.5	8.21	8.7	.9.5	9.92	9.5	9.3
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal	6.7	7.67	8.2	9.7	10.20	9.7	9.5
Fondo de Aportaciones Múltiples	3.6	2.65	2.8	3.1	3.20	3.0	3.0
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	*	*	0.9	1.2	1.28	1.2	1.2
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	*	*	2.8	.2.7	1.37	1.0	0.9

*Aún no existían estos fondos.

El monto total de cada uno de los siete fondos que integran el Ramo 33 ha crecido en sus siete años de existencia, sin parámetros establecidos. En el Cuadro 5 se puede observar que cada año ha variado el fondo que mayor crecimiento ha tenido: de 1998 a 1999 el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal fue el fondo que mayor incremento tuvo en su asignación, duplicando prácticamente su asignación, con un crecimiento del 94.55%. Por otro lado, de 1999 a 2000 el fondo que se privilegió fue el Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud, situación que se repitió del 2002 al 2003; mientras que del 2000 al 2001 el fondo que mayor crecimiento tuvo fue el Fondo de Aportaciones a la Educación Tecnológica y de Adultos y del 2001 al 2002³⁹⁵ fue el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal.

Es relevante señalar que el Fondo de Aportaciones a la Seguridad

³⁹⁵ *Ibidem*, pág. 20.

Pública es el único fondo que ha sufrido reducciones. Del 2001 al 2002 cayó en 2,500 millones de pesos (representando una reducción del 45.45%), Y nuevamente del 2002 al 2003 en 500 millones de pesos. Estas reducciones se debieron a subejercicios en los años 2001 Y 2002, derivados de la falta de coordinación y acuerdos entre la Federación y los Estados en materia de seguridad pública.

Cuadro 5.
Crecimiento Porcentual de los Fondos de Aportaciones
(cifras en porcentajes)

Fondo	1998 a 1999	1999 a 2000	2000 a 2001	2001 a 2002	2002 a 2003	2003 a 2004
Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal	28.10	22.17	15.01	10.94	7.86	6.8
Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud	37.17	38.41	25.58	6.37	16.47	8.51
Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social	33.93	14.76	19.23	14.21	2.76	5.0
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal	94.55	14.76	30	14.35	2.24	5.27
Fondo de Aportaciones Múltiples	24.11	14.76	35.79	12.90	2.85	5.01
Fondo de Aportaciones a la Educación Tecnológica y de Adultos			37.34	12.00	7.14	5.41
Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública		8.51	6.80	-45.45	-16.66	0

Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB)

El Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB) encuentra su fundamento en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, y para fijar las aportaciones económicas correspondientes, así como en el artículo 73, fracción XXV de la propia Constitución, que reitera que es facultad del Congreso dictar leyes encaminadas a distribuir el ejercicio de la función educativa y los recursos correspondientes, entre la Federación, los Estados y los Municipios. Asimismo, la Ley General de Educación en sus artículos 13 y 16 prevé que la

operación de los servicios de educación básica y normal debe estar a cargo de los Estados, por lo que el FAEB garantiza el cumplimiento a dichas disposiciones.

El FAEB es el fondo que canaliza los recursos que en algún tiempo se entregaban a los Estados por la vía del Ramo 25, mientras que el Ramo 11 correspondiente a la SEP contiene los recursos necesarios para las funciones que la Ley General de Educación reserva a la Federación. Como puede observarse en el siguiente cuadro, al momento de crearse el Ramo 33, los recursos del Ramo 25 disminuyeron; precisamente porque se utilizaron para financiar la operación de los servicios de educación básica y normal previstos por la Ley General de Educación en su artículo 13, a través del FAEB.

Cuadro 6
Asignaciones del Ramo 25 y del FAEB 1997-2004
(millones de pesos)³⁹⁶

Ramo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ramo 25	\$58,432.9	\$20,399.5	\$21,702.5	\$22,550.7	\$24,943.0	\$21,807.9	\$23,915.7	\$29,762.3
FAEB Ramo 33		\$67,512.6	\$86,480.5	\$105,652.5	\$121,511.6	\$134,848.5	\$145,445.9	\$56,184.1

El artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal establece el destino de los recursos del FAEB, previendo que se trata de recursos económicos complementarios que apoyen a los Estados y al Distrito Federal para ejercer las atribuciones que se les asignan en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación. Estos artículos prevén que corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas locales prestar los servicios de educación inicial y básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros. En el caso del Distrito Federal, los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación

³⁹⁶ Se presentan las cifras en pesos del año correspondiente.

básica serán por Estados por la Secretaría de Educación Pública.³⁹⁷

Como resultado del análisis de las disposiciones que regulan a este fondo, se identifican los siguientes aspectos legales que otorgan un alto grado de discrecionalidad a la Federación en la distribución de los recursos entre los Estados:

En primer lugar, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) no establece criterios o fórmulas para distribuir el monto total del FAEB entre los Estados, sino que únicamente prevé en su artículo 27 la forma en que se determinará el monto total del fondo para cada ejercicio fiscal, ya que dicho artículo señala textualmente: *"El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos"*, por lo que nunca prevé la manera en que deben distribuirse los recursos, sino que solamente indica que el monto se integra "a partir de los siguientes elementos". Esta situación no es compatible con la transparencia que se buscó con la adición del Capítulo V y la consecuente reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, y otorga un gran margen de discrecionalidad a la Federación (particularmente a la Secretaría de Educación Pública) en la determinación de la distribución de los recursos del fondo entre los Estados.

Aunque la distribución del Fondo se negocia con cada uno de los Estados, y a pesar que ésta se basa principalmente en el registro de escuelas y en las plantillas de personal de cada estado, dicha información varía entre la registrada por el estado y la información contemplada por parte de la Federación. Las inconsistencias entre las plantillas registradas por la Federación y aquellas registradas por los Estados, se deben principalmente a la creación de plazas u otorgamiento de prestaciones adicionales por parte de los Estados, derivadas de las negociaciones sindicales a través de las

³⁹⁷ *Ibidem*, pág. 23.

secciones estatales del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. Así, el FAEB incentiva a los Estados a la acumulación de maestros, ya que mientras mayor número de profesores tengan en sus plantillas, mayores recursos recibirán por parte de la Federación. En la mayoría de los Estados más del 95% de los recursos recibidos se destinan al pago de nómina de maestros, dando pie a que se generen ineficiencias en el 62 % de los recursos del Ramo 33.³⁹⁸

Como se ha señalado, la LCF únicamente establece que el monto total del FAEB se determinará a partir del Registro Común de Escuelas y de la Plantilla de Personal, considerando el monto del ejercicio fiscal anterior al que se presupueste, sumado a las ampliaciones presupuestarias aprobadas durante dicho ejercicio, derivadas de la creación de plazas o del incremento de prestaciones. En este sentido, cada año se incrementará el monto correspondiente a cada estado, en función de la creación de plazas de maestros, por lo que las reglas de distribución de los recursos de este fondo no incentivan a mejorar la calidad de la educación.

Por otro lado, un criterio adicional a los señalados (escuelas, plantillas y ampliaciones) a integrar el plan del fondo es el establecido en el inciso "e" de la fracción II del propio artículo 27, donde se establece que es necesario considerar "la actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación..."; pero no prevé a quién le corresponde determinar dicha actualización, ni con base en qué criterios, aspecto que también otorga una gran discrecionalidad a favor de la Federación. Esta imprecisión de la Ley de Coordinación Fiscal también brinda elementos discrecionales a la Federación para definir los montos de asignación correspondiente a este concepto, por lo que el criterio de actualización siempre será debatible. No obstante lo anterior, es categórico el hecho de que los recursos para gastos de operación tienen que actualizarse

³⁹⁸ Pago 158. Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México. The World Bank.

cada año, disposición que no ha sido atendida en algunos años, como puede observarse en el siguiente cuadro, lo que representa incumplimiento a la ley.

Cuadro 7.
Gasto de Operación e Inversión 2001-2002 por Estado³⁹⁹
(miles de pesos)⁴⁰⁰

Estado	Operación 2001	Operación 2002	Inversión 2001	Inversión 2002
Aguascalientes	79,670.9	57,469.0	12,587.5	12,587.5
Baja California	701,792.1	404,197.2	65,483.7	65,483.7
Baja California Sur	142,488.6	98,273.1	33,441.4	33,441.4
Campeche	61,115.9	46,462.5	6,865.8	6,865.8
Coahuila	306,171.6	185,971.3	37,186.1	37,186.1
Colima	80,829.7	52,760.5	15,971.6	15,971.6
Chiapas	252,059.5	173,116.1	10,319.7	10,319.7
Chihuahua	188,462.4	130,990.9	7,108.8	7,108.8
Distrito Federal				
Durango	103,679.9	79,773.4	5,458.4	5,458.4
Guanajuato	124,792.8	90,907.7	10,422.2	10,422.2
Guerrero	268,461.7	188,098.1	11,029.9	11,029.9
Hidalgo	98,182.9	75,729.0	9,517.5	9,517.5
Jalisco	331,105.8	212,684.9	12,808.5	12,808.5
México	1,797,032.0	1,031,211.5	171,931.5	171,931.5
Michoacán	184,288.7	146,093.9	14,024.5	14,024.5
Morelos	72,396.2	56,658.4	5,516.3	5,516.3
Nayarit	75,188.5	56,042.9	8,477.5	8,477.5
Nuevo León	637,432.2	385,539.5	7,212.8	7,212.8
Oaxaca	399,334.1	264,774.8	59,250.1	59,250.1
Puebla	334,391.9	218,798.5	42,447.7	42,447.7
Querétaro	59,046.1	44,316.2	5,507.5	5,507.5
Quintana Roo	69,392.3	48,747.4	9,488.5	9,488.5
San Luis Potosí	109,988.9	84,081.6	8,249.6	8,249.6
Sinaloa	99,140.7	74,491.1	8,188.5	8,188.5
Sonora	169,309.7	112,588.4	7,127.3	7,127.3
Tabasco	78,026.5	57,727.1	7,500.8	7,500.8
Tamaulipas	228,789.1	146,223.1	38,024.1	38,024.1
Tlaxcala	79,236.4	61,953.8	6,653.5	6,653.5
Veracruz	186,807.7	132,900.0	17,798.2	17,798.2
Yucatán	74,955.3	52,384.4	4,684.5	4,684.5
Zacatecas	104,542.0	81,711.9	5,649.3	5,649.3
Total	7,498,112.0	4,852,678.2	665,933.3	665,933.3

Como puede observarse en el Cuadro 7, existen recursos faltantes en

³⁹⁹ Fuente: Resumen Programático Económico Financiero del tomo del presupuesto correspondiente al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2001 y 2002.

⁴⁰⁰ Se presentan las cifras en pesos del año correspondiente.

el periodo analizado 2001-2002 para todos los Estados, por un total de \$2,645,434.2 miles de pesos (resultado de la diferencia entre 7,498,112.0 miles de pesos correspondientes al año 2001 y, 4,852,678.2 miles de pesos correspondientes al año 2002), lo que refleja que no sólo no se actualizaron, sino que incluso los recursos en el concepto de gastos de operación sufrieron una reducción. Tal reducción no es válida legalmente, ya que dichos recursos al encontrarse previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, se consideran como gasto obligatorio del Gobierno Federal, por lo que es obligación de éste incluirlos en su totalidad en el PEF.⁴⁰¹

Las asignaciones correspondientes a cada Estado se han basado principalmente en la distribución que se realizó de origen cuando se celebraron los acuerdos de descentralización que derivaron del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por lo que en caso de haberse presentado inequidades en la distribución realizada en aquel momento, éstas se han mantenido, ya que no han sido revisadas por las autoridades de la Secretaría de Educación Pública o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aspecto que comprueba la falta de transparencia en la asignación de recursos del Fondo más cuantioso del Ramo 33.

Las inequidades existen desde el nacimiento del FAEB, de tal forma que incluso la propia exposición de motivos de la iniciativa que reformó a la Ley de Coordinación Fiscal reconocía que *"Si bien la creación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica proporciona certidumbre a todas las partes y permite la atención de los rezagos, también debe señalarse que la distribución actual de recursos puede mejorar para propiciar la mayor equidad y eficiencia en el ejercicio del gasto"*.

En este sentido adquiere relevancia el acuerdo suscrito por cada uno

⁴⁰¹ Se entiende por gasto obligatorio a aquél derivado de mandatos que los ordenamientos jurídicos señalan al sector público; el costo de los programas y las actividades necesarias para llevarlos a cabo se considera gasto preferente en el Presupuesto de Egresos de la Federación respecto a nuevas erogaciones. Como ejemplos se pueden mencionar las aportaciones de seguridad social, las participaciones federales y las aportaciones federales.

de los Estados, y las obligaciones asumidas por los mismos, toda vez que las Entidades federativas se comprometieron en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica firmado en 1992 a incrementar paulatinamente el presupuesto para educación a nivel estatal, aunque a diez años de la suscripción del Acuerdo existen grandes disparidades: mientras Baja California Sur destina 13 mil 884 pesos anuales por alumno, en el caso de Coahuila apenas se invierten mil 61 pesos.⁴⁰² En el proceso de descentralización del gasto educativo, no se ha otorgado un debido seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados hace ya más de 10 años, por lo que hoy en día se encuentra totalmente distorsionado el esquema de aportación de recursos por parte de la Federación y los Estados en este proceso de descentralización, que requiere de una revisión.

Es importante mencionar que al crearse el Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal no se pretendía sustituir a otras fuentes de financiamiento estatales, sino que la intención era complementarlas e incentivarlas.⁴⁰³ En este sentido, gran parte de los Estados consideran al FAEB como una fuente sustituta de recursos y por ello han reducido la aportación de recursos locales a la educación, ya que no existen reglas o variables en el FAEB que incentiven el incremento de las aportaciones por parte de los Estados.

En los años 1999 a 2004 se estableció en el PEF que los recursos, para atender previsiones tales como el incremento salarial o la creación de plazas, serían entregados a los Estados, a través del Ramo General 33, y en el caso del Distrito Federal, por medio del Ramo General 25.⁴⁰⁴ Esta disposición ha sido importante para establecer con toda claridad que los recursos para atender los incrementos salariales ya están contemplados en

⁴⁰² Según cifras del INEGI utilizadas por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado para su análisis publicado el 25 de enero del 2002 en La jornada.

⁴⁰³ Punto 1° del Dictamen de Ley de Coordinación Fiscal de la Cámara de Diputados. 12 de Diciembre de 1997.

⁴⁰⁴ Artículos 14 del PEF 1999, 15 del PEF 2000,6 del PEF 2001,6 del PEF 2002,8 del PEF 2003,9 del PEF 2004.

el monto total del Ramo 33, y evitar con ello que una vez realizada la negociación salarial anual, los Estados pudieran solicitar recursos adicionales para atender los incrementos anuales.

Cuadro 8.
Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal FAEB Distribución
1998 a 2004 en forma Descendente, por Estado
(millones de pesos)⁴⁰⁵

	1998		1999		2000		2001		2002[1]		2003		2004
FAEB	67,512.6	FAEB	86,480.5	FAEB	105,652.5	FAEB	121,511.6	FAEB	134,848.5	FAEB	145,445.9	FAEB	156,184.1
Méx	5,856.3	Méx	8,108.2	Méx	10,109.4	Méx	11,598.0	Méx	12,249.4	Méx	13,724.3	Méx	14,669.6
Ver	5,528.9	Ver	7,034.1	Ver	8,424.7	Ver	9,550.3	Ver	10,744.3	Ver	11,419.9	Ver	12,258.2
Chis	3,698.3	Chis	4,723.9	Chis	5,756.7	Chis	6,590.0	Chis	7,389.5	Chis	7,884.3	Chis	8,496.2
Jal	3,525.8	Jal	4,491.1	Oax	5,421.8	Oax	6,425.3	Oax	7,227.5	Oax	7,850.1	Oax	8,469.7
Mich	3,432.3	Mich	4,322.5	Jal	5,412.1	Jal	6,218.3	Jal	6,932.2	Jal	7,465.8	Jal	8,036.9
Gro	3,359.9	Oax	4,312.7	Mich	5,246.3	Gro	6,040.8	Gro	6,816.6	Gro	7,285.6	Gro	7,844.9
Oax	3,354.6	Gro	4,285.9	Gro	5,183.8	Mich	6,017.5	Mich	6,747.8	Mich	7,162.7	Mich	7,677.8
Pue	2,963.8	Pue	3,774.8	Pue	4,622.6	Pue	5,391.9	Pue	6,001.8	Pue	6,489.3	Pue	6,973.7
Gto	2,690.6	Gto	3,445.3	Gto	4,154.4	Gto	4,760.3	Gto	5,395.8	Gto	5,743.4	Gto	6,193.8
Tam	2,460.3	Tam	3,106.6	Tam	3,844.0	Tam	4,425.4	Tam	4,918.5	Tam	5,268.7	Tam	5,632.7
NL	2,418.6	NL	2,989.3	NL	3,590.4	NL	4,074.4	Hgo	4,430.2	NL	4,837.3	NL	5,184.5
Hgo	2,212.9	Hgo	2,807.6	Hgo	3,410.5	Hgo	3,923.5	SLP	4,321.8	Hgo	4,753.8	Hgo	5,100.8
SLP	2,173.9	SLP	2,764.1	SLP	3,338.5	SLP	3,838.3	NL	4,306.8	SLP	4,596.5	SLP	4,920.8
Ch	2,123.2	Ch	2,678.6	BC	3,263.0	BC	3,727.2	Ch	4,081.2	BC	4,401.2	BC	4,721.2
Coa	2,002.9	Coa	2,525.5	Ch	3,193.9	Ch	3,644.6	Coa	3,890.5	Ch	4,374.6	Ch	4,702.8
BC	1,978.9	BC	2,521.1	Coa	3,164.7	Coa	3,592.2	BC	3,862.1	Coa	4,218.5	Coa	4,523.1
Sin	1,878.7	Sin	2,403.4	Sin	2,904.9	Sin	3,350.9	Sin	3,779.6	Sin	4,013.4	Sin	4,305.3
Son	1,821.8	Son	2,294.5	Son	2,754.1	Son	3,154.1	Son	3,506.9	Son	3,770.9	Son	4,026.7
Tab	1,599.3	Tab	2,047.0	Tab	2,461.5	Tab	2,835.9	Tab	3,185.7	Tab	3,394.2	Tab	3,654.1
Dgo	1,585.7	Dgo	1,996.5	Dgo	2,378.9	Dgo	2,710.2	Dgo	3,035.5	Dgo	3,241.1	Dgo	3,473.7
Zac	1,439.6	Zac	1,832.8	Zac	2,196.2	Zac	2,562.6	Zac	2,913.3	Zac	3,148.2	Zac	3,406.4
Mor	1,260.1	Yuc	1,637.0	Mor	1,995.2	Yuc	2,314.6	Mor	2,595.6	Yuc	2,751.4	Yuc	2,948.5
Yuc	1,220.7	Mor	1,618.9	Yuc	1,995.0	Mor	2,293.5	Yuc	2,585.3	Mor	2,719.9	Mor	2,917.5
Qro	1,080.2	Qro	1,388.8	Qro	1,701.7	Qro	1,960.1	Qro	2,214.3	Qro	2,348.4	Qro	2,525.9
Nay	1,062.8	Nay	1,361.9	Nay	1,670.3	Nay	1,916.0	Nay	2,139.3	Nay	2,275.5	Nay	2,435.8
Tlax	918.6	Tlax	1,158.5	Tlax	1,395.9	Tlax	1,601.5	QRoo	1,800.2	QRoo	1,975.4	QRoo	2,142.1

⁴⁰⁵ Se presentan las cifras en pesos del año correspondiente.

Ags	875.4	Ags	1,117.6	Ags	1,371.3	QRoo	1,576.8	Tlax	1,788.4	Tlax	1,914.5	Tlax	2,051.1
Cam	861.2	Cam	1,110.5	Cam	1,354.8	Ags	1,567.6	Ags	1,742.2	Ags	1,852.5	Ags	1,996.1
QRoo	841.9	QRoo	1,082.5	QRoo	1,337.1	Cam	1,545.6	Cam	1,727.7	Cam	1,828.4	Cam	1,966.3
BCS	623.5	BCS	803.5	BCS	1,061.6	BCS	1,204.5	BCS	1,301.1	BCS	1,419.6	BCS	1,525.5
Col	580.6	Col	734.1	Col	935.8	Col	1,089.2	Col	1,215.9	Col	1,314.9	Col	1,400.8

En el Cuadro 8 se puede observar que los Estados de México, Veracruz y Chiapas son los que mayores recursos han recibido a través del FAEB, atendiendo al número de planteles y a la plantilla de personal.

Cuadro 9.

Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal (FAEB), Crecimiento Porcentual Anual 1998-2004

(%)

	1998 a 1999	1999 a 2000	2000 a 2001	2001 a 2002	2002 a 2003	2003 a 2004
Aguascalientes	27.67	22.70	14.32	10.01	5.95	7.19
Baja California	27.40	29.42	14.23	3.49	12.24	6.77
Baja California Sur	28.88	32.12	13.46	7.42	5.50	6.94
Campeche	28.95	21.99	14.09	10.53	7.77	7.01
Coahuila	26.10	25.31	13.51	7.66	6.70	6.73
Colima	26.44	27.48	17.35	9.68	6.27	6.97
Chiapas	27.73	21.86	14.48	10.81	6.34	7.20
Chihuahua	26.16	19.24	14.11	10.69	6.43	6.69
Durango	25.91	19.15	13.93	10.71	6.05	7.12
Guanajuato	28.05	20.58	14.58	11.77	6.80	7.27
Guerrero	27.56	20.95	16.53	11.38	7.14	6.80
Hidalgo	26.87	21.47	15.04	11.43	10.74	7.10
Jalisco	27.38	20.51	14.90	10.29	5.79	6.44
México	38.22	24.68	14.73	5.31	4.56	6.70
Michoacán	25.94	21.37	14.70	10.82	5.98	6.77
Morelos	28.48	23.24	14.95	11.63	10.96	6.57
Nayarit	28.14	22.65	14.71	10.43	7.93	6.69
Nuevo León	23.60	20.11	13.48	5.39	7.51	7.31
Oaxaca	28.56	25.72	18.51	11.09	5.71	6.94
Puebla	27.36	22.46	16.64	10.16	8.87	7.02
Querétaro	28.57	22.53	15.18	11.47	5.82	7.77
Quintana Roo	28.58	23.51	17.93	12.40	5.97	6.77

San Luis Potosí	27.15	20.78	14.97	11.18	7.00	6.58
Sinaloa	27.92	20.87	15.36	11.34	6.14	6.35
Sonora	25.95	20.03	14.52	10.05	6.64	7.11
Tabasco	27.99	20.25	15.21	10.97	6.58	6.46
Tamaulipas	26.27	23.74	15.12	10.02	5.91	6.65
Tlaxcala	26.12	20.49	14.72	10.45	6.03	6.83
Veracruz	27.22	19.77	13.36	11.11	7.46	6.68
Yucatán	26.83	21.87	16.02	10.47	5.95	7.57
Zacatecas	27.31	19.83	16.68	12.03	12.24	7.19

Del análisis del Cuadro 9 resalta que en el periodo 1999-2000, mientras que el Fondo creció en su totalidad en un 22%, y la mayoría de las asignaciones de los Estados crecieron entre un 19 y un 25%, la asignación del Estado de Baja California Sur creció en un 32%. La distribución del Fondo de Aportaciones a la Educación Básica y Normal se realiza con base en el número de planteles y la plantilla de personal, por lo que dicho aumento sólo podría justificarse por un incremento en dichos conceptos. Por otro lado, en el periodo 2001-2002, mientras que el Fondo creció en un 9.8%, las asignaciones para los Estados más ricos como Estado de México y Nuevo León únicamente crecieron en un 5.3 %.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)

El segundo párrafo del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que en el PEF de cada ejercicio fiscal se debe hacer la distribución de los recursos federales que integran al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La distribución entre los distintos Estados con base en criterios que emite el Sistema Nacional de Seguridad Pública. La distribución entre los rubros, se debe presentar de manera desagregada, precisando las cantidades que les corresponde a cada uno de los rubros señalados en el

primer párrafo del artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal: reclutamiento, selección, evaluación y formación de los recursos humanos; complemento de las dotaciones de agentes del Ministerio Público, peritos, policías judiciales y preventivos; equipamiento; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, entre otros.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) previó que los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos, de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrían el carácter de no regularizables, por lo que las responsabilidades laborales que derivaran del ejercicio de dichos recursos estarían a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal y no así de la Federación.

El PEF 2004 aún continúa señalando que la distribución entre las entidades federativas de los fondos del Ramo 33 se presenta en el Tomo II B del Presupuesto, con excepción del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, cuya distribución se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Ámbito de Aplicación y Fiscalización de los Recursos

Ejercicio de los recursos otorgados a través de convenios de descentralización, previo a la creación del Ramo 33 Aportaciones Federales.

Los recursos que actualmente se asignan en el proceso de federalización a los Estados a través del Ramo 33, anteriormente se transferían a través del esquema de descentralización que llevaban a cabo directamente cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada (APC), siendo dichas dependencias las responsables de

determinar el destino de los mismos; de realizar la aplicación de los recursos y de rendir cuentas sobre el ejercicio de ese gasto, conforme a lo dispuesto por los artículos 39, 40 y 44 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (RLPCGPF).⁴⁰⁶ Los recursos transferidos eran claramente federales y en todo momento se sujetaban a las disposiciones federales aplicables al ejercicio y comprobación del gasto.

Las dependencias de la APC eran responsables de la aplicación de los recursos en los Estados, situación que representó una gran problemática para las secretarías de Estado, en materia de comprobación del gasto, toda vez que les correspondía comprobar erogaciones que se realizaban a nivel estatal esto en cumplimiento al artículo 44 del RLPCGPF debían contar con los documentos comprobatorios originales. No obstante la problemática que les representaba, derivado de la responsabilidad que tenían las dependencias en la aplicación de los recursos, estas procuraban dar un seguimiento a las erogaciones que se realizaban a nivel estatal o municipal, solicitando a los Estados los documentos e información correspondiente, lo cual en cierta medida garantizaba la adecuada aplicación de los recursos.

Ejercicio de los recursos del Ramo 33

A. Ámbito Federal

Secretaría de la Función Pública (SFP)

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) en su artículo 46 prevé que es responsabilidad del Gobierno Federal entregar los recursos que correspondan a cada Estado, de acuerdo a las fórmulas y criterios de

⁴⁰⁶ ART. 44.- Las Entidades deberán cuidar bajo su responsabilidad, que los pagos que se efectúen con cargo a sus presupuestos aprobados se realicen con sujeción a los siguientes requisitos:

I. Que corresponda a compromisos efectivamente devengados, con excepción de los anticipos previstos en otros ordenamientos legales y los mencionados en el artículo 64 del presente Reglamento;

II Que se efectúen dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados, y

III. Que se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos, entendiéndose por justificantes las disposiciones y documentos legales que determinen la obligación de hacer un pago y, por comprobantes, los documentos que demuestren la entrega de las sumas de dinero correspondientes.

distribución, por lo que corresponde a la SFP vigilar que dicha entrega se realice en tales términos, al contar con la facultad prevista en la fracción V del artículo 37 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, correspondiente a "*Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos*) "valores"; es decir que corresponde a dicha Secretaría vigilar que la "presupuestación" o integración del Presupuesto se realice conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, así como que la entrega de los recursos a los Estados se realice en los mismos términos. En este sentido la SFP es la instancia que en primer lugar debe verificar que la presupuestación del Ramo 33 sea adecuada conforme a los criterios y fórmulas previstas en la LCF.

La participación de la SFP como Órgano de control interno del Ejecutivo Federal en la integración del Ramo 33, se justifica por dos razones: 1) los recursos nunca dejan de ser federales; 2) el control presupuestario del Ramo 33 está a cargo de la SHCP.⁴⁰⁷ En este sentido, al corresponderle vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias de las disposiciones en materia de presupuestación, la SFP debe vigilar que la SHCP en la administración del Ramo 33 observe las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público "Federal, así como del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente.

El Ramo 33 otorga recursos a los Estados para que los ejerzan en un proceso de descentralización, a diferencia de los recursos provenientes del Ramo 28 Participaciones Federales que son considerados como recursos

⁴⁰⁷ El artículo 46 de la LCF establece las aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes; asimismo establece que deberán registrarlas como ingresos propios. Este último aspecto ha complicado la determinación del ámbito de competencia para la fiscalización del Ramo 33, ya que por un lado las aportaciones se registran como ingresos propios o locales, y por otro se consideran como recursos Federales que tienen su origen en un ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación.

locales; por otro lado, surge una incongruencia e inconsistencia legal en la participación limitada de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en el Ramo 33, cómo es posible que recursos federales como los del Ramo 33 administrados por una Secretaría, no puedan ser fiscalizados en su ejercicio y aplicación por el órgano de control interno del Ejecutivo de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Al respecto, la exposición de motivos de la iniciativa para la creación del Ramo 33 señala que *"el esfuerzo descentralizador no sería suficiente si en razón del origen federal de los recursos que originalmente constituyen tales fondos, su operación, manejo y supervisión se sujetara a disposiciones federales, anteponiéndolas a la legislación aplicable en cada Entidad federativa y, en su caso, municipal... los mismos serán administrados y ejercidos por los gobiernos de las propias Entidades federativas y, en su caso, de los Municipios, que los reciban, de acuerdo a la legislación que en cada uno de ellos resulte aplicable."* En consecuencia, en la LCF se planteó que serían las propias autoridades locales de control y supervisión del ejercicio del gasto en cada entidad federativa, quienes tendrían la responsabilidad exclusiva de ejercer la vigilancia directa que corresponda a los ejecutores del gasto, a fin de constatar la correcta aplicación de los recursos recibidos, siendo también competentes para fincar, en caso de que procedan, las responsabilidades administrativas que conforme a su propia legislación sustantiva haya lugar.

En este orden de ideas, es importante referir las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconocen incluso que los recursos correspondientes a las aportaciones federales, si bien ingresan a las haciendas estatales y municipales, no pierden el carácter federal, incluso las distingue claramente de las participaciones federales, al señalar que las participaciones y las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal (en el caso del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal, y del Fondo de Fortalecimiento Municipal), pero que sólo las

primeras quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria previsto en el artículo constitucional.

Conforme a lo previsto en la tesis de Jurisprudencia P./J. 9/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de 2000, página 514, de rubro "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUELLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA", las aportaciones federales si bien son recursos que ingresan a la hacienda municipal, no quedan comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria, por tratarse de recursos federales que se rigen por disposiciones también federales.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XII, Diciembre de 2000 Tesis: P/J. 151/2000
Página: 1114 Materia: Constitucional Jurisprudencia."

Es así que se podemos concluir que los recursos correspondientes a las aportaciones federales nunca pierden su carácter federal, y que en consecuencia las dependencias tienen la obligación de verificar que el gasto que realicen las entidades federativas y los Municipios, cumpla con sus objetivos. Por lo que en todo caso, existirá corresponsabilidad por parte de las dependencias federales y los gobiernos estatales. Al respecto, sería recomendable que, en caso de existir, se difundieran las evaluaciones realizadas por las dependencias, para verificar el alcance de las metas de descentralización.

Auditoría Superior de la Federación

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación considera como entidades fiscalizadas a las Entidades Federativas y Municipios que ejerzan recursos públicos federales. En este sentido corresponde a la Auditoría Superior de la Federación coordinarse con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que en el ejercicio de las

atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con la Auditoría en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales que por concepto de aportaciones reciban los Estados y Municipios.

La regulación de la fiscalización en el PEF ha cambiado cada año, ya que en ocasiones se ha puesto énfasis en la coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas locales, y en otros años como el 2003, se ha enfatizado la responsabilidad de las autoridades fiscalizadoras federales en la vigilancia de la aplicación no sólo de las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, sino también de la observancia de las disposiciones presupuestarias federales. Queda de manifiesto que en los primeros años de vida del Ramo 33 no se aclaró a que nivel de gobierno le correspondía la vigilancia en la aplicación de estos recursos, y a partir del año 2001 se han presentado esfuerzos por definir anualmente los ámbitos de competencia en materia de vigilancia, cambiando año con año las señales en esta materia. Lo anterior demuestra la preocupación de la Federación en la aplicación de los recursos, así como la falta de claridad al respecto en la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece con precisión que la responsabilidad en la administración de los recursos federales recae en quien realice el gasto público, se trate de una autoridad federal, estatal o municipal.

Responsabilidad de las Dependencias

Las aportaciones federales son recursos federales, sobre los cuales tiene facultades de fiscalización y control la Auditoría Superior de la Federación.

En materia del Ramo 33, las dependencias no son responsables de la aplicación que de los recursos se haga a nivel estatal o municipal, por lo que

no les corresponde contar con la documentación comprobatoria del gasto. Lo anterior se debe a que los recursos del Ramo 33 se incorporan y se consideran como recursos propios de los Estados y los Municipios, por lo que corresponderá a estos ejercer los recursos y comprobar su aplicación y es precisamente por ello que la Auditoría Superior de la Federación puede auditarlos.

Es así que queda claro que la responsabilidad de las dependencias se limita a la distribución de las aportaciones conforme a lo previsto en la LCF, así como a las responsabilidades que se presentan en el siguiente cuadro.⁴⁰⁸

Cuadro 10.
Obligaciones de las Dependencias

FONDO	DEPENDENCIA	OBLIGACIÓN
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Salud	Dar a conocer anualmente en el seno del Consejo Nacional de Salud las cifras de las variables integrales de la fórmula para la distribución de los recursos (Art. 31 LCF)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	SEDESOL	Convenir con el gobierno estatal y municipal el programa de desarrollo institucional de los Municipios (art. 33)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	SEDESOL	Distribuir entre los Estados el FAIS considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la fórmula prevista (art. 34 LCF)
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	SEDESOL	Publicar en el mes de octubre en el DOF las normas establecidas para necesidades básicas y valores para el cálculo de la fórmula para la distribución (art. 34 LCF).
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	SEDESOL	Publicar en el DOF los primeros 15 días del ejercicio las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado, con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas para distribuir el FAISM entre sus Municipios (art. 35 LCF)
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal	SHCP	Distribuir el FORTAMUN en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada Estado (art. 38 LCF).
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	SEP	Publicar en el DOF las fórmulas para terminar la distribución de los recursos para los servicios de educación para adultos (art. 43 fracc. III LCF).
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	SSP	Formular una propuesta a la SHCP para la integración del FASP (art. 44 LCF).
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	SHCP	Entregar a los Estados el FASP con base en los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Pública (art. 44 LCF).
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	SSP	Publicar en el DOF las fórmulas y variables para la distribución del FASP a cada Estado (art. 44 LCF).
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	SHCP	Enterar mensualmente el FASP durante los primeros 10 meses del año a los Estados (art. 44 LCF)

Disposiciones Federales Aplicables

⁴⁰⁸ *Ibidem*, pág. 82.

La LCF en su artículo 46 prevé que corresponde a las entidades federativas administrar y ejercer los recursos conforme a sus propias leyes y que una vez recibidos los recursos hasta su erogación total, les corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos estatales y municipales, la fiscalización de los mismos.

La fiscalización corresponde a las autoridades federales y estatales. En este orden de ideas, al corresponder a los gobiernos estatales y municipales la administración y ejecución de los recursos, recae sobre ellos la responsabilidad del mal uso o desvío que pudiera presentarse en la aplicación de los mismos.⁴⁰⁹

B. Ámbito de aplicación Estatal

La aplicación de los recursos provenientes del Ramo 33 a nivel estatal y municipal es responsabilidad de los Estados y Municipios, por lo que corresponde a ellos respetar los destinos señalados en la LCF y presentar en las respectivas cuentas de la hacienda pública.

Una vez recibidos los recursos, el control y la evaluación corresponde a las autoridades estatales y, en su caso, municipales. Al respecto, cabe señalar que en primera instancia corresponde a las contralorías estatales y municipales identificar los desvíos y malos manejos de estos recursos.

Asimismo, se presume una falta de control por parte de las contralorías estatales y municipales, identificándose incluso que no existen contralorías en algunos Municipios, lo que evidentemente imposibilita la fiscalización en dichos niveles de gobierno.

Corresponde al legislativo local la fiscalización de los recursos y sólo en caso de que durante el análisis de la cuenta pública las contadurías mayores de hacienda estatales identifiquen desviaciones, lo deberán hacer

⁴⁰⁹ *Ibidem*, pág. 83.

del conocimiento de la Auditoría Superior de la Federación, conforme a lo previsto en el artículo 46 de la LCF.

El Ramo 33 se considera en el PEF como un ramo general administrado por la SHCP, el cual le da salida a recursos federales hacia los Estados; sin embargo, la SHCP no es responsable sobre la aplicación que a nivel local se realice de los recursos, ya que el recurso al momento de ser entregado queda registrado como recurso propio estatal. Surge así la tesis de que el Ramo 33 debiera dejar de considerarse como recurso federal (toda vez que la dependencia encargada de su administración no es responsable de su aplicación), evolucionando a considerarse como un recurso que se devuelve a los Estados y Municipios (que son los niveles de gobierno que efectivamente aplican los recursos); dicho esquema se diferenciaría de las participaciones federales en el sentido de que el Ramo 33 está etiquetado a nivel Central. La evolución del Ramo 33⁴¹⁰ puede presentarse en varias direcciones, una de las cuales podría ser el vincular la recaudación que se realice a nivel Estatal y Municipal al gasto público federal etiquetado, buscando con ello incentivar la recaudación a nivel estatal y municipal, manteniendo una asignación de recursos que responda a las políticas públicas federales en materia de salud, educación, infraestructura social y seguridad pública.

Conclusiones

Antes de la creación del Ramo 33, la federalización de recursos hacia las Entidades federativas se realizó a través de convenios celebrados entre las distintas dependencias del Gobierno Federal y los respectivos gobiernos estatales. Por medio de dichos convenios se determinó la concurrencia de recursos federales y estatales para la prestación de servicios. Todas estas acciones se realizaron siempre bajo la coordinación y dirección de las

⁴¹⁰ *Ibidem*, pág. 45.

dependencias del Gobierno Federal, desconociendo la mayoría de edad de los gobiernos estatales. Es así que el surgimiento de Ramo 33 representó un avance importante del federalismo en México, que contribuyó a ampliar la oferta de bienes y servicios públicos básicos a través de la acción directa de los gobiernos estatales y municipales, conforme a una distribución de recursos federales basada principalmente en argumentos de rezago socio-económico.

Sin embargo, aunque la descentralización de recursos generada por el Ramo 33 ha sido importante, los criterios y fórmulas de distribución son cuestionables desde el punto de vista legal. La Ley de Coordinación Fiscal no es precisa respecto a la asignación y distribución de recursos. En este ensayo se demuestra que existen lagunas legales que generan discrecionalidad en la asignación de recursos entre los Estados, lo que en algunos casos se ha traducido en falta de transparencia en la distribución de los recursos entre los diferentes gobiernos estatales. Así, la creación del Ramo 33 representa sólo una primera etapa del desarrollo del federalismo en México. Por ello, es necesario reevaluar la actual distribución de facultades entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, ya que condición indispensable para satisfacer las necesidades de la población, es dotar a los tres órdenes de gobierno con las potestades y los instrumentos acordes a sus responsabilidades y capacidades.

A grandes rasgos, las principales conclusiones sobre la operación de los fondos del Ramo 33 son las siguientes. Los criterios de asignación de los Fondos de Aportaciones a la Educación Básica y Normal, para los Servicios de Salud, y para la Educación Tecnológica y de Adultos responden principalmente al número de planteles y a la plantilla de personal registrados a nivel federal para cada uno de los Estados, lo que genera incentivos que desvinculan a las asignaciones de la calidad en los servicios y equidad en la distribución. Adicionalmente, en el análisis referente a las asignaciones

presupuestarias de estos fondos, quedó demostrado que las asignaciones de los Estados han sufrido a lo largo de los años variaciones inexplicables debido a que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) no establece criterios o fórmulas para distribuir el monto total de los recursos entre los Estados, lo cual otorga gran discrecionalidad a las dependencias federales, para el cálculo de los montos correspondientes a cada Estado.

En el caso particular de estos tres fondos así como del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, se han transferido funciones, pero no la fuente de ingresos que los hagan sustentables, lo que ha generado gastos incrementales y compromisos legales en dichos servicios, ocasionando que los recursos federales del Ramo 33 al paso de los años sean insuficientes para atender dichas funciones desde el nivel local.

Es así la urgente necesidad de otra etapa de evolución del federalismo, ya que las fórmulas y criterios de distribución de los diversos fondos que integran el Ramo 33 no están necesariamente enfocados a promover el desarrollo de los Estados y Municipios. Es así que los Estados y Municipios bajo el esquema existente se encuentran recibiendo recursos federales lo que los ha desincentivado a incrementar su participación en la recaudación federal, ya que al tratarse de mecanismos compensatorios que otorgan recursos en función de la pobreza y marginación, pareciera que genera el efecto de incentivar el mantenimiento de niveles elevados de marginación, toda vez que mientras mayores sean las carencias, mayor será la cantidad de recursos federales que obtendrán los Estados y Municipios a través del Ramo 33.⁴¹¹ Es así que el Ramo 33 promueve que las potestades tributarias de los Estados y Municipios sean utilizadas al mínimo, "...dada esta baja capacidad recaudatoria y los muchos compromisos de gasto, son muchas las responsabilidades públicas no atendidas, que de tener mayores ingresos y buenos mecanismos para asignar adecuadamente el gasto, se

⁴¹¹ *Ibídem*, pág. 91.

podrían atender mejor”.⁴¹²

Por otro lado, la asignación de los fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y, de Aportaciones para la Seguridad Pública responde al tamaño de la población estatal conforme al Censo de Población.

Problema de Estructuras e Instituciones

En segunda etapa del federalismo en México, se debe diseñar una estrategia nacional e integral que promueva la mejora de las leyes estatales de adquisiciones, de obra pública, de planeación, de presupuesto, y, de responsabilidades, para dotar de un marco legal e institucional moderno a todos los Estados y Municipios, que garantice una aplicación eficiente y transparente de los recursos. Urge una reforma presupuestaria que innove la manera de asignar, administrar, controlar y evaluar la aplicación de los recursos públicos.⁴¹³ Esta estrategia nacional podría implementarse a través de la Secretaría de Gobernación, por sus facultades de conducción de las relaciones del Ejecutivo con los gobiernos de los Estados.

Así en materia de federalismo, el rediseño de la operación el Ramo 33 debe constituir uno de los pilares fundamentales de la redefinición, la distribución de potestades, y los diferentes niveles de gobierno

Es así que se pueden identificar dos vertientes de revisión del Ramo 33; por un lado aquella relacionada con las fórmulas y criterios de asignación de recursos y por otro, el relacionado con la aplicación eficiente y transparente de los recursos a nivel estatal y municipal.

Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal

Los cambios que se consideran necesarios para continuar avanzando

⁴¹² ELIZONDO, Carlos. *op. cit.*, pág. 14.

⁴¹³ *Ibidem* Pág. 91

Para Recobrar la Confianza en el Gobierno. pago 99. Jorge A. Chávez Presa. Fondo de Cultura Económica 2000.

en el proceso de federalismo en nuestro país requieren de una nueva reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que:

1. Establezca fórmulas de distribución de los recursos, que incentive la eficiencia y calidad de los servicios así como que garanticen la transparencia en la asignación de los recursos, reduciendo en tal caso la discrecionalidad existente en la actualidad.

2. Devuelva funciones a los Estados, con su correspondiente fuente de ingresos que otorgue sustentabilidad e independencia financiera suficiente para atender las funciones que están siendo descentralizadas.

3. Premie los esfuerzos recaudatorios de los Estados y Municipios.

4. Promueva una independencia económica gradual de los diferentes niveles de gobierno, respecto a la Federación.

5. Otorgue mayor libertad a los Estados y Municipios en la determinación del destino de los recursos.

6. Delimite con toda claridad las responsabilidades en la aplicación de los recursos y la obtención de metas.

7. Establezca compromisos precisos por parte de los Estados y principalmente de los Municipios para actualizar sus marcos jurídicos e institucionales en materia de planeación, presupuesto, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos, como condición para la recepción de los recursos federales y en general para la administración de los recursos públicos.

México necesita mejorar la coordinación y distribución de facultades, responsabilidades y recursos entre estos órdenes de gobierno para responder a las necesidades de las personas en sus lugares de residencia. El federalismo debe fortalecer la capacidad institucional de las autoridades para que puedan administrar con calidad, eficiencia y honradez los recursos públicos, para alcanzar los resultados que la sociedad espera.

4.3 CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES A MUNICIPIOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	<i>CRITERIOS</i>																								
AGUASCALIENTES	Decreto 152 Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes 1995. P.O. 25-Dic.-1994.	<p>ARTICULO 5°.- De las cantidades que perciba el Estado dentro del ejercicio de que se trate, por concepto de participaciones federales en el Fondo General de Participaciones, previsto en la Ley Federal de Coordinación Fiscal, los Municipios recibirán el equivalente a un 20% de dichas cantidades y el 1.00% del Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>Las participaciones que correspondan a los Municipios serán entregadas y distribuidas entre ellos a través de la Secretaría de Finanzas del Estado. Para determinar las participaciones de cada Municipio, se aplicarán los siguientes porcentajes de distribución:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">MUNICIPIO</th> <th style="text-align: right;">PORCENTAJE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aguascalientes</td> <td style="text-align: right;">69.39</td> </tr> <tr> <td>Asientos</td> <td style="text-align: right;">3.49</td> </tr> <tr> <td>Calvillo</td> <td style="text-align: right;">5.78</td> </tr> <tr> <td>Cosía</td> <td style="text-align: right;">1.60</td> </tr> <tr> <td>El Llano</td> <td style="text-align: right;">2.29</td> </tr> <tr> <td>Jesús María</td> <td style="text-align: right;">4.38</td> </tr> <tr> <td>Pabellón de Arteaga</td> <td style="text-align: right;">3.11</td> </tr> <tr> <td>Rincón de Romos</td> <td style="text-align: right;">4.15</td> </tr> <tr> <td>San Francisco de los Romo</td> <td style="text-align: right;">2.53</td> </tr> <tr> <td>San José de Gracia</td> <td style="text-align: right;">1.43</td> </tr> <tr> <td>Tepezaía</td> <td style="text-align: right;">1.85</td> </tr> </tbody> </table>	MUNICIPIO	PORCENTAJE	Aguascalientes	69.39	Asientos	3.49	Calvillo	5.78	Cosía	1.60	El Llano	2.29	Jesús María	4.38	Pabellón de Arteaga	3.11	Rincón de Romos	4.15	San Francisco de los Romo	2.53	San José de Gracia	1.43	Tepezaía	1.85
MUNICIPIO	PORCENTAJE																									
Aguascalientes	69.39																									
Asientos	3.49																									
Calvillo	5.78																									
Cosía	1.60																									
El Llano	2.29																									
Jesús María	4.38																									
Pabellón de Arteaga	3.11																									
Rincón de Romos	4.15																									
San Francisco de los Romo	2.53																									
San José de Gracia	1.43																									
Tepezaía	1.85																									

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
BAJA CALIFORNIA	Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California 1995. P.O.30-Dic.-1994.	<p>ARTÍCULO 11.- El Gobierno del Estado participará a los Municipios con un importe equivalente al 20% de las cantidades que le correspondan por concepto de participaciones fiscales federales derivadas de los Fondos General de Participaciones y Financiero Complementario. Asimismo, participará el 20% del total que perciba por concepto de participación federal derivada de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, obtenida en el territorio estatal, dichas cantidades serán distribuidas de acuerdo a las bases y procedimientos que determinen la legislatura del Estado mediante disposiciones de carácter general, de conformidad con el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Coordinación Fiscal.</p> <p>En lo que se refiere al Fondo de Fomento Municipal, previsto en el artículo 20. A. fracción III de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, se entregará íntegramente a los Municipios, en los mismos términos.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS																																																																						
BAJA CALIFORNIA SUR	Decreto No. 1027. Ley de Ingresos del Estado de Baja California Sur 1995. P.O. 26-Dic.-1994.	<p>Del total de los impuestos estatales que se recauden durante el ejercicio, con excepción del impuesto adicional para la educación media y superior los Municipios percibirán el 20% distribuido en proporción a lo recaudado durante el ejercicio, en cada uno de los Municipios, por el mismo concepto.</p> <p>ARTICULO 7°. - De las cantidades que el Estado perciba por concepto de participaciones, conforme al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, corresponderá a los Municipios de La Paz, Comondú, Mulegé, Los Cabos y Loreto, un 22% de las mismas, de acuerdo a la siguiente distribución:</p> <p>A) El 39% en proporción a su población, según el censo oficial de 1990, en los siguientes porcentajes:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>LA PAZ</th> <th>COMONDU</th> <th>MULEGE</th> <th>LOS CABOS</th> <th>LORETO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>50.69</td> <td>19.57</td> <td>12.13</td> <td>13.83</td> <td>3.78</td> </tr> </tbody> </table> <p>B) El 20% en proporción al ingreso generado por el esfuerzo recaudatorio local, de los ejercicios 1992 y 1993.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>LA PAZ</th> <th>COMONDU</th> <th>MULEGE</th> <th>LOS CABOS</th> <th>LORETO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>35.82</td> <td>16.54</td> <td>8.09</td> <td>38.03</td> <td>1.52</td> </tr> </tbody> </table> <p>C) El 5% en proporción al número de delegaciones municipales.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>LA PAZ</th> <th>COMONDU</th> <th>MULEGE</th> <th>LOS CABOS</th> <th>LORETO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>23.81</td> <td>28.57</td> <td>33.33</td> <td>14.29</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table> <p>D) El 5% en proporción al número de subdelegaciones municipales.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>LA PAZ</th> <th>COMONDU</th> <th>MULEGE</th> <th>LOS CABOS</th> <th>LORETO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>38.93</td> <td>12.98</td> <td>16.03</td> <td>25.95</td> <td>6.11</td> </tr> </tbody> </table> <p>E) El 17% en partes iguales según la siguiente proporción.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>LA PAZ</th> <th>COMONDU</th> <th>MULEGE</th> <th>LOS CABOS</th> <th>LORETO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>20.0</td> <td>20.0</td> <td>20.0</td> <td>20.0</td> <td>20.0</td> </tr> </tbody> </table> <p>F) El 13% en proporción inversa a la suma de lo enunciado en el inciso B, en los siguientes términos.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>LA PAZ</th> <th>COMONDU</th> <th>MULEGE</th> <th>LOS CABOS</th> <th>LORETO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>16.40</td> <td>20.87</td> <td>22.98</td> <td>15.49</td> <td>24.62</td> </tr> </tbody> </table> <p>G) El 1% en proporción a su extensión territorial, conforme a las cifras contempladas en la Constitución Política de la Entidad, en los siguientes términos.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>LA PAZ</th> <th>COMONDU</th> <th>MULEGE</th> <th>LOS CABOS</th> <th>LORETO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>27.52</td> <td>16.26</td> <td>44.92</td> <td>4.68</td> <td>6.62</td> </tr> </tbody> </table>	LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO	50.69	19.57	12.13	13.83	3.78	LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO	35.82	16.54	8.09	38.03	1.52	LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO	23.81	28.57	33.33	14.29	0	LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO	38.93	12.98	16.03	25.95	6.11	LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO	16.40	20.87	22.98	15.49	24.62	LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO	27.52	16.26	44.92	4.68	6.62
LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO																																																																				
50.69	19.57	12.13	13.83	3.78																																																																				
LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO																																																																				
35.82	16.54	8.09	38.03	1.52																																																																				
LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO																																																																				
23.81	28.57	33.33	14.29	0																																																																				
LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO																																																																				
38.93	12.98	16.03	25.95	6.11																																																																				
LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO																																																																				
20.0	20.0	20.0	20.0	20.0																																																																				
LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO																																																																				
16.40	20.87	22.98	15.49	24.62																																																																				
LA PAZ	COMONDU	MULEGE	LOS CABOS	LORETO																																																																				
27.52	16.26	44.92	4.68	6.62																																																																				

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS																																				
CAMPECHE	Decreto No. 97, P.O. 27-Dic.-1990.	<p>ARTÍCULO PRIMERO.- Los Municipios recibirán el 23 por ciento de las participaciones federales que perciba el Estado del Fondo General de Participaciones.</p> <p>ARTÍCULO SEGUNDO.- El 23 por ciento del total que corresponde al Estado en el Fondo General de Participaciones se distribuirá entre los Municipios de la manera siguiente:</p> <table data-bbox="646 569 1183 779"> <tr><td>a) Municipio de Calkini</td><td>5.39039%</td></tr> <tr><td>b) Municipio de Hecelchakán</td><td>3.71446%</td></tr> <tr><td>c) Municipio de Tenabo</td><td>3.10133%</td></tr> <tr><td>d) Municipio de Campeche</td><td>38.98170%</td></tr> <tr><td>e) Municipio de Hopelchén</td><td>4.33557%</td></tr> <tr><td>f) Municipio de Palizada</td><td>3.26145%</td></tr> <tr><td>g) Municipio de Carmen</td><td>22.29712%</td></tr> <tr><td>h) Municipio de Champotón</td><td>10.86144%</td></tr> <tr><td>i) Municipio de Escárcega</td><td>8.056532%</td></tr> </table> <p>ARTÍCULO TERCERO.- El ciento por ciento de las participaciones que corresponden al estado en el Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Municipios de la siguiente manera:</p> <table data-bbox="646 842 1183 1052"> <tr><td>a) Municipio de Calkini</td><td>8.92054%</td></tr> <tr><td>b) Municipio de Hecelchakán</td><td>7.31563%</td></tr> <tr><td>c) Municipio de Tenabo</td><td>6.83968%</td></tr> <tr><td>d) Municipio de Campeche</td><td>23.39195%</td></tr> <tr><td>e) Municipio de Hopelchén</td><td>8.17734%</td></tr> <tr><td>f) Municipio de Palizada</td><td>6.57271%</td></tr> <tr><td>g) Municipio de Carmen</td><td>22.43376%</td></tr> <tr><td>h) Municipio de Champotón</td><td>8.85532%</td></tr> <tr><td>i) Municipio de Escárcega</td><td>7.49307%</td></tr> </table>	a) Municipio de Calkini	5.39039%	b) Municipio de Hecelchakán	3.71446%	c) Municipio de Tenabo	3.10133%	d) Municipio de Campeche	38.98170%	e) Municipio de Hopelchén	4.33557%	f) Municipio de Palizada	3.26145%	g) Municipio de Carmen	22.29712%	h) Municipio de Champotón	10.86144%	i) Municipio de Escárcega	8.056532%	a) Municipio de Calkini	8.92054%	b) Municipio de Hecelchakán	7.31563%	c) Municipio de Tenabo	6.83968%	d) Municipio de Campeche	23.39195%	e) Municipio de Hopelchén	8.17734%	f) Municipio de Palizada	6.57271%	g) Municipio de Carmen	22.43376%	h) Municipio de Champotón	8.85532%	i) Municipio de Escárcega	7.49307%
a) Municipio de Calkini	5.39039%																																					
b) Municipio de Hecelchakán	3.71446%																																					
c) Municipio de Tenabo	3.10133%																																					
d) Municipio de Campeche	38.98170%																																					
e) Municipio de Hopelchén	4.33557%																																					
f) Municipio de Palizada	3.26145%																																					
g) Municipio de Carmen	22.29712%																																					
h) Municipio de Champotón	10.86144%																																					
i) Municipio de Escárcega	8.056532%																																					
a) Municipio de Calkini	8.92054%																																					
b) Municipio de Hecelchakán	7.31563%																																					
c) Municipio de Tenabo	6.83968%																																					
d) Municipio de Campeche	23.39195%																																					
e) Municipio de Hopelchén	8.17734%																																					
f) Municipio de Palizada	6.57271%																																					
g) Municipio de Carmen	22.43376%																																					
h) Municipio de Champotón	8.85532%																																					
i) Municipio de Escárcega	7.49307%																																					

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
COAHUILA	Ley para la Distribución de Participaciones que en Ingresos Federales corresponden a los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. P.O. 27-Dic.-1994.	<p>ARTÍCULO 2°.- Los Municipios recibirán el 20% del total del Fondo General de Participaciones que perciba el Estado, conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I. El 97.5% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio en relación con el total de la Entidad.</p> <p>II. El 2.5% se distribuirá en proporción inversa al número de habitantes que tenga cada Municipio en relación con la totalidad de la Entidad.</p> <p>III. El dato de población se tomará de la última información oficial de carácter general y nacional que, al iniciarse cada ejercicio, hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</p> <p>ARTÍCULO 4°.- El Estado entregará, como apoyo adicional a los Municipios, el equivalente a las erogaciones que deban efectuar quincenalmente por concepto de pago de su nómina magisterial, incluidas las prestaciones de ley y las contractuales.</p> <p>ARTÍCULO 5°.- El Estado entregará a los Municipios, cada día quince o al siguiente día hábil si aquél no lo fuere, el 100% de las participaciones correspondientes al Fondo de Fomento Municipal que reciba el Estado, conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I. El 50.0% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio, en relación con el total recaudado por los Municipios del Estado, en el año en que correspondan las participaciones.</p> <p>II. El 50.0% restante se distribuirá en la siguiente forma:</p> <p>A) El 96% de este porcentaje se distribuirá en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio en relación con el total de la Entidad.</p> <p>B) El 4.0% se distribuirá en proporción inversa al número de habitantes que tenga cada Municipio en relación con la totalidad en la Entidad.</p> <p>El dato de población se tomará de la última información oficial de carácter general y nacional que, al iniciarse cada ejercicio, hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</p> <p>ARTÍCULO SÉPTIMO.- El Estado entregará a los Municipios el 100% de la cantidad que reciba de conformidad con el artículo 2-A, fracción III, inciso b), de la Ley de Coordinación Fiscal, que se distribuirá entre ellos con base en las acciones y resultados que obtengan de su participación en el Programa para el Reordenamiento del Comercio Urbano conforme a las bases que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>ARTÍCULO OCTAVO.- Las participaciones que recibirá cada Municipio del impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos que recaude el Estado, serán el equivalente al 20% que por este concepto se genere en el Municipio que la reciba.</p> <p>El Estado entregará las participaciones a que se refiere este artículo el día quince del mes siguiente al que se recauden, o al siguiente día hábil si aquél no lo fuere.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS																				
COLIMA	Decreto No. 47. Presupuesto de Egresos del Estado de Colima 1995. P.O. 31-Dic.-1994.	<p>ARTICULO SÉPTIMO.- Los Municipios percibirán en las participaciones de impuesto federales un 20% de la participación de impuestos convenidos con la Federación, así como el 100% del Fondo de Fomento Municipal de acuerdo a los siguiente porcentajes:</p> <table> <tr> <td>COLIMA</td> <td>32.0 %</td> </tr> <tr> <td>MANZANILLO</td> <td>24.0</td> </tr> <tr> <td>TECOMAN</td> <td>16.0</td> </tr> <tr> <td>ARMERIA</td> <td>5.0</td> </tr> <tr> <td>VILLA DE ÁLVAREZ</td> <td>6.5</td> </tr> <tr> <td>CUAUHTEMOC</td> <td>3.5</td> </tr> <tr> <td>COMALA</td> <td>3.5</td> </tr> <tr> <td>COQUIMA TLAN</td> <td>3.5</td> </tr> <tr> <td>IXTLAHUACAN</td> <td>3.0</td> </tr> <tr> <td>MINATITLAN</td> <td>3.0</td> </tr> </table> <p>ARTÍCULO OCTAVO.- La Secretaría de Finanzas podrá suspender provisional o definitivamente el pago de las participaciones, cuando los Municipios con derecho a percibir las hagan cobros o establezcan gravámenes o exenciones que se refieran a impuestos federales coordinados y regulados por la Ley de Coordinación Fiscal.</p> <p>ARTÍCULO NOVENO.- Queda facultada la Secretaría de Finanzas, previo acuerdo del Ejecutivo, para entregar a los Municipios, en calidad de anticipo a cuenta de sus participaciones federales, las cantidades que estime convenientes con el fin de asegurarles el cumplimiento de sus obligaciones, siempre y cuando no se afecten las de la administración municipal siguiente.</p>	COLIMA	32.0 %	MANZANILLO	24.0	TECOMAN	16.0	ARMERIA	5.0	VILLA DE ÁLVAREZ	6.5	CUAUHTEMOC	3.5	COMALA	3.5	COQUIMA TLAN	3.5	IXTLAHUACAN	3.0	MINATITLAN	3.0
COLIMA	32.0 %																					
MANZANILLO	24.0																					
TECOMAN	16.0																					
ARMERIA	5.0																					
VILLA DE ÁLVAREZ	6.5																					
CUAUHTEMOC	3.5																					
COMALA	3.5																					
COQUIMA TLAN	3.5																					
IXTLAHUACAN	3.0																					
MINATITLAN	3.0																					

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
CHIAPAS	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Chiapas P.O. 5-Julio-1995.	<p>ARTÍCULO TERCERO.- Los Municipios recibirán el 20% de los recursos que perciba el estado procedente del Fondo General de Participaciones, aplicando los coeficientes que anualmente se establezcan en el Decreto que para tal efecto expida el H. Congreso del Estado.</p> <p>Para determinar estos coeficientes se toman como base las siguientes variables:</p> <p>I. Número de habitantes 50%</p> <p>II. Número de comunidades 25%</p> <p>III. Índice de marginalidad 25%</p> <p>ARTÍCULO QUINTO.- El estado entregará a los Municipios el 100% de las participaciones correspondientes al Fondo de Fomento Municipal que reciba el estado, conforme a lo siguiente:</p> <p>El pago se hará en forma bimestral el día 15 o el día inmediato anterior del mes inmediato posterior al período que corresponda. El coeficiente definitivo para determinar la participación de cada municipio en el fondo general es la base para determinar el monto que le corresponda a cada uno de los mismos en el Fondo de Fomento Municipal, esto acorde con la información que proporciona la Federación al Estado.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
CHIHUAHUA	Código Fiscal del Estado 1970. Actualizado 1995.	<p>CAPITULO XVII</p> <p>Participaciones</p> <p>ARTICULO 314.- Quedan comprendidas en este capítulo las participaciones a Municipios derivadas de los ingresos provenientes de la participación federal al estado, correspondientes al fondo general de participaciones y al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, así como las derivadas de los impuestos estatales.</p> <p>ARTICULO 315.- Las participaciones a los Municipios del estado se integrarán de la siguiente forma:</p> <p>I. 20% sobre la participación federal al estado, por concepto de fondo general de participaciones, así como los que se deriven del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. La participación total a que se refiere esta fracción, así como la referente al Fondo de Fomento Municipal, se distribuirá entre los Municipios, de conformidad con los estudios económicos que al efecto se elaboren, pudiendo atenderse, entre otros, a los siguientes elementos: número de habitantes, importe de su presupuesto de egresos, gasto público municipal por habitante y número de localidades en su jurisdicción.</p> <p>II. 20% sobre el ingreso del Estado, por concepto de impuestos estatales no destinados a un fin específico.</p> <p>La participación total a que se refiere esta fracción se distribuirá entre los Municipios de la siguiente manera:</p> <p>A) El 50% de dicho fondo, en proporción directa a la población de cada Municipio.</p> <p>B) El 50% restante, de acuerdo a los factores de incremento en la recaudación del impuesto predial, que se determine anualmente. (Reforma publicada en el Periódico Oficial el 22 de diciembre de 1990).</p> <p>ARTICULO 316. Como resultado de los procedimientos de distribución de las participaciones, a que se refiere el artículo anterior, anualmente fijará el Congreso del Estado, en la ley de ingresos para los Municipios, los porcentajes de participación sobre el producto total que les corresponda.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
DURANGO	Decreto No. 445. En el cual se Regula el Procedimiento de Distribución de las Participaciones que reciben los Municipios de la Entidad. P.O. 29-Dic.-1994.	<p>ARTÍCULO PRIMERO.- De las participaciones que correspondan al Estado de Durango por concepto del Fondo General a que se refiere el Artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinará el 20% a los Municipios.</p> <p>ARTICULO SEGUNDO.- El Estado de Durango entregará a los Municipios el 100% del Fondo de Fomento Municipal que les correspondan, en los términos del Artículo 2-A Fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal.</p> <p>ARTICULO TERCERO.- De la recaudación que se obtenga del Impuesto Federal sobre Uso o Tenencia de Vehículos, se destinará el 30% a los Municipios.</p> <p>ARTICULO CUARTO.- Las Participaciones que correspondan a los Municipios, señaladas en los artículos Primero y Segundo de este Decreto, se distribuirán de la manera siguiente:</p> <p>I. Se garantizará a los Municipios, los montos de participaciones que efectivamente hayan percibido en el año inmediato anterior.</p> <p>II. El incremento en la base de participaciones que se obtenga en el año de que se trate, con respecto al inmediato anterior, se distribuirá de acuerdo al factor que resulte de aplicar el siguiente mecanismo:</p> <p>A) Se obtendrán los factores de población que correspondan a los Municipios en relación directa con el Censo de Población de 1990 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.</p> <p>B) Se obtendrán los factores que correspondan a las participaciones efectivamente recibidas por los Municipios en el año inmediato anterior, en relación directa con el total de participaciones pagadas en dicho año.</p> <p>C) Se obtendrá el promedio aritmético de los factores señalados en los dos incisos anteriores.</p> <p>ARTÍCULO QUINTO.- El 0.44% a que se refiere el Artículo 2-A Fracción 111, inciso B), de la Ley de Coordinación Fiscal, se distribuirá conforme a las reglas o disposiciones que señale la Ley de Coordinación Fiscal o los acuerdos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en su caso, la distribución se efectuará de conformidad con los criterios que defina la Comisión que para el efecto designe el Honorable Congreso del Estado, tomando en cuenta los proyectos que para el efecto elaboren los Municipios.</p> <p>ARTÍCULO SEXTO.- Las participaciones que correspondan a los Municipios, a que se refiere el Artículo Tercero del presente Decreto, se distribuirán de la manera siguiente:</p> <p>I. El 40% de la base distribuible en relación directa con la planta vehicular de cada Municipio, calculada con base en el Padrón Vehicular de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.</p> <p>II. El 60% restante de acuerdo al factor promedio aplicable hasta 1994, que establece el Artículo Segundo del decreto No. 250 que se abroga.</p> <p>ARTÍCULO SÉPTIMO.- Los factores de participaciones que correspondan a los Municipios del Estado, se calcularán anualmente por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado. La Secretaría de Finanzas informará de las bases y resultados del cálculo de los coeficientes al H. Congreso del Estado, en el mes de enero de cada año, previamente a su aplicación.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
GUANAJUATO	Ley de Coordinación Fiscal del Estado. P.O. 27-Dic.-1991.	<p>ARTÍCULO 2°.- Las participaciones federales que correspondan a los Municipios en los porcentajes que establece esta Ley, se calcularán por cada ejercicio fiscal.</p> <p>ARTÍCULO 3°.- De las participaciones sobre el Ingreso Federal que corresponda al Estado incluyendo sus incrementos, los Municipios recibirán los siguientes porcentajes:</p> <p>I. 20% del Fondo General de Participaciones;</p> <p>II. 20% de la Participación del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos; y</p> <p>III. 100% del Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>ARTÍCULO 4°.- El Fondo General de Participaciones y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos se distribuirá entre los Municipios de la manera siguiente:</p> <p>I. Recibirán anualmente una cantidad igual a la que les hubiera correspondido en el año inmediato anterior; y</p> <p>II. Adicionalmente percibirán la cantidad que resulte de aplicar al monto del incremento que tenga el Fondo General y el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente, al coeficiente que se determinará conforme a las siguientes reglas:</p> <p>a) 50% en razón directa a la recaudación efectiva del Impuesto Predial y derechos por servicios de Consumo de Agua Potable, realizada en el territorio del Municipio en el penúltimo año anterior a aquél para el que se efectúa el cálculo.</p> <p>b) 40% en razón directa a la Población que registre el Municipio de acuerdo a los datos obtenidos en el Censo General de Población y Vivienda; y</p> <p>c) El 10% en razón proporcionalmente inversa a los factores que resulten de la recaudación y población a que se refieren los incisos a) y b) de este Artículo.</p> <p>ARTÍCULO 5°.- El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Municipios de acuerdo con lo siguiente:</p> <p>I. Recibirán anualmente una cantidad igual a la que les hubiere correspondido en el año inmediato anterior, y</p> <p>II. Adicionalmente percibirán la cantidad que resulte de aplicar, al monto del incremento que tenga este Fondo en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente, el coeficiente que se determine conforme a las siguientes reglas:</p> <p>a) El 50% por partes iguales entre la totalidad de los Municipios del Estado, y</p> <p>b) El 50% restante entre todos los Municipios en razón proporcionalmente inversa a la Población, de acuerdo a lo que establece el Artículo 40. Fracción 11 inciso b) de esta Ley.</p> <p>ARTÍCULO 6°.- El Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas, pagará a los Municipios, las cantidades que les correspondan, derivadas de las participaciones los días 10 y 25 de cada mes o al día siguiente hábil, las que deberán entregarse en efectivo, sin condicionamiento alguno.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
GUERRERO	Ley No. 251. Que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales. P.O. 28-Dic.-1988.	<p>ARTÍCULO 6°.- El monto de las participaciones federales en favor de los Municipios derivados del Fondo General de Participaciones, se determinará de acuerdo con las siguientes bases:</p> <p>I. Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de las participaciones que correspondan al trabajo del Fondo General de Participaciones.</p> <p>II. Cada Municipio recibirá anualmente cuando menos un monto igual al que le hubiere correspondido en el año inmediato anterior.</p> <p>III. Sobre las diferencias por incremento de las participaciones federales se aplicarán las siguientes fórmulas:</p> <p>a) El 60% de las diferencias por incremento se aplicará dividiendo los ingresos propios del Municipio en el año inmediato anterior sobre la suma de ingresos propios de los Municipios, lo cual dará como resultado el factor de aplicación.</p> <p>b) El 40% de las diferencias por incremento de participaciones se aplicará dividiendo la suma de ingresos propios de los setenta y cinco Municipios sobre el total de habitantes de los setenta y cinco Municipios, multiplicado por la población del municipio, dando como resultado el ingreso per cápita municipal; el resultado que se obtenga se dividirá sobre la suma de ingresos propios de los setenta y cinco Municipios multiplicado por cien, lo cual nos dará finalmente el factor de aplicación.</p> <p>ARTÍCULO 7°.- La totalidad de las participaciones que del Fondo Financiero Complementario se destine al Estado de Guerrero, se enterará a los Municipios en función Inversa a la distribución del Fondo General de Participaciones, de conformidad con las bases siguientes:</p> <p>I. La participación obtenida por el municipio del Fondo General de Participaciones, se dividirá entre la población total del municipio, obteniéndose como producto el ingreso participable por habitante.</p> <p>II. Se dividirá la unidad entre el ingreso participable por habitante, para obtener el factor participable por cada municipio.</p> <p>III. El resultado anterior se dividirá entre la suma de los factores participables de los setenta y cinco Municipios, multiplicado por cien para determinar el factor de aplicación de cada municipio.</p> <p>ARTÍCULO 8°.- La totalidad de las participaciones que se destinen al Estado a cargo del Fondo de Fomento Municipal se enterará a los Municipios, según las siguientes bases:</p> <p>I. El 30% se distribuirá en función inversa del Fondo General de Participaciones, de acuerdo a lo previsto en el Artículo anterior; y</p> <p>II. El 70% restante se distribuirá en proporción directa al monto de los derechos suspendidos por cada Municipio, dividiéndose al efecto el monto total de derechos suspendidos de cada Municipio entre la suma total de los mismos y el producto que resulte será el factor de aplicación.</p> <p>ARTÍCULO 9°.- Cuando el Gobierno del Estado entere a los Municipios las participaciones, especificará el importe con el que contribuye cada uno de los fondos a los que se refiere este Capítulo.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
HIDALGO	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo 1990. Actualizada 1995.	<p>ARTÍCULO 4º.- De las cantidades que perciba el Estado por concepto de Participaciones Federales se constituirá el Fondo Único de Participaciones para los Municipios, el cual se conformará de los siguientes rubros:</p> <p>A. El 20% del Fondo General de Participaciones;</p> <p>B. El 100% del Fondo de Fomento Municipal; y</p> <p>C. El 20% de la del gobierno del Estado sobre la recaudación correspondiente por concepto del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos.</p> <p>D. El 100% de los recursos que para la reordenación del comercio urbano reciba el Estado, de acuerdo a lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal.</p> <p>ARTÍCULO 4º. BIS.- Del fondo único de participaciones, señalado en el artículo anterior, el Estado formará un fondo de apoyo para el fortalecimiento institucional con el 5% de los rubros a) y c) de dicho artículo.</p> <p>ARTÍCULO 5º.- Los factores utilizados para la distribución del Fondo Único de Participaciones para los Municipios se calcularán de la siguiente manera:</p> <p>I. 45% de dicho Fondo en razón directa a la población de cada Municipio;</p> <p>II. 45% de dicho Fondo en razón al grado de marginación de cada uno de los Municipios del estado;</p> <p>III. 5% de dicho Fondo en razón directa a la recaudación efectiva de cada municipio en materia de Impuesto Predial y los Derechos por consumo de agua, y IV. 5% de dicho Fondo en función del número de comunidades existentes en cada Municipio.</p> <p>ARTÍCULO 6º.- Para obtener los porcentajes de distribución del Fondo Único de Participaciones sobre los Municipios se estará a lo siguiente:</p> <p>I. Se determinará el porcentaje que representen los habitantes de cada municipio en relación a la población total del Estado;</p> <p>II. Se determinará el porcentaje que representa la recaudación efectiva de los ingresos de cada municipio, en materia de Impuesto Predial y los Derechos de consumo de agua, de la suma de todos ellos;</p> <p>III. Se determinará el porcentaje que representa el número de comunidades de cada Municipio de la suma de todas ellas en el estado, y</p> <p>IV. Para obtener el grado de marginación de cada municipio del estado se considerarán los indicadores económicos, sociales y culturales, correspondiendo a cada Municipio en porcentaje del grado de marginación total del estado.</p> <p>ARTÍCULO 7º.- Los 4 Factores Dinámicos establecidos en las fracciones del Artículo 60., se calcularán de acuerdo al estudio que al respecto realice la Secretaría de Finanzas en base a los documentos expedidos por las autoridades competentes en cada materia debiéndose actualizar por lo menos cada 3 años, aplicándose los ajustes necesarios a los Municipios.</p>

ENTIDADES	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
JALISCO	Decreto No. 15689 vigente a partir del 1° de Enero y hasta el 31 de Diciembre de 1995.	<p>ARTÍCULO PRIMERO.- El Gobierno del Estado de Jalisco cubrirá a los Municipios de la Entidad:</p> <p>I. El 20% del importe total de las percepciones que obtenga por concepto de participaciones federales derivadas del Fondo General de Participaciones;</p> <p>II. El 100% de lo que reciba del Fondo de Fomento Municipal; y</p> <p>III. El 20% del importe que perciba por concepto de participaciones en el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos.</p> <p>Lo anterior, en los términos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal.</p> <p>El importe que se forme con los porcentajes antes señalados se distribuirá entre los Municipios de acuerdo a las cantidades que resulten de aplicar a su total los factores porcentuales que, para cada municipio, se indican a continuación:</p> <p>NOTA: Para mayor información consulte la legislación vigente.</p> <p>ARTICULO SEGUNDO.- Los ingresos que obtenga el Estado a partir del día primero de enero de 1995 por concepto de impuestos, derechos, rezagos, multas y otros, no serán participables a los Municipios, salvo lo dispuesto en las leyes correspondientes vigentes para el ejercicio fiscal de 1995.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
ESTADO DE MÉXICO	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México 1986 y Reformas. P.O. 27-Dic.-1993.	<p>ARTÍCULO 2.- Los ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, serán equivalentes al 20% del Fondo General de Participaciones. En el entendido de que los ingresos correspondientes a la adición del 1.0% al mismo Fondo General, derivados de la Coordinación del Estado de México con la Federación en materia de Derechos, serán aplicados en un 50% a favor de los Municipios.</p> <p>ARTÍCULO 3.- Los Municipios percibirán los recursos del Fondo de Fomento Municipal constituido por las cantidades que ministra el Gobierno Federal al Estado en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.</p> <p>CAPITULO SEGUNDO DE LAS PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS DERIVADAS DE LOS SISTEMAS NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y EL ESTATAL DE COORDINACIÓN FISCAL</p> <p>ARTÍCULO 4.- Las participaciones provenientes del Fondo General se determinarán como sigue:</p> <p>I. A cada Municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya resultado para él, en el año anterior, en relación al ejercicio fiscal para el que se lleve a cabo el cálculo.</p> <p>II. Además de lo anterior, se le asignará la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo, en relación al año anterior, para el que se lleve a cabo el cálculo.</p> <p>Esta fórmula operará en base a los coeficientes respectivos, considerando que el incremento del Fondo General está estructurado en tres partes para su distribución:</p> <p>A) El 40% del incremento se asignará en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio en el año de que se trate.</p> <p>B) Otro 40% del incremento del Fondo se asignará en proporción directa al incremento relativo de la recaudación realizada por cada Municipio en sus impuestos y derechos en el año precedente respecto a la recaudación obtenida en el segundo año anterior. En relación al año para el que se lleve a cabo el cálculo.</p> <p>Para efectos de este inciso, se tomarán en cuenta los ingresos que por concepto de precios públicos recaude el Municipio o su organismo descentralizado operador de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.</p> <p>C) El 20% restante se asignará en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada Municipio conforme a las aplicaciones previstas en los dos puntos anteriores.</p> <p>Las participaciones a favor de los Municipios a que se refiere el artículo 2 de esta Ley correspondientes a la adición al Fondo General de Participaciones, se distribuirán atendiendo a la recaudación registrada e informada por cada Municipio en el ejercicio fiscal en que entró en vigor la Coordinación en materia de Derechos entre los Gobiernos del Estado de México y el Federal, por los conceptos que con motivo de dicha Coordinación se dejaron de causar y cobrar.</p> <p>ARTÍCULO 6°.- Las participaciones provenientes del Fondo de Fomento Municipal, incluyendo las cantidades adicionales a dicho Fondo derivadas de la Coordinación del Estado de México con la Federación en materia de Derechos, se distribuirán conforme a lo siguiente:</p> <p>I. El 50% del Fondo se distribuirá en partes iguales entre todos los Municipios del Estado.</p> <p>II. El 50% restante se distribuirá conforme a la relación que guarde la recaudación por habitante que reporte cada Municipio en su Impuesto Predial y Derechos de agua potable y drenaje. En el ejercicio fiscal anterior. Para efectos de esta fracción. Los Municipios que tengan constituidos organismos descentralizados prestadores del servicio de agua potable.</p>

	<p>Alcantarillado y saneamiento, reportarán por sí o a través de dichos organismos. La recaudación de los derechos o precios públicos de agua potable y drenaje.</p> <p>ARTÍCULO 7°.- Las participaciones federales que correspondan a los Municipios de los Fondos que establece esta Ley, se calcularán para cada ejercicio fiscal.</p> <p>La Secretaría de Finanzas y Planeación, una vez identificada la asignación mensual que le corresponda a la Entidad de los Fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada Municipio.</p> <p>De conformidad a lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 7 de la Ley Federal mencionada, la liquidación definitiva se determinará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta las cantidades que se hubieran afectado provisionalmente.</p> <p>El Régimen de Participaciones para los Municipios en Ingresos Federales podrá ser modificado, ajustado o adoptado por el Ejecutivo Estatal, en consonancia con las modificaciones que en su caso se establezcan para la fórmula de distribución de Participaciones dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</p> <p>Por lo que hace a la percepción de las participaciones derivadas de la imposición federal en materia de Tenencia o Uso de Vehículos prevista por la Legislación Federal relativa, los Municipios percibirán por este concepto el 20% del monto que por este rubro perciba el Estado, quedando obligados en términos de los Acuerdos de Coordinación que al efecto se suscriban. Asimismo el Estado participará del 20% de la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos Automotores Estatal, así como del 20% de la recaudación del Impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados, a los Municipios.</p> <p>Las participaciones a los Municipios, derivadas de los Impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Federal y Estatal, así como del Impuesto sobre la Adquisición de vehículos automotores usados, se distribuirán tomando como base la cifra índice que se registre, equivalente a la magnitud de la red carretera estatal que exista en el territorio de cada Municipio.</p>
--	---

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
MICHOACAN	Decreto No. 115. Que establece. Las Participaciones que corresponden a los Municipios del Estado de Michoacán de acampo en los ingresos federales y su distribución para el ejercicio fiscal de 1995. P.O. 29-Dic.-1994.	<p>ARTICULO 1°.- Los Municipios del Estado de Michoacán participarán, por conducto de éste, en los Impuestos Federales y Derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, de conformidad con lo establecido por los artículos 20. Último párrafo, 2°. A fracción III, 40. Y 60. de la Ley de Coordinación Fiscal de fecha 22 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 del mismo mes y año, en la proporción que a continuación se señala:</p> <p>I. El 20% de lo que corresponda al Estado en:</p> <p>a) El Fondo General de Participaciones.</p> <p>b) La recaudación que se obtenga en el territorio de éste, del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.</p> <p>II. El 100% del Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>ARTICULO 2°.- El monto de las participaciones que correspondan a cada uno de los Municipios de la Entidad, conforme al Artículo anterior, se distribuirán, el 35% en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio y el 65% conforme al grado de desarrollo relativo de cada uno de ellos, aplicando los factores de distribución que establece la legislación vigente.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
MORELOS	Decreto No. 16. Que reglamenta la distribución por parte del Estado a los Municipios de las participaciones en impuestos federales. P.O. 27-Julio-1988.	<p>ARTÍCULO ÚNICO.- De las participaciones en impuestos federales que le corresponden al Gobierno del Estado de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, se distribuirá a los Municipios:</p> <p>A) El 20% del total de los fondos federal y financiero complementario de participaciones.</p> <p>B) El 100% del Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>Esta distribución se hará con base en la importancia socioeconómica de la población del municipio de que se trate y, para esto, se aplicará el factor que corresponda en cada caso.</p> <p>El monto anual de las participaciones en impuestos federales, conforme a los porcentajes citados, será dividido entre los doce meses del año; la cantidad resultante se entregará mensualmente a los Municipios.</p> <p>Para el caso de que al final del ejercicio se produjere algún incremento de acuerdo con los ingresos definitivos, este se aplicará en su oportunidad.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS																																												
NAYARIT	Decreto No. 7833. Factores de Distribución de las Participaciones Federales a Municipios del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de 1995. P.O. 24-Dic.1994.	<p>ARTICULO 2°.- Las cantidades que los Municipios percibirán por concepto de las Participaciones Federales, se calcularán sobre los porcentajes siguientes:</p> <p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 20%;</p> <p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%, y</p> <p>III. Del 100% del importe de la recaudación que se obtenga en la Entidad del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 20%.</p> <p>ARTICULO 4°.- Los Factores de Distribución por Municipio que se aplicarán sobre el Fondo General de Participaciones, serán los que se determinen en el Artículo 7° de esta resolución.</p> <p>ARTICULO 5°.- Para la distribución del Fondo de Fomento Municipal, se aplicarán los mismos factores determinados en el Artículo 7° de este mismo Decreto.</p> <p>ARTICULO 6°.- Por lo que se refiere a las cantidades a distribuir entre los Municipios, provenientes del 20% del 80% de la recaudación en la Entidad del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se estará a lo siguiente:</p> <p>I. Se entregará íntegramente la parte correspondiente a los Municipios (20% del 100%) a cada uno de aquellos que, según su captación fiscal en sus respectivas demarcaciones, aporten cuotas por este concepto a través de las Oficinas recaudadoras de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, establecidas en sus propias jurisdicciones.</p> <p>II. Los Municipios en los que no se capte ninguna cantidad por concepto de Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, a través de las Oficinas Recaudadoras correspondientes, no recibirán por ende ninguna participación sobre este gravamen.</p> <p>ARTICULO 7°.- Los factores conforme a los cuales serán distribuidas a los Municipios las participaciones correspondientes al Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, son los siguientes:</p> <table border="1" data-bbox="654 1018 1031 1480"> <thead> <tr> <th>MUNICIPIO</th> <th>PORCENTAJE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Tepic</td><td>39.00</td></tr> <tr><td>Acaponeta</td><td>3.62</td></tr> <tr><td>Amallán de Cañas</td><td>2.95</td></tr> <tr><td>Ahuacatlán</td><td>2.91</td></tr> <tr><td>Compostela</td><td>3.97</td></tr> <tr><td>Ixtlán del Río</td><td>3.16</td></tr> <tr><td>Jala</td><td>2.81</td></tr> <tr><td>Rosamorada</td><td>2.84</td></tr> <tr><td>Ruiz</td><td>3.33</td></tr> <tr><td>San Blas</td><td>4.69</td></tr> <tr><td>Santa María del Oro</td><td>2.81</td></tr> <tr><td>Santiago Ixcuintla</td><td>7.78</td></tr> <tr><td>Tecuala</td><td>3.50</td></tr> <tr><td>Tuxpan</td><td>3.79</td></tr> <tr><td>Xalisco</td><td>3.10</td></tr> <tr><td>San Pedro lagunillas</td><td>2.97</td></tr> <tr><td>La Yesca</td><td>1.60</td></tr> <tr><td>El Nayar</td><td>1.50</td></tr> <tr><td>Huajicori</td><td>1.53</td></tr> <tr><td>Bahía de Banderas</td><td>2.14</td></tr> <tr><td>TOTAL</td><td>100.00%</td></tr> </tbody> </table> <p>ARTÍCULO 8°.- En cuanto a la distribución del 20% del importe del 100% de la recaudación en el Estado del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se estará a lo previsto en el artículo 60 de este Decreto.</p> <p>ARTÍCULO 9°.- Las participaciones que correspondan a los Municipios conforme a las disposiciones de la presente resolución les serán cubiertas por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado en los plazos, formas y términos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal.</p>	MUNICIPIO	PORCENTAJE	Tepic	39.00	Acaponeta	3.62	Amallán de Cañas	2.95	Ahuacatlán	2.91	Compostela	3.97	Ixtlán del Río	3.16	Jala	2.81	Rosamorada	2.84	Ruiz	3.33	San Blas	4.69	Santa María del Oro	2.81	Santiago Ixcuintla	7.78	Tecuala	3.50	Tuxpan	3.79	Xalisco	3.10	San Pedro lagunillas	2.97	La Yesca	1.60	El Nayar	1.50	Huajicori	1.53	Bahía de Banderas	2.14	TOTAL	100.00%
MUNICIPIO	PORCENTAJE																																													
Tepic	39.00																																													
Acaponeta	3.62																																													
Amallán de Cañas	2.95																																													
Ahuacatlán	2.91																																													
Compostela	3.97																																													
Ixtlán del Río	3.16																																													
Jala	2.81																																													
Rosamorada	2.84																																													
Ruiz	3.33																																													
San Blas	4.69																																													
Santa María del Oro	2.81																																													
Santiago Ixcuintla	7.78																																													
Tecuala	3.50																																													
Tuxpan	3.79																																													
Xalisco	3.10																																													
San Pedro lagunillas	2.97																																													
La Yesca	1.60																																													
El Nayar	1.50																																													
Huajicori	1.53																																													
Bahía de Banderas	2.14																																													
TOTAL	100.00%																																													

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
NUEVO LEÓN	Presupuesto de Egresos del Estado 1995. P.O. 30-Dic.-1994.	<p>ARTÍCULO 3°. - Por concepto de Participaciones Estatales, durante 1995 los Municipios que se coordinen con e/ Estado en materia de control vehicular, percibirán de la recaudación que dentro de cada Municipio se genere posconcepto de los derechos estatales por la prestación de los servicios sobre control vehicular, previstos en el artículo 276 de la Ley de Hacienda del Estado, N\$ 10.00 por cada vehículo.</p> <p>ARTÍCULO 4°. - Las Participaciones Federales que en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal perciban los Municipios de la Entidad a través del Estado, se distribuirán entre ellos de la siguiente manera:</p> <p>I. De las cantidades que perciba el Estado por concepto de Participaciones Federales del Fondo General de Participaciones, los Municipios recibirán el equivalente al 20% de dichas cantidades, que se distribuirán entre ellos de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El 6% por partes iguales. b) El 47% en la proporción que represente el Impuesto Predial y los ingresos por suministro de agua recaudados en cada Municipio durante 1994, respecto de la recaudación total en ese año en todos los Municipios del Estado. c) El otro 47% se distribuirá en proporción a su población. <p>II. Las cantidades que perciba el Estado por concepto de Fondo Nacional de Fomento Municipal integrarán un Fondo de Fomento Municipal Estatal, que se distribuirá entre los Municipios, en proporción al Impuesto Predial y a los ingresos por suministro de agua recaudados en cada municipio durante 1994.</p> <p>III. De las cantidades que percibe el Estado por concepto de la recaudación que se obtenga en su territorio del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos, los Municipios recibirán el equivalente al 20% de dichas cantidades, que se distribuirá entre ellos de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El 20% por partes iguales. b) El 40% en forma proporcional a su población. c) El restante 40% en proporción a la recaudación que durante 1993 se obtenga en cada Municipio por concepto del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos. <p>Para los efectos del cálculo de las Participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, el Impuesto Predial incluirá los rezagos correspondientes a ejercicios anteriores y excluirá los accesorios de este impuesto.</p> <p>ARTÍCULO 5°. - Se faculta al Ejecutivo del Estado para que cuando no sea posible conocer con exactitud el monto de las participaciones que deba corresponder a los Municipios, establezca una cantidad mensual que equivalga aproximadamente a las mismas.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
OAXACA	Reglamento para Establecer la Distribución de las Participaciones Municipales. P.O. 31-Junio- 1980.	<p>CAPÍTULO II DE LAS PARTICIPACIONES PARA LOS MUNICIPIOS ARTÍCULO 3°.- Los Fiscos Municipales percibirán el 20% del total de participaciones que por Impuestos Federales reciba el Estado, en los términos de los artículos 2°. y 6°. de la Ley de Coordinación Fiscal, provenientes del Fondo General de Participación y del Fondo Financiero Complementario de Participaciones. ARTICULO 4°.- El 20% participable a los Municipios a que se refiere el artículo anterior constituirá el Fondo Municipal de Participaciones, que se les entregará a través de la Tesorería General del Estado. ARTICULO 5°.- Los Fiscos Municipales también participarán del Impuesto Predial que el Estado recaude en su jurisdicción, correspondiéndoles el 20% del mismo. CAPÍTULO III DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN ARTÍCULO 6°.- Con el propósito de compensar los ingresos que dejarán de percibir los Municipios, con motivo del nuevo sistema de reparto de participaciones federales y de la vigencia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se les otorgará participación del Fondo Municipal de Participaciones como sigue: I. El 20% participable del Fondo General de Participaciones a que se refiere el Artículo 3°. de este Reglamento se distribuirá como sigue: a) El 40% de la cantidad que resulta proveniente de este Fondo se distribuirá en proporción al número de habitantes de cada Ayuntamiento del Estado. b) El 40% del Fondo se repartirá en proporción directa a los ingresos obtenidos por cada Ayuntamiento en el año inmediato anterior. c) El 20% de este Fondo se destinará para apoyo a los Ayuntamientos que no puedan aportar en su totalidad las cantidades que les correspondan con motivo de ejecución de obras llevadas a cabo por Convenios con la Federación y el Estado. II. El 20% participable del Fondo Financiero complementario de Participaciones que se menciona en el Artículo 3°. de este Reglamento, se distribuirá en la siguiente forma: a) El 50% de este Fondo se repartirá en proporción inversa a los ingresos de cada Ayuntamiento. b) El 50% de este Fondo se repartirá en proporción directa al número de habitantes de cada Ayuntamiento. ARTÍCULO 7°.- La Participación del Impuesto Predial establecido por el Artículo 5°. de este Reglamento, se distribuirá en proporción a las cantidades recaudadas por este concepto en el Municipio correspondiente. En este acuerdo se determinan los Factores de Distribución entre los Municipios de la Entidad, de las Participaciones que en materia de Impuestos Federales Coordinados les corresponda de conformidad con la Ley Federal de Coordinación Fiscal.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS												
PUEBLA	Decreto publicado en el P.O. del Estado del 15-Marzo-1994, que aprueba la Fórmula para la Distribución de Participaciones a los Municipios del Estado de Puebla.	<p>ARTÍCULO 3.- Se crean los siguientes fondos participables.</p> <p>I. Fondo de desarrollo municipal II. Fondo de fomento para la recaudación III. Fondo para el reordenamiento del comercio urbano IV. Fondo de compensación y nivelación.</p> <p>TÍTULO II CAPÍTULO ÚNICO DE LA INTEGRACIÓN DE LOS FONDOS PARTICIPABLES</p> <p>ARTÍCULO 4.- Las participaciones que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, serán del 20% de las cantidades que corresponden al Estado. Dicho porcentaje integrará el Fondo de Desarrollo Municipal.</p> <p>ARTÍCULO 5.- El 100% del Fondo de Fomento Municipal será entregado por el Estado a los Municipios. El 56% del Fondo de Fomento Municipal integrará el Fondo de Fomento para la Recaudación Municipal. El 44% restante integrará el Fondo para el Reordenamiento del Comercio Urbano.</p> <p>ARTÍCULO 6°. - Del total de la recaudación del impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que recaude el Estado, corresponderá el 20% a los Municipios. Dicho porcentaje integrará el Fondo de Compensación y Nivelación.</p> <p>TITULO III DE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES</p> <p>CAPÍTULO I DEL FONDO DE DESARROLLO MUNICIPAL</p> <p>ARTÍCULO 7.- El Fondo de Desarrollo Municipal se distribuirá entre los Municipios de la siguiente forma:</p> <p>I. El 50% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada municipio. II. El 50% restante, en relación directa al estrato de marginalidad municipal conforme a los criterios siguientes:</p> <table border="1" data-bbox="651 1129 959 1255"> <thead> <tr> <th>Estrato de Marginalidad</th> <th>Prioridad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Muy baja</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Baja</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Media</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Alta</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Muy Alta</td> <td>4</td> </tr> </tbody> </table> <p>Para la distribución de este fondo se aplica la fórmula que se describe en el mismo artículo 7.</p> <p>CAPÍTULO II DEL FONDO DE FOMENTO PARA LA RECAUDACIÓN MUNICIPAL</p> <p>ARTÍCULO 8.- El 100% del Fondo de Fomento para la Recaudación Municipal se distribuirá entre los Municipios en relación al incremento en la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua potable que capten los mismos. Se establece en este artículo una fórmula para la distribución del porcentaje que constituye este fondo.</p> <p>CAPÍTULO III DEL FONDO PARA EL REORDENAMIENTO DEL COMERCIO URBANO</p> <p>ARTÍCULO 9°. - El 100% del Fondo para el Reordenamiento del Comercio Urbano se distribuirá entre los Municipios urbanos que de acuerdo con los últimos datos censales oficiales dados a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se caractericen con un nivel de significación estadística igual o mayor al 1% del total de establecimientos</p>	Estrato de Marginalidad	Prioridad	Muy baja	0	Baja	1	Media	2	Alta	3	Muy Alta	4
Estrato de Marginalidad	Prioridad													
Muy baja	0													
Baja	1													
Media	2													
Alta	3													
Muy Alta	4													

	<p>comerciales en el Estado. El Fondo para el Reordenamiento del Comercio Urbano se distribuirá dentro de los Municipios a que hace referencia el párrafo primero de este artículo de la siguiente manera:</p> <p>I. El 50% en relación directa al número de establecimientos comerciales.</p> <p>II. El 50% restante en relación directa a la población económicamente activa en el sector comercio.</p> <p>El cálculo para la distribución de los porcentajes referidos se hará tomando en consideración la participación relativa de cada Municipio en la sumatoria del número total de establecimientos comerciales y de la población económicamente activa en el sector comercio, de los Municipios entre los que se distribuye el Fondo para el Reordenamiento del Comercio Urbano.</p> <p>CAPITULO IV DEL FONDO DE COMPENSACIÓN y VELACIÓN ARTÍCULO 10.- El 100% del Fondo de Compensación y Nivelación se distribuirá entre los Municipios que obtengan participaciones menores en relación al ejercicio inmediato anterior y la diferencia se distribuirá en partes iguales entre los 217 Municipios.</p> <p>El criterio para la aplicación del Fondo de Compensación y Nivelación consiste en la comparación de las participaciones del mes de distribución con el mes equivalente del ejercicio inmediato anterior.</p> <p>ARTÍCULOS TRANSITORIOS ARTICULO CUARTO.- Para los efectos del artículo siete de este decreto se estará a lo siguiente:</p> <p>I. Durante el ejercicio fiscal de 1994 el 70% del Fondo de Desarrollo Municipal se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio, de acuerdo con la última información oficial que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el 30% restante en relación directa al estrato de marginalidad municipal.</p> <p>II. Durante el ejercicio fiscal de 1995 el 60% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio y el 40% restante en relación directa al estrato de marginalidad municipal.</p>
--	--

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS																																						
QUERÉTARO	Ley que fija las bases, montos y plazos conforme a los cuales se distribuirán y cubrirán las participaciones federales correspondientes a los Municipios del Estado de Querétaro, para el año fiscal de 1995. P.O. 29-Dic.-1994	<p data-bbox="643 422 1180 541">ARTÍCULO 4.- Las Participaciones Federales globales que corresponden a los Municipios del Estado del fondo general de participaciones para el Año Fiscal 1995, no serán inferiores al veinte por ciento de las cantidades que correspondan al Estado por concepto de ingresos federales y se distribuirán de acuerdo al siguiente porcentaje:</p> <table border="1" data-bbox="643 541 1180 940"> <thead> <tr> <th data-bbox="643 541 857 562">MUNICIPIO</th> <th data-bbox="857 541 1180 562">PORCENTAJE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td data-bbox="643 562 857 583">Amealco de Bonfil</td><td data-bbox="857 562 1180 583">3.20</td></tr> <tr><td data-bbox="643 583 857 604">Arroyo Seco</td><td data-bbox="857 583 1180 604">2.60</td></tr> <tr><td data-bbox="643 604 857 625">Cadereyta de Montes</td><td data-bbox="857 604 1180 625">5.00</td></tr> <tr><td data-bbox="643 625 857 646">Colón</td><td data-bbox="857 625 1180 646">3.70</td></tr> <tr><td data-bbox="643 646 857 667">Corregidora</td><td data-bbox="857 646 1180 667">3.40</td></tr> <tr><td data-bbox="643 667 857 688">El Marqués</td><td data-bbox="857 667 1180 688">4.60</td></tr> <tr><td data-bbox="643 688 857 709">Ezequiel Montes</td><td data-bbox="857 688 1180 709">3.80</td></tr> <tr><td data-bbox="643 709 857 730">Huimilpan</td><td data-bbox="857 709 1180 730">2.40</td></tr> <tr><td data-bbox="643 730 857 751">Jalpan de Serra</td><td data-bbox="857 730 1180 751">4.10</td></tr> <tr><td data-bbox="643 751 857 772">Ianda de Matamoros</td><td data-bbox="857 751 1180 772">2.90</td></tr> <tr><td data-bbox="643 772 857 793">Pedro Escobedo</td><td data-bbox="857 772 1180 793">3.20</td></tr> <tr><td data-bbox="643 793 857 814">Peñamiller</td><td data-bbox="857 793 1180 814">2.40</td></tr> <tr><td data-bbox="643 814 857 835">Pinal de Amoles</td><td data-bbox="857 814 1180 835">3.10</td></tr> <tr><td data-bbox="643 835 857 856">Querétaro</td><td data-bbox="857 835 1180 856">38.00</td></tr> <tr><td data-bbox="643 856 857 877">San Joaquín</td><td data-bbox="857 856 1180 877">1.90</td></tr> <tr><td data-bbox="643 877 857 898">San Juan del Río</td><td data-bbox="857 877 1180 898">9.00</td></tr> <tr><td data-bbox="643 898 857 919">Tequisquiapan</td><td data-bbox="857 898 1180 919">4.00</td></tr> <tr><td data-bbox="643 919 857 940">Solimán</td><td data-bbox="857 919 1180 940">2.70</td></tr> </tbody> </table> <p data-bbox="643 940 1180 1180">ARTÍCULO 5.- La cantidad total que corresponde a los Municipios del fondo de fomento municipal será cubierta íntegramente por conducto del Estado y se dividirá en dos acervos. El primero se formará con el monto que correspondería a los Municipios sin incluir la coordinación en derechos con la Federación y se distribuirán en forma inversamente proporcional al índice señalado en el artículo anterior. El segundo acervo se integrará con el monto que resulte del incremento del fondo de fomento debido a la coordinación de derechos municipales que percibieron en el año fiscal 1994. La Secretaría de Planeación y Finanzas aplicará con base a lo anterior la suma de Participaciones Federales que correspondan a cada Municipio.</p>	MUNICIPIO	PORCENTAJE	Amealco de Bonfil	3.20	Arroyo Seco	2.60	Cadereyta de Montes	5.00	Colón	3.70	Corregidora	3.40	El Marqués	4.60	Ezequiel Montes	3.80	Huimilpan	2.40	Jalpan de Serra	4.10	Ianda de Matamoros	2.90	Pedro Escobedo	3.20	Peñamiller	2.40	Pinal de Amoles	3.10	Querétaro	38.00	San Joaquín	1.90	San Juan del Río	9.00	Tequisquiapan	4.00	Solimán	2.70
MUNICIPIO	PORCENTAJE																																							
Amealco de Bonfil	3.20																																							
Arroyo Seco	2.60																																							
Cadereyta de Montes	5.00																																							
Colón	3.70																																							
Corregidora	3.40																																							
El Marqués	4.60																																							
Ezequiel Montes	3.80																																							
Huimilpan	2.40																																							
Jalpan de Serra	4.10																																							
Ianda de Matamoros	2.90																																							
Pedro Escobedo	3.20																																							
Peñamiller	2.40																																							
Pinal de Amoles	3.10																																							
Querétaro	38.00																																							
San Joaquín	1.90																																							
San Juan del Río	9.00																																							
Tequisquiapan	4.00																																							
Solimán	2.70																																							

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
QUINTANA ROO	Ley de Coordinación Fiscal del Estado P.O. 31-Dic.-1993.	<p>DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE INGRESOS FEDERALES</p> <p>ARTÍCULO 5°.- Municipios coordinados, términos y montos de las participaciones. El Municipio que mediante convenio se haya incorporado al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, participará en efectivo y sin condición alguna en la distribución de los Fondos Federales que quedarán integrados de la siguiente manera:</p> <p>I. El 20% de las cantidades que el Estado reciba por concepto de participaciones del Fondo General e Impuesto sobre Tenencia y uso de vehículos a las que se refiere el Artículo 20. y Artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.</p> <p>II. El 100% de los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal a que se refiere el artículo 20. A de la Ley Federal de Coordinación Fiscal.</p> <p>III. Cualquier otro tipo de participaciones que apruebe el Gobierno Federal.</p> <p>ARTÍCULO 6°.- El Municipio que opte por no incorporarse al Sistema que establece esta Ley, recibirá las participaciones Federales que le corresponda, en los términos del artículo 5°. fracción I de la presente Ley, a excepción de los que se obtengan por concepto de Tenencia y uso de vehículos; para ello, la distribución de los ingresos por este concepto se hará con base a los factores que establece el artículo 8°. de la misma.</p> <p>ARTÍCULO 7°.- El factor que a cada Municipio corresponda de los recursos que establece el artículo 5°. fracciones I y II de esta Ley, se determinará conforme a las reglas siguientes:</p> <p>I. Se establecerá un monto global compuesto por los recursos estimados, señalados en las fracciones I y II del artículo 5°. de la presente Ley.</p> <p>II. La población y la Superficie Territorial serán proporcionados en forma oficial por el INEGI y se sujetarán a los resultados del último censo de población y vivienda.</p> <p>III. Los datos de la Recaudación de Agua y Predial serán los que proporcione la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado y la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso, respectivamente.</p> <p>IV. Los factores de distribución a que se refiere la fracción III del presente artículo, serán los del ejercicio inmediato anterior al año de la correspondiente distribución.</p> <p>ARTÍCULO 8°.- La determinación de los coeficientes para la distribución de los recursos que establece el Artículo 5°. fracciones I y II de esta Ley, será de acuerdo a los siguientes factores:</p> <p>I. El 45% se distribuirá en relación directa al número de habitantes de cada Municipio.</p> <p>II. El 25% será distribuido en partes iguales, para cada Municipio.</p> <p>III. El 10% se distribuirá en relación a la inversa de la Recaudación del Agua por Municipio.</p> <p>IV. El 5% será distribuido en relación directa a la Recaudación del Impuesto Predial por Municipio.</p> <p>V. El 15% se distribuirá en relación a la Inversa de la superficie territorial comprendida en cada Municipio.</p> <p>La base para la determinación de estos coeficientes será el Importe de los Fondos comprendidos en el Artículo 5°. fracciones I y II de esta Ley, estimados para el Ejercicio Fiscal a que corresponda la liquidación y de acuerdo a las cifras oficiales que proporcione la SHCP.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
SAN LUIS POTOSI	Ley de Coordinación Fiscal del Estado.	<p>ARTÍCULO 4. La cantidad que a cada Municipio corresponda del fondo general será calculada conforme a la siguiente mecánica:</p> <p>I. Del 20% distribuíble se formarán dos fondos: el fondo general y el fondo de contingencia. El procedimiento y los factores de distribución de estos dos fondos serán aprobados anualmente por el H. Congreso del Estado.</p> <p>II. El monto del fondo general será igual a la suma de participaciones que por este concepto hayan recibido los 56 ayuntamientos en el año inmediato anterior a aquel para el cual se hace el cálculo, y se distribuirá entre los Municipios de acuerdo con los mismos porcentajes vigente en ese ejercicio fiscal.</p> <p>El fondo de contingencia se formará con el 100% del incremento que registre el fondo general para el periodo en que se efectúe el cálculo, y se distribuirá en relación directa con la población que cada Municipio reporte en el último censo general de población y vivienda.</p> <p>III. Si el fondo general de participaciones no tuviera incremento, con respecto al año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo, el H. Congreso del Estado prorrogará los factores que hubieren correspondido a cada Municipio en ese año.</p> <p>ARTÍCULO 6.- Los Municipios participarán en la distribución del Fondo de Fomento Municipal conforme a las reglas siguientes: Con el 100% del Fondo de Fomento Municipal se formarán dos acervos, como sigue:</p> <p>a) El primero será igual a la suma total de las participaciones que en este fondo hayan recibido los 56 ayuntamientos en el año inmediato anterior a aquel para el cual se hace el cálculo, y se distribuirá entre los Municipios de acuerdo con los mismos porcentajes vigentes en ese ejercicio fiscal.</p> <p>b) El segundo se formará con el 100% del incremento que registre el Fondo de Fomento Municipal para el periodo en que se efectúe el cálculo, y se distribuirá en relación directa con la población que cada municipio reporte en el último censo general de población y vivienda.</p> <p>II. El procedimiento y los factores de distribución de estos dos acervos serán aprobados anualmente por el H. Congreso del Estado.</p> <p>III. Si el Fondo de Fomento Municipal no tuviera incremento con respecto al del año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúe el cálculo, el H. Congreso del Estado prorrogará los factores que hubieren correspondido a cada municipio en ese año.</p> <p>ARTÍCULO 7.- Las participaciones federales que correspondan a los Municipios de los fondos que establece esta Ley, se calcularán y pagarán por cada ejercicio fiscal.</p> <p>La Secretaría de Finanzas, una vez identificada la asignación mensual que le corresponda a la entidad de los fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada Municipio.</p> <p>De conformidad a lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 70. de la Ley Fiscal Federal mencionada, la liquidación definitiva se determinará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta las cantidades que se hubieren afectado provisionalmente.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
SINALOA	Ley de Coordinación Fiscal del Estado. P.O. 15-Enero-1990.	<p>ARTÍCULO 3°.- El Fondo Municipal de Participaciones se integrará con el 20% de los recursos que perciba el Estado procedentes del Fondo General de Participaciones y de la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y por el 100% del Fondo de Fomento Municipal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.</p> <p>ARTÍCULO 4°.- El factor que a cada Municipio corresponda en el Fondo Municipal de Participaciones, se determinará conforme a las siguientes bases:</p> <p>I. 60% en proporción al número de habitantes de cada Municipio en relación al total estatal, en el año inmediato anterior.</p> <p>El número de habitantes de cada Municipio se tomará de la última información oficial que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística; Geografía e Informática.</p> <p>II. 20% en proporción a los ingresos propios, excluidos los derivados del Impuesto Predial, que haya tenido cada uno de los Municipios con respecto al de todos ellos, durante el año inmediato anterior.</p> <p>III. 15% en partes iguales a cada Municipio.</p> <p>IV. 5% en proporción a la extensión territorial de cada Municipio respecto al total del Estado.</p> <p>Los factores de participación que conforme a las bases anteriores resulten, se revisarán y modificarán anualmente.</p> <p>En tanto que dichos factores no se actualicen se seguirán aplicando provisionalmente los que correspondan al año inmediato anterior.</p> <p>ARTÍCULO 5°.- Las participaciones federales que correspondan a los Municipios del Fondo que establece esta Ley, se calcularán y pagarán por cada ejercicio fiscal.</p> <p>La Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería, una vez identificada la asignación mensual provisional que le corresponde a la Entidad de los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada Municipio.</p> <p>Acorde a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 7° de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la liquidación definitiva se determinará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta las cantidades que se hubieran participado provisionalmente.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
SONORA	Decreto No. 26. Que establece los Factores de Distribución de Participaciones Federales a los Municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 1995. P.O. 22-Dic.-1994.	<p>ARTÍCULO 20.- Las cantidades que los Municipios percibirán por concepto de las Participaciones Federales a que se refiere el Artículo anterior, se calcularán sobre los porcentajes siguientes:</p> <p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 20%.</p> <p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%.</p> <p>III. Del importe de la recaudación que corresponda a la Entidad del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 20%.</p> <p>ARTÍCULO 3°.- Para el ejercicio fiscal de 1992, los montos de las participaciones que a cada Municipio correspondan, del Fondo General, se distribuirán conforme a lo siguiente:</p> <p>A) El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Municipio.</p> <p>B) El 45.17% se distribuirá mediante la aplicación de un coeficiente que se determinará conforme a la siguiente fórmula:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La participación del Fondo General correspondiente a cada municipio en el año de 1994, se divide entre el total del Fondo General que correspondió a todos los Municipios en ese mismo año. - El resultado de la relación anterior, por Municipio, se multiplica por el incremento que tenga cada uno de éstos en las contribuciones asignables en el año de 1994, respecto a los asignables de 1993. - Se suman los resultados obtenidos de acuerdo con el punto anterior, calculados para todos los Municipios del Estado. Con base en estos últimos, se determina el porcentaje correspondiente a cada Municipio respecto del total. <p>Las contribuciones asignables a que se hace referencia en este inciso son el Impuesto Predial, Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos y Derechos Sobre Consumo de Agua, captados en sus respectivos territorios por las Dependencias u Organismos Estatales o Municipales correspondientes.</p> <p>C) El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tuvo cada Municipio en el total del Fondo General, en el ejercicio de 1994.</p> <p>ARTÍCULO 4°.- Los datos sobre población que se consideran para la determinación de los Factores de Distribución de Participaciones a que se hace referencia en el Artículo anterior, corresponden a la última información oficial dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de la Secretaría de Programación y Presupuesto.</p> <p>ARTÍCULO 5°.- Los elementos base de distribución de las participaciones para efectos del presente Decreto, se denominarán Factores de Distribución.</p> <p>ARTÍCULO 6°.- Los factores determinados conforme al inciso B) del Artículo Tercero de este decreto, serán aplicables igualmente para distribuir a los Municipios las cantidades provenientes del 20% del importe de la recaudación que corresponda al Estado del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.</p> <p>ARTÍCULO 7°.- Por lo que se refiere a las cantidades que pertenezcan a los Municipios del Fondo de Fomento Municipal, se estará a lo siguiente:</p> <p>I. Dos terceras partes se distribuirán de acuerdo a los Factores de Distribución de 45.17% del Fondo General de Participaciones, determinados conforme a lo previsto en el artículo 30. inciso B) del presente Decreto.</p> <p>II. Una tercera parte atendiendo a los factores que se fijen para la distribución del 9.66% del Fondo General de Participaciones, de acuerdo a las reglas previstas en el Artículo 3 inciso C).</p> <p>El 0.44% restante será distribuido a los Municipios del Estado conforme a los resultados de su participación en el Programa para el Reordenamiento del Comercio Urbano en sus jurisdicciones, en base a lo dispuesto a las fracciones I y II anteriores, determinándose el porcentaje que corresponda a cada uno de los Municipios que participen de dicho programa.</p>

	<p>Los resultados de dichos programas serán revisados periódicamente en forma conjunta por los Municipios con la Secretaría de Finanzas del Estado, para efecto de que ésta informe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las disposiciones contenidas a la Ley de Coordinación Fiscal.</p> <p>ARTICULO 8°.- Las participaciones que correspondan a los Municipios conforme a las disposiciones de este Decreto, les serán cubiertas por la Secretaría de Finanzas del Estado, en los plazos, forma y términos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal.</p> <p>ARTICULO 9°.- Los factores conforme a los cuales serán distribuidos a los Municipios las participaciones correspondientes al 45.17% del Fondo General, a que se hace referencia en el Artículo 30. inciso A) del presente Decreto, serán los siguientes:</p> <p>NOTA: Para mayor información, consulte la legislación vigente.</p>
--	---

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
TABASCO	Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado. P.O. 30-Dic.-1992.	<p>ARTÍCULO 2.- El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas, calculará y entregará a los Municipios las Participaciones Federales que les correspondan en cada ejercicio fiscal de conformidad con lo establecido en esta Ley.</p> <p>ARTÍCULO 4.- La Secretaría de Finanzas calculará y entregará con periodicidad mensual las participaciones federales que correspondan a los Municipios en los fondos que establece esta Ley.</p> <p>ARTÍCULO 7.- Se establece el Fondo Municipal de Participaciones, el cual se constituye con:</p> <p>A) El 20% del monto percibido por el Estado proveniente del Fondo General de Participaciones;</p> <p>B) El 100% del Fondo de Fomento Municipal;</p> <p>C) El 20% de la Participación Federal percibida por el Estado en la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y</p> <p>D) Los demás rubros que señale la Ley de Coordinación Fiscal Federal.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
TAMAULIPAS	Ley de Coordinación Fiscal del Estado. P.O. 18-Dic.-1993	<p>ARTÍCULO 2°.- Los Municipios tendrán participación en los ingresos del estado en la proporción y conceptos que a continuación se indica:</p> <p>I. 20% de los ingresos que perciba el Estado provenientes del Fondo General de Participaciones, previsto en la Ley Federal de Coordinación Fiscal.</p> <p>II. 100% del ingreso que perciba el Estado correspondientes al Fondo de Fomento Municipal, previsto en la Ley Federal de Coordinación Fiscal.</p> <p>III. 20% de los ingresos que correspondan al Estado derivado de participaciones en el Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos.</p> <p>IV. 90% del importe de las multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado con excepción de las que imponga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus organismos desconcentrados.</p> <p>V. El 80% de los ingresos federales que obtengan los Municipios por los derechos de otorgamiento de concesiones por el uso o goce de la zona marítima-terrestre, así como el 100% de los gastos de ejecución y de las multas impuestas por los ayuntamientos, en los términos del Código Fiscal de la Federación, relacionadas con esta materia.</p> <p>VI. 100% de las participaciones que perciba el Estado, conforme a los resultados de su colaboración en el Programa para el reordenamiento del comercio urbano, previsto en la Ley Federal de Coordinación Fiscal.</p> <p>VII. 50% de los ingresos que correspondan al Estado por servicios de prevención y control de la contaminación del medio ambiente, previstos en la Ley de Hacienda del Estado.</p> <p>ARTÍCULO 3°.- Las participaciones que corresponden a los Municipios, provenientes del Fondo General y del Fondo de Fomento Municipal, serán distribuidas de conformidad con el procedimiento que apruebe anualmente el Congreso del Estado.</p> <p>Las participaciones que corresponden al Estado de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal, condicionadas a los resultados de su colaboración en el Programa para el Reordenamiento del Comercio Urbano, serán entregadas íntegramente a los Municipios que suscriban con el estado los convenios respectivos y de conformidad con el procedimiento señalado en el párrafo anterior.</p> <p>ARTÍCULO 4°.- Las participaciones que corresponden a los Municipios derivadas del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se distribuirán en proporción a la recaudación que de dicho impuesto se obtenga en cada uno de los mismos.</p> <p>ARTÍCULO 5°.- Para los efectos de las participaciones que corresponden a los Municipios por el concepto previsto en la Fracción IV del Artículo 2° de esta Ley, se atenderá a lo previsto en el convenio respectivo que suscriban con el Estado.</p> <p>Para lo establecido en la fracción V del mismo artículo, se estará a lo dispuesto en el Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado por el gobierno del Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>ARTÍCULO 6°.- Las participaciones que corresponden a los Municipios respecto a los derechos de prevención y control a la contaminación del medio ambiente, se distribuirán en proporción a la recaudación que por el mismo se obtenga en cada uno de ellos, en los términos del Convenio de Colaboración que hubieren celebrado con el Estado.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
TLAXCALA *		

* Tlaxcala sólo publica montos de participación que corresponden a sus Municipios por ejercicio fiscal.

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
VERACRUZ	Decreto No. 60 P.O. 23-Dic.-1993.	<p>ARTÍCULO ÚNICO.- Con fundamento en los artículos 68, fracción XXXIV de la Constitución Política del Estado y sexto de la Ley de Coordinación Fiscal de la base que para el efecto se determina para la participación que corresponda anualmente al estado de Veracruz-Llave en los fondos generales de participación y financiero complementario, que establece el sistema nacional a los Municipios de la Entidad, se le denominarán conforme a los factores siguientes.</p> <p>NOTA: Para mayor información consulte la legislación vigente.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
YUCATÁN	Decreto No. 430 P.O. 19-Dic.-1991. Decreto No. 60 P.O. 20-Dic.-1994.	<p>ARTÍCULO PRIMERO.- El Estado distribuirá entre los Municipios el 20% de las participaciones federales previstas en la Ley Federal de Coordinación Fiscal que corresponden al mismo del Fondo General de Participaciones; y en lo proveniente del Fondo de Fomento Municipal, su totalidad será distribuida entre los propios Municipios. La Tesorería General del Estado tendrá a su cargo la distribución de estas participaciones en la forma que sigue:</p> <p>El 20% mencionado y la totalidad de la cantidad correspondiente al Fondo de Fomento Municipal, se distribuirán en los términos que siguen:</p> <p>A) El 60% se entregará a los Municipios proporcionalmente al número de habitantes que cada uno tenga.</p> <p>B) El 20% será distribuido entre los Municipios con base en el monto que se haya recaudado en cada uno por concepto del Impuesto Predial y Derechos de Agua del año inmediato anterior.</p> <p>C) El 20% restante será distribuido entre todos los Municipios del Estado por partes iguales, constituyendo así una cuota fija.</p> <p>D) La entrega a cada Municipio de las cantidades que le correspondan por concepto de participaciones en la forma señalada, deberá hacerse quincenalmente.</p> <p>ARTÍCULO SEGUNDO.- Las participaciones que correspondan a los Municipios del Estado, serán cubiertas precisamente en efectivo por este último, sin condición alguna y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el Artículo 9º. de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, calculándose por cada ejercicio fiscal. El Estado, por conducto de la Tesorería General del Estado, comprobará ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el ingreso total que por participaciones hubiere obtenido de la Federación en el ejercicio de que se trate, disminuirá las cantidades que hubiere entregado provisionalmente a cada uno de los Municipios y formulará la liquidación anual que proceda, a más tardar dentro del sexto mes del año siguiente.</p> <p>El Decreto No. 60 prorroga para el periodo comprendido del 1 de enero de 1995 al 31 de diciembre del propio año la aplicación del Decreto No. 612, publicado en el P.O. del Gobierno del Estado el 24 de diciembre de 1993.</p> <p>Decreto No. 612</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO.- El Estado distribuirá entre sus Municipios el 20% de las participaciones federales previstas en la Ley Federal de Coordinación Fiscal, que le corresponden del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, de la siguiente manera:</p> <p>I. El 50% se entregará a los Municipios proporcionalmente al número de habitantes que cada uno tenga, tomando en cuenta el resultado del Censo General de Población y Vivienda.</p> <p>II. El 30% será distribuido entre los Municipios con base en el monto que se haya recaudado en cada uno por concepto de impuestos en el año inmediato anterior.</p> <p>III. El 20% restante será distribuido entre los todos los Municipios del Estado por partes iguales constituyendo así una cuota fija.</p> <p>IV. La entrega de participación de cada. Municipio de la cantidad que le corresponde por concepto de participaciones en la forma señalada, deberá de hacerse mensualmente.</p>

ENTIDAD	FUNDAMENTO LEGAL	CRITERIOS
ZACATECAS	<p>Ley General de Coordinación del Estado y sus Municipios, P.O. 4-Febrero-984/Actualizada 1992.</p> <p>Presupuesto de Egresos del Estado 1995. P.O.31-Dic.-1994.</p>	<p>ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- Los Municipios recibirán el 20% de las participaciones federales que reciba el Estado del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario.</p> <p>ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- Los Municipios recibirán íntegramente el Fondo de Fomento Municipal, así como las cantidades que por ley les correspondan de otras participaciones federales que reciba el Estado.</p> <p>ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO.- Con la suma de los porcentajes a que se refieren los artículos décimo segundo y décimo tercero de esta Ley, se integrará el Fondo Único de Participaciones Federales a los Municipios.</p> <p>ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.- La distribución a los Municipios del fondo único de participaciones a los Municipios se hará conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I. La cantidad que corresponde a cada municipio del 80% del Fondo Único de Participaciones a los Municipios, se distribuirá conforme a lo siguiente:</p> <p>a) El coeficiente de participación del fondo único de participación a los Municipios del año inmediato anterior para el que se efectúa el cálculo se multiplica por la recaudación de impuestos, derechos, contribución de mejoras, productos y aprovechamiento del Municipio en el año inmediato anterior; el resultado se dividirá entre la recaudación de impuestos, derechos, contribución de mejoras, productos y aprovechamientos del Municipio del segundo año anterior.</p> <p>b) La recaudación de impuestos, derechos, contribución de mejoras, productos y aprovechamientos de todos los Municipios en el segundo año anterior para el que se efectúa el cálculo, se dividirá entre la recaudación de impuestos, derechos, contribución de mejoras, productos y aprovechamientos de todos los Municipios en el año inmediato anterior.</p> <p>c) Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a los incisos a) y b).</p> <p>Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con el inciso c) calculados para todos los Municipios y se determinará al coeficiente de participación que corresponda a cada Municipio del 80% del Fondo Único de Participaciones a los Municipios.</p> <p>II. El 20% en función a las características que cada municipio represente dentro del Plan Estatal de Desarrollo para el ejercicio de que se trate, cuya distribución será autorizada anualmente por la Legislatura en el Presupuesto de Egresos del Estado.</p> <p>ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.- La entrega de las participaciones federales a los Municipios deberá de ser dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que el estado las reciba de la Federación.</p> <p>En el Artículo 6° del Presupuesto de Egresos del Estado se señala la cantidad de N\$ 156,516,220 que constituyen las participaciones a los Municipios, para el año de 1995 y en el mismo artículo se establecen los montos que de esa cantidad les corresponden a cada uno de los Municipios del Estado.</p>

CAPÍTULO 5

Las Facultades Administrativas en otros Países.

- 5.1 [Estudio Comparado de las Legislaciones y Sistemas Hacendarios de otros Países](#)
- 5.2 [El Federalismo de Estados Unidos De América](#)
- 5.3 [El Caso de Cuba](#)

5.1 ESTUDIO COMPARADO DE LAS LEGISLACIONES Y SISTEMAS HACENDARIOS DE OTROS PAÍSES⁴¹⁴

El presente resumen condensa los aspectos más relevantes que, respecto de la recopilación legislativa se realizó, con relación a los sistemas hacendarios de diversos países, en la escala Constitucional de 5 países distintos, en los siguientes rubros: Bases Constitucionales de la Organización Hacendaria, Disposiciones Jurídicas en Materia de Reservas Legislativas y Cláusulas de Exclusión de Competencias, Fuentes de Ingreso y Potestades Tributarias por Niveles de Gobierno, Asignación de Competencias, Atribuciones y Responsabilidades de Gasto, Deuda y Patrimonio Público, y Sistemas de Coordinación Hacendaria.

Los países participantes⁴¹⁵, y de los cuales se incluye aquí la información, son: Alemania, Brasil, Canadá, México, Suiza y Argentina.

Asimismo, se incluye alguna información de otros países no federales, como el caso de España, la cual fue tomada del documento de trabajo denominado "La autonomía fiscal regional en España", elaborado por José Antonio Salazar Andreu.

Como una prevención general, se debe señalar que el trabajo privilegia los aspectos constitucionales que para cada uno de los temas se analizaron.

Asimismo, es importante destacar que, en la medida de la disposición de la información fuente analizada, así como de las posibilidades de traducción e interpretación de las normas legales, (expresión de los sistemas jurídicos de los países comparados), en la mayoría de los casos se incluyen, en el trabajo preparatorio principal de este tema, los aspectos que en la

⁴¹⁴ Revista Indetec 2004-1, Federalismo Hacendario, Revista Bimestral No. 137, Enero 2004

⁴¹⁵ Alguna información fue tomada del documento "*Orígenes, Estructura y Cambios Constitucionales en las Democracias Federales*" para participar en el programa Diálogo Global sobre Federalismo en el Siglo XXI.

*El presente resumen fue encomendado por la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria (CNH) al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), quedando su realización a cargo del Lic. Gustavo A. Aguilar Espinosa de los Monteros. Revista INDETEC, No. 1, Enero 2004, págs. 38-48.

legislación secundaria o particular se establecen para cada uno de los temas objeto del trabajo.

Alemania

La República Federal Alemana es un Estado federal, social y democrático. Está constituida por 16 Länder (Estados) que incluyen a tres ciudades-estado (Berlín, Hamburgo, y Bremen). Alemania tiene un sistema integral de Federalismo cooperativo inspirado en modelos Norteamericanos, en el cual el gobierno federal financia parcialmente las tareas de los Estados, y en el que existen impuestos comunes. Todos los Estados tienen que cumplir las mismas tareas independientemente de su tamaño, número de habitantes y fortaleza económica y financiera, y también tienen los mismos derechos frente a la Federación. En Alemania no existe un sistema unicameral ni un sistema bicameral genuino. El parlamento, de hecho, sí tiene dos cámaras, la Asamblea Federal y el Consejo Federal; sin embargo, dichas cámaras no tienen los mismos derechos.

La Constitución garantiza expresamente los derechos de los Municipios de regular todos los asuntos locales bajo su propia responsabilidad. Esta garantía se extiende también hacia las bases de la autonomía financiera. Sin embargo, los Municipios no están incorporados como un tercer orden de gobierno, más bien son parte de la administración estatal. El derecho financiero de los Municipios al auto gobierno sólo incluye sus propios impuestos.

La Ley Básica [Constitución] sólo enumera las tareas y responsabilidades individuales de la Federación. Esto significa que todas las tareas y responsabilidades no mencionadas deben ser cumplidas por los *Länder* y los Municipios. La responsabilidad residual recae solamente en los *Länder*, excepto algunas pocas responsabilidades exclusivas de la Federación

Sólo una pequeña sección de las tareas estatales es llevada a cabo exclusivamente por la Federación, mientras que gran parte recae sobre la esfera de la responsabilidad concurrente entre la Federación y los *Länder*.

Facultades tributarias y monetarias

Alemania tiene un complejo sistema de legislación tributaria principalmente conferido a la Federación, así como un sistema de distribución y asignación del ingreso que comparten la Federación y los *Länder* [Estados], y de recaudación administrada por los *Länder*, así como un mecanismo muy desarrollado de equilibrio financiero entre la Federación y los *Länder*, así como entre los propios *Länder*.

La Ley Básica constituye un sistema para compartir la carga impositiva entre la Federación y los *Länder*; dicho sistema tiene dos principios y muchas excepciones. Los principios son: el de separación y el de conexión, ambos referidos al financiamiento.

La Federación tiene la facultad exclusiva para legislar en materia de derechos de aduana y monopolios fiscales, y la facultad concurrente para legislar en materia de todos los demás impuestos. Los *Länder* tienen la facultad para legislar en materia de impuestos locales sobre producción y consumo de bienes, siempre y cuando no sean idénticos a los impuestos gravados de acuerdo con la legislación federal.

Ni la Ley Básica ni las constituciones estatales otorgan a ningún orden de gobierno la propiedad o la autoridad tributaria sobre los recursos naturales, dondequiera que se localicen. Sin embargo, en la parte norte de Alemania existen algunas excepciones con relación a la cuota de extracción de campos petroleros y de gas que son explotados por empresas privadas, la cual cuenta como un ingreso en el esquema de equidad fiscal horizontal.

La Ley Básica alemana garantiza el derecho individual a la propiedad

y por lo tanto crea un límite inherente para la autoridad tributaria tanto de la Federación *como* de los *Länder*. La Ley Básica también establece los límites de la autoridad tributaria de los *Länder*, en la medida en que prohíbe la duplicación de impuestos en dos niveles de gobierno. La competencia legislativa de la Federación limita a los Estados en cuanto a legislar en la misma materia tributaria.

La organización de las autoridades federales está regulada por la legislación federal. Los impuestos no reservados a la Federación son recaudados y administrados por las autoridades hacendarias estatales. La organización de dichas autoridades y la capacitación uniforme de sus servidores públicos está regulada por la legislación federal bajo la aprobación del Consejo Federal. La legislación Federal contempla la cooperación entre las autoridades hacendarias estatales y federales en materia de recaudación y administración de impuestos de reserva federal, para que los gobiernos estatales recauden y administren dichos impuestos, y en el caso de otros impuestos, para que las autoridades federales los recauden y los administren, siempre y cuando esto mejore o facilite considerablemente la implementación de la legislación fiscal. La recaudación y administración de los impuestos cuyo ingreso recaudado se acumula exclusivamente en los Municipios son delegadas por las autoridades hacendarias estatales a los Municipios.

El Gobierno Federal ha emitido normas administrativas generales, las cuales, en la medida en que la administración se delegue a las autoridades hacendarias estatales o municipales, requieren la aprobación del Consejo Federal. (Artículo 108 LB).

Distribución del Ingreso

En lo concerniente a la distribución y destino de los ingresos tributarios, la Ley Básica comprende normas detalladas. El rendimiento de

los monopolios fiscales y el ingreso recaudado a través de diversos impuestos de carácter federal lo acumula la Federación, mientras que el producto de otros de carácter estatal, que en su conjunto no ascienden a más del 25% del ingreso general de la Federación y los Länder, se acumula en los Länder.

El ingreso recaudado por los impuestos sobre la renta, sobre la actividad empresarial, y los impuestos a las ventas (que conforman el 75% del ingreso general) se acumula tanto para la Federación como para los Länder y los Municipios (impuestos compartidos). Los impuestos sobre la renta y sobre las actividades empresariales son compartidos de manera equitativa entre la Federación y los *Länder* (42.5% para la Federación y 42.5% para los *Länder*, más 15% para los Municipios que se distribuye por habitante). Las participaciones respectivas, tanto de la Federación como de los Estados, del ingreso recaudado por el impuesto sobre las ventas (IVA) están determinadas por una Ley Federal bajo la aprobación del Consejo Federal. Dicha determinación está basada en principios relacionados con la demanda igualitaria de ingresos, la planeación financiera multianual el equilibrio redistributivo.

Mientras que la Federación recibe el 45% del IVA, los Länder reciben el 55%, distribuido per cápita, los Municipios participan del ingreso recaudado por el impuesto sobre la renta, por el impuesto sobre las ventas, el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y transacciones, así como de impuestos locales sobre gasto y consumo; además de los subsidios incondicionales de parte de los *Länder*.

La Ley Básica también autoriza al gobierno federal a gastar recursos tributarios para propósitos de los *Länder* y de las comunidades (art. 104 LB) de dos maneras: mediante asistencia financiera para inversiones de particular importancia, y conforme a la Ley de Equidad Fiscal de la

Federación, mediante el otorgamiento de subsidios federales a los *Länder* que sean financieramente débiles con el fin de complementar la cobertura de sus requerimientos financieros generales. Asimismo, contempla un esquema bastante desarrollado en el que se basa el procedimiento de distribución referido a la equidad fiscal, a partir de dos principios básicos: a) el principio de rendimiento local, y b) el principio de número de habitantes. De esta manera, de acuerdo con la Constitución, el procedimiento para la distribución equitativa sigue cuatro pasos: 1. Dividir la recaudación local; 2. Participaciones estatales complementarias del impuesto sobre las ventas; 3. Equidad entre los *Länder*; 4. Subsidios adicionales de parte de la Federación.

La política monetaria se asigna a ambos niveles de gobierno, la Federación y los *Länder*. En cuanto a la administración de su presupuesto, la Federación y los *Länder* son autónomos e independientes unos de otros; sin embargo, tienen que tomar en cuenta los requerimientos del equilibrio macroeconómico para un adecuado crecimiento, la estabilidad del tipo de cambio, un nivel alto de empleo, y un comercio exterior equilibrado.

Brasil

La Federación Brasileña está compuesta actualmente por 26 Estados más el Distrito Federal, así como por 5,561 Municipios. Los gobiernos federales, estatales y locales tienen sus propias legislaturas e instituciones del poder ejecutivo, y los gobiernos federales y estatales tienen sus propios tribunales. Constitucionalmente, cada entidad constituyente tiene las mismas facultades.

La Constitución siempre ha enumerado las competencias de los tres órdenes de gobierno. La Federación conserva el mayor número de facultades exclusivas. Los poderes residuales los conservan los Estados y existen facultades concurrentes que están expresas en la Constitución.

Los gobiernos locales participan de los impuestos federales, los Municipios a su vez participan de los impuestos estatales, y existen algunas políticas sociales, en particular los servicios de salud y de educación básica, para los cuales el gobierno federal proporciona recursos de acuerdo con las normas determinadas por la legislación federal.

Aunque los Estados disfrutaban de poco poder constitucional, ellos: a) determinan las tasas y gravan el impuesto más alto en términos absolutos; b) administran más recursos públicos que nunca antes; c) disfrutaban de mayor libertad administrativa.

Se considera que el federalismo en Brasil tiene una dimensión trilateral, esto es, porque los Municipios nunca se consideraron creación de los Estados, debido a que la Constitución de 1988, vigente, incorporó a los Municipios como parte de la Federación junto con los Estados, reflejando así una tradición de autonomía municipal y de poco control estatal de los asuntos municipales.

Facultades Tributarias

La Constitución otorga facultades impositivas a los tres órdenes de gobierno. Algunos impuestos son exclusivos de un solo orden de gobierno, otros son recaudados por el gobierno federal y los órdenes locales participan del ingreso obtenido de dicha recaudación; otros son recaudados por los Estados, y los Municipios participan del ingreso de dicha recaudación. La Constitución no otorga a ninguno de los órdenes de gobierno la autonomía para introducir un impuesto nuevo sin una reforma a la Constitución Federal.

Es importante destacar dos principios tributarios constitucionales. Primero, el Artículo 150, fracción VI prohíbe a cualquier orden de gobierno gravar en otro orden de gobierno la propiedad, el ingreso o los servicios, garantizando inmunidad tributaria intergubernamental en lo que se refiere a

estos impuestos. Segundo, el artículo 145 basa la tributación primordialmente en el principio de la capacidad de pago, y no en el principio del beneficio, señalando que el sistema tributario debe ser predominantemente redistributivo.

Actualmente, los gobiernos subnacionales recaudan el 32 por ciento de la recaudación total del país. Con las transferencias de los impuestos federales son ahora responsables del 43 por ciento de los ingresos tributarios. En términos de gasto, los gobiernos subnacionales son responsables del 62 por ciento de gasto corriente y del 78 por ciento de la inversión pública.

Distribución del Ingreso y Gasto

A pesar de los esfuerzos de quienes crearon la Constitución, el ingreso continuó concentrándose en el gobierno federal.

La Constitución de 1988 estableció complejos mecanismos de transferencias tributarias intergubernamentales. Para las transferencias estatales, el gobierno federal deposita 21.5 por ciento de los ingresos recaudados por el Impuesto sobre la Renta (IR) y el impuesto sobre los Productos Industriales (IPI). Para determinar las participaciones estatales, el fondo aporta el 85 por ciento para la distribución a los Estados del Norte, Noreste y Centro-Oeste, y el 15 por ciento restante para las regiones Sur y Sureste. La fórmula considera el tamaño de la población y el ingreso per cápita. Para las transferencias locales, el gobierno federal deposita el 22.5 por ciento, siendo el 10 por ciento para las ciudades capitales de los Estados, y el 90 por ciento restante también se calcula 1: utilizando una fórmula que considera el tamaño de la población y el ingreso per cápita. Todas estas fórmulas y proporciones están establecidas en la Constitución.

También existen esquemas de transferencias federales a los

gobiernos locales destinadas a la realización de políticas nacionales tales como el cuidado de la salud y la educación básica.

Aparte del esquema de participaciones mencionado anteriormente, la Constitución de 1988, también determina que el 3 por ciento de las transferencias federales del ingreso proveniente del IR y el IPI debe ser utilizado para financiar programas en las regiones Norte, Noreste y Centro-Oeste. Así mismo, el artículo 165 a la par del artículo 35 de las Medidas Constitucionales Transitorias, pretenden proveer una mejor y más transparente distribución de los recursos presupuestarios federales.

Canadá

Canadá es una monarquía constitucional y está representada en el ámbito federal por un gobernador general y por un vicegobernador en cada provincia. En la práctica, es un estado federal parlamentario, constituido por los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Canadá tiene 10 provincias y tres territorios. Si las provincias son el segundo orden de gobierno, existen dos contendientes para el estatus de tercer orden constitucional de gobierno: los Municipios y las "Primeras Naciones" (comunidades indígenas). Así, existen continuas llamadas para reconocer constitucionalmente a los Municipios como tercer orden de gobierno en el sistema federal e incluso para establecer algunas ciudades-estado.

Los Municipios siguen siendo creaciones legislativas de los gobiernos provinciales. La mayoría de sus funciones y responsabilidades pueden ser alteradas por los gobiernos provinciales, lo mismo que sus fronteras. Las facultades y la forma de operar de los Municipios están gobernada por la legislación provincial. Generalmente, tienen facultades tributarias pero las provincias (y el gobierno federal, vía las provincias) realizan contribuciones

directas a los presupuestos municipales, la mayoría de las veces en forma de subsidios destinados a propósitos específicos. Los Municipios tienen control sobre su existencia legal y financiera dentro de los límites de la legislación provincial y federal. Administran un rango más o menos amplio de servicios públicos.

Distribución de Poderes:

Ottawa, constitucionalmente tiene el poder residual de legislar para la paz, el orden, y el buen gobierno de Canadá en relación con todas las materias no... asignadas exclusivamente a las provincias. Para evitar que dichas facultades provinciales sean interpretadas de manera demasiado amplia, dejando muy poca autoridad al gobierno federal, la sección constitucional que dispone lo anterior enumera 29 áreas de exclusiva competencia federal, entre ellas: deuda pública, recaudación de recursos a través de cualquier modelo o sistema tributario, solicitar financiamiento al crédito público, moneda, banca, pesos y medidas, etcétera. Asimismo, se establecieron 16 facultades exclusivas de las provincias, que incluyen: tributación directa, administración de justicia, propiedad, y en general todas las materias de naturaleza local a privada de las provincias. También tienen competencia exclusiva en educación, sujeta a la facultad federal de aplicar legislación remedial. En un número limitado de casos la Constitución contempla explícitamente facultades concurrentes.

Facultades Tributarias y Monetarias

Al gobierno federal se le otorgaron las facultades económicas más obvias, incluyendo la política bancaria y monetaria. Además, Ottawa tiene injerencia en áreas de jurisdicción provincial debido al "desequilibrio vertical" entre sus facultades tributarias y de gasto y aquellas de las provincias. A partir de la Confederación, la recaudación provincial ha crecido significativamente.

Las provincias también pueden gravar regalías sobre la explotación de recursos naturales dentro de sus fronteras. Además, ambos niveles de gobierno tienen la facultad de solicitar créditos sin restricción alguna, y no hay ninguna disposición constitucional que impida el financiamiento del déficit en cualquiera de los niveles de gobierno.

Las transferencias tributarias de Ottawa no solamente atienden al desequilibrio vertical entre la Federación y las provincias, sino también el "desequilibrio horizontal" entre las provincias más ricas y las más pobres.

El principio de las transferencias federales a las provincias se estableció desde hace mucho, en la sección 118 de la Constitución de 1867, que contemplaba subsidios federales para los gobiernos provinciales. Esta disposición ha sido derogada desde entonces, pero la sección 36 de la Constitución de 1982 establece que el gobierno federal "está comprometido con el principio de realizar pagos compensatorios para asegurar que los gobiernos provinciales tengan suficientes ingresos para proporcionar servicios públicos con un nivel razonablemente comparable, así como con niveles de tributación igualmente comparables". Así conforme a la frase anterior: "niveles razonablemente comparables" pues pareciera que se encuentra abierto a la interpretación.

México

Facultades Tributarias y Monetarias

Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales tienen autoridad tributaria independiente. Sin embargo, entre el ámbito federal y estatal existe un fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual implica que no todas las fuentes de tributación son concurrentes, pero sí las principales.

Si bien existe una concurrencia general, también existen limitaciones a

los Estados establecidas en la Constitución para gravar el comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la banca, entre otras, mismas que a su vez implícita o expresamente según sea el caso se encuentran reservadas como exclusivas del gobierno federal.

Por su parte, los recursos naturales se entienden como propiedad de la Nación y sólo pueden ser explotados mediante concesión o autorización federal. Sin embargo, una parte de los ingresos que producen los recursos naturales son compartidos con los gobiernos locales, en virtud del Sistema de Coordinación Fiscal.

Los tres órdenes de gobierno están limitados en su facultad tributaria a los principios de equidad y proporcionalidad de las contribuciones y desde luego, al principio de legalidad, previstos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal. A su vez, dichas autoridades tienen el límite de que las contribuciones sean equivalentes para cubrir el gasto público, expresado en los presupuestos de egresos. La recaudación de las principales fuentes concurrentes la hace la Federación y luego participa de ésta a los Estados y Municipios conforme a una ley. Sin embargo, existen segmentos de recaudación de contribuciones federales coordinadas que hacen los Estados, los Municipios y que los conservan para sí en su totalidad, y en algunos casos enteran un porcentaje a la Federación. Sin embargo, la parte principal es recaudada por la Federación. Por su parte, las contribuciones inmobiliarias están garantizadas para que su recaudación y rendimiento corresponda solamente a los Municipios.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no lo prevé la Constitución, sino que ha sido el resultado del fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ese sentido, el Congreso de la Unión expidió una ley especial que se denomina Ley de Coordinación Fiscal, pero que no tiene imperio por sí misma, sino que

requiere de la aceptación de ella por parte de los Estados a través de convenios de adhesión que autorizan las legislaturas estatales. De este modo, los gobiernos locales suspenden su capacidad de imponer ciertas contribuciones a cambio de fondos de participaciones más o menos equivalentes a los ingresos que obtendrían si existieran varios tributos sobre una misma fuente y es la propia Ley de Coordinación Fiscal la que asegura los mecanismos y fórmulas para la distribución y entrega de participaciones a Estados y Municipios.

En el ámbito municipal, la Carta Fundamental expresamente prevé que 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.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Adquisición de Deuda.

Los tres órdenes de gobierno tienen facultad para adquirir deuda; sin embargo, dicha adquisición debe hacerse con procedimientos establecidos en la Ley Federal o Estatal según sea el caso, y con la aprobación de las legislaturas respectivas y, tratándose de Municipios, el endeudamiento también lo aprueba la legislatura estatal. Todos los gobiernos a su vez están limitados por el principio de que sólo puede contraerse deuda pública para financiar lo que la Constitución denomina inversiones públicas productivas.

En México, los gobiernos locales tampoco pueden adquirir deuda con personas extranjeras ni en moneda extranjera, sino a través de la propia Federación.

Por su parte el gobierno federal ha venido construyendo una política pública de reducción de niveles de endeudamiento, en relación a no financiar

más del 0.5 por ciento del Producto Interno Bruto respecto del presupuesto de egresos federal, anual. En relación con los gobiernos locales no existe una pauta constitucional que limite su déficit presupuestario o establezca el punto de balance, pero algunas legislaciones locales sí lo hacen.

Distribución de los Ingresos Tributarios.

El artículo 73, fracción XXIX Constitucional, establece que la Federación debe participar a las entidades federativas y éstas a los Municipios en una proporción no estipulada sobre las *contribuciones especiales* que la propia Federación establezca sobre algunas de sus fuentes de contribución exclusivas, como lo son sobre la energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillas y fósforos, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.⁴¹⁶

La Ley de Coordinación Fiscal por su parte se aprobó en el año de 1978 y se encuentra en vigencia a partir de 1980. En este lapso han existido cambios fundamentalmente para incrementar los montos y conceptos de participación a Estados y Municipios de ingresos federales, así como el cambio de las fórmulas para determinar el coeficiente de participación de cada entidad y municipio. A la fecha, por el concepto de participaciones federales, Estados y Municipios en conjunto reciben alrededor del 26 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP). La Recaudación Federal Participable no representa la totalidad de los ingresos de la Federación, sino aproximadamente el 60 por ciento de su ingreso total por todos los conceptos.

Gasto.

La Constitución limita al Poder Ejecutivo Federal para gastar sus

⁴¹⁶ *Vid supra capítulo IV*

ingresos a lo estrictamente autorizado en el presupuesto de egresos de la Federación y ello se expresa en el mecanismo consistente en que la Cámara de Diputados autoriza el citado presupuesto de egresos, lo cual a la fecha ocurre con gran nivel de detalle.

Asimismo, ni el Ejecutivo ni la Cámara de Diputados pueden autorizar gasto federal que no tenga que ver con el cumplimiento de sus funciones sustantivas, puesto que de otro modo resultaría inconstitucional.

Respecto a los gobiernos locales, éstos tienen plena autonomía para gastar sus ingresos propios, limitados sólo a lo que establezcan las legislaturas estatales o los ayuntamientos municipales, según sea el caso y, desde luego, limitados al gasto relacionado con sus funciones sustantivas y competencias.

No obstante, advertimos que existen otro tipo de transferencias como lo son el caso de las denominadas *aportaciones federales*, mismas que representan montos superiores a las propias *participaciones*, es decir, 34 por ciento de la RFP vs. 26 por ciento de la RFP, respectivamente. Dichas "aportaciones" no están establecidas en la Constitución y son meramente un mecanismo legal, inserto recientemente en la Ley de Coordinación Fiscal, pero tienen naturaleza distinta a las "participaciones" originales.

Por último, existen mecanismos de transferencia denominados reasignación de gasto o programas de subsidios en donde la Federación transfiere a los gobiernos subnacionales recursos condicionados para fines específicos, los cuales se pactan a través de convenios.

Suiza

Suiza es una pequeña Confederación formada por 26 cantones y 2,900 comunidades [gobiernos locales]. Los cantones son Estados miembros

que disponen de competencias y de una autonomía substanciales. Pero a pesar del término "soberano" utilizado en el artículo 3 de la Constitución Federal (CF), no son Estados en el sentido que les da el derecho internacional, ya que no disponen de una "competencia de competencias".

La Federación Suiza es una Federación de tres niveles. Las Comunidades (Municipios) no son "agentes de gobierno", pero es claro que su estatus ha mejorado con el reconocimiento que obtuvieron en la Constitución de 1999.

En cuanto a la distribución de competencias, el artículo 3 de la CF dispone que los cantones sean soberanos en la medida en que su soberanía no esté limitada por la Constitución Federal.

Se puede distinguir la distribución de competencias con base a su alcance y sus efectos, misma distribución que se podrá localizar con más detalle en el documento completo de este tema.

Tributación

Los Cantones disponen de una competencia fiscal sorprendentemente extendida (se trata de una competencia paralela de la Confederación y de los Cantones).

Las facultades fiscales están repartidas entre la Confederación y los cantones y las comunidades [Municipios], teniendo cada uno de esos niveles un acceso directo a diversas fuentes de recaudación (coordinación vertical). La repartición de las facultades tributarias y de los rendimientos de los impuestos entre las jurisdicciones del mismo nivel, cuando la base gravable abarca diversas jurisdicciones (coordinación horizontal), la efectúa el Tribunal Federal. La única disposición de la Constitución que se refiere a la coordinación horizontal es la prohibición de la doble imposición por parte de los cantones (art. 127 al. 3 CF).

El detalle de la composición de los impuestos que se recaudan, se analiza con más atinencia en el documento completo de este tema.

Tanto el gobierno federal como los gobiernos de los cantones tienen la capacidad de solicitar crédito, aunque la deuda ante el banco central esté prohibida. Así, la Constitución no impone ningún límite a ese respecto (límite de deuda, o de equilibrio presupuestario) a las autoridades de los cantones.

Distribución del ingreso y del gasto

Los ingresos provenientes de los impuestos federales directos, del impuesto especial sobre producción y consumo y del impuesto anticipado son parcialmente repartidos entre los cantones, para aumentar su fuente de ingresos. Para la mayoría de los impuestos, la repartición es efectuada según la capacidad financiera de los cantones, porque la Confederación fomenta la compensación financiera entre éstos (art. 135 al. 1 CF).

España

Después de 40 años de régimen dictatorial, en 1978 se aprobó en España una Constitución democrática. La nueva Constitución distribuye el poder político de forma *cuasi-federal*, con tres niveles de gobierno: central, regional y local. La administración pública local (provincias y Municipios) ya existía antes de 1978, mientras que los gobiernos regionales fueron creación de la nueva Constitución.

El número de regiones o Comunidades Autónomas (CC.AA.) que se crearon no fueron determinadas por la Constitución. En la *Carta Magna* simplemente se determinaron dos procedimientos para que un conjunto preexistente de provincias (o una sola provincia) pudieran convertirse en Comunidad Autónoma, mediante la aprobación de un Estatuto de Autonomía que debía aprobar el Congreso central.

El gobierno central tiene un sistema legislativo bicameral: el Congreso y el Senado. El Senado es una cámara de "segundo nivel" con poco poder efectivo. El poder legislativo de las regiones es unicameral.

El nivel local está conformado por 50 provincias y 8,077 Municipios. Siete de las 50 provincias se convirtieron en CC.AA. mono provinciales y sus instituciones gubernamentales se integraron en las noveles instituciones regionales. Cada una de las restantes 43 provincias pertenece a una CC.AA., pero tiene instituciones políticas separadas, con pocas competencias y un presupuesto independiente.

Los Municipios varían mucho respecto a su tamaño. Aproximadamente el 46% de ellos tiene menos de 500 habitantes y 86% menos de 5,000. En algunas grandes ciudades existen acuerdos intermunicipales que generan instituciones metropolitanas.

En los Estatutos de Autonomía se definen las competencias de cada región, las cuales son heterogéneas porque difieren en materia de educación y salud, y en otras competencias; por ejemplo, el País Vasco y Cataluña tienen competencias policiales y penitenciarias y algunas CC.AA. tienen competencias en materia de recursos hidráulicos.

El gobierno central tiene poder exclusivo en defensa, relaciones exteriores y seguridad social (sistema de pensiones y seguro de desempleo, principalmente), mientras que tiene poder concurrente en las demás responsabilidades.

Los gobiernos municipales tienen la potestad para prestar servicios públicos de acuerdo con su población.

Poder tributario y asignación de impuestos.

La Constitución de 1978 reserva todo el poder tributario al gobierno

central, al mismo tiempo que establece que dicho poder puede ser transferido a las CC.AA, de tal manera que sus Congresos puedan regular los impuestos regionales transferidos dentro de los límites que establezca el Congreso Central. Los únicos tributos que la Constitución reserva exclusivamente al gobierno central son los relacionados con el comercio exterior. Asimismo, se establece que el sistema fiscal deberá atenerse a los principios de equidad, preservación del mercado interno y solidaridad.

El poder tributario transferido a las CC.AA se establece y garantiza en los Estatutos de Autonomía, pero se regula por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A).

El marco legal de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno se completa con las leyes de transferencias de impuestos (1983 y 1996), del Fondo de Compensación Interterritorial (1982 y 1990) y de la transferencia niveladora (consta de acuerdos fiscales y presupuestarios quinquenales). El cuadro 2 muestra la asignación de impuestos entre los tres niveles de gobierno.

La ley básica de financiamiento (L.O.F.C.A) de 1980 define una transferencia correspondiente a la participación en impuestos del nivel central cuyo objetivo es complementar los ingresos de los impuestos cedidos, para garantizar el ingreso total "necesitado" por cada CC.AA. Durante el periodo de la transición (1987-86), las necesidades de gasto de cada CC.AA. se obtuvieron a partir de del llamado "costo efectivo" de las competencias de gastos transferidos.

Argentina

La distribución entre la Nación Argentina, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectúa en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando los criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al

logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Se prevé que no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por Ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso. Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en éste por esta disposición, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad.

Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Así, en la Federación Argentina las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación.

En ese sentido, no pueden celebrar tratados parciales de carácter político, ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales, ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado, ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrota, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

5.2 EL FEDERALISMO DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA⁴¹⁷

La Constitución que rige actualmente a los Estados Unidos de América data de marzo de 1789 es una de las más antigua de las constituciones escritas, y de los pocos documentos políticos que aún infunden respeto y conservan su eficacia y su vitalidad en estos tiempos en que la mayoría de los Estados ha abandonado el régimen constitucional, también la mejor de dichas constituciones, tanto juzgada en sí misma, como valorada con un criterio pragmático⁴¹⁸. Además, la Constitución Norteamericana tiene derecho a que se le incluya dentro del grupo selecto de escritos y publicaciones que dieron expresión a las ideas políticas y sociales que sustituyeron al antiguo régimen y que no han sido desplazadas todavía por un cuerpo de doctrina comparable, a pesar de las críticas de que han sido objeto y del hecho innegable de que, aunque en todas partes han desempeñado el papel de ideal, solamente en unos pocos países se ha acertado en forma considerable, y a través de un espacio prolongado de tiempo, la distancia que separa a la realidad de las normas ideales.

En esa Constitución, se incorporaron por primera vez en forma visible, puesto que eran objeto de declaraciones y preceptos explícitos, toda una serie de principios de convivencia social y de gobierno que, por mucho que se encontraran ya en las obras de algunos escritores políticos o que inspiraran el funcionamiento de la monarquía inglesa, no habían sido acogidos sino fragmentariamente en ciertos Estados o en forma más clara en las constituciones de sociedades políticas de menor importancia, como las colonias que después integraron la Confederación de Norteamérica. Para quienes abrimos los ojos en un mundo profundamente distinto del que rehicieron los pensadores y reformistas de la segunda mitad del Siglo XVIII,

⁴¹⁷ Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 2ª Ed., Español, 2001, Traducido Por Gustavo R. Velasco, México, Septiembre, 1943.

⁴¹⁸ "...Supera a cualquiera otra Constitución escrita debido a la excelencia intrínseca de su plan, a su adaptación a las circunstancias del pueblo, a la sencillez, concisión y precisión de su lenguaje y a la forma juiciosa como fija los principios con claridad y firmeza, en tanto que a la vez permite elasticidad en los puntos de detalle", Bryce, *The American Commonwealth*, p. 28.

es difícil comprender hasta qué punto fueron novedosos y audaces esos principios y cuán fuertes tenían que ser las resistencias que se oponían a su implementación.

Las circunstancias en que se formó la Constitución son demasiado conocidas. Terminada la Guerra de Independencia mediante un tratado preliminar firmado a fines de 1782, sobrevino el movimiento de desilusión y reacción que sigue a las épocas de gran tensión, una vez que desaparece el peligro del exterior que aplaca las diferencias internas. Las trece colonias, que habían conducido la lucha en la forma más desunida que había sido posible y atendiendo ante todo a sus intereses particulares, y que hasta marzo de 1781 no terminaron de ratificar el pacto un poco más firme conocido con el nombre de "Artículos de Confederación", recayeron en una condición cercana a la anarquía. No obstante lo modesto de sus facultades, el Congreso de la Confederación no era respetado ni sus órdenes obedecidas, y los historiadores llaman a esta época el "período crítico de la historia americana".⁴¹⁹

La convicción se extendió de que era indispensable un cambio radical, el Congreso convocó a una Convención que debería reunirse en Filadelfia en mayo de 1787, "con el objeto único y expreso de revisar los Artículos de Confederación y de presentar dictamen... a fin de adecuar la Constitución Federal a las exigencias del Gobierno y al mantenimiento de la Unión..."⁴²⁰

La Convención se reunió el 14 de mayo y se clausuró el 17 de septiembre del mismo año, al fin después de discusiones acaloradas, que estuvieron a punto de provocar la disolución de la asamblea y que por lo menos en una ocasión hicieron necesario que suspendiera sus sesiones mientras se calmaban los ánimos, la Convención tuvo listo el proyecto de Constitución, que, sin embargo, únicamente firmaron treinta y nueve

⁴¹⁹ ...Así se intitula el libro de Fiske, uno de los historiadores de esta época.

⁴²⁰ ...Convocatoria a la Convención Constituyente Federal, *infra*, Apéndice 1, pág. 381.

delegados de los cincuenta y cinco que asistieron, aún faltaba que la Constitución fuera ratificada por el pueblo de cada estado, al que con gran acierto y sentido político recomendó la Convención que fuera sometida, para empezar a regir en el caso de que lograra la adhesión de nueve Estados.

La construcción de la Institución de la teoría del estado federal, la discusión de la distribución de facultades entre el gobierno general y los gobiernos locales, la doctrina de los frenos y contrapeso, la fundamentación del sistema bicameral, el examen de la organización más conveniente del Poder Ejecutivo, y la clásica exposición de las facultades del Departamento Judicial. En esta última materia se destaca que desde el primer esfuerzo, se sentaron las bases de la revisión por el Poder Judicial de los actos y leyes contrarios a la Constitución.

La experiencia ha demostrado que no todos los pueblos están maduros para la más difícil de las formas de gobierno, la forma democrática, que exige una serie de condiciones materiales y espirituales sin las cuales no puede funcionar con éxito.⁴²¹ Es verdad que el sistema acogido por la Constitución, únicamente puede ser llamado democrático en cuanto que es representativo, ya que si aquélla no excluyó del sufragio sino a los esclavos y las mujeres, en realidad una parte considerable de la población carecía del derecho de voto como consecuencia de los requisitos exigidos por los Estados, a los que la Constitución remitió la fijación de las condiciones de elegibilidad.⁴²²

De todas maneras, el hecho es que el experimento político basado en la capacidad del género humano para gobernarse, según palabras de Madison,⁴²³ aún no puede considerarse resuelto definitivamente. Tal vez el límite del autogobierno sea la selección de representantes capaces y leales,

⁴²¹ Barker, *Reflections on Government*, págs. 62 y ss.

⁴²² Madison distinguía al Gobierno representativo del democrático y entendía por éste el gobierno directo, como en el caso de la iniciativa o el referéndum.

⁴²³ Hamilton, J. Madison y J. Jay, op. cit. cap. XXXIX,

según pensaban los autores de la Constitución de Filadelfia y se piensa todavía en Inglaterra.⁴²⁴

El valuarte de esta Constitución, según expresa el autor es que: “Un elemento que el gobierno norteamericano debe más bien a los demócratas de Jefferson que a los federalistas de Hamilton- ha probado su valor en la lucha nunca terminada por salvaguardar la libertad humana.”⁴²⁵

La Constitución Norteamericana sigue siendo tan merecedora como entonces de una consideración sincera e inteligente. Mientras perdure esa Constitución en sus líneas fundamentales, el estudio de “*El Federalista*” continuará recompensando con creces a quienes lo emprendan. Y mientras la humanidad no encuentre la solución al problema político que proporcione una solución superior al gobierno constitucional, conservará su valor a dicha obra con el objeto de ayudar a decidir "si las sociedades humanas son capaces de establecer un buen gobierno, valiéndose de la reflexión y porque opten por él, o si están por siempre destinadas a fundar en el accidente o la fuerza sus constituciones políticas".⁴²⁶

Estados Unidos⁴²⁷

Los Estados Unidos de América, constituido como republica federativa presidencialista compuesta por 50 Estados y el Distrito de Columbia, se regula por su histórica Constitución del 17 de septiembre de 1787.

Estados Unidos cuenta en su favor con reconocidas aportaciones a las ciencias jurídica política, que han repercutido en la consolidación del estado de derecho contemporáneo, a saber:

⁴²⁴ BARKER, ob. cit. passim.

Hamilton, J. Madison y J. Jay, op. cit., cap. I. Prólogo V, pág. XXIV

⁴²⁶ *Idem*

⁴²⁷ AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo, UNAM, 1ª Edición, México, 1997.

a) La concepción y expedición de una Constitución escrita y regida como esencia de la organización estatal.

b) La definición teórica y práctica del régimen federalista.

c) El respeto al régimen de división de poderes y, de manera singular, el destacado papel del Poder Judicial en la construcción jurídico- política de la nación norteamericana.

De ello se han desprendido determinadas conclusiones comúnmente aceptadas: que los Estados Unidos es un país de leyes y de jueces; que en los Estados Unidos es la cuna del federalismo que ha servido de modelo al mundo entero; que los Estados Unidos cuenta con entidades federativas verdaderamente autónomas y con gran fuerza propia; que en los Estados Unidos la descentralización económica y administrativa ha llegado a niveles de excelencia en la prestación de servicios y de calidad de vida, entre otras.

Algunas reglas básicas exportadas por el federalismo jurídico norteamericano son:

- La distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados miembros atribuye de manera exclusiva al Congreso General varias materias expresamente señaladas, así como aquellas facultades que pueden considerarse implícitas-*implied powers*- y que han sido básicas para impulsar la expansión del gobierno federal (facultades expresas e implícitas; artículo I, sección 8° de la Constitución).
- Se reserva a los Estados miembros y al pueblo todas las facultades que no se hubiesen otorgado a los Estados Unidos y que no se prohíban a las propias entidades federativas (facultades residuales; enmienda X constitucional).

- El principio de supremacía de la Constitución, de las leyes federales expedidas en armonía con ella, y de los tratados celebrados por los Estados Unidos, respecto a las leyes de los Estados miembros; concediendo al Poder Judicial la tarea de hacerlo respetar (*supreme law of the land*; enmienda VI constitucional).
- El gobierno federal debe garantizar a las entidades federativas una forma de gobierno republicana, defenderlas de invasiones y protegerlas contra desórdenes internos, a solicitud del legislativo o del ejecutivo locales (garantía federalista; artículo IV, sección 4° constitucional).

Estas reglas han asegurado un interesante equilibrio de competencias que en la práctica se ha traducido en el predominio del Estado federal sobre los Estados miembros, aunque sin impedir que la autonomía concedida a las entidades federativas sea todavía considerable, pues gozan de amplia discrecionalidad en materia constitucional, de una extensión considerable en las administraciones locales y en amplios ámbitos de competencia legislativa, como el de las relaciones económicas, comerciales y laborables. De esta manera, los ciudadanos viven en gran parte bajo el cuadro normativo establecido por los Estados, quienes pueden incluso llegar a condicionar de manera sensible el funcionamiento del Estado federal, como ocurre por ejemplo en materia electoral, que es de estricta competencia local aun para los casos de elecciones federales.

Si bien la ley elaborada por el legislador es uno de los factores esenciales del derecho, el conjunto de principios que forman la jurisprudencia han sido siempre el elemento preponderante de este sistema, al grado que la legislación anglosajona es sólo declarativa de las normas jurídicas establecidas por los precedentes judiciales, y los preceptos de la ley

promulgados por los legisladores deben ser interpretados por los tribunales para que su significado y alcance queden definidos en la práctica y se conozca su verdadero sentido jurídico. Luego entonces, predomina la jurisprudencia, y la ley positiva ocupa un segundo lugar. A raíz de ello se ha sostenido que el derecho angloamericano se clasifica en derecho escrito, que abarca a la ley formalmente promulgada por el legislador, y el derecho no escrito, que comprende a la jurisprudencia sentada por los tribunales.

El derecho escrito comprende a las Constituciones (federal y locales), leyes ordinarias (*federal statutes* y *state statutes*), tratados internacionales y reglamentos; mientras que el derecho no escrito consiste en los precedentes judiciales sentados por los tribunales, federales y locales, bajo la doctrina del *stare decisis*.

En sentido jerárquico, la Constitución de los Estados Unidos declara, en primer lugar, como ley suprema, a la propia ley fundamental del país; en segundo término, las leyes del Congreso y los tratados internacionales, que están colocados en el mismo nivel; tercero, siguen en jerarquía las Constituciones de los Estados, y cuarto, las leyes locales de estas mismas entidades.

5.3 EL CASO DE CUBA

En primer término analizaremos la forma de gobierno, de Estado y su estructura, así como la forma de organizarse en su administración, facultades y competencias de los órganos Estatales, y su división política administrativa.

Fundamentos Políticos, Sociales Y Económicos Del Estado

Los órganos del Estado, sus dirigentes, funcionarios y empleados, actúan dentro de los límites de sus respectivas competencias y tienen la obligación de observar estrictamente la legalidad socialista y velar por su respeto en la vida de toda la sociedad.

La Constitución prevé que en los siguientes términos:

“a) sobre todo el territorio nacional, integrado por la Isla de Cuba, la Isla de la Juventud, las demás islas y cayos adyacentes, las aguas interiores y el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que sobre estos se extiende;

b) sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país;

c) sobre los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas, el lecho y el subsuelo de la zona económica marítima de la República, en la extensión que fija la ley, conforme a la práctica internacional.”⁴²⁸

La República de Cuba repudia y considera ilegales y nulos los tratados, pactos o concesiones concertados en condiciones de desigualdad o que desconocen o disminuyen su soberanía y su integridad territorial; además, hace suyos los principios antiimperialistas e internacionalistas.

⁴²⁸ Constitución Política de Cuba

En la República de Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre.

También rige el principio de distribución socialista "de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo". La ley establece las regulaciones que garantizan el efectivo cumplimiento de este principio.

El Estado administra directamente los bienes que integran la propiedad socialista de todo el pueblo; o podrá crear y organizar empresas y entidades encargadas de su administración, cuya estructura, atribuciones, funciones y el régimen de sus relaciones son regulados por la ley.

Principios de Organización y Funcionamiento de los Órganos Estatales

Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista, que se expresan en las reglas siguientes:

a) todos los órganos representativos de poder del Estado son electivos y renovables;

b) las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios;

c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento;

Ch) cada órgano estatal desarrolla ampliamente, dentro del marco de su competencia, la iniciativa encaminada al aprovechamiento de los recursos y posibilidades locales y a la incorporación de las organizaciones de masas y sociales a su actividad,

d) las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores;

e) los órganos estatales inferiores responden ante los superiores y les rinden cuenta de su gestión;

f) la libertad de discusión, el ejercicio de la crítica y autocrítica y la subordinación de la minoría a la mayoría rigen en todos los órganos estatales colegiados.

Órganos Superiores del Poder Popular

La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado. Representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo; es el único órgano con potestad constituyente y legislativa en la República; además se compone de diputados elegidos por el voto libre, directo y secreto de los electores, en la proporción y según el procedimiento que determina la ley; dura en el cargo cinco años; y, este término solo podrá extenderse por acuerdo de la propia Asamblea en caso de guerra o a virtud de otras circunstancias excepcionales que impidan la celebración normal de las elecciones y mientras subsistan tales circunstancias; al constituirse para una nueva legislatura, elige de entre sus diputados a su Presidente, al Vicepresidente y al Secretario. La ley regula la forma y el procedimiento mediante el cual se constituye la Asamblea y realiza esa elección.

Asimismo, la Asamblea elige, de entre sus diputados, al Consejo de Estado, integrado por un Presidente, un Primer Vicepresidente, cinco Vicepresidentes, un Secretario y veintitrés miembros más.

El Presidente del Consejo de Estado es jefe de Estado y jefe de Gobierno.

El Consejo de Estado es responsable ante la Asamblea Nacional del Poder Popular y le rinde cuenta de todas sus actividades.

La División Político-Administrativa

El territorio nacional, para los fines político- administrativos, se divide en provincias y Municipios; el numero, los limites y la denominación de los cuales se establece en la ley. La provincia es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley como eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal, en una extensión superficial equivalente a la del conjunto de Municipios comprendidos en su demarcación territorial. Ejerce las atribuciones y cumple los deberes estatales y de administración de su competencia y tiene la obligación primordial de promover el desarrollo económico y social de su territorio, para lo cual coordina y controla la ejecución de la política, programas y planes aprobados por los órganos superiores del Estado, con el apoyo de sus Municipios, conjugándolos con los intereses de estos.

Se considera que el Municipio es la sociedad local, con personalidad jurídica, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones económicas y sociales de su población, y con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas locales.

Las provincias y los Municipios, además de ejercer sus funciones propias, coadyuvan a la realización de los fines del Estado.

CAPÍTULO 6

Competencia Legislativa de la Federación, en materia Administrativa.

6.1 [Interpretación Constitucional del Federalismo y Distribución de Competencias entre Federación y Estado](#)

6.2 [Facultades de Intervención de los Poderes Centrales de los Estado](#)

6.3 [Facultades de la Administración Pública Municipal](#)

6.4 [Facultades de Intervención del Poder Legislativo, para con los Municipios](#)

6.5 [Facultades Impositivas de los Municipios](#)

6.1 INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE FEDERACIÓN Y ESTADO.

Este autor inicia el análisis de interpretación del federalismo, con un pensamiento filosófico sobre la persona humana que detenta el poder, el cual textualmente dice:

*..”el poder, en su vertiente subjetiva, es catalogable en términos clásicos como una pasión o, si se prefiere, como el objeto de una de las más radicales pasiones humanas: la ambición...la ambición es esencia absoluta, no nos admite otras pasiones. Poder y ser se unen por la ambición. Llegar al poder significa ser más que nadie, estar por encima de los otros hombres, ser supremo. Esta ambición absoluta de poder quiere llegar a ser ontológica pero se queda meramente en una lógica de la dominación para someter a los hombres, no para que sean por sí mismos lo que quieran ser. La ambición suprema del ambicioso es conquistar el poder que no hace ser, pero da la inmensa satisfacción de sentirnos ser con una intensidad tal que nadie que no esté en él puede comprender éste placer. La ambición muerde el alma, estimula y mantiene atento, azuzando los sentidos. El ambicioso ve con mayor claridad y oye tan finamente que puede percibir las sombras de las cosas que los demás no pueden ver”.*⁴²⁹

Análisis del Artículo 133 Constitucional

La interpretación constitucional del federalismo.

Las implicaciones que tiene en diversos aspectos:

“1. Su correcta interpretación para la estabilidad política de un país, en lo tocante a la autonomía gubernativa de las Entidades que componen el pacto federal.

2. La firma de tratados internacionales como una importante fuente de obligaciones para el Estado mexicano y la proyección de los mismos en el desarrollo económico y social de la comunidad nacional.

⁴²⁹ DÁVALOS TORRES, José, *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, Ed. Especial del Senado, México 1992, págs. 89-101

3. La responsabilidad contraída, en virtud de las gestiones y negociaciones del Ejecutivo de la Unión en coordinación con la cámara alta, a través de la firma de tratados internacionales inevitablemente tienen un impacto en la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades.

4. La globalización económica, jurídica y temas como la seguridad internacional, son aspectos que concentran una cantidad de materias y agendas que antes pertenecían sólo al ámbito interno de los países. Lo anterior obliga a la aclaración jurídica y al estudio de los principios constitucionales que en determinado momento pueden dar continuidad, respeto y congruencia a nuestro sistema jurídico, todo esto con el único objetivo de salvaguardar la tranquilidad y desarrollo de la soberanía, que en nuestro caso reside esencial y fundamentalmente en nuestro pueblo”.

El estudio correcto de los tres primeros aspectos de la unidad se reviste de especial importancia para contar con un criterio constitucional que permita entender y argumentar un tema tan especial como es el que trata la supremacía constitucional, la intervención del presidente y el Senado en la distribución de competencias de la Federación y de los Estados, así como la salvaguarda de los principios mínimos del federalismo que deben respetarse a la firma de un tratado internacional. Me permito agregar que tener la claridad de la jerarquía de las normas en nuestro sistema jurídico y la coordinación entre la Federación y los Estados no sólo favorece la resolución de controversias entre estos ámbitos, también le permite al legislador que cuando realiza la función de legislar tome en cuenta aspectos que no quebranten la coherencia del sistema, sino que realmente sean instrumentos jurídicos que soporten el desarrollo y faciliten la aplicación de la norma.

Para analizar detenidamente la interpretación constitucional del artículo 133 nos encontramos ante dos panoramas, por una parte realizar lo que propiamente constituiría una descripción de lo que es el numeral constitucional citado y la descripción de los artículos relacionados con el mismo, o bien, situarnos en la discusión contemporánea de lo que implica el

problema de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados así como el impacto que tiene sobre el artículo 124 la supremacía constitucional y la firma de tratados internacionales suscritos por el presidente y ratificados por el Senado de la República.

Para tener claro el análisis del artículo 133 constitucional y su importancia para el federalismo es conveniente decir que la supremacía constitucional debe considerarse como el principio básico de todo sistema jurídico, tal como lo sostuvo Kelsen, al afirmar que existe una jerarquía normativa indispensable y que el fundamento de validez de todo ordenamiento jurídico se encuentra en las disposiciones de carácter constitucional. El principio de la supremacía descansa en la idea de que por representar la Constitución la unidad del sistema normativo y estar situada en el punto más elevado de éste, contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de validez de todas las demás normas que por eso se han llamado secundarias y que componen el derecho positivo en general.⁴³⁰

La importancia de esto para el federalismo mexicano se traduce en lo siguiente: El artículo 133 consagra de manera expresa el principio de supremacía constitucional que indica que la Constitución será Ley Suprema de toda la Unión. En este sentido el artículo 40 constitucional señala que la forma de estado y la forma de gobierno deberán estar a los principios de la norma fundamental, es decir, como una República federal y el artículo 41 prescribe que las constituciones particulares de los Estados no podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Cabe agregar que "el principio de supremacía constitucional se proyecta también al orden local, las Entidades Federativas están obligadas a organizarse de conformidad a lo

⁴³⁰ *Ibidem*, pág. 91

dispuesto por el artículo 116 constitucional.⁴³¹

De acuerdo con el maestro Fix-Zamudio existen ciertos principios que pueden considerarse fundamentales en una Federación, no obstante que cada sistema federal reciba la influencia particular de cada Estado.⁴³²

Dos órdenes jurídicos y gubernativos coexistentes. En todo Estado federal coexisten dos órdenes jurídicos y de gobierno, uno de carácter federal para todo el país, y otro de carácter local cuyo ámbito de validez es el Estado federal. Las controversias entre estos órdenes son resueltas por una Corte Suprema.

Distribución de competencias por la Constitución. El acto fundador del Estado Federal es la expedición de una Constitución, misma que se encarga de distribuir las competencias entre la Federación y los Estados de acuerdo con técnicas que tienen que ver con el origen y naturaleza que cada país otorga a su sistema federal.

Cada Estado Federado tiene su propio orden jurídico, cuyo punto máximo de expresión encarna una Constitución local, que debe respetar las prescripciones de la Constitución federal; disfruta también cada miembro de autonomía gubernativa, así como tienen sus propios órganos de administración.

Participación. Cada Estado Federado debe de contribuir a la voluntad nacional. En dos aspectos esenciales: cualquier reforma que se haga del reparto competencial o del estatuto autonómico de que goza un Estado miembro tiene que hacerse con su concurso; y en el Poder Legislativo de la Federación usualmente integrado por dos cámaras, en la cámara alta se

⁴³¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Ed. Porrúa, 2001, pág. 68.

⁴³² *Ibidem*, pág. 69.

consagra siempre la representación para los Estados miembros.⁴³³

Las principales técnicas que los países prevén para la distribución de competencias son básicamente:

Régimen de facultades expresas para la Federación. En este sistema aquellas atribuciones que no están enumeradas en el texto supremo para la Federación se entienden reservadas a los Estados.

Facultades expresas para los Estados miembros. Este mecanismo es inverso al anterior en virtud de que aquellas atribuciones no señaladas a favor de los Estados se entiende que corresponden al poder federal.

Régimen mixto. En concordancia con este mecanismo ubicamos a los Estados que *aplican* en sus políticas el llamado "nuevo federalismo" o "federalismo cooperativo" que implica la combinación de las dos anteriores técnicas.⁴³⁴

La aprobación por el Senado de los Tratados acordes con la Constitución

La discusión que retomamos se ubica ante la necesidad de armonizar las leyes de diversos países para generar regímenes regulatorios coherentes, lo cual es el objetivo de muchos tratados internacionales. Sin embargo, los alcances legales de la globalización plantean un problema. El problema deriva del hecho de que en los sistemas federales la facultad de hacer leyes está asignada a órganos pertenecientes a dos órdenes de gobierno, el federal y el estatal. Así la celebración de tratados internacionales, puede llegar a tener un impacto sobre el sistema de distribución de competencias entre Federación y Entidades Federativas.

Las principales posturas doctrinarias las encabezan el maestro García

⁴³³ *Ibidem*, Págs. 246 y 247.

⁴³⁴ *Ibidem*, pág. 247.

Máynez y el doctor Mario de la Cueva, el primero considera que la jerarquía de normas en el orden jurídico mexicano se puede establecer de la siguiente manera: En la cúspide del sistema se encuentra la Constitución. En un segundo nivel se encuentran las leyes federales y los tratados internacionales. Y en un tercer nivel se encuentran las normas locales. Lo anterior puede desarrollar diversos escenarios:

“1. Las leyes federales y los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes locales. Lo que significa desde el punto de vista de distribución de competencias que los órganos federales, a través de dos combinaciones diversas, pueden regular cualquier materia, incluso aquellas que en principio podrían ser consideradas como reservadas a las entidades federativas. En una primera hipótesis, es el Congreso de la Unión el que podría hacerlo a través de la expedición de leyes federales, vía el procedimiento legislativo ordinario. En una segunda hipótesis, sería el presidente de la República junto con el Senado, vía el proceso de negociación, firma y ratificación de tratados internacionales.

2. El esquema de García Máynez implicaría también que una Ley Federal nueva podría abrogar un tratado anterior (o viceversa). Esto es, al tener las leyes federales y los tratados internacionales la misma jerarquía, en caso de colisión entre ambas normas se aplicaría la regla de conflicto según la cual la norma posterior deroga a la anterior. Esta situación, por cierto, no deja de ofrecer una "anomalía estructural" dentro de nuestro sistema constitucional, dada la diferencia de procedimientos para aprobar una ley y para aprobar un tratado internacional. Bajo el esquema existente, una ley aprobada por el Congreso de la Unión puede ser derogada por el presidente y el Senado en un tiempo posterior, a través de un tratado; y un tratado internacional firmado por el Ejecutivo y ratificado por el Senado, puede ser derogado por el Congreso de la Unión en un tiempo posterior.

3. Llevada al extremo, la interpretación del artículo 133 ofrecida por García Máynez permitiría el vaciamiento de la competencia legislativa de las entidades federativas, al hacer prevalecer a las leyes federales y a los tratados sobre la legislación local en caso de conflicto.

4. Asimismo, la interpretación de García Máynez deja abierto el

expediente relativo a los efectos internacionales de una Ley Federal que llegase a derogar un tratado: la responsabilidad internacional del Estado mexicano comprometida por el presidente y el Senado".⁴³⁵

Por otra parte, en opinión de Mario de la Cueva, la jerarquía de normas del orden jurídico mexicano se puede describir de la siguiente forma. "En la cúspide se encuentra la Constitución." En un segundo nivel, se encuentran las "leyes constitucionales" y los tratados. Y en un tercer nivel se ubicarían las leyes federales y las locales.

Para Mario de la Cueva, las "leyes constitucionales" son las que emanan material y formalmente de la Constitución. Se diferencian de las leyes federales, en que estas últimas emanan sólo formalmente de la Constitución. O sea, las leyes constitucionales son parte de la Constitución, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece, puntualiza y abunda.⁴³⁶

Dejando de lado la no tan clara noción de "leyes constitucionales" y su distinción en relación con las leyes federales, el planteamiento del maestro De la Cueva lleva a varias consecuencias:

1. Los tratados internacionales prevalecen sobre leyes federales y las locales, en caso de conflicto. Es decir, las leyes federales y locales no pueden abrogar un tratado (solamente puede hacerlo una "ley constitucional").

2. Lo anterior significa que el presidente y el Senado, a través de un tratado, pueden de manera conjunta hacer prevalecer su posición por encima de la Cámara de Diputados, en relación con una materia que consideren necesario regular (también a través de un tratado internacional).

3. También significa que dos órganos de la Federación, o sea el presidente y el Senado, pueden de manera conjunta imponer su posición por encima de las legislaturas locales, en relación con una materia que consideren

⁴³⁵ SERNA DE LA GARZA, José María, *El poder de celebrar tratados internacionales*, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2002, págs. 513 Y 514.

⁴³⁶ *Ibidem*, o.p. cit., pág. 94

necesario regular.

4. Llevada al extremo, la propuesta abriría la posibilidad del vaciamiento de la competencia legislativa de las entidades federativas, al hacer prevalecer los tratados sobre la legislación local.

5. Deja abierta la posibilidad de conflicto entre una ley constitucional y un tratado internacional, lo cual llevaría a los mismos planteamientos derivados del esquema de García Máynez: "La norma posterior derogaría a la anterior, lo cual, tratándose de que una ley constitucional deroga a un tratado, dejaría abierto el expediente de la responsabilidad internacional del Estado mexicano".⁴³⁷

El criterio que actualmente prevalece y que toma muy en cuenta el criterio de Mario de la Cueva se encuentra en la tesis *Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal*. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, Tesis: P. LY-XVIF99, p. 46. Dicha tesis establece que:

"...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 entiende 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

⁴³⁷ *Ibidem*, págs. 515 y 516.

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".⁴³⁸

Lo anterior parecería concluir con la discusión y debate que sustentan las dos teorías citadas, sin embargo coincidimos con el doctor Serna de la Garza en cuanto a que la tesis se apega al postulado del maestro De la Cueva y no se sustenta sólidamente por lo que permanece abierta la posibilidad para que la esfera jurídica local de una entidad federativa quede en estado de vulnerabilidad, lo cual no sería delicado si no fuera por la cantidad de transgresiones que puede sufrir una entidad en su actividad política, social y productiva. Por otra parte, es importante señalar que en una negociación del Ejecutivo con la Cámara alta cuyos incentivos se extiendan más allá del ámbito constitucional se traduce en la formación de obligaciones del Estado mexicano con sustento en principios no necesariamente apegados a la agenda o al interés nacional.

El Sistema de Distribución de Competencias del Artículo 124 Constitucional

Este apartado nos parece estratégico para el análisis del tema que nos ocupa. En este contexto, la falta de un criterio que solucione las controversias entre las leyes constitucionales, las leyes federales, las leyes locales y los tratados internacionales da relevancia al estudio que realiza el maestro Serna de la Garza, quien señala que "las distintas soluciones doctrinales llevan a la consideración de que el principio de las facultades expresas de la Federación y la reserva implícita de las Entidades Federativas contenido en el artículo 124 constitucional, no rige en relación con los tratados internacionales". Tanto en la interpretación de García Máynez como en la de De la Cueva, los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes

⁴³⁸ *Ibidem*, o.p., cit., pág. 95

locales, independientemente y por encima de la reserva hecha en favor de las Entidades Federativas por el artículo 124 constitucional. Esto no ha sido estudiado, ni se ha pronunciado, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin mayor discusión se ha asumido que las leyes locales se encuentran subordinadas a lo que estipulen los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano a través de la firma por parte del Ejecutivo federal, y la ratificación por parte del Senado, aún cuando ello implique una invasión de la esfera competencial que les correspondería si se aplicase la regla del artículo 124 constitucional. El maestro Serna de la Garza subraya que:

“las implicaciones del artículo 133 relativas al federalismo deriva de la redacción misma de dicha disposición. Al ser la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución, y los tratados internacionales, la ley suprema de toda la Unión, parece obvio entender que las leyes locales se encuentran por debajo de aquellas normas. Con mayor razón, si tomamos en cuenta la segunda parte del artículo 133 constitucional que indica que en caso de conflicto los jueces de los Estados se arreglarán a la Constitución, leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.⁴³⁹

Para comprender mejor la problemática, el doctor Serna de la Garza presenta algunas variables insoslayables en el estudio multicitado:

1. En el artículo 124 se establece un sistema rígido de distribución de competencias entre Federación y Estados, y eso hace difícil entender que la Federación pueda tener poderes más allá de los que expresamente le ha asignado la Constitución. En ese entendido los tratados internacionales que regulan materias reservadas a las Entidades Federativas son inconstitucionales, y por tanto no pueden ser Ley Suprema de toda la Unión, como lo indica el 133 constitucional.

2. Con base en la siguiente interrogante también se puede abundar en

⁴³⁹ *Ibidem*, o.p.cit., págs. 517 Y 518.

la reflexión: ¿existe alguna base en el texto de la Constitución, que excluya al poder de celebrar tratados internacionales de la regla rígida del artículo 124 constitucional?

3. Como lo ha afirmado el doctor Mariano Palacios Alcocer en su curso de federalismo y relaciones intergubernamentales, el artículo 124 no es el único que sienta las bases del sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano.

La imagen completa, afirma también el doctor Serna de la Garza "se obtiene a partir del análisis de muchos otros artículos en los cuales se asignan además de las facultades expresas de la Federación, facultades que corresponden de manera expresa o tácita a las Entidades Federativas; o que se prohíben a la Federación o se prohíben a las entidades federativas, tanto de manera absoluta (artículo 117), como de manera relativa (artículo 118), así como las llamadas facultades coincidentes; o las facultades coexistentes".⁴⁴⁰

Desde la perspectiva del doctor Serna de la Garza el poder de celebrar tratados no se encuentra sujeto al esquema de distribución de competencias en su nivel más general, el artículo 124 constitucional puede construirse a partir de los artículos constitucionales que establecen facultades y prohibiciones en materia de política exterior y celebración de tratados.

Artículo 15 constitucional	Prohíbe la celebración de tratados para la extradición de reos políticos y para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos. Prohíbe la celebración de convenios y tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por la propia Constitución para el hombre y el ciudadano.
Artículo 18 constitucional	Establece la posibilidad de celebrar tratados en materia de intercambio de reos.
Artículo 76-I	Faculta al Senado para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión
Artículo 89-X	Faculta al Ejecutivo federal para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.
Artículo 117-I	Prohíbe a los Estados celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado y con las potencias extranjeras.

Los artículos 76-I y 89-X no especifican qué ha de entenderse por

⁴⁴⁰ *Ibidem*, o.p. cit., págs. 97 y 98.

política exterior, por lo que este concepto ante la imprecisión y la ambigüedad, aunado a las circunstancias caracterizadas por la globalización y el concepto tradicional de soberanía, lleva a la situación de que el contenido del mismo sea *determinable* a través de una decisión política.

Es importante el señalamiento del maestro Serna de la Garza en el sentido de que la regla del artículo 124 tiene que convivir con un concepto cuya generalidad deriva en la relativización del artículo 124 despojándolo de cualquier pretensión por poseer un carácter absoluto, es decir, al confrontar el 124 con los artículos citados en el anterior párrafo nos encontramos ante dos escenarios concretos; a decir:

“1°. En el caso de que la política exterior sea ejercida por la Federación entonces dichas disposiciones y por supuesto el ejercicio de facultades relativas a la política exterior caería bajo el supuesto del artículo 124.

2°. Si entendemos la función de estos órganos federales en su papel de órganos del Estado sería posible sustraer las facultades del 76-I y del 89-X del presupuesto del 124 constitucional, “⁴⁴¹.

En este sentido se pronuncian el doctor Ulises Schmill y el doctor José María Serna de la Garza quienes afirman que en el Estado Federal mexicano existen funciones normativas que se refieren al orden constitucional que no pueden adscribirse ni al orden de la Federación ni a los órdenes locales. Por lo tanto, las funciones normativas del orden constitucional relativas a la facultad de crear normas a través de tratados, son encargados a órganos de la Federación, que ejercitan una facultad que en el esquema mexicano sólo puede atribuirse al orden constitucional.

Desde el punto de vista del doctor Jaime Cárdenas la prohibición contenida en el artículo 124 constitucional obedece a una intención que tiene origen en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, ⁴⁴². que

⁴⁴¹ *Ibidem*, pág. 98

⁴⁴² *Ibidem*, pág. 98

tiene por objeto conservar el pacto federal.

Análisis del Artículo 122 Constitucional

El maestro Héctor Fix-Zamudio y el doctor Salvador Valencia Carmona realizan un importante análisis y descripción tanto de la organización política del Distrito Federal en lo relativo al jefe de gobierno y a la Asamblea de Representantes.⁴⁴³ En primer plano llevan a cabo una revisión de las sucesivas reformas constitucionales a que han sido sometidas tanto la Constitución como el estatuto de gobierno del Distrito Federal, conforme se describe a continuación:

“1. En 1977 se facultó a los habitantes de la capital para participar en la revisión de los ordenamientos legales y los reglamentos a través del referéndum, e incluso, proponer leyes mediante la iniciativa popular (base 2ª, fracción VI, artículo 73 constitucional), así lo estableció la iniciativa correspondiente al señalar que: con el objeto de mejorar la vida política en el Distrito Federal a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana... medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno... instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo que permiten a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración.

2. En 1987 se creó la Asamblea de Representantes como órgano de participación política ciudadana (base 3ª, fracción VI, artículo 73 constitucional). A pesar de que la primera Asamblea del Distrito Federal estaba facultada únicamente para emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, así como para aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de lo contencioso administrativo y hacer uso de la iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal, se le consideró un poderoso impulsor de la democratización del gobierno de la ciudad de México.

3. Más tarde, el 6 de abril de 1990, se modificó nuevamente la base

⁴⁴³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, págs. 961-968.

tercera de la fracción VI del artículo 73, señalando los criterios a que debía sujetarse la distribución de los 26 representantes plurinominales a la Asamblea: tener acreditados candidatos por mayoría relativa en todos los distritos y alcanzar por lo menos el 1.5 por ciento de la votación emitida. Asimismo, con dicha modificación también se estableció la cláusula de gobernabilidad y la limitación a los partidos políticos de no tener más de 43 representantes por ambos principios, así como el señalamiento de que la organización de la elección y el contencioso electoral, estarían sujetos a lo dispuesto en 47 y el artículo 41 constitucional.

4. De mayor profundidad resultó la reforma de 25 de octubre de 1993, que contempló notables cambios en el gobierno y régimen político del Distrito Federal, mismos que entrañaron una mayor capacidad de autogobierno y facultades más amplias en varios órdenes, aunque los poderes federales se reservaron determinadas atribuciones.

Dicha reforma provocó que el contenido del artículo 122 de la Constitución Federal, que se refiere al deber del Congreso de la Unión de garantizar la protección de los Estados y del Distrito Federal contra toda invasión o violencia exterior, fuese reubicado en el artículo 119.

Asimismo, tratando de hacer compatible el demás texto de la Constitución con el aspecto medular de la referida reforma al artículo 122, fue necesario modificar los artículos 31 fracción IV; 44; 73, fracciones VI, VIII Y XXIX-H; 74; 76, fracción IV, en sus párrafos primero, segundo y séptimo; 79, fracción II; 89, fracción I; 104; 105; 107 inciso a, fracción IX. De igual manera, se cambió la denominación del título V "de los Estados de la Federación y del Distrito Federal", se adicionó el artículo 76 con una fracción IX y se derogó la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política."

Con esta adecuación constitucional quedó el Distrito Federal sujeto a un régimen político de excepción ya que sus órganos de carácter administrativo, legislativo y judicial ganaron en autonomía, aunque los poderes federales se reservaron también facultades importantes.⁴⁴⁴ Esta situación no es privada de nuestro país, se presenta también en otros países,

⁴⁴⁴ *Ibidem*, pág.

que gozan del régimen federal, en los cuales de han establecido estructuras gubernativas singulares en las que comparten responsabilidades órganos locales y federales.

La última reforma constitucional ocurrió en 1996. Posteriormente se celebraron varias reuniones en la llamada mesa de trabajo sobre el Distrito Federal, en la cual intervinieron representantes de los partidos políticos (PAN; PRI, PRD y PT), así como representantes del Departamento del Distrito Federal y de la Secretaría de Gobernación; el 12 de febrero se suscribieron 27 puntos de acuerdo (el PRD no firmó el documento), referentes a una nueva adecuación al artículo 122 constitucional.

El 15 de abril del mismo año, se hicieron públicas las conclusiones obtenidas; los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, suscribieron el 25 de julio una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución en materia electoral y del Distrito Federal; y habiendo pasado por su proceso, legislativo previsto por el artículo 135 constitucional, se publicó la reforma el 22 de agosto de 1996.

Esta reforma constitucional tuvo aplicación el 6 de julio del año siguiente, fecha en que se realizó la elección federal y también de la capital de la República, en la que se eligió al nuevo jefe de gobierno y a los integrantes de la Asamblea Legislativa. Los resultados, aunque no sorprendidos, por los antecedentes electorales que se tenían y las circunstancias que se presentaron en el propio proceso electoral no favorecieron al PRI, llevando al PRD a ocupar el gobierno de la ciudad y ser mayoría en el órgano legislativo.⁴⁴⁵

⁴⁴⁵ *Ibidem*, pág.

6.2 FACULTADES DE INTERVENCIÓN DE LOS PODERES CENTRALES EN LOS ESTADOS (GARANTÍA FEDERAL)⁴⁴⁶

La Constitución norteamericana estableció tres preceptos análogos, como son el nuestro, el argentino y el brasileño.

Dicho precepto consagra lo que se denomina "la garantía federal", que consiste en la protección de la Unión para los Estados y que se traduce en la obligación de los poderes federales de intervenir en un Estado, en cualquiera de estos dos casos: de oficio, cuando en el Estado se altera la forma republicana de gobierno o hay invasión; a petición de la legislatura del Estado o en su caso del ejecutivo, cuando hay violencia doméstica.

El artículo 6° de la Constitución Argentina dice así:

"El Gobierno Federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores y a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia".

Hay dos clases de intervención:

"La intervención reconstructiva tiene lugar cuando está subvertida la forma republicana de gobierno y el poder federal es el llamado a llevar su acción al lugar del conflicto para garantizar y restablecer esa forma republicana de gobierno. Se entiende en cambio por intervención ejecutiva, cuando se trata de una invasión exterior o bien cuando las autoridades han sido depuestas por sedición o invasión de otra provincia, y en tal caso el gobierno federal debe proceder únicamente a requisición de las autoridades constituidas y con el propósito de sostenerlas o restablecerlas".⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed, Porrúa, 32ª Ed, México, 1998, pág. 178-179.

⁴⁴⁷ VISAN RAÚL: *Derecho Constitucional Argentino y comparado*; Buenos Aires, 1940: pág. 132. En la Constitución Argentina de 1853, que organizaba la Confederación, el régimen de las intervenciones autorizaba al gobierno federal para intervenir en las provincias a requisición, o sin ella, de las legislaturas o de los gobernadores, "al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición o de atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior". Buenos Aires se separó de las demás provincias y dictó en 54 su propia Constitución como Estado soberano. Subsistía la escisión cuando ocurrió la intervención federal en la provincia de San Juan, que culminó con la muerte del interventor federal a consecuencia del choque entre éste y el gobernador provisional. Cuando, en 1860, Buenos Aires se incorporó a la Federación argentina, exigió que se tomaran en cuenta las reformas que proponía la Constitución federal. La convención porteña en la cual figuraba gente de

La Constitución del Brasil prescribe en su artículo 6° que: "el gobierno federal no podrá intervenir en los asuntos peculiares de los Estados, salvo: 1° para repeler una invasión extranjera o de un Estado con otro; 2° para mantener la forma republicana federativa; 3° para restablecer el orden y la tranquilidad de los Estados, a requisición de sus respectivos gobiernos; 4° para asegurar la ejecución de las leyes y sentencias federales".

Una vez que se ha expuesto la garantía federal en las Constituciones Federales que se acaban de mencionar, veamos cómo la realiza la nuestra. El artículo 122 dice: "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida."⁴⁴⁸

Conclusión

La Garantía Federal se refiere principalmente a la protección que la Federación debe otorgar a las Entidades Federativas y se concretiza de manera total en dos hipótesis:

“a) Los Poderes de la Unión tienen la obligación de proteger a las Entidades Federativas contra toda invasión o violencia exterior; y

b) La misma protección les otorgará la Federación en los casos de sublevación o conflicto interior, si esta ayuda les es solicitada por la legislatura local o por el ejecutivo cuando el congreso del Estado no se encuentre reunido.”

tanto valer como Mitre y Sarmiento, abrigó como principal preocupación la reforma del artículo de la intervención federal, cuya aplicación en el caso de San Juan había producido resultados indeseables. Se quería subordinar la intervención federal al requerimiento de las autoridades de la provincia, y para ello se presentaron tres fórmulas: la primera, tomada textualmente de la Constitución norteamericana, y la tercera, demasiado difusa; se eligió la segunda, que con algunos retoques se incorporó a la Constitución federal. Esta fórmula, aunque inspirada en la norteamericana, surgió de las circunstancias propias del país y ha tenido una existencia prolífica. Y es que el federalismo argentino, a diferencia del nuestro y del brasileño, tiene por antecedente la arraigada autonomía de las provincias, que en el caso se traduce en la limitación cuidadosamente elaborada, de la facultad del centro para intervenir en ellas. Nuestro actual artículo 122, en cambio, pasó inadvertido en los dos Constituyentes que lo aprobaron.

⁴⁴⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 32ª Ed. págs. 178-179. Véase además, Flores Trejo, Fernando, *Teoría de la Constitución*, págs. 331-334.

6.3 FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.⁴⁴⁹

En este tema se desarrollarán los elementos esenciales que comprenden una administración pública municipal, así como sus facultades hacendarias, obligaciones presupuestarias, lo que significa la revisión de su cuenta pública y la facultad de elaboración de su Presupuesto de Egresos.

Asimismo analizaremos la intervención del Poder Legislativo, para la aprobación de las Cuentas Públicas Municipales y las acciones constitucionales que de las mismas pueden derivar.

En el sistema constitucional mexicano la facultad impositiva corresponde en forma originaria al gobierno federal y a los gobiernos de los Estados; en principio, ambos pueden crear impuestos, gozan del poder para cobrarlos y disponer de éstos de conformidad con los presupuestos aprobados. Esta dualidad impositiva no es negada por el hecho de que a la Federación, por disposición constitucional, le sea reconocida en forma expresa la facultad de gravar ciertas materias en forma privativa. Tampoco lo impide el hecho de que exista entre ambas competencias una coordinación para el mejor ejercicio de la facultad tributaria.

La facultad impositiva considerada una generalidad, es un caso de facultad coincidente: tanto la Federación como los Estados pueden imponer contribuciones para cubrir sus respectivos presupuestos.

En el fondo se trata de una sola facultad atribuida y ejercida por dos ámbitos de competencia diferente: la federal y la local. Los Municipios están excluidos de esa actividad; la intervención que se les asigna es derivada; está sujeta a la ley; ésta es obra de un ente ajeno, independiente y, en este ramo, superior: la legislatura local respectiva. Los Municipios no pueden decretar impuestos; su intervención en la materia se limita a auxiliar en su

⁴⁴⁹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional Municipal*, Libro cuarto, Ed. 2ª, México, 2000, págs. 517-528.

cobro.⁴⁵⁰

El derecho constitucional moderno considera que decretar impuestos es una función legislativa; una contribución sólo puede determinarla una ley: ésta únicamente puede ser obra del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los Estados. Los ayuntamientos carecen de facultades para hacerlo. Frecuentemente, en forma expresa, se les prohíbe decretar impuestos (art. 29, fracc. II, de la *Ley Orgánica Municipal de Morelos*; art. 43 fracc. II, de la *Ley Orgánica Municipal del estado de México*; art. 51, fracc. IV del Código Municipal de Tamaulipas). Con la ley se busca certeza y seguridad; se prescindió del sistema de gabelas arbitrarias; se optó por un sistema científico, sistemático y definido en la obtención de fondos y en su manejo, a esto se le llama *actividad financiera*.

La facultad tributaria, entendida como la posibilidad de imponer una contribución y la obligación de cubrirla, sólo puede consignarse en una ley.

Hacienda municipal

Los bienes que integran la hacienda municipal se llama *patrimonio municipal*, como una parte de él, tal vez la más importante, tanto que le ha llegado a dar nombre, está la hacienda municipal, considerada exclusivamente desde el punto de vista monetario o circulante, sin tomar en cuenta, de momento, que los ingresos se perciban por la vía de los impuestos o rentas de los bienes que pertenezcan al municipio.

Los Municipios, al igual que la Federación y los Estados, cuentan con una doble fuente de ingresos, la más importante, de la que derivan el grueso de sus entradas, son las contribuciones, impuestos y participaciones, que fija

⁴⁵⁰ Respecto a la evolución histórica de la hacienda municipal en México existe una vasta bibliografía, esa es la razón por la que no se incluye en esta obra referencia al tema. Véase Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pág. 151; Moisés Ochoa Campos *op. cit.*, págs., 407 y ss; José Francisco Ruiz Massieu, *Estudios de derecho político de Estados y Municipios*, Porrúa, México, 1986, pág. 40; varios autores, *La reforma municipal en la Constitución*, Porrúa, México, 1986, en especial el estudio de Mariano Azuela Güitrón, pág. 153.

a su favor la ley; la otra, las rentas y los productos de los bienes que integran su patrimonio.

Los Municipios, al igual que la Federación y los Estados, por disposición constitucional ejercen su actividad hacendaria mediante tres instituciones fundamentales: el presupuesto, *Ley de Ingresos* y cuenta anual; existe una complementaria: los empréstitos. No hay más. Los informes anuales, las auditorias y las reformas que se introducen a las dos primeras o bien son parte de aquéllas o con actos complementarios.

Las cuatro instituciones existen por un doble imperativo: uno, que deriva de la Constitución General, consignado en el art. 115, fracc. IV, último párrafo; y otro, que deriva de las constituciones y leyes locales. Presupuesto e ingresos están estrechamente unidos; dependen uno del otro; los gastos se autorizan con base en ingresos determinados; los impuestos se recaban para alcanzar los objetivos establecidos en el presupuesto.

Presupuesto

En lo que se refiere al ámbito municipal cabe hacer dos distinciones: el presupuesto será ley en Estados en los que su aprobación sea facultad de la legislatura local; no lo será en entidades en las que la función de elaborarlo y aprobarlo se confía únicamente a los ayuntamientos. Como se afirma por separado, los ayuntamientos carecen de facultades legislativas. Pero a pesar de que no tienen el carácter antes indicado, es obligatorio para el ayuntamiento que lo elaboró y aprobó y para los ciudadanos que habitan en el municipio.

En algunos casos el presupuesto municipal es el resultado de la suma de dos voluntades, la del ayuntamiento y la legislatura local; para que pueda modificarse se requiere que se dé la misma coincidencia en toda reforma que se pretenda introducir.

Cuando la elaboración y aprobación del presupuesto se confía a los ayuntamientos son éstos los que pueden introducir modificaciones: "Art. 70. Cualquier reforma al presupuesto, deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Ayuntamiento y, una vez sancionada, se remitirá copia autorizada de ella al Congreso del Estado para los efectos del art. 68 de esta Ley", dispone la *Ley Orgánica Municipal* de Guanajuato.

Se trata de un acto circunscrito a un tiempo determinado; pasado éste, pierde su vigencia; no es susceptible de aplicarse.

Ley de Ingresos

Se trata de un acto esencialmente legislativo; es la única forma válida que existe para que el Estado pueda extraer de los particulares parte de su riqueza y destinarla al uso público. Le dan ese carácter tanto la Constitución General como las particulares de los Estados. Su emisión presupone la existencia de un presupuesto, eso se concluye de los textos fundamentales: "Art. 73. El Congreso tiene facultad: [...] VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". Este principio se reitera, palabras más o menos, en los Estados: "Art. 47. Son atribuciones del Congreso del Estado [...] IV. Expedir anualmente la *Ley de Ingresos* del Estado, señalando las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto", dispone la Constitución de Guerrero.

En la Ley de Ingresos se prevén fuentes gravables, montos, modos y términos en que se debe ejercer la facultad impositiva. Respecto a los ingresos que se destinan a los ayuntamientos, es la legislatura la que, con base en el art. 115 constitucional, señala los conceptos gravables.

La hacienda municipal se compone de los ingresos derivados de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; contribuciones y otros ingresos que señalan las legislaturas, participación en aportaciones federales

e ingresos derivados de la prestación de servicios.

Ni la Federación ni las legislaturas locales, en las leyes que emitan, pueden conceder exenciones en relación con las fuentes antes indicadas. Por disposición expresa existe la posibilidad de que el poder ejecutivo local se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que corresponden a los ayuntamientos.

La iniciativa de *Ley de Ingresos* sólo puede provenir del gobernador del Estado, no pueden hacerlo los ayuntamientos, aunque sí se les reconoce el derecho de proponer a las legislaturas nuevos arbitrios o el aumento de los existentes

Las legislaturas pueden determinar las fuentes impositivas que corresponden a los Municipios, las condiciones y los demás elementos en una *Ley de Ingresos* general para el Estado o bien puede emitir una ley específica de hacienda municipal.

Cuenta anual

La institución de rendición de cuentas; no obstante el principio que prescribe que los ayuntamientos administrarán libremente su hacienda consignado en la Constitución General (art. 115, fracc. IV), ésta faculta a las legislaturas para revisar las cuentas de los ayuntamientos.

Es obligación de los tesoreros municipales informar mensualmente del estado que guarda su dependencia

En forma paralela, el mismo funcionario está obligado a remitir a la contaduría general de glosa, dependiente del congreso.

Las irregularidades que se observan en los informes rendidos pueden dar lugar a responsabilidades de diferente tipo: penal, administrativa y

política.

Empréstitos

La Federación, los Estados y los Municipios se allegan fondos complementarios para suplir las deficiencias que se observan en su tesorería, se obtienen recursos por medio de deudas a futuro, mediante una comisión y el pago de intereses. La Constitución, respecto a Estados y Municipios alude a esta forma de financiamiento: "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..." (Art. 117, fracc. VIII, párr. 2 de la Constitución).

Son las legislaturas las que con base en las posibilidades económicas de un Municipio, su presupuesto anual y destino que pretenda darse a los recursos que por la vía de los empréstitos se obtengan, las que determinan los montos del endeudamiento, forma de pago y garantías que deben observarse y otorgarse.

Características de las instituciones hacendarias

Esas cuatro instituciones, en menor o mayor grado, se rigen por ciertos principios comunes, anualidad, forma escrita, legalidad, iniciativa, heteronomía, programación, integración presupuestal, interpretación estricta y responsabilidad.

Anualidad

Los principios que rigen la actividad financiera de un Estado son de

duración temporal; la regla general es que únicamente están en vigor durante un año fiscal; para que los impuestos puedan seguir cobrándose, se necesita su reiteración por parte del órgano legislativo.⁴⁵¹ En la práctica se observan algunas soluciones a los problemas que en la no reiteración de una ley impositiva pudieran presentarse: "Art. 40. Si el Congreso dejare de expedir oportunamente el Presupuesto de Egresos o la Ley de ingresos, continuarán rigiendo en esta materia la ley y el presupuesto que hubieren estado vigentes el año anterior". (Código Fiscal de Chihuahua.)

El principio de anualidad presupuestaria se consigna en la fracc. IV del art. 74 de la Constitución, y es de observancia general en los Estados de la república (art. 47, fracc. IV, de la Constitución de Guerrero).

Forma escrita

Por seguridad jurídica, a fin de que los contribuyentes conozcan sus obligaciones fiscales, sus alcances y limitaciones y de que quede constancia de la disposición de los fondos públicos, el presupuesto, la *Ley de Ingresos* y la cuenta anual deben revestir la forma escrita.

Cuando finalmente una ley se aprueba y se promulga, tiene la presentación escrita, consta en un documento; autoridades y contribuyentes deben atenerse a su texto, pues, es la medida de los derechos y las obligaciones.

Legalidad

Lo que se relaciona con los ingresos es un acto legislativo; frecuentemente también lo son los presupuestos; éstos deben emanar del órgano legislativo, después de observarse los trámites que respecto a la

⁴⁵¹ JENNINGS, Ivor, *El régimen político de la Gran Bretaña*: "La mayoría de los impuestos se recaudan en virtud de leyes permanentes, pero al menos una especie de impuestos directos (el impuesto sobre la renta) y una clase al menos de los indirectos (corrientemente se trata de los derechos de aduanas) se acuerdan cada año, para de ese modo facilitar a la Cámara Baja el llevar a cabo una plena deliberación acerca de los principios de la imposición. Normalmente, esa medida de precaución es innecesaria, ya que casi todos los años se prevén algunas alteraciones hasta en los impuestos permanentes", Tecnos, Madrid, 1962, pág. 151.

formación de las leyes exista en el marco jurídico local.

La ley será la base para realizar el gasto o cobrar el impuesto, si ésta tiene existencia legal también la tendrán aquéllos. Sólo los rubros que se especifiquen como gravables serán susceptibles de serlo; no es factible que incluya otros diversos no mencionados; las leyes fiscales no son susceptibles de ampliarse a casos diferentes de los señalados expresamente por analogía o por mayoría de razón.

Si la ley se deroga o su vigencia concluye también deja de ser exigible el impuesto, pues es base, medida y razón de ser del gravamen. El art. 31 constitucional dispone:

"Son obligaciones de los mexicanos: ...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Iniciativa

Las Constituciones de los Estados determinan quiénes gozan de la facultad de iniciar leyes ante la legislatura local; los criterios que en aquéllas se establecen, se reiteran en las leyes orgánicas o reglamentos para el gobierno interior de los congresos estatales. Invariablemente se reconoce la facultad de realizarlo a los diputados locales y gobernadores.

Por lo que hace a la materia hacendaria municipal, los principios que regulan la facultad de iniciar sufren algunas alteraciones, se trata de excepciones a las reglas generales. Es una facultad que sólo corresponde a los ayuntamientos y que no puede ser asumida por otro órgano, ya sea del estado o del municipio. El proyecto debe presentarse en una época determinada del año; contrariamente a lo que sucede con otro tipo de iniciativas que pueden presentarse en cualquier época, en los periodos de sesiones.

Los ayuntamientos son los responsables de elaborar el proyecto de presupuesto, pero respecto a su presentación ante la legislatura local existen dos variantes.

De lo anterior cabe deducir ciertos principios generales:

Los ayuntamientos proponen, directa o indirectamente, a la legislatura de sus Estados sus planes de gastos, inversión y aplicación de los fondos públicos.

Las legislaturas, con base en un proyecto general que elabora y presenta el gobernador del Estado, son las que, en la *Ley de Presupuesto o Egresos*, determinan el monto de la partida presupuestal que se asignará a cada municipio.

Son también las legislaturas las que, tomando en cuenta las necesidades, fuentes de Ingresos que existan en los Municipios y sus planes, determinan el monto de los ingresos que se les aplicarán durante un año fiscal.

El informe anual que los ayuntamientos deben rendir a las legislaturas es otra iniciativa que les es exclusiva. Esto encuentra su fundamento en el último párrafo de la fracc. IV del art. 115 constitucional: "Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles".

Heteronomía

Los ayuntamientos carecen de facultades legislativas, ésta es una función que tanto la Constitución General como las particulares de los Estados han confiado a los congresos locales; el marco legal que organiza, regula y limita la actuación de los ayuntamientos es obra de aquellos cuerpos

colegiados. Las fuentes impositivas a las que tienen acceso los Municipios las determina el art. 115 constitucional; compete a las legislaturas llevar al detalle, reglamentar y hacer aplicable el mandamiento fundamental; en lo jurídico no existe inconveniente para que el número de fuentes impositivas aumente, sí hay impedimento para que disminuya; aunque pueden ascender las partidas relativas a cada renglón.

La actividad presupuestal también es heterónoma porque los ayuntamientos están sujetos a la supervisión y vigilancia que sobre ellos ejerza la legislatura local.

Programación

Los gastos que realizan los ayuntamientos deben estar sujetos a un programa. Éste lo elabora, en general, ese mismo órgano colegiado; en cuanto a su aprobación, como se ha dicho, se presentan dos tendencias: una, que en acatamiento del precepto constitucional, faculta a los ayuntamientos, y otra, que atribuye esta función a la legislatura.

Los ayuntamientos están obligados a respetar los programas de gastos aprobados. "El tesorero bajo su responsabilidad personal, no hará ningún pago que no esté comprendido en los presupuestos del año, o que no corresponde a autorización especial del Ayuntamiento...", dispone el art. 73 de la *Ley Orgánica del Municipio Libre* de Veracruz.

Integridad presupuestal

Anualmente los Municipios cuentan con un presupuesto; se trata de una unidad que tiene vigencia temporal.

El presupuesto también tiene el atributo de ser íntegro porque teóricamente no presenta lagunas; un concepto no incluido puede llevar a que no le sea aplicada la partida presupuestal.

Aunque un presupuesto tenga varias secciones y diversos apartados, todas esas secciones en que se divida son parte de un solo acto; un Municipio no puede tener más de un presupuesto.

Interpretación estricta

A los presupuestos debe dárseles una interpretación estricta; los fondos deben aplicarse en los términos autorizados, en los plazos fijados y en las condiciones previamente determinadas. No es dable a los funcionarios municipales, por sí, y sin autorización del ayuntamiento, alterarlos o desvirtuarlos mediante interpretaciones.

Asimismo, las leyes fiscales en las que se dispongan los arbitrios para los ayuntamientos, son de aplicación estricta: "Art. 14. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, serán de aplicación estricta" (*Código Fiscal de Chihuahua*).

Responsabilidad

Los miembros de los ayuntamientos son responsables del mal manejo de los fondos públicos y de las violaciones que a los presupuestos cometan. Las leyes hacen responsables en primer lugar a los tesoreros municipales y confieren a los ayuntamientos la facultad de vigilarlos, exigirles que caucionen el desempeño de sus cargos y supervisar que se recauden oportunamente los ingresos municipales.

La facultad de denunciar ilícitos cometidos por los funcionarios municipales en relación con los fondos públicos, se hace recaer en diversos titulares: en los ciudadanos ante el procurador del Estado y a los mismos ante el gobernador en la legislatura del Estado.

Inembargabilidad

Las contribuciones propias de los Municipios, las participaciones que les corresponden en virtud de lo dispuesto por la ley y las rentas son inembargables; un acto judicial no puede cambiar un acto legislativo, como es la Ley de Egresos o Presupuesto; la aplicación de los fondos públicos sólo puede destinarse a los fines determinados por la ley: "La hacienda pública municipal erogará los gastos de la administración municipal y demás obligaciones a su cargo, de conformidad con el presupuesto de egresos".

Ésa es la razón por la que anualmente, en los presupuestos que aprueba la legislatura, se fija una partida determinada que se destina al pago de la deuda pública a cargo de los ayuntamientos.

6.4 FACULTADES DE INTERVENCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, PARA CON LOS MUNICIPIOS.

El Municipio en México, es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia regido por un Ayuntamiento y que a su vez construye la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.⁴⁵²

Las reformas realizadas en 1994, al artículo 115 Constitucional están encaminadas a impulsar y brindar atención a una política de descentralización de la vida nacional, lo cual ha contribuido a la disminución de los efectos de un modelo político de decisiones centralizadas. Actualmente, el municipio tiene potestad para desarrollarse, implementar procesos administrativos; buscando siempre nuevas formas de cooperación y participación de la ciudadanía, la participación de otros Municipios, e inclusive de los gobiernos de otros Estados; etcétera.

Todos estos aspectos importantes en el proceso de vigorización de la propia autonomía política municipal, requieren del fortalecimiento hacendario, entrañando para ello la adopción de nuevas responsabilidades administrativas por parte del Ayuntamiento. Con la reforma al 115 el ejercicio de la actividad hacendaria municipal ha implicado la necesidad de implementar nuevas estructuras administrativas, así como la adaptación de técnicas y procedimientos acordes a las normas que regulan la vida del Municipio.

Una de esas técnicas es precisamente la Contabilidad Municipal, la cual constituye quizás, el principal instrumento que auxilia a la administración para formular la Cuenta Publica Municipal mensual y anual; además de

⁴⁵² DE LOERA BALLESTEROS, Aymeé, *Controversia Constitucional, Instrumento Jurídico de los Municipios Mexicanos*, Revista, "Política, Gobierno y Derecho, Nuevo Municipio", págs. 25-27.

reflejar la actividad hacendaria.

La realización de las funciones del Municipio se traducen a través de la administración, en resultados, en hechos cuantificables; por ello se puede afirmar que la Cuenta Pública; es el documento mediante el cual las autoridades Municipales, tienen la obligación Constitucional de someter a las legislaturas locales los resultados habidos en el ejercicio presupuestario de los ingresos, gastos públicos y sobre el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales.

El Marco Legal de la Cuenta Pública, comprende: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Planeación; Constitución Política Estatal, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, Ley del Órgano Superior de Fiscalización, Ley Estatal de Planeación, Ley de Administración Pública Municipal, Ley de Hacienda y por último Ley de Ingresos Municipales.

Los Municipios como ya se menciona, tienen la obligación de formular y presentar la Cuenta Pública a la Legislatura de su Estado, y que dichas legislaciones antes mencionadas, establecen en forma concreta, qué debe comprender la Cuenta Pública, cómo y cuando se debe presentar y quienes son las autoridades responsables de su formulación, así como de las operaciones e información que la misma debe comprender.

Las Constituciones locales de las Entidades Federativas consignan cuales son las facultades que competen a la Legislatura Local, tanto en materia estatal como en materia Municipal.

Entre las principales facultades que se le confieren al Poder legislativo y que además de tener ingerencia en la vida municipal, guardan una estrecha relación con la materia del tema en cuestión y que principalmente son: examinar y sancionar las Cuentas Públicas que los Municipios deben

presentarle, comprendiendo dicho examen no sólo el análisis de los resultados de los ingresos obtenidos y de las partidas ejercidas, sino también su exactitud y comprobación conforme a sus respectivos presupuestos, además de aprobar y decretar las leyes de hacienda y de ingresos municipales, autorizar a los ayuntamientos para que celebren empréstitos; así como legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos, entre otras.

Los Poderes Legislativos de los Estados, cuentan con una Ley Orgánica en la cual facultan a la Contaduría Mayor de Hacienda, como el Órgano de Apoyo del Congreso, para la revisión de las Cuentas Públicas. Una vez que este Órgano de Apoyo revisa todo lo concerniente a lo que el Ayuntamiento presentó, emitirá un dictamen de Auditoría al Congreso del Estado, a través de la Comisión respectiva a fin de que la misma disponga de los elementos para juzgar si procede la aprobación de la Cuenta Pública Municipal. Y si existieran irregularidades de carácter administrativo, se notificará a las autoridades municipales; cuáles son los trámites o documentos con que se regulariza la observación y si fuera de carácter grave e incluso pudiera tener elementos para convertirse en delito (peculado) se instrumentarán las formas legales y los procesos a que se deben someter quien o quienes resulten responsables.

Lo importante de este artículo, es que se percibe que existen irregularidades tanto en los Municipios al presentar su Cuenta Pública, como en los Poderes legislativos cuando aprueban Cuentas Públicas Irregulares y; que así como existen sanciones para Ayuntamientos, existe un instrumento jurídico que los Municipios tienen derecho de implementar cuando el Poder Legislativo de su Estado actué de manera arbitraria e ineficaz.

Es aquí donde los Municipios pueden promover una acción constitucional denominada CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL: que son

los conflictos de carácter jurídico que pueden surgir entre niveles de gobierno: entre la Federación y un Municipio; entre poderes y órganos del mismo orden, por ejemplo, entre el Congreso y el Ejecutivo de un Estado; y entre entidades del mismo nivel, por ejemplo, entre dos Municipios de Estados diferentes, y cuya resolución corresponde de manera directa y exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, el artículo 10 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Cuando un Municipio detecte que el Congreso de su Estado apruebe una Cuenta Pública a pesar de que existen pruebas de que hubo irregularidades en el manejo de los recursos de la Hacienda, podrá promover la Controversia Constitucional para invalidar el decreto publicado por el legislativo en el cual se aprobó la Cuenta Pública del ejercicio fiscal que se impugna.

Tenemos el caso que hizo un planteamiento en este sentido, el Municipio Río Grande, Zacatecas (expediente 12/2003), en el cual se promovió Controversia Constitucional en contra de la Legislatura, por la aprobación de la Cuenta Pública del año 2000, ya que se encontraron anomalías y actos de corrupción tanto en la anterior administración como en la Legislatura. Las autoridades promoventes consideraron que por cuestiones políticas y con el fin de encubrir a los responsables aprobó dicha Cuenta Pública con todo y las irregularidades que le hizo saber en tiempo y forma La Auditoría Superior del Estado, determinando que las autoridades responsables no pudieron comprobar mas de \$34'000.000.00.

Con este y otros casos existentes, se llega a la conclusión de que, si del examen que la Auditoría Superior del Estado realice con motivo de la fiscalización, aparecieran discrepancias entre las cantidades

correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiere exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, ni se hayan cumplido con los programas o planes propuestos, no debe aprobarse la Cuenta Pública. Ya que ésta no debe de ser votada políticamente, sino es necesario que los legisladores se ajusten a actos de legalidad y sustentar su decisión en elementos contables que la justifiquen.

Por lo que con este precedente, hoy en día los Municipios cuentan con un instrumento jurídico que les permita ir eliminando el círculo de corrupción y la ineficaz aplicación de las leyes relativas a la materia de estudio, y se debe entender que el principio de legalidad del acta de aprobación o no aprobación de las Cuentas Públicas deben de carecer de interés político o de negociación política, ya que ésto trae consigo la falta de credibilidad de la actividad municipal y pone en riesgo una eficaz gobernabilidad.

6.5 FACULTADES IMPOSITIVAS DE LOS MUNICIPIOS.

De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 115 constitucional, en nuestro país, los Estados, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativo, popular, y de su organización política y administrativa, el Municipio libre. Teniendo éste personalidad jurídica y libre voluntad para el manejo de su patrimonio, así como facultades reglamentarias para expedir sus bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Asimismo, los Municipios tendrán la facultad de coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos; además la libre administración financiera y la determinación de su régimen hacendario, así como la especificación de sus ingresos propios.

El Municipio, a raíz de la reforma de 1983, obtuvo su autonomía administrativa, la cual se consolidó a través de su facultad reglamentaria municipal.

El Sistema Competencial en México está fehacientemente definido dentro del marco constitucional.

Por lo que el Municipio en México se encuentra integrado a la estructura o esquema del Estado Federal, por ello, el Estado Mexicano se ha orientado, al menos de manera teórica, a la descentralización territorial.

En relación con lo que se expresó con anterioridad y en relación a la reforma de 1983, se llegó a calificar como el "renacimiento Municipal", las bases hacia "un nuevo Federalismo", y también, el "proceso de descentralización integral",⁴⁵³ ya que hoy en día vemos pocos cambios en el sistema de Distribución competencial en México.

⁴⁵³ *Ibidem*, pág. 168

La Autonomía Municipal en México

El Doctor José de Jesús COVARRUBIAS Dueñas, considera que, el Municipio en México no tiene ninguna materia propia, con carácter exclusivo, todas sus atribuciones son concurrentes. Únicamente tienen, a nivel constitucional, las facultades normativas que son:

- Los bandos de policía y buen gobierno
- Los reglamentos
- Las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones

Para ello, se dota a los Municipios de personalidad jurídica, pero estas facultades reglamentarias tendrán las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Entes Federados (apartado n, art. 115 constitucional).

Es por eso que las facultades o atribuciones Municipales se encuentran enclavadas en la concepción del Municipio, concebido como un Ente eminentemente administrativo, que obedece a la descentralización administrativa por territorio.⁴⁵⁴

-El Municipio, aunque no conforma parte del pacto federal, tiene una garantía constitucional de existencia como un Ente que debe integrar la conformación de los Entes Federados. Sin embargo, cada Ente Federado determina, sobre las bases del art. 115 C.M., las atribuciones que deberán tener los Municipios; pero como no existen criterios bien establecidos y definidos sobre los cuales se puedan trasladar las competencias

⁴⁵⁴ El Municipio no puede ser un organismo descentralizado por región porque la actividad del mismo no se restringe únicamente a prestar servicios públicos, sino que realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales; asimismo, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o Gobernador de los Ayuntamientos, que son cargos de elección popular directa. V. GERALDO VENEGAS, Rubén: *"Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros"*, Premio Estudios Municipales 1986, C.E.N.E.M., Sría. de Gobernación, México. Pág. 22. Además, ROBLES MARTÍNEZ considera que el Municipio puede descentralizarse con autonomía, V. ROBLES MARTÍNEZ: *"El Municipio"*, Porrúa, México, 1987.

concurrentes, es muy difícil afirmar que los Municipios en México tengan las atribuciones mínimas que les señala la Constitución.

-El Ente Federal, de carácter autónomo, debe ejecutar esa distribución competencial, a través de un proceso de descentralización, bajo el principio de colaboración⁴⁵⁵ y coordinación competencial.

-El bloque de competencias mínimas establecidas a los Ayuntamientos, señala la Constitución que serán ejercidas "con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes" (apartado III, art. 115 C.M.).

Por lo anterior, considero que los Municipios tienen competencias concurrentes con la Federación y con los Entes Federados, derivándose de éstas, sus competencias específicas.

El Sistema de Distribución Competencial

a) Las competencias municipales concurrentes con la Federación y los entes federados

Son todas aquellas atribuciones que se establecen dentro del texto constitucional para que, de manera expresa, simultánea y concurrente, sean ejecutadas por los tres niveles de administración pública. Así tenemos las concurrencias en las materias de:

- Educación
- Administrativas y de Promoción Económica
- Adquisición de bienes
- Instrucción cívica y militar
- Hacienda pública

⁴⁵⁵ ORTEGA LOMELÍN, V. *op. cit.*, págs. 385-408 Y QUINTANA ROLDÁN, Carlos: "Principales Consecuencias jurídicas al Artículo 115 Constitucional", en "Revista Estudios Municipales", No. 15, Mayo-Junio de 1987, C.E.N.E.M. pág. 173-193.

- Elecciones
- Planeación, Urbanismo y habitación popular.⁴⁵⁶
- Ecología
- Asentamientos humanos.
- Seguridad pública
- Trabajo
- Religión
- Salud

b) *Las competencias municipales concurrentes con los entes federados*

- Electoral
- Reglamentarias
- Servicios públicos⁴⁵⁷
- Hacienda

Es importante, dejar muy bien establecido, que las Legislaturas de las Entidades Federativas, serán las facultadas para emitir la legislación aplicable para que éstas materias que son materia de coordinación sean legisladas, como son la prestación de los servicios públicos, de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto, panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, de manera enunciativa.

Sus características, son:

⁴⁵⁶ Los Municipios, según determinen las leyes respectivas federales y de los Entes Federados, podrán formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas (apartado V del art. 115, en relación al apartado III del art. 27 C.M.). Todas estas atribuciones, en la práctica, ni tan siquiera el 5% de los Ayuntamientos en México tienen la capacidad de ejecutadas.

⁴⁵⁷ Los servicios públicos son de agua potable y alcantarillado; alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto; panteones, rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; se considera que este es el haz competencial mínimo que deben cumplir todos los Municipios de México, lo cual no es posible, debido a las condiciones económicas precarias de la hacienda Municipal. Asimismo, estas competencias serán determinadas por las legislaturas locales conforme a las condiciones territoriales, socioeconómicas y a su capacidad administrativa y financiera (Apartado III del art. 115 C.M.).

-Se hace extensivo el traslado de dichas posibilidades a todos los Entes Municipales que integran México. Es un mandato de orden constitucional.

-Son atribuciones que se ejercerán en concurso con los Entes Federados.

- Cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes, les serán otorgados los mencionados servicios públicos.⁴⁵⁸

En relación a las facultades impositivas, legalmente no se tiene reconocida alguna, ya que con las que cuenta actualmente son las que se derivan de los Convenios de Coordinación Fiscal, que se suscriben con la Federación y su Entidad Federativa, el cual le deriva facultades impositivas-coactivas, generadas de impuestos Federales y Estatales, así como los recargos que se ellos se generen, los cuales serán enterados a la entidad Federativa y a la Federación.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, pág. 171.

CONCLUSIONES GENERALES Y PROPUESTAS

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Federalismo en México es una mera declaración formal, no es un producto de un proceso social histórico propio, de ahí que se considere que no existe tampoco un Federalismo Administrativo, en la práctica constitucional, ya que nuestro sistema federal es de forma, pero centralizado de facto.

SEGUNDA. De acuerdo a la evolución de las normas rectoras del país, hemos evidenciado que las facultades que han ejercido los gobiernos han sido centralistas, ejercidas de forma exorbitantes y han debilitado el sistema nacional ya que en el estado en que se encuentran las cosas en estos momentos en México es de contradicción: por un lado, se mantienen las formalidades constitucionales, que hablan de que los Estados son libres, independientes y soberanos en su régimen interno y que los Municipios gozan de autonomía y libertad para administrar sus respectivas haciendas públicas.

TERCERA. México, al haber hecho suyo al federalismo, adoptó sus propias características con sus instituciones jurídicas propias, la organización de los poderes formales y de los entes territoriales constitucionalmente federalista, pero en la práctica se desarrolla de una manera centralista; hoy en día se percibe que quedo en anhelo romper con el centralismo impuesto y heredado por la Monarquía Española, lo cual ha impedido el desarrollo del país.

CUARTA. En dicho devenir, no hemos tenido, ni en el siglo XIX, XX, ni en el actual, un modelo económico propio, políticas públicas administrativas, ni fiscales, que nos permitan revertir el proceso centralizador del país, por el contrario, de acuerdo a los estudios, análisis y datos obtenidos en el presente

estudio, podemos evidenciar que el Federalismo administrativa y el Federalismo Fiscal no existen en México.

QUINTA. Los criterios constitucionales, legales y jurisprudenciales al tema fiscal hacendaría y de Federalismo administrativo, son contradictorios o favorecen las facultades centralistas que ejerce la Federación, no se diga los criterios de quienes han ostentado el poder, los cuales han impuesto los que consideran convenientes, sin tomar en cuenta a las Entidades Federativas, ni a los Municipios, es decir, a los entes federados, por tanto, se siguen aplicando criterios centralistas, lo cual ha impedido el desarrollo y consolidación de México como Nación. La concentración de facultades se suscribe cada año a la luz de la Constitución y a favor de la Federación, por la vía de la Coordinación entre Federación y los Estados, esto en materia hacendaría y financiera a fin de obtener recursos económicos para su desarrollo, ya que representa el noventa por ciento de sus ingresos. Baste señalar que la Federación reparte a los Estados aproximadamente el veinte por ciento del total de lo recaudado y éstos a su vez, tienen la obligación de asignarlos estos recursos un veinte por ciento del cien por ciento que se le asignó para los ciento veinticuatro Municipios de la Entidad. Esto se traduce en lo siguiente: De cada peso recaudado, ochenta centavos son para la Federación, dieciséis centavos para los treinta y dos Estados (incluyendo al Distrito Federal) y cuatro centavos para los más de dos mil Municipios. Es importante reconocer que los Estados y Municipios reciben fondos económicos de programas nacionales de apoyo como son de: Salud, Seguridad Pública, Desarrollo Social, Asistencia Social, entre otros, mismos que vienen etiquetados, condicionados y sujeta su aplicación a ciertos lineamientos fijados por la Federación, por lo que solo se aplicarán a servicios públicos, infraestructura social, desarrollo humano, vivienda popular, servicios médicos, inversión pública, limitando la facultad discrecional de ejercicio para las necesidades que se tengan en otras áreas.

SEXTA. Es por lo anterior, que si analizamos los marcos normativos, a la luz de el centralismo económico, político, financiero, cultural, educativo, religioso y social que existe en el Distrito Federal, respecto de la República, al igual, el de Guadalajara en relación a Jalisco, podemos concluir, que también existe un centralismo en las capitales de los entes federados respecto de su ente y de la cabecera municipal con referencia a las localidades dentro del propio municipio, esto es, existe un centralismo en cadena, no un federalismo.

SÉPTIMA. De lo anterior, se evidencia la necesidad de realizar un pacto federal, que sea integral y en el cual participen todos los sectores, clases sociales, entes territoriales y la ciudadanía, ya que si queremos crecer, debemos exigir una revisión de nuestros postulados para hacer imperar la justicia social y una mejor distribución de la riqueza pública, para que las cargas y los beneficios en su construcción, sean más equitativos que los que hasta ahora se han manejado.

OCTAVA. Así, derivado de un pacto federal, iniciaremos una verdadera descentralización administrativa, con una nueva delimitación de competencias, redistribución de facultades a los diversos entes territoriales, un modelo económico, políticas públicas y fiscales bien definidas sobre las cuales se pudiese insertar un verdadero Federalismo Administrativo en México. No fundir, no separar, sino articular, ya que no debemos olvidar que los postulados del federalismo son el tener una Nación libre e independiente, la suscripción de un pacto de unión, para un fin común, dando a cada uno, en forma simultánea, cohesión y autonomía.

NOVENA. Es importante reconocer que la mayoría de los tratadistas constitucionalistas coinciden en señalar que en el Estado federal debe existir, por la naturaleza misma que le dio origen en nuestro país y porque la estabilidad social, económica y social así lo permite; y, que con la sola

propuesta de llevar a cabo una amplia y efectiva descentralización administrativa del poder público, bien sea que se imponga la soberanía interna a los Estados miembros; bien sea que solamente se les reconozca una mera autonomía administrativa y financiera para su gobierno interior.

DÉCIMA. Es evidente la conveniencia de un diseño constitucional más actualizado y acorde a la nueva situación: fortalecer al país, requiere vigorizar a los Estados; el todo es siempre más sólido en la medida en que lo sean las partes que lo integran. No se trata de una concesión generosa, sino de una devolución obligada; federalizar es rescatar.

PROPUESTAS

1. Convocar a un nuevo pacto federal a la Federación, todas las Entidades Federativas, a efecto de iniciar una descentralización con una nueva delimitación de competencias, redistribución de facultades a los diversos entes territoriales, un modelo económico, políticas públicas y fiscales bien definidas sobre las cuales se pudiese insertar un verdadero Federalismo Administrativo en México. No fundir, no separar, sino articular, ya que no debemos olvidar que los postulados del federalismo son el tener una Nación libre e independiente, la suscripción de un pacto de unión, para un fin común, dando a cada uno, en forma simultánea, cohesión y autonomía. Todo ello para lograr una mejor distribución de ingresos entre Federación, Estados y Municipios.
2. Poderes de hecho y de derecho, entes territoriales, partidos políticos, ciudadanos y demás actores y agentes políticos en México, para planear una mejor distribución del ingreso fiscal entre la Federación y Estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento del Federalismo.

3. Definir un modelo económico de país, que tenga como fin dotar de más recursos económicos a los Estados y a los Municipios fortaleciendo a éstas dos instituciones públicas pilares del país; y, sobre él establecer una verdadera planeación nacional, con objetivos, metas, evaluación y demás estrategias muy bien definidas.
4. Establecer las políticas públicas como el adelgazamiento de las facultades de la Federación, eliminando algunas de las que tiene expresas y pasándolas expresamente a los Estados.
5. Una vez definido lo anterior, se deberá de establecer las políticas fiscales-administrativas para la redistribución de competencias o en su caso que se elimine el término constitucional que se refiere a “exclusión de los Estados”, de manera que puedan optar, en cualquier momento, por lo que les convenga, lo que les permitirá, mantener la exclusividad para cada ámbito de gobierno en determinadas materias, de acuerdo con la naturaleza de las funciones a cumplir, quedando las facultades residuales a favor de los Estados por ser éstos los suscriptores del pacto federal. Asimismo en forma complementaria, debe haber concurrencia, de forma tal que las instancias

federal, estatal y municipal participen, en sus respectivos ámbitos.

6. Se cubriría, así, una laguna constitucional, toda vez que la Ley fundamental sólo da facultades expresas a la Federación y a los Municipios; se perfeccionaría el sistema de facultades explícitas de cada ámbito gubernamental y se evitaría de tal suerte la arrogación de atribuciones por la Federación. La competencia legislativa tendría menor complejidad: de un lado, la regulación propiamente federal, y del otro, la relativa de los gobiernos de las entidades, que sería de aplicación local; además de mantenerse, conforme al artículo 124 Constitucional, la previsión que permite a los Estados ejercer las facultades no expresamente concedidas a la instancia federal, reconociendo como único límite el referente a las contribuciones especiales de la Federación, que expresamente se asignan con exclusividad a esa esfera de gobierno en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional.
7. Incluir en la legislación secundaria, la precisión de normas y procedimientos que den orden y coherencia al ejercicio de dicha potestad, de modo que, en paridad, los Estados convengan reglas para el disfrute de sus derechos particulares y adopten acciones

mancomunadas, para lo cual deberá de atenderse de manera gradual y, de ser necesario establecer mecanismos compensatorios que eviten, primero, efectos regresivos en la captación de los ingresos fiscales por parte de algunos Estados, y segundo, que otros adopten medidas que, aun soberanas, lleven a la insana competencia.

8. La reserva al ámbito federal como órgano regulador, y al local, el operativo, ya que suele impactar inmediatamente a la comunidad.
9. Una vez definido lo anterior, reestablecer las políticas fiscales y administrativas del país.

PROPUESTAS DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A efecto de guardar congruencia con las conclusiones y propuestas que resultaron del análisis llevado a cabo en la presente tesis sobre el tema *Por un verdadero Federalismo administrativo en México*, se hace un planteamiento de reformas de modificación y adición, a los artículos 73, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresándose además, la justificación a la modificación de los mismos.

En relación a la propuesta de reforma al artículo 116 Constitucional se pretende agregar un párrafo en el que se señale en forma expresa: Para la celebración de convenios en materia administrativa, en todo momento se deberá de respetar la soberanía de la Federación y de las Entidades Federativas, así como de la autonomía de los Municipios de acuerdo a lo previsto por los artículos 39, 40, 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los anteriores cambios pretenden ser la base para las reformas a las leyes secundarias respectivas. Solamente con una reforma de éste tipo se logrará el respeto a la soberanía de los Estados en nuestro país. Actualmente los recursos económicos que ingresan a los Estados vienen, como los vimos a lo largo de ésta investigación, etiquetados, es decir asignados y se les prohíbe a éstos gastar dichos recursos en otras áreas; lo que anula la soberanía que la propia Constitución de nuestro país les reconoce.

La Federación solamente podrá establecer contribuciones en aquellas materia que conforme al artículo 124, además de expresas, le estén encomendadas de manera exclusiva.

Para lograr un verdadero federalismo administrativo, una verdadera descentralización y un fortalecimiento estatal y municipal, se tienen que realizar cambios sustanciales y radicales.

En lo que respecta a la modificación al artículo 73 constitucional en cuanto a las facultades del Congreso de la Unión para legislar sobre la creación, de contribuciones ésta se transfiere en forma parcial a los Estados dentro de sus respectivos territorios, podrán establecer contribuciones en las materias no reservadas de manera exclusiva a favor de la Federación o los Estados, haciendo valer siempre su soberanía.

En la propuesta se plantea que la obligación de legislar ya no será facultad del Congreso de la Unión, sino de las Entidades Federativas, en relación a todo lo referente a la administración pública y que éste se descentralice a través de convenios de cooperación, esto es a través del *Federalismo cooperativo*.

Estos cambios en el campo administrativo, además a una descentralización equilibrada y sostenida, fortalecerán a los Estados y Municipios. Mientras no se den estos cambios tan sustanciales y radicales, no se logrará un verdadero federalismo administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed., Porrúa, 13ª Ed., México, 1997.

ANUARIO ESTADÍSTICO, Tomo II, SEIJAL-INEGI, México, 2002.

ARCE GARGOLLO Javier, *Contratos Mercantiles Atípicos*, Ed., Porrúa, 4ª Ed., México, 1997.

ARTEAGA NAVA Eliasur, *Derecho Constitucional*, Ed., Oxford, México, 2002.

BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo*. Ed., Porrúa, 5ª Ed., México, 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed., Porrúa, 12ª Ed., México. 1999.

CÁRDENAS GARCÍA Jaime, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, Tomo, Ed., Porrúa-UNAM, 18ª Ed., México, 2004.

CARPIZO Jorge, *Estudios constitucionales*, Ed., Porrúa-UNAM, 7ª Ed., México, 1999.

CARPIZO, Jorge, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, Tomo V, Ed., Porrúa-UNAM, 18ª Ed., México, 2004.

COVARRUBIAS DUEÑAS José de Jesús, *Historia de la Constitución Política de México (Siglo XX y XXI)*, Ed., Porrúa, México, 2004.

Constitución Política de 1917, H. Cámara de Diputados LII Legislatura, Ed.

COVARRUBIAS DUEÑAS José de Jesús, *La Autonomía Municipal en México*, Ed., Porrúa, 2ª Ed., México, 2004.

CRUZ COVARRUBIAS Armando Enrique, *Federalismo Fiscal Mexicano*, Ed., Porrúa, México, 2004.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Tomo XI, Ed., Porrúa, 5ª Ed., México, 2000.

Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Tomo XII, Ed., Porrúa, 5ª Ed., México, 2000.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas Ed., Porrúa-UNAM, 10ª Ed., México, 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Ed., Porrúa-UNAM, 3ª Ed., México, 2003.

GAXIOLA Jorge F., *Obras Escogidas*, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, 1ª Ed., México, 1999.

Gestión y Política Pública, Volumen XIII, Número 3, Varios Autores, Ed., CIDE, México, 2004.

HAMILTON A., MADISON J. Y JAY J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 2ª Ed., México, 2001.

HERNÁNDEZ-VELA Edmundo, *Directorio de Política Internacional*, Ed., Porrúa, 5ª Ed., México, 1999.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, Coordinador, *Manuales de Administración y Organización Municipal, Hacienda Pública Municipal*, Tomo 1, Banobras-INAP, México, 1997.

MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Origen, Evolución y Perspectivas del Federalismo Mexicano*, Ed., Porrúa-Facultad de Derecho, 1ª Ed., México, 2004.

OLIVEDE, Jaime, DEL RIO G., Ma. Eugenia, y NEGRETE, Juan M., *Vialidad del Federalismo en Jalisco*, Instituto de Estudios del Federalismo, 1ª Ed., México, 2004.

ORTEGA, Jorge, *Diagnóstico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa en la Evolución del Federalismo en México*, Ed., CIDE, 1ª Ed., México, 2004.

PALACIOS ALCOCER, Mariano, *Federalismo y relación intergubernamentales* 1ª. Ed., México, 2003.

RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, *Mexicano: Esta es tu Constitución*, Ed., Porrúa, 11ª Ed., México, 1997.

Revista Indetec, Federalismo Hacendario, Edición Especial Conmemorativa de los 30 Años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003.

Revista Indetec, Federalismo Hacendario, Núm. 133, Abril de 2003.

Revista Indetec, Federalismo Hacendario, Núm. 135,

Agosto de 2003.

Revista Indetec, Federalismo Hacendario, Num. 137, Enero de 2004.

Revista Indetec, Hacienda Municipal, Num. 85, Marzo de 2004.

SCHMELKES, Corina, *Manual para la Presentación de Anteproyectos e Informes de Investigación* (tesis), Ed., Oxford, 2ª Ed., México, 2002.

SERRA ROJAS Andrés, *Teoría del Estado*, Ed., Porrúa, 16ª Ed., México, 2003.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Ed., Porrúa, 15ª Ed., México, 1997.

SEVERO MALDONADO, Francisco, *Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac*, Instituto de Estudios del Federalismo, Prisciliano Sánchez, México, 2003.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, Ed Porrúa, 23ª Ed., México, 2002.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 14ª Ed., México, 1976.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa 32ª Ed., México, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, 11ª Ed., México, 2001.

ANEXOS

[ANEXO 1](#)

[ANEXO 3](#)

[ANEXO 5](#)

[ANEXO 6](#)