



DOCTORADO
INTERINSTITUCIONAL EN DERECHO

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN DERECHO

“FEDERELISMO FISCAL MEXICANO: ALCANCES Y PERSPECTIVAS”

Tesis

**Que para obtener el grado de
DOCTOR EN DERECHO**

Presenta

MTRO. HÉCTOR RAUL CASTRO OCHOA

Bajo la dirección del:

DOCTOR EN DERECHO JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

Morelia, Michoacán, diciembre de 2015

FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: ALCANCES Y PERSPECTIVAS

INDICE:

Introducción

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

1.1. Las Formas de Estado	1
1.1. A Estados Federales	4
1.1.A.a El origen de los Estados Federales	7
1.1.A.b La naturaleza del Estado Federal	8
1.1.A.c Clases de Estados Federales	12
1.2. Federalismo y descentralización	16
1.2.A Políticas de descentralización en América Latina	21
1.2.B La descentralización en México	25
1.3. El Federalismo en México	27
1.3.A Distribución de competencias	30
1.3.B Prohibiciones a las Entidades Federativas	34
1.3.C El Municipio	37

CAPÍTULO 2: REFERENCIA HISTÓRICA DEL

FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

2.1 Introducción	39
2.2 La Constitución de Cádiz	40
2.2.1 Las Cortes de Cádiz	41
2.2.2 Ayuntamientos y Provincias	43
2.2.3 Hacienda	45
2.3 La Consumación de la guerra de independencia	47
2.4 El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana	50

2.5 Recepción del Federalismo en México	52
2.6 La Constitución de 1824	53
2.7 La Constitución Centralista de 1836	59
2.8 Las Bases Orgánicas de 1843	61
2.9 El regreso al Federalismo	64
2.10 La Constitución de 1857	67
2.11 La Constitución de 1917	71
2.12 Las Convenciones Nacionales Fiscales	75
2.12.A La primera convención nacional fiscal	76
2.12. B La segunda convención nacional fiscal	78
2.12. C La tercera convención nacional fiscal	79
CAPÍTULO 3: SISTEMAS FEDERALES	
3.1 Introducción al tema	81
3.2. Suiza	89
3.2.A Breve reseña histórica	89
3.2.B Fundamento Constitucional del sistema federal	91
3.2.C Estructura federal actual	91
3.2.D Tipo de Federalismo	92
3.2.E Competencias Estatales, Federales y Municipales	92
3.2.F Poder Legislativo Federal	92
3.2.F.a La Segunda Cámara o Cámara Territorial Senado o Consejo Federal	94
3.2.G Nivel Cantonal	95
3.2.G.a Participación de los Cantones en la toma de decisiones a nivel Federal	96
3.2.H Nivel comunal o municipal	96
3.2.I Mecanismos democráticos	99

3.2.I.a	Iniciativa Popular en Suiza	99
3.2.I.b	Referéndum Facultativo	99
3.2.I.c	Referéndum Obligatorio	99
3.2.J	Distribución del gasto público	99
3.2.K	Federalismo Fiscal	102
3.3	Alemania	103
3.3.A	Breve Reseña Histórica	104
3.3.B	Fundamento Constitucional	106
3.3.C	Estructura Federal actual	107
3.3.D	Tipo de Federalismo	109
3.3.E	Principio de división de poderes	110
3.3.F	Distribución de competencias	110
3.3.F.a	Competencias Legislativas	110
3.3.G	Poder Legislativo Federal	113
3.3.G.a	El Bundestag	113
3.3.G.b	La Segunda Cámara:El Bundesrat	114
3.3.H	Reforma a la Ley Fundamental	115
3.3.I	Poder Ejecutivo Federal	116
3.3.J	Poder Judicial Federal	117
3.3.K	Los Länder	117
3.3.L	Mecanismos democráticos	119
3.3.LL	Distribución del gasto público	119
3.3.M	Federalismo Fiscal	121
3.3.M.a	Potestad Tributaria	122
3.3.M.b	Distribución de los ingresos derivados de diversas fuentes impositivas	

entre los niveles de gobierno	122
3.3.M.c Distribución de los ingresos derivados del impuesto sobre la renta de las personas físicas	122
3.3.M.d Distribución de los ingresos derivados del impuesto al valor añadido	123
3.3.M.e Distribución de los ingresos derivados de otros impuestos compartidos	123
3.3.M.f Ingresos exclusivos de cada nivel de gobierno	124
3.3.M.g. Compensación Financiera	124
3.4 Brasil	126
3.4.A Breve reseña histórica	127
3.4.B Fundamento Constitucional	129
3.4.C Estructura federal actual	129
3.4.D Tipo de federalismo	130
3.4.E Principio de división de poderes	130
3.4.F Poder Legislativo Federal	131
3.4.F.a Segunda Cámara	131
3.4.G Poder Ejecutivo Federal	132
3.4.H Poder Judicial Federal	133
3.4.I Competencias de los niveles de gobierno	133
3.4. Federalismo Fiscal	134
3.5 Argentina	137
3.5.A Breve reseña histórica	137
3.5.A.a La Constitución de 1853	139
3.5.A.b Reforma constitucional de 1994	139
3.5.B Fundamento constitucional	140
3.5.C Estructura federal actual	141

3.5.D Tipo de federalismo	141
3.5.E Nivel Federal	141
3.5.E.a Poder Legislativo Federal	141
3.5.E.a.1 Cámara de Diputados	141
3.5.E.a.2 Segunda Cámara	142
3.5.F Poder Ejecutivo Federal	143
3.5.G Poder Judicial Federal	145
3.5.H Las Provincias	145
3.5.I Los Municipios en Argentina	148
3.5.J Distribución de competencias	150
3.5.K Federalismo Fiscal	152
CAPÍTULO IV FEDERALISMO FISCAL MEXICANO	
4.1 Introducción al tema	155
4.2 Antecedentes que determinan el estado de la cuestión del Federalismo Fiscal Mexicano	156
4.3 Contexto actual	161
4.4. El Poder Tributario y su distribución en México	163
4.4.A Distribución del Poder Tributario en México	166
4.4.A.a Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Doctrina en México	167
4.5 La descentralización administrativa y centralización fiscal, incongruencia que inhibe el debido desarrollo de las Entidades Federativas y de los Municipios en México	173
4.6 Los principios de proporcionalidad y equidad en el Federalismo Fiscal Mexicano	175
4.6. A La Reforma constitucional de Junio del 2011, su relación con el Federalismo Fiscal Mexicano	177

4.7 Ingresos del Estado	182
4.7.A Ingresos no tributarios	183
4.7.B Ingresos tributarios o contribuciones	183
4.7.C Ingresos de la Federación	186
4.7.D Ingresos propios de las Entidades Federativas	188
4.7.E Ingresos propios de los Municipios	192
4.7.F Ingresos Federales transferidos a las Entidades Federativas	193
4.7.F.a El Gasto Federalizado	193
4.7.F.b Participaciones Federales	193
4.7.F.c Aportaciones Federales	196
4.8. Las relaciones fiscales intergubernamentales: El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	197
4.9 El gasto público en México	200
4.10 La Actividad Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios en México	201
4.10.A El carácter complementario de la Actividad Financiera del Estado	204
4.11 Planeación Democrática y su relación con la Actividad Financiera del Estado y por consiguiente con el Federalismo Fiscal Mexicano	205
4.12 Desigualdad territorial	208
4.13 La centralización fiscal como factor determinante en la desigualdad regional y comunitaria	213
4.14 Federalismo Fiscal y Gobernación Democrática	216
4.14.A Marco Constitucional y Legal en materia de participación ciudadana en México	218
4.15 Federalismo Cooperativo: Principios de solidaridad y subsidiaridad, inviabilidad de aplicación en México	220
4.15.A El principio de solidaridad	221

4.15.B El principio de subsidiaridad	222
Conclusiones y Propuestas	224
Bibliografía	232

RESUMEN

A casi cuatro décadas de la implementación de la Ley de Coordinación Fiscal se sigue manifestando la desigualdad territorial en los Estados y Municipios que integran el territorio nacional en México, siguen presentándose índices de pobreza y marginación que no han presentado reducciones significativas en contraste con otros países de América Latina. Los Estados y los Municipios en México dependen en su mayor parte de los ingresos que les proporciona la Federación, lo que ha inhibido su debido desarrollo al no contar con los recursos propios suficientes para la realización plena de su Actividad Financiera, por lo anterior es la Federación la que realiza casi de manera total la Actividad en referencia, misma que en un sistema federal debe ser realizada por los tres ámbitos de gobierno reconocidos por la Constitución.

La Hipótesis central del presente trabajo es la siguiente: *La incongruencia existente entre la distribución del gasto público en México y la captación de ingresos entre los niveles de gobierno es un obstáculo para el debido desarrollo de las entidades federativas y municipios al depender en su mayor parte de los recursos proporcionados por la federación lo que ha impedido unas relaciones intergubernamentales cooperativas que propicien el desarrollo.* El propósito es demostrar que el factor señalado incide directamente en que prevalezcan índices de pobreza y marginación que debieran de estar erradicados, por la falta de un crecimiento económico sostenido, así como la no materialización de planes de desarrollo acordes a las necesidades propias de cada región, lo anterior se debe en gran parte a que las entidades federativas y los municipios se han convertido en ejecutores del gasto corriente endeudándose continuamente por no contar con los recursos suficientes y unas relaciones intergubernamentales de subordinación hacia la Federación que impone y condiciona los recursos que asigna a las unidades subnacionales canalizándolos a gastos que anteriormente le

correspondían y debido a la descentralización de ciertas áreas hoy en día tales gastos competen a los estados miembros y a los municipios.

Palabras clave: Federalismo, Dependencia, Ingresos, Proporcionalidad, Equidad.

ABSTRACT

Almost four decades of the implementation of the law of Fiscal coordination is still expressing territorial inequality in States and municipalities that integrate the national territory into Mexico, still presenting indices of poverty and marginalization who have had significant reductions in contrast to other Latin American countries. States and municipalities in Mexico depend on most income provided by the Federation, which has inhibited their development due to not having the own resources to the full its financial activity realization, therefore is the Federation that maintenance is almost total activity in reference, that in a federal system should be carried out by three levels of Government recognized by the Constitution.

The central hypothesis of this study is as follows: *the existing inconsistency between the distribution of public expenditure in Mexico and the recruitment of income between levels of Government is an obstacle for the proper development of federal entities and municipalities depend on most of the resources provided by the Federation which has prevented a cooperative intergovernmental relationships that favour the development.* The purpose is to demonstrate that the designated factor directly affects that prevail poverty and marginalization should be scoured by the lack of sustained economic growth, as well as the non-materialization of development plans according to the needs of each region, this is due in large part to the States and municipalities have become executors of current expenditure continually borrowing by not having sufficient resources and intergovernmental relations of subordination to the Federation which imposes and determines the resources allocated to the sub-national units channeling them to expenses that above and due to the decentralization of certain areas today such costs fall to the Member States and the municipalities.

FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: *ALCANCES Y PERSPECTIVAS*

INTRODUCCIÓN

La evolución histórica del Estado Federal se interrelaciona con las raíces que le han dado origen en cada país que ha seguido esta forma de Estado por ende, son en conjunto, los hechos sociopolíticos y socioeconómicos factores que inciden directamente en su evolución y determinan la necesidad de cambios en la estructura funcional de los diversos sistemas federales adecuándolos a los nuevos paradigmas que enfrenta el derecho en la vida social. Son estos factores determinantes en la construcción del federalismo, ante la diversidad de los mismos ligada a aspectos históricos profundamente arraigados que han impuesto condicionantes a la dinámica de desenvolvimiento de cada sistema federal. Es por lo anterior que los sistemas federales requieren de adecuaciones o cambios al conjunto de preceptos constitucionales y legales que los estructuran y sistematizan para estar en condiciones de solventar los nuevos retos que el derecho enfrenta en la vida social.

La diversidad presente en los países que siguen el federalismo como su forma de Estado implica no sólo el aspecto cultural de los grupos sociales y la integración como alternativa de la marginación que hoy en día prevalece en algunos pueblos autóctonos. Se incluye la diferencia de las condiciones de vida presente en las diversas regiones y comunidades que integran su territorio esta característica se presenta con mayor énfasis en los países en vías de desarrollo que por lo general se encuentran en proceso de alcanzar su consolidación en materia democrática.

Es por lo expresado en los párrafos precedentes que el federalismo fiscal tiene un papel protagonista en las adecuaciones en mención, los países en vías de alcanzar su consolidación democrática, requieren el fortalecimiento de las unidades subnacionales en los ámbitos político y financiero, ya que los cambios requeridos implican por un lado la obtención de los recursos económicos suficientes para estar en condiciones de desarrollar su propia actividad financiera, por otro lado, la no dependencia económica entre los niveles de gobierno da como resultado un equilibrio en la distribución del poder entre los mismos, que se traduce en cuestionar

la voluntad del centro político a través de la segunda cámara, que al intervenir en el proceso legislativo sea capaz de: vetar proyectos de ley que no beneficien a los entes locales; en no aprobar indiscriminadamente nuevos impuestos a la Federación; en el proceso de reforma constitucional no aprobar aquellos proyectos que atenten contra el debido desarrollo regional o sean contrarios a la voluntad ciudadana de la población integrante del territorio correspondiente a su representación y, que participe en la presentación de proyectos de cambios a los textos constitucionales y legales dirigidos al logro de aproximaciones a mejorar las condiciones de vida de la población y por ende, al aumento en el grado de democracia alcanzada. Lo anterior requiere dotar de más facultades al Senado que apunten a un equilibrio entre los Estados miembros y la Federación que posibilite crear las condiciones necesarias en la materialización de planes municipales y estatales de desarrollo.

El federalismo fiscal en este sentido, es el instrumento idóneo para generar los cambios requeridos en modelos que han sido superados por los factores derivados de los hechos ya señalados que atañen directamente a la sociedad relacionados con la dinámica que requiere un sistema federal. En otro orden de ideas la eficiencia institucional y los procesos de integración deben ser capaces de contrarrestar la desigualdad existente en algunos países que siguen esta forma de Estado, es decir, si estamos en presencia de Estados Democráticos de Derecho, el federalismo no es solo una división político – administrativa sino factor de

cambio que apunta hacia la igualdad de oportunidades en lo individual y en lo colectivo de los miembros integrantes de la población como elemento esencial del Estado, y para hacer esto posible, en la promoción efectiva y material del desarrollo regional y comunitario en todo el territorio de Estado que incluya a todas las regiones y comunidades sin excepción.

El federalismo fiscal mexicano ha logrado algunos avances en la asignación de recursos a Estados y municipios, sin embargo, no han sido suficientes hasta hoy los logros obtenidos prevaleciendo el estado de la cuestión que se traduce en una amplia desigualdad en las condiciones de vida de la población, se presenta una dicotomía desarrollo – subdesarrollo entre los estados miembros y municipios, crecimiento económico en algunas regiones en contraste con pobreza y marginación en otras, grandes diferencias en municipios urbanos y rurales, no se pueden recaudar impuestos donde no se genera riqueza. Esta desigualdad no es compatible con el paradigma democrático, razón de más para buscar la adecuación financiera requerida por un sistema federal, en que los diversos ámbitos en que se ejerce el poder político sean partícipes de un proceso de desarrollo integral que no excluya ni a la más remota comunidad e incorpore a la diversidad étnica y cultural al proceso en mención mediante la planificación conjunta por los referidos ámbitos en que se ejerce la gobernación.

A partir de la década de los noventa se da un proceso de descentralización del gasto público, con el que se les dio más responsabilidades a las entidades federativas, dándose los resultados ya conocidos con un endeudamiento de las unidades subnacionales ya que más de la mitad del gasto público nacional es el que recae en las entidades federativas y en los municipios, incluyendo los recursos etiquetados a ciertas áreas y los no etiquetados, tomando en cuenta aquellos que reciben de la Federación como los que obtienen en ejercicio de las facultades que la propia Constitución les ha conferido. Lo que implica una afectación de las participaciones de estados miembros y municipios inhibiendo su debido desarrollo y poniendo de manifiesto la inequidad del sistema nacional de coordinación fiscal.

Es importante señalar que efectuar cambios en materia de federalismo fiscal implica montar el escenario requerido para la implementación de los mismos. Aumentar las responsabilidades en materia financiera a las Entidades federativas y a los Municipios implica el fortalecimiento constitucional y legal de preceptos directamente relacionados con el funcionamiento de un Estado democrático de Derecho. La relación federalismo democracia se basa en la interdependencia de ambos términos, no se concibe un federalismo compatible con regímenes dictatoriales o autoritarios y a su vez el mismo se convierte en un instrumento idóneo para la materialización del segundo de los términos señalados.

Dentro de los factores en mención podemos señalar los siguientes:

- a) El respeto a los lineamientos establecidos en la Constitución y en las Leyes así como a los convenios celebrados por México en materia de Derechos Fundamentales por los tres ámbitos de ejercicio del poder político. La materialización de medidas preventivas tendientes a evitar futuras violaciones a los mismos se relaciona directamente con la promoción efectiva y material del desarrollo económico y social en todas las regiones y comunidades del país.
- b) La Transparencia característica esencial de los Estados democráticos de derecho, elemento inherente a las democracias consolidadas, instrumento imprescindible en el combate a la corrupción, México como país en desarrollo en vías de consolidación requiere fortalecer los textos constitucionales y legales (federal y estatales) en relación con el derecho a la información, pues aún persisten áreas de opacidad en el desarrollo de la actividad gubernamental, lo que inhibe el desarrollo económico y social.
- c) La Rendición de cuentas, misma que es consubstancial a los Estados democráticos implica la capacidad institucional de sancionar a quienes ejercen el poder político mismos que tienen la obligación de informar, explicar y justificar cualquier acción gubernamental, las responsabilidades en las que se pudiera incurrir por cualquier desvío de poder en relación a

las funciones que les son encomendadas con fundamento en la Constitución y en las leyes correspondientes en relación con la acción realizada en pleno ejercicio de sus funciones, obligación de rendir cuentas no sólo ante funcionarios que forman parte de la estructura de un sistema de pesos y contrapesos, debiéndose incluir a los miembros de la sociedad integrante en cualquiera de los niveles de gobierno.

- d) La gobernación democrática que implica la participación ciudadana en la acción gubernamental en la solución de problemas de interés público, mediante la implementación de políticas públicas viables de aplicar, lo anterior implica agilizar la dinámica que en los tiempos actuales requiere el desarrollo económico. Este punto tiene que ver con la planificación en una relación vertical de abajo hacia arriba en los planes de desarrollo, a partir de los municipios hasta la Federación.
- e) El fortalecimiento de las instituciones políticas que haga posible la materialización funcional de un sistema federal, las Entidades federativas y su participación a través del Senado en los proyectos de presupuesto de egresos a nivel Federal y en la proyección de planes de desarrollo integrales y cooperativos entre los niveles de gobierno.

Los factores señalados y otros que se pudieran añadir a la lista corresponden a ejes temáticos transversales del federalismo de su debida aplicación e implementación depende el buen funcionamiento de un sistema federal, México en particular requiere el fortalecimiento del marco jurídico posibilitando su materialización. La repercusión de no aplicar los cambios requeridos se traduce en continuar con el estado de la cuestión que a casi dos siglos del establecimiento del federalismo en México ha prevalecido. El abordaje de los factores señalados rebasaría los objetivos del presente trabajo. México requiere de la democratización de sus instituciones para eficientar la materialización de un sistema federal que apunte a hacer realidad los principios de proporcionalidad y equidad en todo el territorio nacional.

Nuestro trabajo de tesis va dirigido específicamente a la búsqueda de soluciones viables al problema del ingreso y del gasto público entre los niveles de gobierno y las relaciones intergubernamentales entre los mismos: Federación, Entidades federativas y municipios, las adecuaciones que posibiliten la implementación de cambios en materia de federalismo fiscal. La Hipótesis central es la siguiente: *La incongruencia existente entre la distribución del gasto público en México y la captación de ingresos entre los niveles de gobierno es un obstáculo para el debido desarrollo de las entidades federativas y municipios al depender en su mayor parte de los recursos proporcionados por la federación lo que ha impedido unas relaciones intergubernamentales cooperativas que propicien el desarrollo.* El propósito es demostrar que el factor señalado incide directamente en que prevalezcan índices de pobreza y marginación que debieran de estar erradicados, por la falta de un crecimiento económico sostenido, así como la no materialización de planes de desarrollo acordes a las necesidades propias de cada región, lo anterior se debe en gran parte a que las entidades federativas y los municipios se han convertido en ejecutores del gasto corriente endeudándose continuamente por no contar con los recursos suficientes y unas relaciones intergubernamentales de subordinación hacia la Federación que impone y condiciona los recursos que asigna a las unidades subnacionales canalizándolos a gastos que anteriormente le correspondían y debido a la descentralización de ciertas áreas hoy en día tales gastos competen a los estados miembros y a los municipios.

En perspectiva el federalismo fiscal mexicano requiere adecuaciones al marco jurídico, unas relaciones intergubernamentales cooperativas entre los niveles de gobierno logrando avances hacia la materialización plena del federalismo a través de la planificación integral a partir de los gobiernos municipales en base a los principios de solidaridad y subsidiaridad, debido a la gran diversidad y desigualdad regional las entidades federativas y los municipios en México no aplican a un tratamiento homogéneo en la planificación de su desarrollo ni en los criterios en la asignación de las participaciones federales, los hasta hoy aplicados no han contribuido a disminuir los índices de desigualdad regional. El presente trabajo

FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: *ALCANCES Y PERSPECTIVAS*

CAPITULO I: MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 LAS FORMAS DE ESTADO

Las formas de Estado son las técnicas jurídicas que los Estados establecen en relación con su organización política y administrativa, con el objeto de eficientar el funcionamiento institucional y dar cumplimiento a la realización de los fines del Estado. Las técnicas jurídicas en mención son las que aplican a la organización, estructuración, legitimación y limitación del ejercicio del poder político, esto, cuando se trata de Estados democráticos de Derecho. Las dos formas de Estado son: el Estado unitario y el Estado Federal, en ambos casos los Estados que han optado por cualquiera de ellas, presentan matices diferenciales, es decir, no hay homogeneidad entre los diversos Estados unitarios o bien entre los federales pues intervienen en los mismos factores como el grado de centralización y el desarrollo democrático. Las confederaciones que han existido no son una forma de Estado.

Es el Estado la institución política que hace posible la realización de las funciones del derecho en la vida social, por tanto, la normatividad del ordenamiento jurídico ha de adaptarse a los nuevos paradigmas económicos políticos y sociales y culturales, quien ejerce el poder político debe adecuar la organización, estructuración y el funcionamiento del mismo promoviendo la realización de cambios al marco jurídico en mención, en la búsqueda por solventar los requerimientos faltantes en el mismo que hagan posible la adaptación en referencia. Las diversas formas de Estado han buscado de diversas maneras esa adaptación normativa en la búsqueda constante de dar cumplimiento a la evolución de los fines del Estado relacionados con las aspiraciones individuales y colectivas de los miembros integrantes de la sociedad, que evolucionan conforme la dinámica social y económica, por lo que han realizado cambios a su estructuración y organización, dando lugar a que las características de los diversos países varíen, el no aplicar los cambios progresivos o el grado de

aplicación implica el avance o retroceso en las aspiraciones de todo Estado democrático de Derecho.

El Estado Unitario se caracteriza por la concentración del poder político en un nivel único de gobierno, es decir, una sola organización y estructuración institucional. Se trata de la manifestación más básica y elemental de la máxima forma de expresión política que es el Estado, por ende, la soberanía no se subdivide, su Constitución sistematiza la estructura política y administrativa que en su conjunto deriva de un poder central, sin embargo, lo anterior no significa necesariamente centralismo, pues las funciones del Estado, pueden realizarse por órganos desconcentrados y, o descentralizados. Lo que dependerá si se trata de un Estado unitario centralizado, o bien, con cierto grado de descentralización.

Los nuevos requerimientos de las sociedades modernas han descentralizado el funcionamiento de los diversos órganos del Estado. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona¹ expresan: *Cierto que en un principio la centralización en el Estado nacional fue acentuada en extremo, pero se vino atenuado por diversos e interesantes procedimientos de desconcentración y descentralización, mediante los cuales se han delegado y trasladado atribuciones al plano local para una mejor eficacia administrativa y gubernamental, así como se han creado personas de derecho público o privado para manejar de manera más adecuada importantes servicios.*

La evolución del Estado a través de la historia se ha dado de inicio en una directriz hacia la centralización misma que se vio fortalecida con el Estado de bienestar, las condiciones de vida en lo económico y social favorecieron el control político y administrativo por el centro político, el crecimiento demográfico, la necesidad de eficientar el funcionamiento institucional ha dado lugar a procesos de descentralización en los Estados independientemente de su forma de organización política – administrativa. La centralización es independiente de la forma de Estado, intervienen los factores sociopolítico y socioeconómico que

¹Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, primera edición, México D.F., Ed. Porrúa, 1999, p. 244.

históricamente han favorecido las condiciones para el grado de centralismo o descentralización en estados unitarios o federales.

En afirmación de Hans Kelsen²: *Los Estados históricos, esto es, los órdenes jurídicos positivos de cada Estado, no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales.*

Las palabras del distinguido jurista aplican a estados federales y unitarios en ambos casos se requiere la presencia de instituciones con carácter centralista que fortalezcan y preserven la unión además de la necesidad de contar con las que por sus propias características requieren de los procesos de descentralización para que la población en su totalidad sea receptora directa de la aplicación de los fines esenciales del Estado.

Dentro de las ventajas que desde el punto de vista político ofrece la descentralización expresa Georges Burdeau³: *Políticamente la descentralización puede invocar el apoyo que aporta al Poder y el provecho que de ella saca la libertad. El hecho de que se puedan reunir estos méritos aparentemente contradictorios prueba que Poder y libertad no son antagónicos y que la descentralización es un medio de conciliarlos.*

La distribución institucional implica el fortalecimiento de los gobiernos locales siendo en este sentido un proceso de democratización llevado a todas las regiones y comunidades del territorio de Estado, los habitantes de las mismas reciben los beneficios de la interacción con un gobierno más conocedor de sus necesidades y aspiraciones.

² Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Traducción: Legaz Lacambra, Luis, México, UNAM: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, ed. Coyoacán, 2004, p. 215.

³ Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia. El Estado. Las formas de Estado*, Traducción: Brunilda Gordon, primera edición, México DF., Tomo II, Volumen II, ed. UNAM, 1985, P. 64.

Desde el surgimiento del federalismo como forma de estado ha dado lugar al debate no sólo por su implantación como tal en contraposición al estado unitario, además la polémica subsiste en relación a la clase de federalismo a implementar, caracterizándose este punto por la gran diversidad de estados federales en cuanto a su funcionamiento como tales, esto se debe a la diversa evolución de los hechos socioeconómicos y sociopolíticos que han dado lugar a acontecimientos históricos determinando el grado de avance en materia democrática que en los diversos estados federales prevalece en la actualidad. La doctrina federalista ha evolucionado, el concepto de federalismo, debe dar respuesta a el nuevo contexto actual en el cual se exterioriza su funcionamiento, como modelo de estructura política y administrativa, ha sido el instrumento idóneo para avanzar a la consolidación de un Estado democrático de derecho, la delimitación que implica la distribución del poder, atribuciones y funciones de las instituciones de las diversas materias en sus respectivas circunscripciones, lo que sin duda ha sido un avance en los países que han optado por esta forma de Estado.

La palabra federalismo proviene del latín *foedus ãris* su acepción expresa tratado, pacto, alianza, // (poét.) leyes reglas⁴

Ligas, Alianzas y Pactos: En épocas de invasiones y confrontaciones bélicas era común este tipo de uniones de estados no teniendo de origen un propósito de integración permanente, las ligas, las alianzas y los pactos entre los pueblos de la antigüedad nos traslada hasta siglos anteriores a nuestra era no se consideran una forma de Estado. Sin embargo pudieron constituir antecedente para futuras unidades políticas dadas las características de compatibilidad de tradiciones comunes y territorios vecinos.

1.1. A ESTADOS FEDERALES

Ha sido bien señalado por George Burdeau⁵: *De la desproporción entre las exigencias del mundo moderno y el sentido y las posibilidades de los Poderes Nacionales, es de donde ha nacido la idea federal.*

⁴ Breve Diccionario de Latín – español, Julio Pimentel A., México, ed. Porrúa, 2006.

El Estado justifica su razón de ser por la realización de sus objetivos y fines como institución política en relación directa con su población misma que se integra por elementos divergentes que a través de la integración de los grupos humanos receptores de los mismos convergen en fines generales y en objetivos diversos o fines específicos. Los primeros implican que el Estado debe garantizar los derechos públicos subjetivos en la totalidad de su territorio y los segundos que debe crear en cada parte componente del mismo las condiciones requeridas que posibiliten el primer punto descrito.

En palabras de George Jellinek en relación al Estado Federal: *El Estado Federal es un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estatista de los Estados miembros. Se trata de una unión de derecho público entre Estados, los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen, cuyos participantes son los Estados mismos, de suerte que en conjunto son soberanos, o mejor, cosoberanos, en tanto que tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones.*⁶

Para Jellinek los Estados miembros del Estado federal son Estados no soberanos sin embargo, la Constitución les atribuye a los órganos supremos de poder de estos, y, por consiguiente, a ellos mismos una participación mayor o menor en la soberanía, en el ejercicio del poder del Estado.⁷ Esta concepción que distingue entre Estado soberano y no soberano que hoy en día sigue teniendo aplicación tiene raíces como el mismo autor alemán señala en G. Meyer⁸, siendo de las teorías más aceptadas para la explicación del Estado Federal.

⁵ Burdeau, Georges, op. cit., p. 187.

⁶ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Traducción: De los Ríos, Fernando, 1ª. Edición en español, México: Fondo de Cultura Económica, 3ª. Reimpresión, 2012, pp. 662 y 663.

⁷ Idem.

⁸ La distinción entre Estado soberano y no soberano fue aceptada por vez primera para la doctrina de las modernas relaciones federales por Meyer, *Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung*, 1872, pp. 2 ss. Puede ser considerada la teoría más difundida para la explicación del Estado Federal. Citado en Jellinek Georg, op. cit. p. 663.

La definición del Estado federal proporcionada por Jellinek pone de manifiesto su convicción acerca de la naturaleza del Estado Federal, atribuyendo la soberanía al conjunto de los Estados miembros y no a cada uno en particular.

En la unidad del Estado federal se manifiesta la soberanía del mismo, los estados miembros participan de la misma al intervenir en la voluntad del centro político a través de las legislaturas locales y contar en el Congreso Federal con una Segunda Cámara que represente los intereses de los Estados miembros, las facultades de este órgano de representación territorial son establecidas por la Constitución Federal y varían en relación con el grado de democracia alcanzada de cada país que tenga establecida esta forma de Estado.

El federalismo es la forma de Estado que organiza, estructura y sistematiza el ejercicio del poder político en un poder central: Federación y los Estados federados. Siguiendo a Elazar⁹ *el federalismo se define como la combinación de gobierno compartido y gobierno autónomo.*

Un gobierno compartido implica el ejercicio del poder político por los Estados miembros en su conjunto, mismos que forman la Federación y los Estados miembros por separado en el que cada uno ejerce su autonomía conforme el grado de la misma que les conceda o reconozca la Constitución Federal.

La Constitución Federal distribuye y organiza los ámbitos competenciales de los niveles de gobierno que la misma reconoce, la autonomía de las unidades subnacionales estará siempre limitada por la Constitución en mayor o menor grado, anteponiendo los intereses de la Unión a través de los mecanismos jurídicos que la fortalezcan a los beneficios particulares de los diversos ámbitos de ejercicio del poder político.

Los Estados Federales presentan entre sí grandes diferencias y algunas similitudes empero, no hay dos sistemas federales idénticos lo que no exime que se presenten elementos comunes a todo estado federal, que la doctrina

⁹ Elazar, Daniel J. *Exploración del Federalismo*, Barcelona España, ed. Hacer, 1990, p.32.

especializada ha considerado para ubicar a los diversos grupos de países federales en base a ciertos criterios clasificatorios.

1.1.2. A. a EL ORIGEN DE LOS ESTADOS FEDERALES

Los primeros Estados federales como es bien sabido fueron uniones de Estados que en un principio obedecieron a intereses comunes: la defensa de su territorio, la ampliación territorial o bien, por contar con raíces históricas y tradiciones comunes, generalmente las uniones en referencia se daban entre territorios vecinos por intereses análogos, la unión de estados establecía nuevos derechos y obligaciones para cada miembro, a diferencia de una confederación los estados renuncian a su soberanía en lo individual para ser soberanos en unión con todos los estados miembros de la Federación. Su organización política y administrativa se fundamenta en una Constitución Federal.

Los Estados Federales surgieron de Confederaciones de Estados como ejemplo se pueden citar entre otros el federalismo norteamericano que en sus inicios fue una Confederación formada de la unión de las trece colonias con el objeto de crear un frente común para defenderse de los abusos de Inglaterra, en Europa el federalismo alemán y el suizo entre otros partieron de intereses comunes preservando su autonomía la unión de los Länder en Alemania pronto daría cuenta de las ventajas que presentaba la unión adoptando esta forma de estado con una nueva Constitución que fundamenta el pacto federal. En Suiza los diferentes Cantones se unieron en una Confederación y de igual manera pasaron a formar parte de los Estados Federales, siendo un ejemplo característico de la integración de la diversidad.

Otros países han adoptado el federalismo como forma de estado tomando como modelo a los primeros Estados Federales que surgieron a partir de las Confederaciones, países con una tradición jurídica diversa, tal es el caso de los federalismos latinoamericanos: México, Argentina, Brasil y Venezuela, sin embargo, el federalismo está relacionado con la democracia, de tal manera que existe una interdependencia entre ambos términos en este sentido los resultados

se presentan dispares debido a la diferencia en el grado de democracia alcanzada. Por lo anterior los Estados Federales de América Latina y otras partes del mundo que hoy en día enfrentan problemas por no haber alcanzado su consolidación democrática: inequidad en la distribución de los ingresos y del gasto público presentando avances en sus economías en contraste con altos índices de desigualdad entre la población, requieren cambios en sus textos constitucionales y legales para eficientar la materialización del federalismo.

1.1. A. b. LA NATURALEZA DEL ESTADO FEDERAL

La naturaleza del Estado Federal implica: la autonomía y no la soberanía de los gobiernos locales, la Carta Europea de la autonomía local¹⁰ define a la misma: *“Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”*¹¹

El concepto anterior de autonomía local es inherente a la naturaleza de todo Estado Federal, dentro de los elementos de la definición se encuentran el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales, es un derecho que para su materialización plena requiere de la capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de sus asuntos públicos, la capacidad en referencia aplica a entidades locales solventes y no dependientes, que los gobiernos locales sean capaces de obtener por sí mismos la mayor parte de sus ingresos para estar en condiciones de fortalecer el principio democrático de la igualdad de oportunidades entre la población integrante de su circunscripción política. El concepto hace mención que todo dentro del marco de la Ley, lo que lleva implícita la subordinación a la Constitución empero, la Carta Fundamental debe garantizar lo anterior de lo contrario se deben adecuar los preceptos de la materia para hacer

¹⁰ CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMIA LOCAL. Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985.
Disponible en: www.seap.minhap.es/dms/es/areas/...local/...aeuropeos/carta europea.pdf

¹¹ Carta Europea de la Autonomía Local Parte I, art.3.

realidad el objetivo primordial de todo Estado democrático de derecho: el beneficio de sus habitantes. Los poderes federales están presentes en todo el territorio de estado sin embargo, sus funciones están delimitadas en la Constitución Federal, intervienen en determinadas materias que competen a su jurisdicción, es en los gobiernos locales y municipales en donde los habitantes encuentran una respuesta a sus problemáticas regionales y locales.

En relación al principio de autonomía: en España el pleno del Tribunal Constitucional estableció en la sentencia: STC/1981, de 2 de febrero (Caso "L.R.B.R.L.")¹² Una precisa interpretación en relación con la autonomía de las unidades subnacionales del país en referencia:..... *B) El segundo razonamiento versa «sobre el concepto de autonomía de los entes locales reconocida y garantizada por los arts. 137, 140 y 141 de la Constitución». Se mantiene la posición de que la autonomía de un ente se caracteriza por el requisito de estar dotado de competencias que reúnan las notas de exclusividad y decisoriedad, pues la autonomía no es sino autodeterminación, determinación libre en cuanto a la actuación dentro del marco del Ordenamiento Jurídico, libertad de determinación que no es posible si la competencia a ejercitar no decide el asunto o lo hace condicionada a otra intervención, aunque sin perjuicio, naturalmente, de la existencia de técnicas de control de legalidad.*

De lo anteriormente señalado se advierte la limitación de la autonomía por el ordenamiento jurídico, competencias exclusivas y facultad de decisión que no deben en ningún caso contravenir a la Constitución.

Es importante señalar la naturaleza del Estado Federal para comprender la ubicación de los sistemas federales que en su organización y funcionamiento son diversos, no existen dos sistemas federales idénticos, lo que no exime la presencia de elementos en común lo que ha dado lugar a su agrupación de acuerdo a criterios de clasificación señalados por la doctrina. Como bien señala

¹² S.T.C. 4/1981, de 2 de febrero (Caso "L.R.B.R.L.") en: <http://www.uned.es/dpto-derecho-político/s4.htm>

Carpizo¹³: *En principio un estado federal es similar a uno central: la unidad del estado es la Constitución, pero la estructura de esa ley fundamental es diferente: en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes de gobierno subordinados a ella pero que entre sí están coordinados.* De lo señalado por el distinguido académico se desprende un elemento característico de todo Estado federal: La unidad del Estado: La Constitución expresa como objetivo primordial la unidad de los Estados miembros y establece los mecanismos de cohesión entre los mismos, los Estados federados unidos aplican al ejercicio de su soberanía a través de la voluntad de sus habitantes ejercida por el Poder Constituyente originario o delegado.

De lo anterior se desprende un elemento relacionado con las líneas precedentes: la participación de los Estados miembros en el proceso de reforma o de adiciones a la Carta Fundamental, que la misma debe garantizar, por lo general se establece el mecanismo de participación a través de los parlamentos o congresos locales y en algunos casos directamente por el gobierno local.

La existencia de por lo menos dos órdenes de gobierno reconocidos por la Constitución: un poder central y los poderes locales subordinados ambos a la Ley Suprema que limita su ejercicio en base al principio de la división de poderes, delimitando sus respectivas competencias. Generalmente se trata de Estados democráticos de derecho siendo los únicos compatibles con un sistema federal. La Constitución a lo largo de sus preceptos lleva inmersos los principios que establecen no sólo la estructura y sistematización del Estado Federal incluyendo la normatividad referente a la legitimación y limitación del ejercicio del poder político correspondiente a los niveles que la propia Carta Fundamental reconoce dentro del territorio de Estado.

La Constitución Federal faculta a los Estados miembros para otorgarse su propia Constitución, lo que les permite contar con autonomía política y

¹³ Carpizo, Jorge, *El federalismo en Latinoamérica*, 1ª. Edición, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973, p.

administrativa para su régimen interior sin contravenir en ninguno de sus preceptos lo establecido por la Ley Suprema.

En los sistemas federales es esencial la presencia de una Segunda Cámara que representa los intereses de los Estados miembros en el Parlamento o Congreso a nivel Federal.

Una característica esencial de los sistemas federales es la capacidad de los niveles de gobierno de obtener los recursos económicos suficientes para satisfacer el gasto público que les corresponde en este sentido no se incluye la dependencia económica de las unidades subnacionales de los recursos que le asigne la Federación o viceversa. Las relaciones intergubernamentales en un sistema federal son más de coordinación entre los niveles de gobierno y en su caso de cooperación entre los mismos, lo que no implica una relación jerárquica de subordinación entre estados miembros y Federación y en su caso los municipios en sus relaciones con los Estados y la Federación. De lo señalado en las líneas precedentes en relación con la naturaleza del Estado federal se concluye que un Sistema Federal:

- a) Sólo es compatible con los Estados democráticos de derecho.
- b) La autonomía de las unidades subnacionales estará siempre limitada por la Constitución que distribuye competencias entre los niveles de ejercicio del poder político.
- c) La Carta Fundamental debe establecer y señalar los mecanismos legales y constitucionales que impliquen la no dependencia financiera entre los niveles de gobierno.
- d) La Constitución debe garantizar la participación de los Estados federados en el proceso de reforma o adiciones al texto constitucional.
- e) Las relaciones intergubernamentales son de coordinación y cooperación, no de subordinación.

- f) Las Constituciones locales no deben contravenir a la Constitución Federal y establecer en sus lineamientos los mecanismos dirigidos a dar cumplimiento a la realización de los fines del Estado en relación directa con las aspiraciones individuales y colectivas de su población sin excluir a ninguna comunidad.
- g) Contar con una Segunda Cámara que represente los intereses de los Estados miembros y por consiguiente de los municipios que los integran.

En expresión de Ronald Dworkin¹⁴: *Ningún gobierno será legítimo si no adhiere a dos principios imperantes. Primero, debe mostrar igual consideración por el destino de todas y cada una de las personas. Sobre las que reclama jurisdicción. Segundo, debe respetar plenamente la responsabilidad y el derecho de cada persona a decidir por sí misma cómo hacer de su vida algo valioso.*

Como ya se ha señalado la democracia en la actualidad aplica a dos vertientes íntimamente relacionadas entre sí: el seguimiento a la promoción de cambios a los textos constitucionales y legales que posibiliten el aumento del grado de aproximación a la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento institucional que lleve implícito el desarrollo económico y social a partir de las comunidades más pequeñas que integran el municipio sin exclusión de ninguna.

1.1. A. c CLASES DE ESTADOS FEDERALES En relación a las clasificaciones del federalismo siguiendo a Schultze¹⁵: Respecto a las funciones u objetivos a nivel normativo se oponen:

a) El federalismo centrípeto, en pro de la meta de integración e igualdad de las condiciones de vida, versus b) el federalismo centrífugo, en función de la autonomía y diversidad de las condiciones de vida. El federalismo alemán es de

¹⁴ Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*, Traducción: Horacio Pons, 1ª. Edición en español, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 16

¹⁵ Schultze, R.O, "Federative", *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 21. Citado por: Nohlen, Dieter, *El Federalismo Alemán: su evolución hasta el presente y su reforma a futuro*, en: Valadés, Diego y Serna de la Garza José María: coordinadores, *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 229, p.p. 4 y 5.

tipo centrípeto. Su idea guía ha sido la integración y la igualdad de las condiciones de vida.

Respecto a la arquitectura político - institucional se oponen a) el federalismo intraestatal, que establece la división funcional de tareas según tipos de competencia y fomenta un proceso político basado en cheques and balances entre los niveles del Estado versus b) el federalismo interestatal, que establece el reparto de competencias según campos de política y la separación de poderes. El federalismo alemán es de tipo intraestatal probablemente junto con Austria el caso más representativo de este modelo. Vale añadir que las muestras más ejemplares del tipo de federalismo interestatal son Suiza, Canadá y Estados Unidos. Otras denominaciones para los sendos modelos son: Federalismo cooperativo (el caso alemán y federalismo dual (el caso de Estados Unidos).

Expresa Dieter Nohlen¹⁶: los criterios distintivos más importantes de tal clasificación son: primero, el tipo de participación de los estados miembros en la formación de la voluntad política de la Federación (confederación, unión). En caso del federalismo intraestatal, es decir, el alemán, la Cámara que de representación a los estados miembros de la Federación forma una suerte de Segunda Cámara, pues está constituida por representantes de los gobiernos de los estados miembros. En el federalismo interestatal, la Segunda Cámara es elegida por voto popular (por ejemplo el Senado de Estados Unidos)¹⁷.

El segundo criterio más distintivo atañe a la estructura de la Constitución financiera del federalismo. El federalismo intraestatal cuenta generalmente con una integración tributaria, idénticas tasas impositivas y compensación financiera vertical y horizontal. En el federalismo interestatal, sin embargo, se establece la

¹⁶ Nohlen, Dieter, El Federalismo Alemán: su evolución hasta el presente y su reforma a futuro, en: Valadés, Diego y Serna de la Garza José María: coordinadores, *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 229, p.p. 4 y 5.

¹⁷ Idem.

*competencia tributaria separada y competidora, así como tasas impositivas que varían de un estado miembro a otro*¹⁸.

Conforme los criterios señalados y conforme a la tradición jurídica de cada país que ha adoptado el federalismo como su forma de Estado. México en particular por sus condiciones socio económicas requiere crear las condiciones necesarias para reducir índices de desigualdad presentes en la población en todo el territorio nacional, a través de instrumentos directos de política económica, monetaria y fiscal, incluyendo en esta última cambios al texto constitucional y a los textos legales en materia de federalismo fiscal para estar en condición de posibilitar una materialización plena del sistema federal mexicano con directriz a la reducción de la desigualdad de las condiciones de vida de su población.

México no está en condiciones de dar seguimiento a un federalismo competitivo por la desigualdad que se ha señalado en el párrafo precedente, pero sí de dar seguimiento a un federalismo basado en la cooperación que implica una relación intergubernamental basada en éste principio y no en la dependencia casi total que inhibe el desarrollo estatal y municipal.

FEDERALISMO COOPERATIVO

El federalismo cooperativo implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente, cada uno en su zona competencial, poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines¹⁹.

El régimen de distribución de competencias no se discute; cada quien conserva las suyas. Pueden distinguirse dos tipos de cooperación: Federación-estados, en que cada uno, dentro de sus respectivas competencias, realiza proyectos en común. La cooperación horizontal se da exclusivamente entre los estados sin intervención de la Federación²⁰.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2001, p. 257.

²⁰ Idem.

Como su propia denominación indica, el federalismo cooperativo implica una distribución territorial del poder basada en la cooperación permanente entre la Federación y los Estados miembros. Su primer requisito es que las competencias en su mayoría sean concurrentes. En contraste con el federalismo dual en el que los ámbitos de la Federación y de los Estados miembros son independientes, cada uno dentro de su respectiva jurisdicción ejerce sus exclusivas competencias.

El federalismo cooperativo implica que la federación se fortalezca al elaborar el marco legal de las competencias. Lo que no implica centralismo, debido a la participación de los Estados miembros en el proceso legislativo mediante el senado o su equivalente como segunda cámara representando los intereses de los mismos.

En caso de que la Federación haya absorbido la mayor parte de las facultades legislativas los Estados miembros tendrían la ejecución de las competencias a su favor, lo que se traduce en una reducción de la Administración central en sus territorios, la ejecución material de competencias se realiza a través de órganos sectoriales en donde participan los dos niveles de gobierno, Federación y Estados miembros. Las características señaladas para el federalismo intraestatal van implícitas en el federalismo cooperativo, como ya se indicó sólo cambia la denominación.

FEDERALISMO CENTRALIZADO

En un federalismo centralizado: los poderes regionales y locales dependen totalmente de decisiones de alcance nacional tomadas por el poder central”, siendo a la par insignificante el impacto de los poderes regionales y locales en las decisiones políticas determinantes²¹.

Lo anterior aplica al Estado de la cuestión que prevalece en México quedando clasificado dentro del federalismo centralizado manifestándose por la

²¹ Fernández Ssegado, Francisco, *El federalismo en América latina*, Cuadernos Constitucionales México – Centroamérica, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 20.

gran cantidad de recursos económicos que pasan a formar parte de los ingresos de la Federación ante la dependencia financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios.

En materia tributaria la centralización se pone de manifiesto con las estadísticas que reflejan la desproporcionalidad en los ingresos obtenidos por las unidades subnacionales.

En México durante el siglo XX y lo que va del XXI se ha sostenido sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo anterior un incremento de la participación del gobierno federal en los ingresos del sector público, en detrimento de los estados y municipios. Este factor donde la Federación es la que obtiene la mayor parte de ingresos existiendo una desproporción con los captados por los estados y municipios implica una dependencia financiera casi total de los mismos del poder central. México se ubica dentro de los países que cuentan con un federalismo centralizado, un poder tributario centralista y la casi nula participación de las unidades subnacionales en decisiones trascendentales de todo lo que pudiera inhibir o fomentar su desarrollo ponen de manifiesto la ubicación en referencia.

1.2 FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización política y administrativa implica la materialización del ejercicio del poder político en los niveles de gobierno, con el objeto de efficientar el desempeño institucional, el ejercicio de la democracia y la integración en el proceso de desarrollo de regiones y comunidades sin excepción dentro del territorio de Estado. La descentralización aplica a dos vertientes: política y administrativa, la primera en el ejercicio del poder político involucra a dos instancias: La Federal y la Local, a estas dos unidades políticas les son reconocidos por la Constitución los tres poderes que las integran y que ejercen a través del desempeño institucional dentro de sus respectivas circunscripciones en las que se determinan los ámbitos competenciales fundamentados en la Constitución Federal.

El federalismo es compatible por sus propias características con la descentralización no implica que siempre estén en sintonía, es decir, el grado en que se manifieste dependerá del tipo de federalismo y del grado de consolidación democrática alcanzado por el Estado de que se trate. Por otro lado en la vertiente administrativa en referencia a la descentralización se asiste a los procesos democráticos de integración social con el acceso a las instancias institucionales que contrarrestan la desigualdad existente me refiero a la salud pública, la educación pública administración de justicia etc. y a los programas de integración ante la diversidad poblacional.

Lo anterior sin embargo, no impide que centralización y descentralización coexistan ya que en determinados ámbitos se requiere un fortalecimiento de la Federación que implica la unión de los estados miembros, razón de ser del federalismo, en palabras de Hans Kelsen²²: *La descentralización o articulación territorial de la comunidad jurídica, y, por tanto, la posibilidad de contenidos jurídicos diferentes para las distintas partes del territorio de la misma, pueden tener diversos grados, considerando con criterio puramente cuantitativo. En el dominio de la realidad jurídica la centralización y la descentralización no son nunca más que parciales, de modo que la articulación o descentralización refiérase únicamente a una determinada fase del orden jurídico, o, si se prescinde de eso, sólo a una determinada competencia; en este caso se trata de normas que regulan solamente determinados objetos. Finalmente podría pensarse también el caso de que la centralización y la descentralización alternasen sucesivamente dentro del mismo orden jurídico, como principios diferentes de organización. Naturalmente tampoco es imposible una combinación de estas tres posibilidades.*

Las raíces históricas de las naciones son elementos que han influido decididamente en el establecimiento de las condiciones del funcionamiento institucional, el centralismo ha formado parte de la mayoría de los Estados que pasaron por el absolutismo, así como las colonias en las que prevaleció el dominio

²² Kelsen, Hans, Teoría general del Estado, Traducción: Legaz Lacambra, Luis, México D.F., UNAM: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Ediciones Coyoacán, 2004, p.

de los mismos. Pese a lo anterior, los modelos estatales no se sustraen de la dinámica de cambios ante nuevos paradigmas de desarrollo que necesariamente implican ajustes a los marcos constitucionales y legales que impactan en el funcionamiento institucional, teniendo presente los aspectos interrelacionados que integran ese factor de cambio: el sociológico, el económico, el político el jurídico y el filosófico. Este último en relación a la filosofía política que se adelanta a los acontecimientos históricos cuando se está en presencia de un modelo que ya ha sido superado.

La descentralización hoy en día sigue enfrentando inercias de elementos que son ajenos a la dinámica en mención mismas que se traducen en inhibir el debido desarrollo democrático implementando medidas centralizadoras que impliquen un continuismo que permita el control político a través de la subordinación de las unidades subnacionales, existen varios ejemplos de lo anterior en países que están en proceso de alcanzar su consolidación en materia democrática, su análisis rebasaría los objetivos de este trabajo.

Conceptualmente el Estado -Nación es sinónimo de concentración y centralización del poder. Dentro de los Estados modernos las motivaciones que llevan a cuestionar lo anterior y a un replanteamiento de la distribución territorial del poder, son de un triple orden: a) motivaciones de índole técnico-administrativas) motivaciones de carácter democrático; y c) motivaciones histórico políticas²³.

Las primeras van dirigidas a eficientar el funcionamiento institucional del Estado, mediante la presencia de órganos desconcentrados y descentralizados por la complejidad burocrática que implica la centralización a ultranza de la organización funcional y administrativa.

Un poder excesivamente centralizado comporta defectos propios del burocratismo, además de las dificultades añadidas por la falta de información y por la sobre

²³ Pastor, Jaime y Ribó, Rafael, "La estructura territorial del Estado", en: Caminal M., (editor), *Manual de ciencia política*, Madrid España, ed. Tecnos, 1999, pp. 485 y 486.

acumulación de tareas. Cuanto más cerca este la Administración de los problemas mejor los conocerá y así podrá impulsar soluciones más certeras y adecuadas.²⁴

Las motivaciones democráticas: Son aquellas que implican una aproximación de las decisiones políticas a la ciudadanía en aras a una mayor capacidad de control democrático. Por lo tanto se da un paso de mayor calado que el de la racionalidad administrativa. Se dirá que si los centros de decisión y los sujetos que deciden están más próximos a la población y a sus problemas habrá más posibilidades de control por parte de la ciudadanía, cuestión que a su vez permitirá impulsar mayor transparencia por parte de los sujetos implicados en el proceso político²⁵

Es la participación ciudadana un elemento esencial en el actual modelo de desarrollo, al requerirse la actualización que implica tal cometido ante las exigencias de regiones y comunidades en materia de implementar propuestas que sean viables con una participación conjunta de ciudadanos y quienes ejerzan el poder político, en este sentido aumenta la posibilidad de éxito al impulsar políticas públicas concernientes al impulso del desarrollo pues al participar la ciudadanía tales políticas toman en cuenta las características específicas de la región o comunidad de que se trate .

Los dos puntos son importantes en materia de descentralización y están relacionadas entre sí la eficiencia institucional y la gobernación democrática²⁶. El otro punto que señalan los profesores españoles es el referente a las motivaciones histórico políticas que en expresión de los mismos concierne a las colectividades con fuerte personalidad política, son los estados pluriculturales que caracterizan hoy en día la diversidad presente en la mayoría de las sociedades. es donde la integración debe prevalecer ante la marginación y pobreza en que viven aún estos grupos sociales.

²⁴ Ídem.

²⁵ Ídem.

²⁶ Sobre estos temas véase a: Olivos Campos José René, *Gobernación Democrática*, México D.F., 2012, ed. Liber Iuris Novum, un interesante estudio sobre la gobernación democrática en México con énfasis en los gobiernos municipales.

En México la región sur – sureste que la integran los Estados de: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Yucatán y Veracruz, refleja un serio rezago en su desarrollo socioeconómico con respecto a las regiones del centro y del norte del país²⁷. Las condiciones de marginación y de pobreza que prevalecen en esta región, se deben a un tejido histórico complejo de factores de muy diversa naturaleza. El sur – sureste de nuestro país se caracteriza por su dispersión en pequeñas localidades teniendo un 98.7% con menos de dos mil quinientos habitantes²⁸.

La región señalada es habitada en gran número por grupos sociales que forman parte de nuestras tradiciones y por ende de nuestra cultura, región que conserva gran parte de nuestro patrimonio histórico, rica en recursos naturales yacimientos petroleros, grandes costas y selvas que contribuyen a la ecología, siendo a la vez sitios turísticos por excelencia, en contraste con la pobreza y marginación de la mayoría de sus habitantes, es por lo que México debe retomar un federalismo cooperativo, la pobreza esta disgregada en todo el territorio nacional pero en la región en mención hace énfasis.

Planes de desarrollo pasan a lo largo de los diversos sexenios y como resultado hoy tenemos que en 2013 se presentó un nuevo incremento a la pobreza²⁹.

Lo señalado en líneas anteriores refleja la necesidad de cambios en materia de federalismo fiscal en México, la aplicación de la gobernación democrática en todas las regiones y comunidades del país, la eficiencia institucional y el impulso al desarrollo regional y comunitario, con participación de los tres niveles de gobierno.

²⁷ Juárez Cisneros, René, “El Desarrollo regional, instrumento que potencie la planeación de la región sur – sureste”, *Revista el Federalista*, Año 3 Núm. 5, Mayo – junio, 2013, p 25.

²⁸ Ídem.

²⁹ México único país de América Latina donde creció la pobreza: fuente CEPAL en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/mexico-pobreza-cepal-970772.html>

1.2. A POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMERICA LATINA

Es a partir de los años ochenta en que emerge con más énfasis un modelo de desarrollo neoliberal que implico la desregulación económica de los Estados reduciendo al máximo posible un sistema de economía mixta inherente al Estado de bienestar, las nuevas políticas neoliberales se han caracterizado por la imposición de cambios a los marcos jurídicos con acento en los países en vías de desarrollo, América Latina tenía la disyuntiva de adoptar el nuevo modelo o enfrentar las crisis sin el apoyo de los organismos internacionales que marcan las directrices del nuevo orden económico mundial que a cerca de cuatro décadas de su implementación en los países de la región en referencia ha aumentado la desigualdad en contraste con los beneficios de las grandes empresas nacionales o extranjeras que controlan la economía.

Durante las décadas de los 80 y los 90, la transición democrática se combina con las reformas del Estado y la descentralización. Se percibe que el centralismo está agotado, se busca liberalizar las economías y reducir el gasto estatal, considerado ineficiente. Es posible hacer énfasis en los aspectos sociales y democráticos³⁰

El primer ciclo descentralizador se desarrolla a partir de los 80, en un contexto de crisis de la deuda y alta inflación, y busca reducir el tamaño de la administración central, eliminar el déficit fiscal y potenciar el mercado³¹. Las economías sufren fuertes ajustes estructurales, se transfiere la prestación de algunos servicios a los gobiernos subnacionales y se privatizan otros, incluidas las empresas estatales. Aunque la situación varía de un país a otro, este primer ciclo

³⁰ Rosales, Mario y Valencia Carmona, Salvador, "América Latina", *La descentralización y la democracia local en el mundo*, Primer informe mundial de ciudades y gobiernos locales unidos, Coordinado por el Grupo de Investigación sobre la Administración Local en Europa (GRALE) bajo la dirección científica de Gérard Marcou, United Cities and Local Governments Cités et Gouvernements Locaux Unis, p. 101

³¹ Idem.

de políticas no genera los resultados esperados, aunque sí produce severos problemas sociales, económicos y políticos³².

El segundo ciclo descentralizador se ubica a fines de la década de los 90, en medio de severas crisis financieras y sociales que afectan a países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela³³. Integra estrategias correctoras del paradigma neoliberal, que incluyen políticas sociales y mayor preocupación por el desarrollo democrático y la participación ciudadana. El movimiento descentralizador es estimulado por el progreso de la gestión de muchos gobiernos locales en la región³⁴.

Las reformas propuestas para impulsar el desarrollo -concebido en clave economicista- eran el control del déficit del presupuesto y la política monetaria, la apertura de las fronteras comerciales y el apoyo a una mayor competencia, la privatización de las empresas públicas, de los servicios públicos y de instancias cada vez más numerosas del aparato estatal y la descentralización del Estado³⁵.

Los resultados obtenidos con la implementación de tales medidas han sido dispares en los países de Latinoamérica, en parte se debe a las inercias en la ampliación de la potestad tributaria de los estados miembros unos países de la región que siguen el federalismo como forma de Estado en el caso de los Municipios no obtienen de sus propias fuentes de ingresos con la suma de los recursos asignados, la suficiente capacidad económica para estar en condiciones de desarrollar su Actividad financiera, lo que ha impedido el fortalecimiento de los mismos, los resultados se manifiestan por la no erradicación de la pobreza y marginación en que vive gran parte de la población de América Latina. El

³² Ibidem, p. 102

³³ Idem.

³⁴ Rosales, Mario y Valencia Carmona Salvador, op. Cit, p. 102.

³⁵ Furlan, José Luis, *Reforma del Estado, Descentralización y Gobernabilidad Local en Iberoamérica*, Estudios CELADEL, p. 3. La versión original de este documento fue elaborada a solicitud de los organizadores del VI Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales realizado en Asunción, Paraguay, los días 27, 28 y 29 de septiembre de 2012 y constituyó el documento base de los debates que tuvieron lugar en el evento.

crecimiento económico de algunos sectores de la economía no es ni ha sido congruente con la desigualdad existente en los países de la región, ocupando a nivel mundial en algunos casos índices de los más altos.

En América Latina sólo cuatro países son Estados Federales, Argentina, Brasil, México y Venezuela, todos ellos sin excepción son sistemas presidencialistas que en determinadas épocas han sido autoritarios, en algunos casos dictaduras militares, el poder presidencial y los lineamientos partidistas a los que dan seguimiento los miembros del Congreso en los dos ámbitos legislativos, las facultades ineficientes del Senado en decisiones de gran trascendencia para las Entidades Federativas, Estados miembros o Provincias y un régimen municipal que pasa inadvertido en su participación en los ámbitos nacionales e internacionales ha dado como resultado que en los países de la región prevalezca la pobreza y marginación en una parte importante de su población.

Los procesos democráticos en los países señalados han transitado por la vía lenta hacia la consolidación debido a inercias de los gobiernos centrales a renunciar a un presidencialismo que imponga condiciones derivadas del poder central a estados miembros y en su caso a los municipios.

En los países de la región se han implementado medidas para reducir la pobreza lo que muestra resultados diversos. En la siguiente tabla se muestra como en México la pobreza ha aumentado y no disminuido como ha ocurrido en diferente grado en el resto de los países de América Latina.

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2005 y de 2012, y 2013.

Tabla 1

P = Pobreza. I = Indigencia o pobreza extrema.

País	Año	P.	I.	Año	P.	I.	Año	P.	I.
Argentina	2006	24,8	9.6	2012	4.3	1.7	....	....	....
Bolivia	2004	63.9	34.7	2011	36.3	18.7	....	....	....
Brasil	2005	36.4	10.7	2012	18.6	5.4	2013	18.0	5.9
Chile	2006	13.7	3.2	2011	10.9	3.1	2013	7.8	7.5
Colombia	2005	45.2	13.9	2012	32.9	10.4	2013	30.7	9.1
Costa R.	2005	21.1	7.0	2012	17.8	13.3	2013	17.7	7.2
Ecuador	2005	48.3	21.2	2011	35.3	13.8	2013	33.6	12.0
El Salvad.	2004	47.5	19.0	2012	45.3	13.5	2013	40.9	12.5
Guatemala	2002	60.2	30.9	2006	54.8	29.1	....	....	....
Honduras	2007	68.9	45.6	2010	69.2	45.6	....	....	....
México	2006	31.7	8.7	2012	37.1	14.2	....	....	....
Nicaragua	2005	61.9	31.9	2009	58.3	29.5	....	....	....
Panamá	2005	31.0	14.1	2011	24.0	11.3	2013	23.2	12.2
Paraguay	2005	56.9	27.6	2011	49.6	28.0	2013	40.7	19.2
Perú	2003	52.5	21.4	2012	25.8	6.0	2013	23.9	4.7
R. Dom.	2005	47.5	24.6	2012	41.2	20.0	2013	40.7	20.2
Uruguay	2005	18.8	4.1	2012	6.1	1.2	2013	5.7	0.9
Venezuela	2005	37.1	15.9	2012	25.4	7.1		32.1	9.8

(En porcentajes en relación al número de habitantes).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Como se aprecia en la tabla precedente elaborada por La Comisión Económica para América Latina y el Caribe incluyéndola en su publicación del 26 de enero del 2014 de: El panorama social de América Latina del mismo año de su publicación, conteniendo los datos correspondientes al 2013, resaltando los índices de pobreza y desigualdad en América Latina. Conforme al texto en referencia el índice de pobreza y de indigencia o pobreza extrema en el año señalado fueron del 28.1% y del 11.7% respectivamente en relación con el número de habitantes porcentajes equivalentes a 165 millones de pobres y 69 millones en situación de indigencia o pobreza extrema.

México en particular ha presentado un aumento en cada uno de los tipos de pobreza señalados, hasta el 2012 con porcentajes del 37.1 % en situación de pobreza y 14.2 % de indigencia o pobreza extrema en relación al número de habitantes. Lo anterior pone de manifiesto el fracaso de la planificación en México, la ineficacia de las relaciones intergubernamentales y la no materialización de un federalismo en materia fiscal capaz de erradicar los flagelos señalados e impulsar el desarrollo regional y comunitario.

1.2. B LA DESCENTRALIZACIÓN EN MEXICO

Las Instituciones en México fueron creadas desde sus inicios en una estructura adecuada a una funcionalidad sistematizada hacia el centro, en el primer modelo de desarrollo seguido por México, que lo condujo al Estado de bienestar se caracterizó por un centralismo en el ámbito político administrativo, que repercutió en problemas relacionados con la ineficiencia en el funcionamiento institucional.

La descentralización en México es reciente se debió a la necesidad de cambios estructurales necesarios por la implementación de un nuevo modelo de desarrollo que ha aumentado los índices de pobreza y desigualdad, en México no ha dado resultados en las regiones y comunidades. Lo anterior se debe en gran

medida a la incongruencia del proceso descentralizador con los ingresos totales que perciben los gobiernos locales y municipales y a una planificación del desarrollo que no toma en cuenta las características propias de cada región y como lo dice Merino: *la descentralización no ha atendido al reconocimiento de la diversidad regional mexicana, sino a la homogeneidad de criterios, políticas e instrumentos, pues los Estados han de formar leyes comunes y de aceptar formatos iguales para acceder a las ventajas de la descentralización. Los rasgos peculiares de estados y municipios en cambio, se han entendido, como trabas en el proceso*³⁶.

Las regiones en el territorio nacional difieren en relación a los recursos naturales con que cuentan, su geografía, ciclo de lluvias, sus principales actividades económicas, la pobreza y marginación en que se encuentren o bien el grado de desarrollo humano alcanzado, en consecuencia una región no es idéntica a otra hay diversidad de Estados miembros y de municipios, la variedad en las acciones humanas implica la pluralidad en los fines de los Estados miembros, mismos que pasan a integrar la unidad de fin que es el Estado compuesta por aspiraciones heterogéneas producto de las diversidades que se han señalado.

Es debido a las diversidades señalada que en México se presenta el problema de la desigualdad en la capacidad económica de las Entidades Federativas y municipios, en ambos casos se requiere de un tratamiento diferenciado en la distribución de los ingresos federales sujetos a participación, empero, el problema de los recursos participables es el destino de los mismos que en su mayor parte va dirigido al gasto operativo generado por la descentralización administrativa.

La centralización de los ingresos y la descentralización del gasto ha dado lugar a uno de los debates más recurrentes del federalismo fiscal mexicano: la insuficiencia de recursos de Entidades Federativas y Municipios para solventar el gasto público necesario para la realización de su propia actividad financiera.

³⁶ Merino, Mauricio, "La Descentralización en el sexenio de Carlos Salinas", Foro Internacional volumen 36, México D.F., ed. El Colegio de México, 1996, pp. 377 y 378.

1.3 EL FEDERALISMO EN MÉXICO

México adoptó la forma de estado federal en 1824 la influencia de la recepción del federalismo se atribuye a dos vertientes primera: la innegable influencia de las ideas liberales de Europa occidental y de los teóricos del federalismo norteamericano en el sistema constitucional estadounidense; y segunda: la recepción de la Constitución de Cádiz y su influencia en las naciones emergentes de América Latina que formaron parte de la Colonia española. La recepción de tipo político del texto gaditano y la de tipo técnico derivada de la Constitución de Filadelfia de 1787 fueron la base del constitucionalismo mexicano y del sistema federal establecido en la misma.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fundamenta el federalismo como la forma de estado a seguir para su organización política y administrativa, en este sentido, se divide y a su vez se complementa el ejercicio del poder político entre los niveles de gobierno reconocidos por la misma que distribuye y delimita los ámbitos competenciales correspondientes para la realización de sus funciones. El fundamento en referencia se encuentra establecido en el artículo 40 de la Constitución Federal, que literalmente expresa lo siguiente: artículo 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, laica, 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.*

Los Estados miembros gozan de autonomía limitada por la Constitución Federal, la autonomía en referencia es el poder de decisión política y administrativa en lo referente a su régimen interior, se ha señalado la dependencia económica de las unidades subnacionales de la Federación lo que ubica a México como un sistema federal centralizado.

El artículo 41 de la Carta Fundamental expresa: artículo 41. *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes*

interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El antecedente del artículo en referencia nos remite a la Constitución de 1857 que Emilio Velazco³⁷ interpreto con los siguientes argumentos:

La Constitución de 1857 supone que los Estados existieron antes de ella; lo indica así el preámbulo donde se asienta que los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios se reunieron para decretar la Constitución; lo confirman varios artículos de ella, lo comprueba, por último la circunstancia de haber sido firmada por los diputados en su carácter de representantes por los Estados. No reconocemos que esta preexistencia de los Estados sea una verdad histórica; sólo la admitimos como una ficción legal, de la cual se derivan varias consecuencias jurídicas y constitucionales inútiles de mencionar.

Pero una de estas consecuencias no es que la Constitución sea un pacto entre los Estados. En el preámbulo se dice que el objeto de la reunión de los representantes es constituir a la nación; no se expresa que sea el de celebrar una alianza entre los Estados.

En el artículo 39 que el pueblo mexicano tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, de manera que nuestro sistema actual es una creación del pueblo, y no de los Estados; el primero y sólo el primero es el que puede modificarlo, en los términos establecidos en el art. 127 de la Constitución; en ningún caso los segundos, porque no se les reconoce este derecho

Más explícito todavía el artículo 40, se afirma en él que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal,

³⁷ El amparo de Morelos. Colección de artículos citados en "El porvenir". Edición 1874. Citado por: Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 18ª edición, México, ed. Porrúa, 2006, p. 457.

compuesta de Estados; así es que el pueblo mexicano es el que ha formado la Constitución; no es ella la obra de los Estados.

En México la Constitución Federal establece en su artículo 39 lo siguiente: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. En síntesis la soberanía en los Estados democráticos de derecho pertenece al pueblo quien la ejerce a través del Poder constituyente: originario o delegado.

De las definiciones anteriores se desprende la participación a través del pueblo lo que en presencia de estados federales se traduce en una democracia participativa en dos vertientes: a través de la figura del referéndum constitucional y el señalamiento de mecanismos de participación ciudadana desde las comunidades que integran el municipio en el diseño de las políticas públicas a implementar en beneficio del pueblo. En México se requieren fortalecer las vertientes señaladas para avanzar a la materialización plena del sistema federal.

Nuestra Constitución actual en materia de federalismo contiene preceptos análogos a los de sus antecesoras con ciertas modalidades diferenciales. En la doctrina ya empieza a debatirse si el federalismo fue la mejor opción, inclusive, ante los últimos cambios con tendencia centralista en diversas materias se plantean cuestionamientos sobre los resultados de un sistema federal que no ha cumplido con las expectativas que en un inicio inspiraron a los poderes constituyentes originarios que han existido en nuestro país, ya afirmaba fray Servando Teresa de Mier, miembro del primer poder constituyente:

Por no establecer un federalismo moderado, acorde a nuestra realidad, lo que estamos haciendo es crear un sistema federal inviable que va a provocar conflictos, invasiones, dictadura, desorden económico e invasiones.³⁸

³⁸ Cronica.com.mx: Fray Servando en: www.cronica.com.mx/notas/2003/92359.html

No obstante lo anterior, en lo que hay coincidencia en la gran mayoría de los historiadores es que el establecimiento del sistema federal en México fortaleció la Unión de los estados integrantes ante las amenazas de disgregación.

1.3. A DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La Constitución Federal al distribuir las competencias a ejercer por los ámbitos gubernamentales en base al principio de división de poderes no establece una delimitación expresa entre los niveles reconocidos para ejercer las facultades correspondientes a cada uno de los poderes dentro de sus circunscripciones. En México como es bien sabido sólo existen dos niveles de gobierno reconocidos por la Carta fundamental entre los que se distribuyen los poderes: la Federación y las Entidades federativas, la distribución de sus atribuciones se señala en el artículo 124 constitucional que literalmente establece:

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

Como es bien señalado por Serna De La Garza³⁹: *Vista de manera aislada la fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema rígido de distribución de competencias. Según dicha fórmula típica del llamado “federalismo dual”, pareciera que se configura un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la federación o a las entidades federativas.*

Una interpretación literal del artículo señalado es que si las facultades federales están establecidas formalmente en el texto constitucional, los estados miembros no pueden legislar en esas materias y si no son conferidas a la Federación expresamente por la Constitución, se entienden reservadas para las Entidades Federativas, sin embargo lo anterior no es exacto, la jurisprudencia y la doctrina han clasificado los tipos de facultades correspondientes a los dos órdenes

³⁹ Serna De La Garza, José María, “Federalismo y Sistemas de Distribución de Competencias Legislativas”, en: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/.../pr21.pdf

de gobierno que cuentan con facultades legislativas: la Federación y las Entidades Federativas.

Un señalamiento generalizado de la doctrina es que el constituyente de 1917 tomo la referencia de la Décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos que expresa: *Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por esta a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente, o al pueblo.*

En general la doctrina ha señalado lo complejo de la interpretación del artículo 124, sin embargo lo anterior se debe a la interpretación realizada a través de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en favor de la Federación, se comprende que el ámbito de ejercicio de este nivel de gobierno requiere de suficientes facultades para hacer frente a una serie de necesidades públicas que aplican para todo el país, empero, tales facultades deben tener una limitante que permita a las Entidades Federativas coexistir con la Federación teniendo su propio campo de acción y ser autosuficiente para realizarlo.

En relación al tema que nos ocupa Tena Ramírez⁴⁰ hace comentarios precisos:

Facultades concedidas a los poderes federales y facultades limitadas a los mismos poderes son expresiones equivalentes en efecto, los poderes federales no son sino representantes con facultades de las que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración.

Siguiese de lo dicho que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercitada significaría en realidad o un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional, Mexicano*, Décimo sexta edición México D.F., ed. Porrúa, 1978, p. 123

nueva facultad; en ambos casos el intérprete subsistiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales.

Tenemos pues, en nuestro derecho constitucional un sistema estricto que recluye a los poderes [federales dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercitar facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73 (actualmente la fracción XXX), que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas.

Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales concreta y determinadamente en alguna materia. Las facultades implícitas son las que el poder legislativo puede concederse así mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.

El artículo 73 en su fracción XXX establece: Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.

En síntesis las facultades implícitas son las que con fundamento en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Federal son creadas por el Congreso de la Unión para que en el mismo en ejercicio de su potestad legislativa se asigne a sí mismo o a otro órgano gubernamental las facultades requeridas para la aplicación material de sus facultades explícitas.

En materia tributaria y siendo una facultad explícita por esta expresamente señalada en el artículo 73 fracción VII que expresa: Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Por lo que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir las leyes que sean necesarias en materia de contribuciones hasta cubrir el presupuesto. En este sentido si una contribución no es exclusiva de la federación por no estar expresamente señalada como tal conforme el artículo 124 de la Carta Fundamental no excluye la facultad del mismo de legislar sobre la contribución en referencia sin tener el carácter de exclusiva de la Federación. Todas las leyes creadas por el Congreso en nuevas contribuciones, pueden ser y son realizadas en ejercicio de sus facultades implícitas en determinados casos, sin embargo, en México se ha utilizado más el procedimiento de reforma para hacer posible la aplicación de nuevas potestades en materia tributaria invocando la señalada en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Federal, en donde la única limitante sería no rebasar el monto señalado en el presupuesto de egresos de la Federación.

Las facultades concurrentes son explicadas por el siguiente criterio de la Suprema Corte⁴¹: FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. *Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades*

⁴¹ 187982. P. /J. 142/2001. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta: Tomo XV, Enero de 2002, Pág. 1042.

concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

La Constitución en determinados casos permite la concurrencia en algunas materias entre la Federación y las Entidades federativas que comparten facultades siendo el Congreso de la Unión quien determina en última instancia las condiciones y el alcance de su ejercicio de cada uno de los ámbitos gubernamentales señalados, así se da una legislación simultánea de las materias señaladas que por lo general son de interés general para el país. Algunas condicionantes establecidas en la Constitución relativas al funcionamiento del sistema federal mexicano ponen de manifiesto el carácter de excepcional de las facultades en referencia: los artículos constitucionales 115; 116; 117; 118 y 124 correspondientes a la Constitución Federal a excepción del último párrafo del artículo 117 en donde se está en presencia de una facultad concurrente.

1.3. B PROHIBICIONES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Por lo general los sistemas federales establecen limitantes en el ejercicio de las facultades de los niveles de gobierno establecidas en la Constitución a través de los criterios de distribución de las mismas, lo que no excluye que sean señaladas de manera expresa como prohibiciones a los estados relacionadas con las materias que la Ley Fundamental ha señalado como exclusividad de otros ámbitos gubernamentales en este caso la Federación y los municipios.

En la Constitución Federal se señalan como facultades exclusivas de la Federación la celebración de tratados y la acuñación de moneda en los artículos: (28, 73 fracción XVIII, 76 fracción I y 89 fracción X)

La exclusividad de la Federación en las materias señaladas se reafirma al establecerse como prohibiciones a los estados en las fracciones: I y III respectivamente dentro de las que integran el artículo 117 constitucional y que la doctrina ha denominado prohibiciones absolutas a los estados.

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

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

II (Derogada); (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1966).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso de las prohibiciones de artículo 118 son denominadas prohibiciones relativas ya que podrían cambiar en caso de presentarse el Estado de excepción con la anuencia del Presidente que requiere en todo caso la aprobación del Congreso de la Unión.

1.3. C EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

El Municipio es la unidad básica elemental de un sistema federal, a partir de este nivel se estructura la organización política y administrativa del Estado, por sus propias características es a partir de los municipios donde tienen lugar los procesos de democratización al ser los gobiernos municipales los más cercanos a los habitantes dentro de sus respectivas circunscripciones y por consiguiente el punto de partida para el desarrollo Nacional, sin embargo lo anterior no ha reflejado resultados significativos en materia de desarrollo municipal en México y persiste una gran desigualdad municipal en todo el territorio nacional, índices de pobreza y marginación en contraste con municipios que podrían competir a nivel global al contar con grandes avances en su desarrollo.

Lo señalado en el párrafo precedente se debe a dos factores fundamentales e íntimamente relacionados: 1. En México los Municipios no cuentan con una plena autonomía política y 2. Ingresos propios insuficientes. Los municipios en México requieren de un tratamiento diferenciado compatible con el principio de equidad y proporcionalidad en relación con la asignación de los recursos federales y estatales que les corresponden y aumentar su competencia en materia de contribuciones.

Las directrices del desarrollo municipal son dependientes de los Congresos locales siendo éstos los que ejercen la facultad legislativa en materia municipal donde se incluyen las leyes dirigidas a propiciar el debido desarrollo municipal, además de ser quienes legislan en materia tributaria las contribuciones municipales, si bien los municipios tiene competencia tributaria y están facultados para recaudar ingresos propios que la Constitución tiene establecidos con carácter exclusivo en favor de las Haciendas municipales, los recursos en mención resultan insuficientes aun incluyendo las participaciones federales distribuidas a través de las Entidades Federativas.

Lo anterior ha repercutido en lentos procesos de desarrollo que han afectado de manera más acentuada a los municipios rurales. En México existen regiones de

gran extensión territorial integradas en su mayoría por pequeñas comunidades con menos de dos mil quinientos habitantes que se han caracterizado por prevalecer en las mismas condiciones de pobreza y marginación o municipios semiurbanos a donde no han llegado los planes de desarrollo municipal, ni estatales o nacionales de desarrollo porque siguen en la situación antes descrita lo que ha dado lugar a que se incremente la delincuencia y las violaciones a los derechos fundamentales en perjuicio de los habitantes de las regiones y comunidades en referencia.

La ejecución de acciones locales involucra fuertes inversiones económicas, aumento de capital humano capacitación, generación y difusión de información local y regional que nos brinde diagnósticos confiables. Pero sobre todo requiere compromiso y voluntad por parte de las autoridades locales, pues sin ésta última no es posible el comenzar procesos en los municipios que coadyuven en la solución de problemas⁴².

Se requiere un derecho de acceso a la información en el ámbito local que permita a los diversos sectores de la población tener conocimiento o dar seguimiento a la actividad gubernamental a nivel local en todas sus áreas⁴³

Se ha señalado la necesidad de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas como un inminente requerimiento en la materialización plena del sistema federal mexicano, la distribución y manejo de los recursos públicos está vinculada directamente con el desarrollo en todos los niveles de gobierno, el funcionamiento institucional del federalismo en México no debe relacionarse con coyunturas políticas electorales, algunos estudios realizados sobre estos temas han demostrado tratos preferenciales en Entidades Federativas donde el Gobernador y el Presidente Municipal son afines en relación a la filiación partidista y cierta discriminación cuando difieren en la misma, esto se debe a la falta de transparencia y de una rendición de cuentas objetiva, permanente y confiable.

⁴² Revuelta Vaquero, Benjamín y Valls Esponda, Jaime, *El Gobierno Municipal en la era global*, México D.F., ed. Porrúa, 2012, p. 92.

⁴³ Sobre éste tema Véase a: Olivos Fuente, Monserrat, *El Derecho a la Información Pública Municipal*, ed. Novum, 2012, Colección de estudios sobre el derecho a la información.

CAPÍTULO II

REFERENCIA HISTÓRICA DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO

2.1 INTRODUCCIÓN

En México, la influencia de las ideas liberales de Europa occidental y de la independencia de las trece colonias culmina con el estallido de la lucha por la independencia consumada en 1821, el siguiente paso era el establecer el Ordenamiento Jurídico Fundamental, adoptando el Sistema Federal, recepcionado por la influencia de las ideas políticas promovidas por los principales teóricos del federalismo en los Estados Unidos de Norte América, que culminaron con la Constitución Norteamericana, sin excluir los preceptos de la Constitución de Cádiz de 1812, en relación a la división política administrativa. Los hechos históricos que dieron lugar a los acontecimientos sociales relacionados con el federalismo mexicano en su evolución a través de los contextos en el tiempo en que esta forma de Estado se ha manifestado, la comprensión de los mismos es siempre de utilidad para dilucidar sobre el contexto actual en el cual se desenvuelve el federalismo mexicano.

México presenta aspectos peculiares que se han de tomar en consideración al realizar el análisis de su sistema federal, es incuestionable la influencia del constitucionalismo norteamericano, sin embargo, como bien señala Fernández Segado⁴⁴: *No puede olvidarse ni minusvalorarse la fuerte influencia de la estructura implantada por España en América, a través de los municipios, cabildos, intendencias y diputaciones provinciales, en la implantación del sistema federal por algunos países tras la independencia, Argentina y México muy particularmente.*

En síntesis el establecimiento formal del federalismo en México, si bien se recepciona técnicamente del constitucionalismo norteamericano, su estructura y funcionamiento responden a una tradición jurídica diversa de la norteamericana,

⁴⁴ Fernández Segado, Francisco, *El Federalismo en América Latina*, Volumen 41 de Cuadernos Constitucionales México Centroamérica, México D.F., ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 8.

por ende el conjunto de factores históricos, sociológicos y políticos son dispares entre ambas naciones, mismos que incidieron en la adecuación funcional del modelo federal en cada caso.

En expresión de Diego Valadés⁴⁵: *Con algunos paréntesis históricos, el federalismo ha sido una decisión formalmente en vigor desde 1824. Al cabo de casi dos siglos, empero, sigue a medio construir. Un sistema presidencial fuertemente centralizador y un sistema representativo precariamente articulado. Han impedido que la vida federal alcance su plenitud.*

En México se han presentado y siguen en la actualidad presentes inercias a los cambios de fondo en la organización y funcionamiento del sistema federal, la dinámica en su evolución no ha sido congruente con los requerimientos del contexto actual para el logro de cambios significativos en su desarrollo.

Un bosquejo histórico a través de los textos constitucionales y de las principales leyes fiscales nos permite dilucidar sobre los alcances y las perspectivas que a casi dos siglos del primer federalismo establecido en México con énfasis en materia tributaria, que es la que determina el desarrollo de las diversas regiones y comunidades del país.

2.2 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Ha sido un criterio homogéneo de historiadores y estudiosos del constitucionalismo en relación con la Constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812 en cuanto a la influencia trascendental que ejerció en los países latinoamericanos que habiendo sido territorios españoles en aquella época, la recepcionaron políticamente, al lograr su emancipación de la Monarquía española, los preceptos del texto gaditano siguieron presentes en gran parte del articulado de las nuevas constituciones de las naciones que emergían como países libres del continente americano. En relación con su vigencia, está fue diversa debido a la variable del tiempo de duración del dominio español ante los movimientos independistas que en cada país se dieron bajo diferentes condiciones.

⁴⁵ Valadés, Diego, “Consideraciones preliminares” en Valadés Diego y Serna De La Garza, José María (coordinadores), *Federalismo y regionalismo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 229.

En la historia del constitucionalismo en México no se puede sustraer la importancia de la Constitución Gaditana, misma que trascendió al influir en el proyecto de Apatzingán y en la Constitución Federal de 1824, lo que dio a sus postulados un lugar en la tradición jurídica de nuestro sistema constitucional.

2.2.1 LAS CORTEZ DE CADIZ

La también conocida como Constitución gaditana fue breve en su vigencia, sin embargo su importancia tuvo trascendencia en relación con los orígenes del federalismo. En las Cortes de Cádiz, es donde se debatió acerca del contenido de la misma, la representación americana sin ser mayoría en su participación hizo interesantes propuestas algunas de las ⁴⁶cuales no fueron aprobadas ante la mayoría de representantes peninsulares. La Constitución en mención tuvo vigencia en la Nueva España a partir del 30 de septiembre de 1812 fecha en que el virrey Venegas la promulgo, estando vigente durante un año y de mayo de 1820 a febrero de 1822.

Como bien expresa Fernando Serrano Migallón⁴⁷: *Los representantes de América en Cádiz constituían un partido separado en todos aquellos aspectos relacionados con sus provincias, pero también en los de carácter general que podían influir de algún modo en su patria. La tendencia liberal que mostraban los representantes americanos en las Cortes se fundaba en su tendencia a buscar la igualdad de condiciones políticas entre los habitantes de los territorios de ultramar y la Península.*

En referencia a los temas relacionados con las Américas, debido a su importancia fueron de los más debatidos desde la instalación de las Cortes el 24 de septiembre de 1810. Como bien lo señala José Barragán⁴⁸: *En este día de su instalación se propuso ya que, como un principio fundamental, se reconociera la*

⁴⁶ Ante la invasión de España por Napoleón como es bien sabido, surgió la lucha popular en contra de los invasores franceses, dando lugar a la creación de juntas provinciales y locales de defensa, teniendo como finalidad la defensa del territorio español y, por otro lado, contrarrestar la ingobernabilidad.

⁴⁷ Serrano Migallón, Fernando, *Historia mínima de las constituciones en México*, Primera edición, México, ed. El Colegio de México, 2013,

⁴⁸ Barragán, José, *Estudios sobre las Cortes de Cádiz, y su influencia en México*, México D.F., primera edición, ed. Tirant lo Blanch, 2013, p. 105.

igualdad entre todas las partes de aquel gran Imperio, así como la igualdad de todos sus habitantes. Era una cuestión de principios de la modernidad como el de la soberanía nacional.

Sin embargo, prevaleció la esclavitud, siguiendo a Barragán: *se obtuvo dicha solicitud pero todos entendieron que era nada más de los dientes hacia afuera, como solemos decir, porque, al final y después de incesantes debates, se mantuvo la esclavitud, por ejemplo; y se mantuvieron severas limitaciones en perjuicio de las castas americanas, que no podían acceder a los cargos de elección popular, ni siquiera en el ayuntamiento de su respectiva población*⁴⁹.

Dentro de los representantes de América cabe señalar que contaron con 21 de la Nueva España, destacando en sus intervenciones Miguel Guridi y Alcocer y José Miguel Ramos Arizpe, los dos serían constituyentes en el primer proyecto de constitución federal en México. Los representantes de América con su participación en los debates realizados en el diario de sesiones de 1812, en sus intervenciones abogaron por contrapesar el centralismo otorgando una mayor autonomía a las provincias.

En una de sus intervenciones Miguel Ramos Arizpe sostiene: *Señor, ya que se repite que éste artículo se ha puesto a solicitud de los americanos permítame sostenerla con hechos que fundarán la conveniencia de la última parte del artículo relativa a fijar los términos de los ayuntamientos [...] pues en este caso hay muchas poblaciones de América, y en casi 70 poblaciones de las cuatro provincias internas no hay siete ayuntamientos que puedan llamarse tales. Establézcanse pues ayuntamientos, y por consiguiente determínese por ley su territorio respectivo donde sea necesario*⁵⁰.

El Sr. Conde de Toreno⁵¹: *[...] Lo dilatado de la nación la impele baxo de un sistema liberal 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*

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. 1812. N° 455 (01 – 01 – 1812) al N° 734 (30 – 12 – 1812), pp. 2592 – 2593.

⁵¹ Ibidem, p. 2608.

suizos, y acabaría por constituir estados separados.....⁵² Las Cortes de Cádiz, por último, debatieron y aprobaron la formación de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales, prevista a partir del artículo 309 del texto constitucional, mediante un sistema de elecciones indirectas, manteniéndose, desde luego, las severas limitaciones que ya conocemos para las castas y los esclavos⁵³.

2.2.2 LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ EN REFERENCIA A LOS AYUNTAMIENTOS Y LAS PROVINCIAS.

En su título sexto: Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos el texto gaditano señala el gobierno para el interior de los pueblos⁵⁴: los Ayuntamientos que se integrarían por el alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, precedidos por el jefe político, si no lo hubiere por el alcalde o el primero nombrado entre estos en el caso de ser dos. Se daba prioridad en el mando al jefe político⁵⁵ que era impuesto por el monarca, en este sentido se proponía la extensión del estado unitario a las regiones conquistadas aún bajo el dominio de la corona española.

Por su parte, la figura del alcalde se legitimaba a través de la elección en la que participaban los miembros de la comunidad vecinal, siendo la autoridad gubernativa que servía de enlace entre las comunidades y el poder ejecutivo que

⁵² Véase a: Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1955., p. 9 Un estudio que en palabras de la autora: “se propone trazar la historia y el desarrollo de la diputación provincial de México como antecedente del Estado federal mexicano”

⁵³ Ibidem, Barragán B., José, p. 474.

⁵⁴ Los debates en las Cortes de Cádiz en relación a estos temas manifestaron dos posiciones encontradas: por un lado, el grupo de diputados que abogaba por la autonomía de los pueblos, en contraste con la posición del otro grupo de diputados en favor del centralismo que en su mayoría eran peninsulares.

⁵⁵ Esta nueva figura sería la máxima autoridad en los ayuntamientos, su inclusión en el artículo 307 (309 de la redacción final del texto constitucional) implicaba la sumisión directa al monarca surgiendo la polémica de parte de los diputados americanos al manifestarse en los debates en contra de otorgarle la atribución señalada al jefe político.

radicaba en el monarca, lo que justificaba según la posición de los diputados peninsulares la presencia de un jefe político quien presidiría su actuación. Sin embargo las referencias al Alcalde son escasas en el texto gaditano haciendo alusión al Ayuntamiento en los artículos del título ya señalado correspondiente a los mismos.

En su artículo 323 la constitución de Cádiz establece una serie de competencias correspondientes a los Ayuntamientos, mismas que conforme lo señalado expresamente en su artículo 323 estarían bajo la supervisión de la diputación provincial el artículo estableció literalmente: *Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.*

El capítulo II del texto en referencia dio lugar a la discusión de su articulado entre las dos posiciones contrarias entre sí que pretendían en ambos casos llegar a ser parte de los preceptos constitucionales. Diputaciones provinciales y ayuntamientos, órganos colegiados, son el centro del debate parlamentario, se discute, fundamentalmente, sobre su naturaleza. Y con dos concepciones enfrentadas: 1) La Diputación provinciales un órgano territorial de gobierno y 2) La Diputación provincial es un órgano representativo de los pueblos de la provincia, cual las Cortez son de toda la nación⁵⁶.

Los debates ponen de manifiesto las posiciones contrarias ya señaladas de los representantes peninsulares y la de sus homólogos americanos al final el artículo quedo redactado en las siguientes líneas: Art. 324. *El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.*

El artículo aprobado por los diputados peninsulares que eran mayoría. Sin embargo este artículo como los demás que integraron el capítulo II del título VI de la Constitución de Cádiz de 1812 se convertirían en antecedente ineludible del federalismo en México⁵⁷.

⁵⁶ Artola, Miguel, *Las Cortez de Cádiz*, Madrid España, ed. Marcial Pons ediciones de Historia, 2003, p. 143.

⁵⁷ Véase a: Lee Benson, Nettie, op. cit., p.

Los siguientes artículos expresaban en sus respectivos numerales:

Art. 325. *En cada provincia habrá una Diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior.*

Art. 326. *Se compondrá esta Diputación del presidente, el intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes, en lo sucesivo, varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el art. 11.*

Art. 327. *La Diputación provincial se renovará cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el mayor número, y la segunda el menor, y así sucesivamente.*

Se autorizaron para México seis diputaciones provinciales; dos en la Nueva España —una en la capital y otra en San Luis Potosí—, una en Guadalajara, de la Nueva Galicia; una en Mérida, de Yucatán; una en Monterrey, de las provincias Internas de Oriente, y una en Durango, de las Provincias Internas de Occidente¹⁸. La Constitución declaró a cada diputación políticamente independiente de las demás⁵⁸

Así, pues, el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México⁵⁹.

2.2.3 HACIENDA

En lo que concierne a las contribuciones se establecían anualmente a través de las Cortes, pudiendo ser: directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas mientras no se publicara su derogación o se impusieran otras. Siendo el Título VII el relativo a las contribuciones contenía los artículos del 338 al 355, entre sus preceptos destacan los siguientes lineamientos: Las contribuciones se repartirían entre todos los españoles con

⁵⁸ Ibidem p. 17

⁵⁹ Ibidem p. 21.

proporción a sus facultades sin excepción ni privilegio alguno. Debiendo ser proporcionadas a los gastos que decretaran las Cortes, para el servicio público en todos los ramos y para que las mismas pudieran fijar los gastos correspondientes y las contribuciones que deban cubrirlos. Presentándose un presupuesto general por el Secretario del Despacho de Hacienda. Recogiendo de cada uno de los demás secretarios de Despacho, el respectivo a su ramo. El presupuesto incluiría los gastos, así como las contribuciones para cubrirlos.

Si al Rey le pareciera gravosa o perjudicial una contribución lo manifestaría a las Cortes a través del Secretario del despacho para sustituirla por la que se considerada más conveniente. Una vez fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarían el repartimiento de ella entre las provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza, para lo que el Secretario de hacienda presentaría los presupuestos necesarios.

Se especificaba que habría una Tesorería General para toda la Nación, misma que dispondría de todos los productos, de cualquier renta al servicio del Estado y cada provincia tendría a su vez una tesorería a la que entrarían todos los caudales que en ella se recauden para el erario público, debiendo estar en consonancia con la general a cuya disposición tendrán todos sus fondos.

Se señalaba que no habría más aduanas sino en los puertos de mar y las fronteras, no teniendo efecto esta disposición hasta que las Cortes lo determinaran. En referencia a la deuda pública reconocida sería una de las primeras atenciones de las Cortes, poniendo cuidado las mismas en que se vaya extinguiendo.

Una aportación importante de la Constitución de Cádiz sin lugar a dudas para el federalismo en lo relativo a su organización política y administrativa, empero, en América particularmente en la Nueva España ya se tenía el conocimiento del federalismo norteamericano, la doctrina hace referencia a que Ramos Arizpe entre otros era conocedor del federalismo norteamericano, conocimiento que enriqueció sus argumentos en la confección de la Constitución que nos ocupa.

En su articulado se constata el centralismo hacendario que se pretendía dando lugar al control político y económico por el centro político, esta constitución

no sigue los principios universales de igualdad y libertad que ya se habían proclamado en otros países conserva la discriminación racial y el esclavismo en incongruencia con los principios ya señalados que la misma expresa, tuvo algunos avances que tarde llegaron a aplicarse, debido a la amenaza de la pérdida de sus territorios. Una descentralización administrativa en un territorio unitario, las diversas provincias se empezaban a manifestar dejando entrever sus propios intereses que alcanzarían su máxima expresión después de consumada la independencia, en el primer federalismo mexicano.

2.3 LA CONSUMACIÓN DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA

Durante la última semana de 1822 y la primera de 1823 se presentaba a la junta instituyente un proyecto constitucional; aquí coincidirían Bocanegra y Zavala: no era momento para discutir constituciones; además la junta no tenía la representación nacional.....llevaba el título de “Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano”⁶⁰ disponía la abolición de la Constitución española en el territorio del imperio, dejando vigentes las leyes y decretos que no El origen del Federalismo en México ha dado lugar a diversos estudios con opiniones heterogéneas relativas a las fuentes que sirvieron de antecedente en la implantación de esta forma de Estado en nuestro país. Lo cierto es y donde el criterio doctrinal es convergente es en que al establecerse formalmente el federalismo se fortaleció la unidad nacional, misma que se había vuelto endeble ante los diversos sucesos ocurridos a partir de la lucha independentista y los problemas en España con la intervención napoleónica, hasta la emancipación de la Corona española en 1821, es el 24 de febrero del año en mención cuando Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, como es bien conocido, firman el plan de iguala.

La independencia de la Nueva España constituía la razón esencial del plan en referencia, fortalecida por la unión, siendo la religión un elemento en el que ambas facciones coinciden la religión católica apareciendo de inicio: 1° “La Religión de la Nueva España es y será la católica, apostólica y romana, sin tolerancia de otra

⁶⁰ Serrano Migallón, Fernando, op. cit, pp. 142 – 143.

alguna”. 2º “La Nueva España es independiente de la antigua y de toda otra potencia aún de nuestro continente”. El punto 3º establecía: “Su gobierno será una monarquía moderada con arreglo a la Constitución peculiar y adaptable del reino”. Las pretensiones del plan saltan a la vista, el establecimiento de una monarquía constitucional moderada, conciliando intereses entre conservadores y liberales, el plan eliminaba el sistema de castas que había prevalecido hasta entonces en la Nueva España, proclamando la igualdad de derechos de todos los individuos.

El 19 de mayo de 1822 tuvo lugar en la ciudad de México el primer Congreso Constituyente, Agustín De Iturbide expuso que acataría la decisión de los diputados representantes del pueblo, el resultado fue de sesenta y siete votos a favor de hacerlo inmediatamente contra quince por consultar a las provincias. La coronación se llevó a cabo el día 21 de julio de 1822 en la Catedral de México, él y su esposa Ana María Duarte fueron nombrados emperador y emperatriz del Imperio. En palabras de Josefina Zoraida Vázquez⁶¹: La situación era complicada. La rebaja de impuestos y la desorganización de su cobro, sumada a la percepción de que la independencia liberaba a los habitantes de su pago, hicieron escasear los recursos.

Se reafirmaba la exclusividad de la religión católica, declarándose una nación libre independiente y soberana, con un gobierno monárquico-constitucional, representativo y hereditario que llevaría el nombre de imperio mexicano. Establecía en su artículo 15 lo siguiente: “*Todos los habitantes del Imperio deben contribuir en razón de sus proporciones, a cubrir las urgencias del Estado*”. El artículo hace mención de todos los habitantes y no sólo incluye a los mexicanos en la obligación de contribuir al gasto público, por lo que se incluye el principio de generalidad en el pago de las contribuciones o tributos, además se incluye el principio de proporcionalidad, no así el de equidad ni el de legalidad.

La división de poderes quedó establecida en su artículo 23 y en relación a la forma de estado prevalecía un estado unitario centralista con el sistema de diputaciones provinciales y ayuntamientos, con un jefe político nombrado por el

⁶¹ Vázquez Vera, Josefina Zoraida, “De la independencia a la consolidación republicana”, Nueva historia mínima de México, 1ª. Edición, México D.F. ed. El Colegio de México, c. 2004, 9na. Reimpresión 2012, p. 149.

emperador en cada una de las provincias, quien era la autoridad superior. El reglamento en referencia sólo se estableció formalmente nunca se materializó, el descontento fue en aumento ante las medidas desesperadas de Iturbide por obtener ingresos.

El hundimiento del imperio fue causa de importantes cambios de alineación en los diversos grupos políticos que habían surgido desde la independencia. Pronto se vio que los republicanos predominaban y esto relegaba a los iturbidistas y a los proborbónicos a la posición evidente de facciones minoritarias⁶². Ambas pasaron a afiliarse a los republicanos que a su vez revelaron su propia división entre los que propugnaban una república federal y los que abogaban por la centralista. Los proborbónicos como firmes creyentes de la autoridad central que eran, se unieron a los centralistas.⁶³ Los iturbidistas se hicieron, generalmente, federalistas, en parte, en un intento de venganza contra los proborbónicos, a quienes atribuían la caída de su jefe.⁶⁴

Mientras la independencia forjó transformaciones dramáticas en la sociedad y en la política mexicana, muchos aspectos del aparato administrativo colonial se subsumieron en el nuevo Estado que comenzó a surgir en la década de 1820.⁶⁵

Gran parte de la estructura burocrática y militar central permaneció, pero con varios cambios significativos, de acuerdo con lo que señalan los trabajos de los historiadores Jáuregui⁶⁶ y Arnold⁶⁷. Al mismo tiempo, un gran número de

⁶² Costeloe, Michael P., *La primera república federal de México (1824- 1835): un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, traducción de Manuel Fernández Gasalla, 1ª. Edición es español 1975, Tercera reimpresión, México 2012, ed. Fondo de Cultura Económica, p. 23.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Marichal, Carlos, "La economía de la época borbónica al México independiente 1760 – 1850", Kuntz Ficker, Sandra (coordinadora), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, México D.F., ed. El Colegio de México: Secretaría de Economía, 2010, p. 196.

⁶⁶ Jáuregui Frías, Luis, "La anatomía del fisco colonial: La Real Hacienda de la Nueva España, 1784 – 1821", tesis doctoral, El Colegio de México, 1994, citado por: Marichal, Carlos, Ob cit. p. 196.

⁶⁷ Arnold, Linda, *Burocracia y Burócratas en México 1742 – 1835*, México D.F., Grijalbo, 1991, citado por: Marichal Carlos, Ob cit., p. 196.

burócratas fiscales coloniales continuó ejerciendo sus funciones después de 1820.⁶⁸

No obstante el gobierno de Iturbide tuvo poca fortuna en la recaudación – ya desquiciada por las guerras – y recurrió a una serie de préstamos forzosos que consistieron en la expropiación de los conductos a Veracruz y Acapulco, lo que sumo más de dos millones de pesos plata de los grandes comerciantes mexicanos.⁶⁹

Estas medidas provocaron críticas fortísimas y debilitaron al efímero Imperio iturbidista que pronto daría paso a la república federal de 1824. El cuidado de los asuntos del Gobierno después de abdicación de Iturbide recayó sobre un poder ejecutivo temporal, elegido el 31 de marzo de 1823 y formado por Victoria, Bravo y Negrete⁷⁰ Este poder ejecutivo y gobierno tenía carácter temporal en la administración mientras el Congreso tendría como objetivo principal la creación del Ordenamiento jurídico fundamental: la Constitución.

Como es bien señalado por Francisco Fernández Sesgado: *Es importante tener presente la caótica situación existente en México en los momentos precedentes a aprobación del Acta Constitutiva de la Unión que consagró el federalismo*⁷¹. En referencia a los movimientos independentistas de parte de algunas de las provincias que se llevaban a cabo al mismo tiempo que se desarrollaba el Congreso Constituyente de 1822 – 1823, iniciado poco después del logro de la independencia.

2.4 EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN MEXICANA

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fue la formalidad jurídica mediante la cual los representantes legales de los gobiernos de los estados independientes, libres y soberanos, formados a partir de la disolución de facto del Primer Imperio Mexicano, reconocieron el 31 de enero de 1824, su intención de

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Costeloe, Michael P., op cit., p. 23.

⁷¹ Fernández Sesgado, Francisco, op. cit., p. 33.

constituirse en un ente jurídico, con patrimonio propio y capacidad legal ante otras naciones⁷².

En su artículo quinto establecía lo siguiente:

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

Su artículo sexto disponía:

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

La palabra independiente quedó excluida en la primera Constitución Federal de México. El acta constitutiva así como la Constitución de 1824 pugnaban por la unidad de la nación ante amenazas de disgregación latentes en algunos estados.

Se estructuró la Federación en base al principio de la división de poderes el acta constitutiva así lo previó en el artículo 9°. Que a la letra expresaba: *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.*

Pronunciándose en el mismo sentido en relación al gobierno de los estados en su artículo 20 y el artículo 21 señalaba lo siguiente:

Artículo 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.*

El acta constitutiva sentó las bases de la Constitución Federal de 1824 y por consiguiente el establecimiento del Sistema Federal en México, su evolución histórica se integra por avances y retrocesos hacia su materialización plena. Hoy en día a casi dos siglos de su implementación, se siguen presentando inercias que se han traducido en un desarrollo dispar que ha incrementado los índices de desigualdad en las diversas regiones y comunidades del territorio nacional.

⁷² Rabasa, Emilio O., *La evolución Constitucional de México*, México D.F., UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Volumen 194, serie Doctrina Jurídica, 2004.

2.5 RECEPCIÓN DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

La adopción de la forma de estado federal por México ha dado lugar a diversos estudios de parte de historiadores de gran prestigio⁷³ que son de gran utilidad para la comprensión del contexto actual en el tema del federalismo mexicano. El régimen colonial que antecedió al México independiente tuvo las características de un Estado unitario que dados los preceptos establecidos en el contenido de la Constitución de Cádiz que siguieron los lineamientos del centralismo lo que parecía indicar que prevalecería el continuismo con directriz a conservar las instituciones hasta entonces conocidas fortaleciendo un Estado central, empero, los hechos sociopolíticos que tienen lugar a la par de la emancipación política de México en el contexto nacional e internacional impactan en el pensamiento político de la época manifestándose en las dos corrientes o posiciones que anteriormente protagonizaron la lucha por la independencia: liberales y conservadores.

Dos de los principales antecedentes del federalismo en México son: la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de Estados Unidos de América de 1787.

La Constitución de Cádiz con tendencia centralista en sus preceptos da un avance significativo a la descentralización política y administrativa que bien puede operar en un estado unitario, como lo indica: Nettie Lee Benson⁷⁴: *...el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México.*

⁷³ Dentro de los estudios en referencia se pueden citar entre otros que no aparecen por falta de espacio a: Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1952; José Barragán B. *Introducción al Federalismo*, México UNAM, 1978; Marcelo Carmagnani, *Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano*, Colonia – Viena, Bolhau Verlag, 1984; Josefina Zoraida Vázquez, “El federalismo mexicano”, en Marcelo Carmagnani: *Federalismos Latinoamericanos*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1993. Importantes estudios y otros no incluidos por razones expuestas han hecho una invaluable aportación al conocimiento de estos temas.

⁷⁴ Lee Benson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México D.F., ed. El Colegio de México, 1955, p. 21.

Otro antecedente que tiene gran trascendencia en la definición del contenido formal en el sistema federal mexicano es la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América que impactó no sólo en la forma de estado sino en la de gobierno, a la misma se debe la inclusión del principio de división de poderes que tiene su principal antecedente en las ideas de Locke y de Montesquieu, sin embargo en su aplicación e interpretación de los preceptos incluidos en la Constitución Federal en México tomados de la Carta Fundamental de Filadelfia de 1787 presentan diferencias que hasta la fecha han dado resultados divergentes.

2.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1824

El texto constitucional de 1824 se integraba por siete títulos y ciento cuarenta y un artículos, sus principales influencias fueron la Constitución de Cádiz y la de los Estados Unidos, recepcionado de ambas los elementos del sistema federal mexicano y de la democracia representativa, de la primera la división territorial en relación a la organización de las provincias, de la segunda se tomó el modelo para la representación y la división de poderes: a nivel federal y estatal, sin embargo los derechos fundamentales no se establecieron formalmente en el documento constitucional en referencia.

El 1º de abril de 1824 comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año con el título de *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* firmada el día 4 y publicada al siguiente por el ejecutivo con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*⁷⁵.

Dentro de su contenido señala la integración de la nación mexicana haciendo referencia a su territorio, además manifiesta su independencia de España y de cualquier otra potencia extranjera, le atribuye el concepto de soberanía a la nación reconociendo la democracia representativa siendo a través de sus representantes quienes la ejercen dándose la forma de gobierno y demás leyes etc.

⁷⁵ Tena, Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 – 2005*, 25ª edición, México, ed. Porrúa, 2008, p. 153.

El fundamento del federalismo en el artículo 4 ° de la Carta Fundamental en referencia que establecían lo siguiente: *Artículo 4°. La nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa popular federal.*

Se incluye el principio de la división de poderes en su artículo 6° y se establece el sistema bicameral en el artículo 7° del documento que nos ocupa.

Se señala el carácter representativo de la cámara de diputados y el plazo de su ejercicio es de dos años, siendo la base del nombramiento de sus miembros la población, las cualidades de los electores la determinaban las constituciones estatales en base a las prescripciones de la las legislaturas locales, por cada ochenta mil habitantes se nombraría un diputado y por cada fracción que pasará de cuarenta mil en caso de que el Estado no contara con la población señalada tendría derecho a un diputado.

Cada estado tendría dos senadores en la cámara respectiva serían elegidos por las legislaturas estatales correspondientes a mayoría absoluta y renovados por mitad de cada dos años.

Se señalan en el artículo 50 una serie de facultades para el Congreso general sin establecer facultades exclusivas a cada cámara a excepción de lo señalado por el artículo 51 relativo a la formación de leyes y decretos, textualmente señalaban lo siguiente:

Artículo 50. Las facultades exclusivas de Congreso general son las siguientes:

VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.

Artículo 51. *La formación de leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener su origen sino en la Cámara de Diputados.*

Como puede observarse en la redacción del artículo señalado en las líneas precedentes, el Congreso en general (ambas cámaras) participaban en fijar los gastos generales y en determinar la inversión que es lo que hoy se denomina presupuesto de egresos que en la actualidad sólo es facultad de la cámara de

diputados su aprobación cuando se indica en la misma fracción VIII del artículo en mención como facultad del Congreso establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos en relación con los gastos generales, las iniciativas de ley para crear contribuciones sólo pueden emanar de la cámara de diputados conforme lo que se establecía en el artículo 51 de la Constitución federal de 1824.

Lo anterior buscaba que los Estados miembros tuvieran participación en las decisiones que pudieran afectarles la fórmula de dos senadores por Estado es general para todos los estados de la república sin importar el número de habitantes.

Por otro lado no estar sujetos a un proceso de elección implica que sigan los intereses de las entidades federativas y no de lineamientos de carácter partidista lo que ha traído consigo el detrimento de la confianza en la democracia representativa lo anterior se manifiesta con más énfasis en los países que no han alcanzado su consolidación democrática.

La evolución histórica de los preceptos constitucionales en algunos casos no ha sido congruente con el avance democrático y se presentan retrocesos con un alto costo social y económico al inhibir el avance hacia la igualdad de oportunidades de desarrollo individual y colectivo de la población integrante de todas las regiones y comunidades del país.

No se señalaban facultades exclusivas a cada cámara, a excepción de lo ya señalado en el artículo 51. Una característica esencial del bicameralismo es que ambas cámaras mantengan un equilibrio en relación con sus atribuciones compensando sus participaciones esto aplica a países con un alto grado de avance en materia democrática como se verá en el capítulo referente al estudio comparado.

El nuevo marco institucional de la restructuración fiscal y financiera se ratificó en la Constitución federal de 1824 y se estableció una nueva jurisdicción política, similar a la de la vecina república de Estados Unidos, por lo que la nueva administración nacional mexicana coexistía con gobiernos estatales y locales, cada uno con sus respectivos recursos impositivos.⁷⁶ Un primer aspecto

⁷⁶ Marichal Carlos, op. cit., p. 196.

contradictorio del marco institucional mexicano en la década de 1820 fue la sobreimposición de un modelo federalista estadounidense sobre el viejo sistema de gobierno español colonial, que se había caracterizado por un alto grado de centralismo, aunque matizado por cierta flexibilidad con respecto a la distribución de fondos entre las tesorerías regionales.⁷⁷

El nuevo sistema hacendario, en cambio, demostró ser ineficiente y tendiente a intensificar la rivalidad entre los burócratas fiscales estatales y federales por la apropiación de las rentas públicas.⁷⁸

Como puede observarse en la Constitución de 1824 sólo se encuentran dos facultades exclusivas de la federación, señaladas en el artículo 162, en el párrafo anterior, por ende las facultades en materia impositiva con las excepciones en referencia, fueron concurrentes, el cobro de las mismas facilitó a las provincias hacerse de recursos que por otro lado la federación no podía debido a su precaria situación obtener.

El federalismo establecido en México presentaba matices diferenciales con el estadounidense en su aplicación. En la Constitución de Estados Unidos de 1787 no existía desconfianza, hacia un centro que no existía y que todos reconocían necesario; lo que existía era el temor de los estados pequeños de ser tiranizados por los grandes.

Después de experimentar la Confederación, era ostensible su fracaso, lo que hacía más fácil constituir un gobierno efectivo.⁷⁹ Así la Constitución norteamericana aprobó que la federación cobrara impuestos a los individuos lo que la liberaba de la dependencia de un contingente estatal. En México, la tensión entre las regiones y centro hizo que se aceptara el unitarismo gubernamental pero con un gobierno federal debilitado, que convertía el acuerdo en pacto.⁸⁰

⁷⁷ Ibidem, p. 197.

⁷⁸ Marichal Carlos, op. cit., p. 197.

⁷⁹ De Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, Traducción de Cuellar, Luis R., 2ª. Edición en español FCE, 16ª. Reimpresión, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 146.

⁸⁰ Vázquez Zoraida, Josefina, "El Federalismo Mexicano, 1823 – 1847", En Carmagnani, Marcel (coordinador), *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, 1ª. Edición 1993, México D.F., ed. Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 2

La ley de ley de Agosto de 1824 redujo los ingresos del Estado federal al producto de las aduanas, una parte de los diezmos que había correspondido al rey, los monopolios del tabaco, pólvora, sal, correo, lotería y bienes nacionales, más una cantidad que se fijaría a cada Estado de acuerdo con su riqueza llamada “contingente”, que sólo se pagó durante el momento de los buenos sentimientos, pero que después se pagaría con gran irregularidad.⁸¹

Como ya se ha señalado la Constitución de 1824 no estableció fuentes impositivas para cada nivel de gobierno, siendo a través de la Ley de clasificación de rentas generales y particulares del 4 de agosto de 1824, misma que delimitaba las rentas correspondientes a la federación y a los estados miembros, correspondiendo a los estados las rentas no señaladas en favor de la federación por la Ley en referencia, correspondiendo específicamente las rentas que se señalan en el cuadro 1 para cada uno de los niveles señalados. Estableciéndose además una contribución denominada contingente que los Estados debían pagar de sus propios ingresos a la Federación, con el objeto de cooperar para que la misma pudiera solventar si gasto corriente ante el déficit fiscal de las rentas federales. La falta de recursos de la Federación, frente a la riqueza de varios de los Estados que la integraban, el supuesto uso indebido de los recursos públicos de parte de quienes dirigían los municipios, resulto en plantear la necesidad de una reforma constitucional, que diera fin a los abusos del ejecutivo y el legislativo a nivel estatal, y los dirigentes políticos municipales.

⁸¹ Idem.

El primer federalismo en México no fue previsor en la Carta Fundamental de asegurar la fuerza de la federación no estableciendo facultades exclusivas para ambos niveles de gobierno, con pocas excepciones en la recepción exclusiva del gobierno federal, se gobernaba a los Estados, no a los ciudadanos, que con sus contribuciones enriquecían las arcas de las haciendas subnacionales.

Tabla 2

La experiencia histórica del fracaso de la implementación del primer federalismo mexicano, nos advierte que si bien en la actualidad Estados y municipios requieren de más recursos, es loable buscar los medios legales y

Repartimiento de Rentas entre los Estados y la Federación, según decreto del 4 de agosto de 1824

<i>Federación</i>	<i>Estados (*)</i>
- Aduanas marítimas y fronterizas	- Diezmos eclesiásticos
- Derecho de internación del 15%	- Derechos sobre la producción minera
- Rentas del estanco del tabaco, en su fase agrícola y las ventas de la fábrica de tabacos de la ciudad de México	- Derechos de las casas de moneda estatales
- Pólvora	- Derechos del pulque, mezcal y aguardiente
- Correos	- Contribución directa de 1823
- Lotería	- Ventas de tabaco de las fábricas estatales
- Salinas	- Capitación
- Alcabala del tabaco en las zonas de su cosecha	- Alcabalas
- Rentas de los territorios de la federación	
- Bienes de la Inquisición y Temporalidades	
- Contingente	

(*) Como la fiscalidad de los estados fue creada por exclusión, “Las rentas que no están incluidas en los artículos anteriores pertenecen a los estados”, la lista de rentas varía de un estado a otro

Fuente: Sánchez Santiró⁸²

⁸² Sánchez Santiró, Ernesto, *Las alcabalas mexicanas 1821 – 1857*, México, Instituto Mora, 2009, capítulo III, citado por: Jáuregui, Luis, en: “La economía de la guerra de independencia y la fiscalidad de las primeras guerras del México independiente”, Kuntz Ficker, Sandra (coordinadora), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, México D.F., ed. El Colegio de México: Secretaría de Economía, 2010, p. 262.

adecuaciones constitucionales para su logro, empero, en ningún caso lo anterior debe significar el debilitamiento de la federación.

La distribución territorial así como el sistema político son diversos en México en relación con Estados Unidos, se debe tener presente la tradición jurídica dispar de los países señalados estando presentes elementos profundamente arraigados e históricamente condicionados que influyen en los rasgos culturales de cada pueblo influyendo en su desarrollo, la organización política y administrativa materialmente es diversa, los elementos formales que integran un documento no implican su materialización es en este sentido que no es trascendental la copia de un documento o parte del mismo si los elementos señalados impiden darle un seguimiento empírico de manera exacta, lo que no incide en la gran influencia que el federalismo norteamericano tuvo en los constituyentes de 1824 que siguiendo el modelo norteamericano esperando que tal perspectiva diera solución a los problemas de disgregación que enfrentaba la nación y consolidara los procesos democráticos de desarrollo regional.

2.7 LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836

El clima ideológico que antecedió a la constitución centralista de 1836 fue de desprestigio gubernamental, presentando al país al borde del caos y anarquía y atribuyendo todos los males al Sistema Federal de Estado, de ahí que como reacción se pensara en el cambio a un sistema unitario o centralista.⁸³

Reynaldo Sordo escribió⁸⁴: *La Hacienda pública había sufrido un cambio notable de la época colonial a la independencia: la primera se fundamentaba en impuestos interiores y la segunda en las del comercio extranjero, cobrados, cobrados principalmente en las aduanas marítimas. Esto nos muestra la vulnerabilidad de la Hacienda pública a partir de la independencia ya que*

⁸³ Pantoja Morán, David, "Las siete Leyes Constitucionales, presupuestos históricos y teoría constitucional subyacentes al diseño de sus instituciones", en: Noriega Cecilia y Salmerón Alicia (coordinadoras), *México un siglo de historia Constitucional (1808 – 1817) estudios y perspectivas*. 1ª edición, México D.F., Ed. Poder Judicial de la Federación: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Texto conmemorativo del bicentenario de la independencia y centenario de la revolución, p. 173.

⁸⁴ Sordo, Reynaldo, *El Congreso en la primera república centralista*, México, COLMEX, 1993, P. 345.

dependía de fluctuaciones y circunstancias fuera del control del gobierno mexicano.

El nuevo Congreso Constituyente instalado en 1835 respondía a un nuevo pacto político militar cuyo objetivo consistía en reordenar la vida pública del país, incluyendo de manera especial los aspectos financieros y hacendarios⁸⁵.

La herencia centralizadora de Cádiz sería retomada por el nuevo Congreso unitario y unicameral, de junio y julio de 1836 en el que “la realización de una contribución directa y proporcional requiere fijar al sujeto pasivo y no ya el producto sino la renta obtenida en esa determinada actividad para aplicarle la cuota exigida a todos los contribuyentes⁸⁶.”

En el período centralista se dividió la hacienda pública en general y departamental, ordenando que en el primer período de sesiones del primer Congreso, éste hiciera la distribución de las rentas que correspondería a los departamentos y fijara la que el gobierno central debía percibir.⁸⁷

Tras largos debates, durante la república central se optó por un sistema fiscal basado en dos estructuras: a) contribuciones indirectas, la cual gravaba al consumo, aranceles y alcabalas, y b) contribuciones directas, como eran los impuestos sobre rentas y propiedades, entre ellas se incluían ingresos ordinarios y extraordinarios, contribución personal y capitaciones⁸⁸. Se acordó que pagarían también impuestos las fincas urbanas y rústicas, el derecho de patente y profesional, y se gravaron sueldos y salarios, así como artículos de lujo. Como se puede observar, la contribución indirecta gravaba al comercio y al consumo, pero particularmente a los artículos de lujo; mientras que la contribución directa gravaba las actividades de los individuos.

En palabras de Josefina Zoraida Vázquez⁸⁹:

⁸⁵ Torres Medina, Javier, *Centralismo y reorganización: La Hacienda pública y la administración durante la primera república central de México 1835 – 1842*, 1ª. Edición, México, Instituto Mora, 2013, p. 31

⁸⁶ Artola, Miguel, *La Hacienda del siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 21.

⁸⁷ Rabasa Emilio O, *Historia de las Constituciones mexicanas*, 2ª. edición 1994, 2ª reimpresión, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p.52., <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/234/5.pdf>

⁸⁸ Véase: Torres Medina Javier, op. cit., pp. 66 – 67.

⁸⁹ Vázquez Zoraida, Josefina, op. cit., p. 33.

Las siete leyes hicieron una nueva reorganización del espacio. El territorio quedo dividido en departamentos distritos y partidos. La centralización era clara. El presidente nombraba a los gobernadores y éstos a los prefectos de distritos, quienes a su vez elegían a los subprefectos de partido. Los ayuntamientos dependían, a través de los subprefectos y prefectos, de los gobernadores, lo que provocaría problemas en todo el territorio, pero en especial en la ciudad de México, pues el importante Ayuntamiento desafiaría varias veces al gobernador y el propio Santa Anna, al tomar el poder en 1841, tendría que ceder y hasta despedir a dicho funcionario. Los argumentos del ayuntamiento aludían al status colonial de la corporación, pero presentando ideas de representatividad liberal.

2.8 LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843

El 23 de diciembre del 42 el presidente de la República D. Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa, debían elaborar las leyes constitucionales según lo propuesto por el último movimiento triunfante.⁹⁰

Las Bases de organización política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había asumido la presidencia) el 12 de junio de 43 y publicadas el 14. En esta última fecha fueron amnistiados, para conmemorar el advenimiento del nuevo orden, los diputados del Congreso del 42, Otero, Lafragua, Gómez Pedroza y Riva Palacio, que por sospechosos de haber discutido en privado un proyecto federalista, habían permanecido incomunicados cuarenta y cuatro días.⁹¹ Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia el periodo más turbulento de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con Norteamérica y las facciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.⁹²

⁹⁰ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 403.

⁹¹ Idem.

⁹² Idem.

Los artículos relacionados con el ramo Hacendario establecidos en las Bases Orgánicas son los siguientes:

Artículo 9 *Derechos de los habitantes de la República:*

XII. *A ninguno podrá gravarse con otras contribuciones que las establecidas o autorizadas por el poder legislativo, o por las asambleas departamentales, en uso de las facultades que les conceden estas bases.*

Artículo 66 *Son facultades del Congreso:*

I. *Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.*

II. *Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.*

III. *Examinar y aprobar cada año la cuenta general que deben presentar al Ministro de Hacienda por lo respectivo al año anterior.*

IV. *Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y de los Departamentos.*

Artículo 87 *Corresponde al presidente de la República:*

XIV. *Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes.*

XV. *Formar los aranceles de comercio, con sujeción a las bases que diere el Congreso.*

Artículo 134 *Son facultades de las asambleas departamentales:*

I. *Establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios o para hacer los extraordinarios que determinen según sus facultades, con aprobación del Congreso, sin perjuicio de llevarlos a efecto inmediatamente que los decreten. El presidente de la República puede suspender la ejecución de estos arbitrios, dando cuenta sin demora al Congreso.*

II. *Arreglar la inversión y contabilidad de la Hacienda del Departamento.*

VI. *Disponer la apertura y mejora de los caminos del Departamento, y cuidar de su conservación, estableciendo en ellos peajes para cubrir sus costos; entendiéndose esta atribución sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre caminos generales.*

Artículo 135 *Son obligaciones de las asambleas departamentales:*

II. *Formar los presupuestos anuales de los gastos del Departamento, y dirigirlos al Congreso General para que los tenga presentes al revisar los arbitrios que ellos establezcan para completarlos.*

Artículo 199 *La Hacienda Pública se dividirá en general y departamental. En el primer periodo de sesiones del primer Congreso, se dará la ley, distribuyendo las rentas en las dos partes expresadas, de modo que las asignadas a los Departamentos, sean proporcionadas a sus gastos, y establecerá como base, señalar los medios de amortizar la deuda pública y los fondos con que deba hacerse.*

Los años siguientes son en los que tuvo lugar la dictadura de Santa Anna⁹³, quien ante la eminente pérdida de Texas y su insistencia por recuperarla, así como la amenaza de separación de Yucatán requirió de ingresos para solventar el gasto militar requerido decidiendo disponer de todo tipo de gravamen que estuviera a su alcance ya fuera directo o indirecto, regresando a la capitación⁹⁴ dentro de las contribuciones directas, además reformo las alcabalas⁹⁵ debido al desorden en que las mismas se expusieron en el federalismo y que no se pudo rectificar en el primer periodo centralista en México.

Así se redujeron y uniformaron las tasas, también se disminuyó el número de aduanas internas, pero se incrementó el volumen de productos gravados en específico, los productos de consumo básico de la población.⁹⁶ En síntesis fue un

⁹³ Sobre estos temas véase a: Jáuregui, Luis, "La economía de la guerra de independencia y la fiscalidad de las primeras décadas del México independiente", en: Kuntz Ficker, Sandra (coordinadora), Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días, 1ª. Edición, México D.F., El Colegio de México: Secretaría de Economía, 2010, pp. 245 a 274.

⁹⁴ El impuesto de capitación, también llamado impuesto per cápita o impuesto principal, es un impuesto por el cual toda persona sujeta a él pagaría exactamente la misma cantidad de dinero, independientemente de su renta u otras circunstancias.

⁹⁵ La Alcabala se englobada dentro de los impuestos que recaudaban las Rentas Provinciales. Posiblemente el más conocido de todos los tributo o impuestos cuya aparición se remonta al s. XIV (concretamente 1342) y consistía en un tanto por ciento que el fisco recaudaba sobre todas las ventas de productos y de fincas tantas veces como dichos bienes fuesen vendidos ya fuera al por mayor o por menor. Aparentemente era un impuesto indirecto que gravaba las compraventas, y todo tipo de transferencias, que sin lugar a dudas, fue el impuesto que más ingresos producía a la Hacienda Real.

⁹⁶ Jáuregui, Luis, op. cit., p. 268.

sistema fiscal más regresivo en parte por la necesidad del gobierno de sufragar los gastos militares y el pago de deudas contraídas.

2.9 EL REGRESO AL FEDERALISMO

Siguiendo a Carmagnani⁹⁷ la reconstrucción del federalismo mexicano de la segunda mitad del siglo XIX requiere la incorporación de dos factores, por un lado, la evolución del concepto federal entre los años de 1840 y 1860 y en segundo lugar, el funcionamiento del principio federal 1867 -1911 a través de un análisis de las dimensiones que dan al mismo su carácter evolutivo, es decir, las dimensiones político - institucional, político - financiera y político - social⁹⁸.

La tensión centralizadora–descentralizadora particularmente fuerte en los años 1840 y 1850. No se trata, como podía pensarse, de una tensión exclusivamente de tipo institucional, sino también social.⁹⁹

Por otro lado la dictadura de Santa Anna, la de la Constitución de las Bases Orgánicas de 1843, expidió un conjunto de impuestos extraordinarios, levas militares y, de nuevo, una redición del paquete de contribuciones directas de 1842.¹⁰⁰ Lo que provocó el descontento general, por estar en presencia de un dictador que imponía a su conveniencia las normas de la Constitución. A finales de 1844 el Congreso removió a Santa Anna de la presidencia. Para entonces, y no obstante que el presidente José Joaquín de Herrera desmanteló lo que había hecho su antecesor, el erario mexicano había perdido todo viso de sistema y regularidad administrativa¹⁰¹.

En términos generales, el decreto de agosto de 1845 distribuyó las rentas de la siguiente manera. Y da la impresión de que la repartición de rentas expresada en el cuadro 2 es la opuesta a la que se muestra en el cuadro 4. Como si en lugar de que las partes conformaran el todo, la situación fuera totalmente al revés.

⁹⁷ Carmagnani, Marcello, “El Federalismo Liberal Mexicano”, en: Carmagnani Marcello, (coordinador), *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México D.F., ed. Fondo de Cultura Económica, 2da. Reimpresión, 2011, p. 135.

⁹⁸ Véase: a: Carmagnani Marcello, op. cit. p. 135.

⁹⁹ Ibidem, p.138.

¹⁰⁰ Jáuregui, Luis, op. cit, p. 268.

¹⁰¹ Idem

Tal y como se aprecia en el cuadro 5 un Estado unitario centralista en el que las entidades federativas eran las encargadas de la recaudación.

Tabla 3

Repartimiento de Rentas entre el centro y los departamentos, según decreto del 6 de agosto de 1845

<i>Departamentos</i>	<i>Gobierno Central</i>
<ul style="list-style-type: none"> - La totalidad de las contribuciones directas, incluida la capitación en donde se recaudare. - Queda exceptuado el derecho de patente que se encuentra hipotecado al pago de la deuda causada por la moneda de cobre. - Queda exceptuado el recurso proveniente del impuesto a los husos de las fábricas de hilados de algodón y lana, que se aplican al fomento de la industria. - En algunos estados se ceden en su totalidad los productos de las alcabalas. - En los demás, se entregará un porcentaje del producto de alcabalas. El criterio para este porcentaje es la posibilidad de cada departamento de generar otros recursos fiscales. (*) - El estado de California recibe todo lo anterior y además dos terceras partes del producto de la aduana marítima de Monterey. - Los productos de los oficios vendibles y renunciables - Los peajes en los caminos interiores. 	<ul style="list-style-type: none"> - “Todas las rentas no asignadas por esta ley a los departamentos, y de que se halla en posesión el gobierno [general], se destinan para los gastos generales de la nación.”

(*) Por ejemplo, el departamento de Durango recibiría el 90% del producto de las alcabalas;

Oaxaca recibiría únicamente el 20%.

Fuente: Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876-1911, vol. 5, pp. 30 y ss.

Al restablecerse el sistema federal en 1846, habiendo iniciado la guerra con Estados Unidos, se vuelve a cambiar el esquema de la distribución de rentas entre la federación y las entidades federativas. Siendo a finales de septiembre del año en mención cuando se decretó el nuevo esquema distributivo de las rentas nacionales, superando al de 1824. Jáuregui¹⁰² nos presenta el siguiente cuadro.

Tabla 4

<i>Federación</i>	<i>Estados</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Derechos de importación y exportación que están establecidos o que se establecieron en las aduanas marítimas o fronterizas, - Derecho de consumo impuesto a las mercancías extranjeras por la ley de 2 de abril de 1831. - Producto de la venta de tierras libres que la ley consigna a la federación. - Impuesto de 4% sobre moneda según decreto del 10 de marzo de 1843. - Productos de la renta del tabaco y de correos, lotería nacional, rentas de las salinas que pertenecen a la nación y la del papel sellado. - Productos de las casas de moneda. - Rentas que se perciben en el Distrito Federal y en los territorios. - Bienes nacionales: ex inquisición y temporalidades, excepto los que se adjudican a los estados. - El contingente de los estados, cifra que iba de los 12 000 pesos mensuales para el caso de Jalisco hasta los 500 mensuales para 	<ul style="list-style-type: none"> - Pertenecen a los estados todas las rentas, impuestos y contribuciones establecidas por disposiciones generales, que no se encuentren contenidas en los artículos anteriores. - Le corresponde también la contribución impuesta por el decreto del 6 de agosto de 18545 a los usos de las fábricas de hilados de algodón y lana, así como los fondos destinados a las juntas de fomento. - El producto de las aduanas interiores, a reserva de que éstas se extingan si conviniera al arreglo del comercio interior y exterior. - Las deudas por cobrar o por pagar son responsabilidad de las rentas generales.

¹⁰² Jáuregui, Luis, *Una reflexión sobre la concurrencia fiscal en el México del siglo XIX* (versión preliminar)

<p>Chiapas. Porque a la fecha del decreto se encuentran invadidos, de este derecho quedan exentos Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua, las Californias y Texas.</p>	
<p>FUENTE: Dublán y Lozano, 1876-1911, vol. 5, pp. 169 y ss.</p>	

Los historiadores concuerdan en que el restablecimiento de la forma de gobierno federal en septiembre de 1846 represento en términos fiscales un aspecto determinante para que México no pudiera hacer frente con dignidad al invasor norteamericano. Y es que aparte de la ocupación de Veracruz y Mazatlán por la armada del país vecino, casi simultáneamente se repartieron las rentas entre Estados y federación.¹⁰³

Todo el conjunto de circunstancias que vivo México después de la Guerra con Estados Unidos, así como las medidas fiscales adoptadas, llevaron a que el erario general cayera en déficit cada vez más profundos.¹⁰⁴ El periodo termina con una serie de acontecimientos que no sólo significaron la puesta en práctica de un conjunto de lineamientos liberales, sino que también marcan el inicio del periodo de mayor inestabilidad política del siglo: la guerra de los tres años y la intervención francesa.¹⁰⁵

A pesar de que gobiernos estatales y algunos municipios siguieron cobrando impuestos indirectos y la supresión de las alcabalas en la Constitución de 1857, faltarían poco más de tres décadas en que se manifestaran las primeras muestras de recuperación económica.

2.10 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución Federal de 1857 rediseña el federalismo al otorgar nuevas facultades competenciales a la federación, el juicio de amparo, como la defensa de las garantías individuales que la misma señalaba, se estructuro un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes, se buscó un acercamiento de la federación

¹⁰³ Jáuregui, Frías, Luis, op. cit, p. 268 – 269.

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Ibidem p. 270.

con los gobiernos locales tendiente a la cooperación recíproca entre ambos niveles. Por otro lado, se requería una recomposición de la Hacienda Federal que implicara su fortalecimiento no incurriendo en los errores que llevaron al fracaso del primer federalismo establecido en 1824,

Un paso trascendental significó la reforma del sistema hacendario, siguiendo a Carmagnani¹⁰⁶ los elementos más novedosos de esta reforma, es un conjunto de impuestos internos conocidos como *renta del timbre*, afectaron el consumo y liberaron la producción y circulación de bienes, lo que logro extender la presencia de la Hacienda Pública Federal a las diversas regiones del país.

En palabras de Melchor Ocampo¹⁰⁷:

Acerca de la Hacienda Nacional, la opinión del Gobierno es que deben hacerse reformas muy radicales, no sólo para establecer un sistema de impuestos que no contrarié el desarrollo de las riquezas y que destruya los graves errores que nos dejó el régimen colonial, sino para poner un término definitivo a la bancarrota que en ella han introducido los desaciertos cometidos después en todos los ramos de la administración pública, y sobre todo, para crear intereses que se identifiquen con la reforma social coadyuvando eficazmente a la marcha liberal y progresiva de la nación. [.....] Las diferentes Leyes que hasta ahora se han expedido sobre clasificación de rentas, para señalar las que pertenecen a los Estados y al Gobierno General adolecen del defecto de no descansar en una base segura que marque bien la separación de unas y otras, porque más que a la naturaleza de los impuestos, se ha atendido a sus productos, lo cual ha dado lugar, por otra parte, a cuestiones y disgustos que deben evitarse entre las autoridades del centro y de los Estados.

Desde fines de 1852 Francisco Zarco escribía:

“Refórmese en buena hora la Constitución, restrínjase el poder local, hágase más efectiva la unión de las partes del todo; defínanse mejor las atribuciones del poder

¹⁰⁶Véase a: Carmagnani, Marcello, “El liberalismo, los impuestos internos y el estado federal mexicano 1857 - 1911”, en: Carmagnani Marcello, *Economía política: México y América Latina en la contemporaneidad*, antología de textos de Marcello Carmagnani, México D.F., El Colegio de México, 2011, pp. 123 a 143.

¹⁰⁷ Ocampo, Melchor, *Escritos políticos*, Tomo II, 1901, (Ángel Pola: Compilador), México, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, pp. 125, 127 y 128.

general, llénese todos los vacíos que tiene la Constitución de 24, no dejando pendiente la expedición de las leyes constitucionales: sea todo esto la grandiosa obra del Congreso Constituyente”¹⁰⁸

En ambos escritos se aprecia la necesidad del fortalecimiento de la Unión debido a la primera experiencia de México como país federal, Melchor Ocampo hace referencia a la delimitación en materia de contribuciones entre la Federación y los estados miembros, como necesidad inminente de una reforma hacendaria.

La Constitución de 1857 establece al igual que su antecesora de 1824 el fundamento constitucional del Federalismo. Su artículo 40 a la letra expresaba:

Art. 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.

El artículo precedente significó un avance en relación con el art. 4°. De la Constitución de 1824, Suprimió la palabra popular e introdujo la palabra democrática y al definir la libertad y soberanía de los Estados miembros en lo concerniente a su régimen interior los dotó de autonomía política y financiera en el territorio de su circunscripción, sin contravenir en ningún caso lo establecido por la propia Constitución Federal.

El artículo 41 ratificaba lo anterior al señalar textualmente:

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

El establecimiento de los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, señalando las garantías otorgadas por la Constitución en sus primeros 29 artículos, el establecer los derechos fundamentales de libertad, de

¹⁰⁸ Zarco Francisco, “Lo que debe ser la revolución”, 28 de enero de 1853, en Obras completas, 1989, Vol. VI, en : Carmagnani Marcello, *La tensión entre libertad y poder en el constitucionalismo de 1850*,

Noriega, Cecilia y Salmerón Alicia (coordinadoras), México un siglo de historia constitucional (1808 – 1917), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 291.

igualdad, de seguridad jurídica y de propiedad, así como la prohibición de los monopolios y estancos, los requisitos para la suspensión de garantías en su art. 29 y el establecimiento del juicio de amparo en los artículos 101 y 102.

El establecimiento de los derechos señalados tiene un impacto favorable para el fortalecimiento de la unión al consolidarse el pacto federal.

El artículo 31 en su fracción II señala la obligación de contribuir al gasto público, literalmente señalaba:

Art. 31 Es obligación de todo mexicano:

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

Lo anterior implicó un avance en materia de contribuciones al establecer los principios que deben regir toda contribución en cualquier nivel de gobierno: la proporcionalidad, la equidad y la legalidad.

El artículo 72 señalaba las facultades del Congreso señalando en la fracción VII lo siguiente:

Art. 72. El Congreso tiene la facultad:

VII Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Es en el artículo señalado en donde queda establecido el fundamento constitucional de la potestad tributaria de la federación, su facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, siendo su única limitante la cantidad establecida en el presupuesto de ingresos de la federación.

En la fracción IX del artículo en referencia se señalaba la facultad del Congreso para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir las restricciones en el comercio de Estado a Estado.

En su título V la Constitución Federal de 1857 establecía dentro de las prohibiciones a los Estados de la federación las siguientes:

Art. 111. Los Estados no pueden en ningún caso:

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

Art. 112. Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:

1Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones y derechos sobre importaciones o exportaciones.

Dentro de las prevenciones generales el artículo 117 establecía:

Art. 117. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En las líneas precedentes se corrobora la concurrencia fiscal entre la federación y los estados, fuera de algunas contribuciones relacionadas con el comercio exterior o el derecho de tonelaje en los puertos, prevalecía la concurrencia fiscal al no establecerse en la Constitución Federal las contribuciones privativas de la Federación y las de los Estados miembros.

2.11 LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución en referencia se promulgo el 5 de febrero de 1917, iniciando su vigencia a partir del 1° de mayo del mismo año. A casi un siglo de vigencia ha sido modificada a través del sistema de reforma y adiciones implementado por la misma en más de 600 ocasiones.

Prevaleciendo el debate sobre la necesidad de crear un nuevo texto constitucional o seguir implementando las reformas y adiciones a los preceptos constitucionales de la Carta fundamental que en la actualidad sigue vigente estando divididas las opiniones doctrinales.

Lo cierto es que la dinámica de los hechos sociopolíticos y socioeconómicos impacta constantemente lo preceptuado en la Carta Fundamental, de ahí el gran índice de cambios implementados al texto en señalado buscando la adecuación de su contenido en ese sentido.

En materia de federalismo y federalismo fiscal hay decisiones tomadas a partir de los debates y la exposición de motivos o del texto original que han cambiado el rumbo inhibiendo una distribución más equitativa de las fuentes de contribuciones afectándose a pequeñas comunidades y municipios que por sus propias características ponen de manifiesto la desigualdad existente en México.

En los debates del constituyente de 1916, los argumentos eran diversos en relación a las facultades que en materia hacendaria tendrían los niveles de gobierno, la propuesta en relación a la fracción II del artículo 115 literalmente expresaba lo siguiente:

*“Los municipios administraran libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de recibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio, y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.”*¹⁰⁹

Las brillantes participaciones de algunos de los Constituyentes como es el caso del C. Jara, aunque la propuesta no prospero, sus palabras describen los alcances en las perspectivas de desarrollo en aquella época, a nivel municipal, en una relación vertical de abajo hacia arriba en la planificación del desarrollo que hoy en día se busca a través de la gobernación democrática, ante la fallida representación en los Congresos (de la Unión y en los locales).

Se hace referencia en otras palabras a la importancia del ejercicio pleno de la actividad financiera municipal que como es bien conocido el hecho de que la actividad financiera que desarrolla el Estado, es complementaria de la actividad financiera privada¹¹⁰, al crear las condiciones que propicien el desarrollo en este caso a nivel municipal que es la base de la no exclusión de las comunidades en lo referente al derecho al desarrollo, hoy en día se pueden formular otras ideas en la distribución de potestades y competencias en materia de tributos lo cierto es que la finalidad es la misma el debido desarrollo de los Municipios y de las Entidades Federativas siendo la segunda consecuencia de la primera.

Esta fue una propuesta que no fue aprobada en los debates señalados, sin embargo, la misma invita a la reflexión en caso de que hubiera logrado los votos mayoritarios, lo que sí podría haber dado lugar a un gobierno municipal libre, tal y

¹⁰⁹ Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916 – 1917, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comité de publicaciones y promoción educativa, Título Quinto: De los Estados de la Federación. , pp. 2280 y ss.

¹¹⁰ Véase a: De La Garza, Sergio Francisco op. cit., p 12.

como lo señala la Constitución, es decir un municipio capaz de realizar su propia actividad financiera, sin menoscabo de lo anterior se debe tener presente la disparidad económica y de desarrollo social presente a lo largo del territorio nacional, por ende México requiere de la cooperación entre las regiones y comunidades para estar en condiciones de alcanzar un desarrollo más equitativo beneficiando a un número mayor de mexicanos, tal propuesta no es idealista, se cuenta con los recursos materiales y humanos para hacerla viable implementando algunas adecuaciones a nuestro federalismo fiscal.

La fracción II del artículo 115 quedo en la Constitución de 1917 de inicio de la siguiente manera: Artículo 115 fracción II. *Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.*

Dentro de las reformas al artículo en referencia destaca la octava reforma del 3 de febrero de 1983 en el periodo presidencial de Miguel De La Madrid. La reforma en mención se caracteriza por cambios de trascendencia en materia económica, hacendaria y política, las expectativas eran amplias para el desarrollo municipal, lo que hasta hoy no ha dado los resultados esperados.

En materia hacendaria la nueva versión del artículo 115 de la Constitución Federal quedo en los siguientes términos:

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

I). [.....]

II). *Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

[.....].

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 y rastro,*
- 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 coordinación de los servicios públicos que les corresponda.

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o

subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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 en sus ingresos disponibles.

La reforma transcrita en líneas precedentes fue un avance significativo para los Municipios en relación a la obtención de sus propios ingresos, sin embargo, no se consideró el factor desigualdad para el tratamiento a los mismos, las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria benefician a los grandes centros de población, los municipios rurales en más de los casos no tienen una recaudación significativa en la materia señalada, donde no se genera riqueza no se pueden exigir resultados en la obtención de ingresos, actualmente se presenta el problema del endeudamiento municipal que se tramite a las administraciones municipales subsecuentes que inician sus periodos con déficit fiscal, lo que ha tenido la consecuencia de la adquisición de nuevos empréstitos que han inhibido el debido desarrollo municipal.

La reforma municipal en referencia aplica a una relación vertical de arriba hacia abajo sujeta a determinaciones estatales lo que implica subordinación jerárquica de los municipios hacia los estados. Los Municipios es el nivel de gobierno más cercano a la gente su autonomía en el caso de México ha sido y sigue siendo cuestionable no están vinculados a la toma de decisiones estatales ni federales, sus ingresos son insuficientes en gran parte del territorio nacional donde se ubican, la desigualdad entre los mismos se manifiesta en las condiciones diversas de vida de su población

2.12 LAS CONVENSIONES NACIONALES FISCALES

Uno de los problemas actuales de nuestro federalismo deriva del hecho de no haber establecido facultades exclusivas en materia de contribuciones para los niveles de gobierno existentes en México de manera proporcional y equitativa,

este problema fue señalado por el ingeniero Alberto j. Pani Secretario de Hacienda¹¹¹: *el actual sistema fiscal representa uno de los mayores obstáculos que se oponen en la República al establecimiento de un nuevo régimen económico mejor y más de acuerdo con los postulados contemporáneos, a la creación de la unidad económica nacional cuya existencia es necesaria y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales.*

La concurrencia en materia tributaria dio como resultado la anarquía en materia fiscal, siendo heterogéneos los cobros de las contribuciones en los diversos estados y municipios del territorio nacional, la doble o triple tributación inhibía el debido desarrollo de la economía nacional, el discurso del Secretario de Hacienda incluyó todos los puntos señalados y las desventajas de no contar con un sistema de contribuciones delimitado a cada ámbito gubernamental, para corregir las fallas que eran evidentes y requerían adecuaciones en lo referente a las potestades tributarias.

2.12. A LA PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL

Corregir lo señalado en el párrafo anterior fue la motivación de la convocatoria que tuvo lugar el día 22 de julio de 1925 siendo su pretensión reunir a los delegados del gobierno federal, de los gobiernos de los estados del distrito federal y territorios federales con el fin de estudiar una posible coordinación entre los poderes tributarios federales y locales para poner orden en materia de contribuciones¹¹².

Las conclusiones de la primera convención fiscal se dieron en base a los objetivos planteados:

Las conclusiones de la primera convención fiscal se dieron en base a los objetivos planteados:

- a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;

¹¹¹ De La Garza Sergio Francisco, Ob cit, p. 216.

¹¹² Véase a: De La Garza, Sergio Francisco, Ob cit, p. 215 – 216.

- b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, Los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los Estados;
- d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los Estados, pero el Gobierno Federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;
- e) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras Convenciones deben resolver si deben ser establecidos por la Federación o por los Estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos;
- f) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los Estados.

El año siguiente, el Presidente envió un proyecto al Congreso, con objeto de ejecutar algunas de las conclusiones en la Convención Fiscal, sin embargo el proyecto no fue aprobado¹¹³.

A partir de estas conclusiones puede apreciarse que, en congruencia con los objetivos planteados en la convocatoria, la primera Convención Nacional Fiscal determinó cuales impuestos corresponderían a la federación y cuáles a los Estados¹¹⁴.

En diciembre de 1926, el Presidente Calles envió las iniciativas para reformar los artículos mencionados, el Congreso de la Unión no las reformó. Como consecuencia, el Ejecutivo Federal expidió leyes para eficientar el sistema de coordinación fiscal del país.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ Serna De La Garza, José María, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie: Estudios Jurídicos, núm. 55, 2004, p. 12.

Cabe señalar que las iniciativas no hayan prosperado ante un Congreso derivado de un Sistema de Partido Hegemónico, controlado y cooptado por el evidente poder presidencial en aquellos años.

2.12 B LA SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL

La Segunda Convención Nacional Fiscal se celebró en febrero de 1933 siendo presidente de la República Mexicana Abelardo R. Rodríguez (1932-1934) Los acuerdos logrados en la convención en referencia fueron en detrimento de los estados debido al acuerdo que facultaba a la misma para modificar las leyes fiscales en relación a los impuestos locales, a su vez sólo podía establecer opiniones en relación a los impuestos federales. Entre los principales acuerdos se pueden citar las siguientes:

La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos, por lo que el gobierno federal no debe establecer impuestos; el poder tributario debe ser ejercicio sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles que pertenezcan a la Federación, debe gravarse tanto la propiedad urbana, como la rural, y la edificada, como lo no edificada.

Los estados tendrán poder tributario sobre todos los actos no mercantiles que se den dentro sus respectivas jurisdicciones.

Tendrán la potestad exclusiva sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que se otorguen dentro de su competencia.

El gobierno federal tendrá poder tributario sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre las ganancias de sociedades y de personas físicas, y sobre la industria.

El gobierno central tendrá poder tributario sobre la producción y explotación de los recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal.

Recae sobre los estados el poder tributario de los impuestos sobre herencias y donaciones; sin embargo, la Federación tendrá participación sobre dichos gravámenes.

Quizá no se elevarían a rango constitucional todas las propuestas analizadas en esta segunda convención nacional fiscal; sin embargo, se logró el principio de la participación de los estados en los ingresos producidos por determinados impuestos que le eran exclusivos de la Federación.

Entre los que se encuentran:

- a) Impuesto sobre energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros derivados del producto del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, y, explotación forestal.
- c) Producción y consumo de cerveza.
- d) Impuesto federal sobre ingresos mercantiles con tasa federal uniforme del 1.8% y una tasa máxima para los Estados que acertaran coordinarse de 1.2%

Lo anterior propicio el fortalecimiento de la propuesta por la coordinación fiscal, misma que había permanecido al margen de las posibles soluciones a la problemática de la concurrencia convergente entre las dos esferas de gobierno. En este sentido se establecieron las condiciones para la reforma constitucional instituyéndose en principio la participación de Estados y municipios en los impuestos federales sobre energía eléctrica la cual se aplicó hasta 1940, teniendo lugar posteriormente una serie de reformas promulgadas por el Ejecutivo en octubre de 1942 entrando en vigor en enero de 1943, entre las que destacan las reformas a los artículos 73 de la Constitución Federal, fracciones: IX, X, y XXIX, y 117, fracciones: VIII y IX, del texto en mención.

Lo señalado en las líneas precedentes implica el origen de la renuncia por parte de las Entidades Federativas al ejercicio de su propia potestad tributaria, misma que le es conferida por la propia Constitución.

2.12. C LA TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL

La Tercera Convención Fiscal fue convocada en octubre de 1947 siendo La Presidente de la República Miguel Alemán Valdez y Secretario de Hacienda y Crédito Público el Licenciado Ramón Beteta, celebrándose del 10 al 20 de noviembre del mismo año.

El objetivo de esta Convención consistió en buscar la coordinación fiscal entre los tres ámbitos de gobierno, para lograr la unificación económica nacional, debido a la insuficiencia de ingresos de los estados y municipios.

En el párrafo anterior se manifiesta la diferencia con los objetivos de las dos anteriores convenciones fiscales, se trataba de consolidar un sistema de coordinación fiscal que había dado sus primeros pasos con las reformas a los artículos 73 y al 117 constitucionales en sus respectivas fracciones señaladas en líneas anteriores, lo que implicó dejar de lado las propuestas iniciales de las dos convenciones anteriores con la ideas de fortalecer la potestad tributaria de las entidades federativas para lograr un equilibrio armónico y proporcional con la Federación en la distribución de las fuentes impositivas. Los objetivos específicos de esta Convención fueron los siguientes:

- a) Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- b) Planear la forma en que las entidades económicas que existen en el país ---- Federación, Estados y Municipios-- deban distribuirse en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implique en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que establezcan o recauden por cada autoridad;
- c) Determinar bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Es a partir de lo resuelto en la tercera convención nacional fiscal y en la implementación de los primeros mecanismos de coordinación fiscal donde se

inicia un proceso dirigido la centralización fiscal en contraste con la disminución de los ingresos propios de las Entidades Federativas y de los Municipios.

Se introdujo el Impuesto sobre ingresos mercantiles en el cual las entidades federativas que aceptaban la coordinación con la Federación recibirían ingresos por lo mismo, además de las correspondientes participaciones. Cabe señalar que el impuesto en referencia constituyo una de las fuentes de ingresos más significativa para las entidades federativas, cuando se elimina este impuesto con la introducción del Impuesto al valor agregado en 1980 y la entrada en vigor de la actual Ley de Coordinación Fiscal, quedo establecido en México un sistema federal con base en un centralismo fiscal que da lugar a la dependencia financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios. La interrogante sigue presente en la doctrina sobre los motivos de las Entidades Federativas para renunciar a la parte más redituable de su potestad tributaria.

CAPÍTULO 3

SISTEMAS FEDERALES

3.1 INTRODUCCIÓN AL TEMA

Señalar cuales son los fines del Estado en la actualidad resulta complejo ante la diversidad de los mismos en los que están presentes aspectos de índole económico, político, sociológico, jurídico y filosófico que corresponden a las características propias de cada país, en cada caso las prioridades son únicas ante las diferencias en el grado de avance o retroceso en materia democrática que determina en última instancia la evolución de los fines de cada Estado en particular. Dentro de los planteamientos de Jellinek se señala: *El Estado es una unidad de fin; por esto la doctrina social del Estado a partir de una concepción de esta naturaleza acerca del mismo, ha de probar cuáles son los fines que elevan a unidad la variedad que se halla reunida en el Estado.*¹¹⁵

¹¹⁵ Jellinek, Georg, Teoría general del Estado, traducción de Fernando de los Ríos, 1ª. Edición en español, México, Fondo de cultura Económica, 2000, p. 237.

En el sentido anterior la unidad que representa el Estado integra la diversidad en que los fines directamente relacionados con las actividades humanas convergen en fines superiores que hacen posible el logro de avance en sentido positivo de los fines específicos de cada Estado en particular, los que evolucionan y varían en cada contexto histórico y geográfico.

Los diversos países para avanzar hacia la consecución de sus fines específicos han optado por la forma de Estado que de acuerdo a sus propias características intrínsecas han considerado más viable para el logro de los mismos, en este sentido es importante señalar que son los Estados democráticos de derecho los que aspiran al logro de la teleología en referencia y los que se encuentran sometidos por regímenes arbitrarios o totalitarios tiene como fin supremo liberarse de los mismos para iniciar la búsqueda de cómo alcanzar los fines específicos de la población integrante de los países en mención.

En relación con las formas de Estado como es bien sabido sólo existen dos que se pueden considerar como tales el Estado unitario y el Estado Federal, en ambos casos en la diversidad de los fines específicos influyen diversos factores: el grado alcanzado hacia la consolidación en materia democrática factor determinante que esta interrelacionado con otros como el desarrollo económico y social que es el que determina el índice de pobreza y marginación, en las formas de Estado señaladas la directriz hacia los avances en materia democrática implican una aproximación hacia la igualdad de oportunidades y la promoción efectiva y material del desarrollo económico y social en las diversas regiones y comunidades en que se desarrollan las actividades humanas por la población integrante del territorio de Estado.

En los países que han optado por la forma de Estado Federal se presenta la oportunidad de la integración de la diversidad que comprende a las regiones y comunidades que forman parte del mismo en palabras de Pierre Joseph Proudhon¹¹⁶: *Lo que constituye la esencia y carácter del contrato federativo, y llamo sobre esto la atención del lector, es que en este sistema los contrayentes*

¹¹⁶ Proudhon, Pierre Joseph, *El principio federativo*, España, Globus comunicación, reimpresión 2013, colección, Los grandes pensadores, p. 61.

jefes de familia, municipios, cantones, provincias o Estados no sólo se obligan sinalagmática y conmutativamente, los unos para con los otros, sino que también se reservan individualmente al celebrar el pacto, más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden. Aunque la obra de Proudhon se publicó en 1863, algunos de sus conceptos siguen teniendo vigencia en la actualidad, en la misma el autor en mención sostiene que la única forma de organización política que puede preservar la unidad en la diversidad es el federalismo.

El pacto federal elevado a rango constitucional no aplica a una subordinación entre los órdenes de gobierno existentes en el mismo y reconocidos por la Constitución sino a una distribución de los poderes proporcional y equitativa dentro del territorio de Estado en dos vertientes relacionadas ambas con la democracia: a) como sistema de pesos y contrapesos que no permita el exceso en la acumulación de poder y b) la distribución democrática institucional en todas las regiones y comunidades del país.

Los puntos señalados son las principales herramientas con que cuenta un sistema federal para el logro de los fines del Estado con directriz a la consolidación en materia democrática. El fortalecimiento del federalismo requiere de un marco constitucional y legal que haga posible su materialización, en este sentido es importante señalar que de la totalidad de países que siguen al federalismo como su forma de Estado, no en todos los casos se han seguido los lineamientos del mismo, es decir, desde el punto de vista formal lo han establecido a nivel constitucional, presentándose en algunos casos retrocesos a los principios elementales del sistema federal.

El federalismo sólo es compatible con los sistemas democráticos, en expresión de Diego Valadés¹¹⁷ en relación con el federalismo: *El federalismo en el mundo asoma a su tercer siglo de vida; es tiempo suficiente para identificar algunas de sus constantes. Lo primero es no confundir los múltiples casos de*

¹¹⁷ Valadés, Diego, "Consideraciones preliminares", Valadés Diego, Serna De La Garza, José María (coordinadores), *Federalismo y regionalismo*, 1ª. Edición, México, UNAM: Instituto de Investigaciones jurídicas, 2004, Serie Doctrina jurídica, núm. 229, p. x

*federalismo formal con los de federalismo en sentido material. Estos últimos nunca se han producido en los sistemas autoritarios. Por definición, se trata de procesos excluyentes. El federalismo sólo funciona en los sistemas democráticos participativos (como el suizo) o en los representativos, pero no en los autoritarios*¹¹⁸.

El federalismo para su buen funcionamiento requiere de un sistema democrático participativo, los países en vías de alcanzar su consolidación en materia democrática que lo han establecido formalmente, para su materialización requieren el fortalecimiento del talante democrático y por ende del marco legal que estructura y coordina el sistema federal como tal en todos los rubros dirigidos a eficientar su funcionamiento material. De lo anterior surge la interrogante en relación con las medidas a implementar por los países que no han alcanzado su consolidación en materia democrática y presentan un desarrollo inequitativo dentro de su territorio, por ende, índices de pobreza y marginación en contraste con el crecimiento económico de algunas regiones, esta dicotomía desarrollo - subdesarrollo ha prevalecido desde el establecimiento del sistema federal en países que no han fortalecido su sistema democrático, la relación federalismo – democracia es un requisito ineludible para el primero y un instrumento facilitador para su desarrollo en el segundo de los términos señalados.

Reinhold Zippelius manifiesta: *Cuanto más pequeña es una comunidad, tanto mayor es la participación relativa de cada uno de sus miembros en la formación de la voluntad común. Por ello la participación democrática y la posibilidad de desarrollo político serán mayores para los ciudadanos cuanto más poder de decisión posean las comunidades de nivel inferior, de acuerdo con el principio de subsidiaridad*¹¹⁹.

En el sentido anterior el fortalecimiento de la democracia implica la participación ciudadana desde las pequeñas comunidades que integran los gobiernos municipales o sus equivalentes, la relación de los representantes con la

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Zippelius Reinhold, Teoría General del Estado, sexta edición, Traducción: Fix Fierro, Héctor, México D.F., ed. Porrúa, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales Núm. 82, p. 181.

ciudadanía en la planificación y ejercicio de la gobernación. Es debido a lo señalado que el federalismo es un instrumento facilitador para el ejercicio de la democracia paradójicamente si está no se fortalece aquel no logra la eficiencia en su funcionamiento y por consiguiente en los resultados obtenidos.

Las medidas que ya han implementado algunos países en relación con lo anterior es el marco constitucional y legal que hace posible el establecimiento funcional de un vínculo entre la democracia representativa con la directa, se requiere de marcos normativos que expresen con claridad el contenido y alcance del mismo y a su vez garanticen la participación ciudadana en decisiones trascendentales para sus comunidades, regiones o el país en general.

En los célebres escritos del Federalista Hamilton y Madison¹²⁰ expresan: *Como el pueblo constituye la única fuente legítima del poder y de él procede la carta constitucional de que derivan las facultades, de las distintas ramas del gobierno, parece estrictamente conforme a la teoría republicana, volver a la misma autoridad originaria, no sólo cuando sea necesario ampliar, disminuir o reformar los poderes de gobierno, sino también cada vez que cualquiera de los departamentos invada los derechos constitucionales de los otros.*

Es la ciudadanía que integra el pueblo quien en última instancia tiene la decisión a través del plebiscito y el referéndum en las cuestiones de trascendencia y por otro lado, el fortalecimiento de los comités ciudadanos en las comunidades que integran el municipio en el diseño y creación de políticas públicas dirigidas a la promoción efectiva y material del desarrollo social y comunitario.

El análisis del desempeño de la participación ciudadana en países desarrollados consolidados democráticamente y en los que se encuentran en proceso de lograr un desarrollo económico integral, la autonomía de las unidades subnacionales sin menoscabo del fortalecimiento del pacto federal en ambos casos y los resultados obtenidos en materia de integración y desarrollo humano alcanzado son lineamientos que apuntan a la directriz de un Estado democrático

¹²⁰ Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John, El Federalista, Traducción: Velasco, Gustavo R., 2ª. Edición en español, 5ª. Reimpresión, México D.F., ed. Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 214.

de Derecho en la consecución de avance gradual en la realización de los fines específicos del Estado en la actualidad.

En el presente trabajo los países a analizar serán Suiza, Alemania, Brasil, México, Argentina, dos países vanguardistas del sistema federal como lo son Alemania y Suiza incluyendo tres Estados de Latinoamérica que presentan dicotomías desarrollo – subdesarrollo como son: Brasil, México y Argentina. Se incluyen aspectos relacionados con el origen del sistema federal, su estructura federal grado de democracia, índice de desarrollo humano tipo de federalismo grado de centralismo fiscal entre otros aspectos de interés de los países en análisis.

La relación federalismo – democracia incide en la estructura funcional de los sistemas federales, el grado en la democracia alcanzada determina los resultados en que se miden avances o retrocesos hacia una materialización plena en materia de federalismo que a su vez es instrumento para el logro de la consolidación democrática. Iniciaremos el estudio de los países señalados en líneas precedentes con el lugar que ocupan en el grado de democracia alcanzada a nivel mundial.

Tabla 5

PAÍS	LUGAR	INDICE	PROCESOS ELECTORALES PLURALISMO	FUNCIONAMIENTO GUBERNAMENTAL	PARTICIPACIÓN POLÍTICA	CULTURA POLÍTICA	LIBERTADES CIVILES
SUIZA	7	9.09	9.58	9.29	7.78	9.38	9.41
ALEMANIA	14	8.34	9.58	8.21	6.67	8.13	9.12
BRASIL	44	7.12	9.58	7.50	5.00	4.38	9.12
MÉXICO	51	6.90	8.33	7.14	6.67	5.00	7.35
ARGENTINA	52	6.84	8.75	5.71	5.56	6.25	7.94

Fuente: The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2012: Elaboración propia.

Los países señalados son federales. Las diferencias señaladas demuestran que el federalismo funciona de manera más eficiente en cuanto a resultados en las democracias participativas mismos que se reflejan en sociedades plurales más

igualitarias y en un desarrollo económico y social más uniforme dentro del territorio de Estado.

Un indicador relacionado con la democracia implica la aproximación hacia la igualdad de oportunidades, el desarrollo humano en los países en referencia nos da una idea de la necesidad de realizar cambios en la planeación y aplicación de políticas públicas en países que se encuentra en proceso de lograr una democracia plena.

Por lo anterior se muestran los indicadores de los países señalados en el grado de desarrollo humano alcanzado, por el lugar que ocupan en el rubro señalado.

Tabla 6

PAIS LUGAR	IDH	
SUIZA	0,917	3°
ALEMANIA	0,911	6°
BRASIL	0,744	79°
MÉXICO	0,756	71°
ARGENTINA	0,808	49°

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Índice de Desarrollo Humano 2013. Elaboración propia.

El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un

indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación nivel de vida digno.

En la tabla 6 se muestra la relación directa entre el grado de democracia y el de desarrollo humano alcanzado.

Otro factor que incide en el buen funcionamiento del federalismo son los recursos que requieren los países para hacer frente al gasto público de sus diversos niveles de gobierno, la distribución proporcional y equitativa de ingresos y gastos es determinante para unas finanzas sanas de la Federación y las unidades subnacionales.

La siguiente grafica corresponde al gasto público de los países en estudio en el año del 2013.

Tabla 7

País	Año	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Gasto	Var.
------	-----	-------	-------	-------	-------	-------	------

		público (M.de Euros)	público en educación	público en salud	público en defensa	público% Del PIB	
Suiza	2012	167317.2	15.90%	20.43%	2.13%	39.10%	0.40
Alemania	2013	1218899.7	10.64%	19.25%	3.01%	44.52%	-0.18
Brasil	2013	695424.8	14.61%	10.57%	3.40%	41.12%	0.24
México	2013	257525.5	19.61%	11.75%	2.29%	27.13%	0.01
Argentina	2013	169211.6	15.34%	5.38%	2.00%	36.83%	1.92

Fuente: Datos macro 2013 en el caso de suiza corresponde al año 2012 su actualización.
Elaboración propia.

Los países señalados fundamentan el sistema federal en sus respectivas constituciones, formalmente son Estados democráticos de derecho al establecer los derechos fundamentales y los medios para hacerlos valer en sus constituciones, incluyendo en las mismas la separación de poderes, sus procedimientos electorales y de reforma constitucional, como sistemas federales los estados miembros cuentan con su propia constitución, la autonomía política y la financiera se manifiesta en diverso grado en cada uno, la igualdad de oportunidades presenta diversidad en cuanto a su alcance, el proceso de reforma constitucional es distinto, la materialización del federalismo no ha dado los resultados esperados en todos los casos, los principios de justicia y equidad en materia de federalismo no son aplicados en todos los casos.

De las anteriores consideraciones surge la siguiente interrogante: ¿Los países con menor grado de avance en materia democrática formalmente federales presentan problemas que impiden la materialización plena del federalismo? De donde surge la Hipótesis: la materialización plena del federalismo es posible únicamente en los países con una democracia plena. La anterior es una de las hipótesis derivada de la central que va dirigida específicamente al problema de México: La incongruencia existente entre la distribución del el gasto público en México y la captación de ingresos entre los niveles de gobierno es un obstáculo para el debido desarrollo de las entidades federativas y municipios al depender en su mayor parte de los recursos proporcionados por la federación lo que ha

impedido unas relaciones intergubernamentales cooperativas que propicien el desarrollo.

Como bien lo expresa Ronald Dworkin¹²¹: *Ningún gobierno será legítimo si no adhiere a dos principios imperantes. Primero, debe mostrar igual consideración por el destino de todas y cada una de las personas. Sobre las que reclama jurisdicción. Segundo, debe respetar plenamente la responsabilidad y el derecho de cada persona a decidir por sí misma cómo hacer de su vida algo valioso.*

La legitimidad de quien ejerce el poder político será cuestionable si no se cumplen los principios señalados por el distinguido estudioso de la filosofía del Derecho Ronald Dworkin se atenta contra los principios elementales de justicia y equidad que se traducen en: Una justicia distributiva proporcional y equitativa de los recursos públicos dirigida a la promoción efectiva y material del desarrollo económico y social a partir de las comunidades que integran el municipio.

3.2 SUIZA

La democracia en suiza ha prevalecido a través de su historia forjando un sólido sistema federal con amplia autonomía cantonal y una democracia participativa que ha sido determinante en su desarrollo económico y social.

3.2. A. BREVE RESEÑA HISTÓRICA

A partir de 1291 los pequeños cantones forestales de Uri, Schwyz y Unterwalden, empezaron a separarse de los condes de Habsburgo en Austria. Acabaron formando una liga que se amplió a ocho cantones a mediados del siglo XIV y a trece cantones entre los siglos XVI y XVIII¹²². Durante varios siglos, esta confederación suiza fue poco más que una alianza informal para preservar la autonomía local frente al Imperio, sin generar ninguna autoridad central¹²³.

¹²¹ Dworkin, Ronald, Justicia para erizos, Traducción de Horacio Pons, 1ª. Edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 16

¹²² Colomer, Josep M., Instituciones políticas, 2da. edición, Barcelona España, ed. Ariel, 2007, p. 34.

¹²³ Idem.

Con la excepción de un periodo relativamente corto durante la ocupación francesa bajo Napoleón Bonaparte (1798 – 1803), Suiza nunca ha sido un país unitario. Con la fundación del estado federal en 1848 comenzó por primera vez una centralización por pasos pequeños y a largo plazo que dura hasta ahora. Antes de esto, Suiza había sido una confederación de estados soberanos.¹²⁴

La asamblea se convirtió en la forma de gobierno de la mayoría de los cantones germánicos. [...]. La asamblea votaba sobre las leyes y mociones cantonales, los impuestos y la admisión de nuevos miembros y elegía funcionarios cantonales con funciones judiciales policiales y ejecutivas, así como los diputados federales¹²⁵.

Con anterioridad a 1848, los cantones tenían el derecho a separarse de la Confederación si querían. Con la fundación del Estado federal, Suiza dispuso por primera vez de una autoridad central capaz de contrarrestar el poder de los cantones. Algunas competencias, como por ejemplo la política exterior, se pusieron en manos del gobierno central. Los cantones ya no tienen el derecho de independizarse¹²⁶.

La mayoría de los veintidós cantones creados en Suiza en 1848 son más diferentes entre sí que con respecto a sus países vecinos. También las ciudades desarrollaron fórmulas para formar un consejo y un alcalde muy pronto (empezando por Friburgo en 1248). [...].¹²⁷ Las asambleas populares han continuado siendo más poderosas en los cantones rurales con poblaciones y homogéneas. Pero todavía a principios del siglo XXI, la Confederación Helvética es sobre todo un instrumento para preservar el autogobierno popular local¹²⁸.

¹²⁴ Thalmann Urs, Confederación Suiza, Estudio comparado de los techos competenciales, Seminario en Barcelona España, 2003.

¹²⁵ Colomer, Josep M., op. cit. p.34

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Ibidem, p. 35.

¹²⁸ Idem.

3.2. B FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA FEDERAL EN SUIZA

El título mismo de la constitución suiza aplica a un Estado federal, su artículo primero señala que el pueblo y los cantones integran la confederación (federación) suiza. El artículo segundo señala los objetivos del sistema federal suizo entre los cuales destacan: la protección de la libertad y los derechos del pueblo; garantizar la independencia y seguridad del país; promover la prosperidad común; el desarrollo duradero; la cohesión interna y la diversidad cultural; Velar por la igualdad de oportunidades entre los suizos y las suizas. El artículo tercero establece el carácter soberano de los cantones facultándolos para ejercer todos los derechos no delegados al poder federal. Es en el artículo señalado donde tiene su fundamento el sistema federal.

Es debido a lo señalado en el párrafo precedente que los cantones tienen su fundamento en la Constitución por ende, son base esencial del sistema federal suizo y como tales influyen en la toma de decisiones dando seguimiento a los lineamientos establecidos en el artículo segundo de la carta fundamental de Suiza.

3.2. C ESTRUCTURA FEDERAL ACTUAL

Suiza es un Estado federal su fundamento se encuentra en la Constitución federal de 1848 una nueva versión fue adoptada en 1999, misma que no introdujo cambios de trascendencia en la estructura y funcionamiento del sistema federal actualmente Suiza está integrada por la siguiente división administrativa: cuenta con tres entidades político-administrativas: la Confederación (Federación), 20 cantones y 6 semicantones, así como 2.408 municipios, denominados “comunas” (1 de enero de 2014).

Por consiguiente en Suiza existen tres niveles de gobierno: el gobierno federal, el cantonal y el municipal o gobierno de las comunas. El desempeño y eficiencia del federalismo suizo se relaciona directamente con la división de poderes no centralizada, los poderes cantonales son autónomos e independientes de los poderes centrales.

3.2. D TIPO DE FEDERALISMO

Suiza con relación a su arquitectura político institucional como sistema federal se clasifica dentro del tipo de federalismo *interestatal* caracterizado por establecer el reparto de competencias según campos de política y de separación de poderes,¹²⁹ también denominado federalismo *dual*, es aquel en el que hay una marcada diferencia entre los poderes de cada nivel de gobierno, a cada nivel una competencia.

3.2. E COMPETENCIAS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.

En la siguiente Tabla se muestra la diversidad competencial entre los diversos niveles de gobierno en Suiza: Federal, Cantonal y Municipal en el caso de las Federales su base está en la Constitución Suiza, las cantonales tiene su basamento en las constituciones de los cantones y las municipales dependen de legislación cantonal.

Por lo general a cada nivel le corresponden competencias específicas, el federalismo en Suiza como se ha señalado es del tipo dual correspondiéndole a las entidades gubernamentales determinadas competencias a cada nivel de las mismas.

Lo anterior no implica que en algunos casos se compartan responsabilidades como en la protección del medio ambiente.

Tabla 8

COMPETENCIAS FEDERALES basadas en la Constitución suiza	COMPETENCIAS CANTONALES basadas en las constituciones de los cantones	COMPETENCIAS MUNICIPALES dependen de la legislación cantonal
Organización autoridades federales	Organización autoridades cantonales (constitución propia, himno propio, bandera propia)	Educación infantil y primaria
Asuntos exteriores	Cooperación transfronteriza	Gestión de residuos
Ejército y protección civil	Policía	Vías municipales

¹²⁹ Véase a: Nohlen, Dieter, “El Federalismo Alemán: su evolución hasta el presente y su reforma a futuro”, en: Valadés, Diego y Serna de la Garza José María: coordinadores, *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 229, p.p. 4 y 5.

Carreteras nacionales	Relaciones entre religión y estado	Infraestructuras locales
Energía nuclear	Cultura	Policía local
Servicios postales y telecomunicaciones	Salud pública	Planificación territorial
Política monetaria	Carreteras y vías cantonales	Ciudadanía
Seguridad social	Bosques, agua, recursos naturales	Impuestos municipales
Derecho civil, Derecho penal	Educación (educación secundaria y universidades)	
Procedimiento civil y penal	Protección del medio ambiente, protección de la naturaleza y del patrimonio	
Aduanas	Ciudadanía	
Educación(universidades técnicas)	Impuestos cantonales	
Política energética		
Principios de planificación territorial		
Protección del medio ambiente		
Ciudadanía		
Impuestos federales		

Fuente: E- Book: Swiss Political System.

Los municipios tienen competencias exclusivas relativas a la prestación de servicios locales (construcción y mantenimiento de carreteras locales, suministro de gas, electricidad y agua, servicios de recogida de basuras, elección de profesores y construcción de colegios). Los cantones mantienen las competencias que son especialmente importantes para su identidad (cultura, educación, idiomas, religión), pero también los asuntos relacionados con las políticas sociales (salud y servicios sociales). En las áreas políticas que afectan directamente a la soberanía nacional (ejército, política monetaria o relaciones exteriores) o bien que necesitan de una coordinación especial (seguridad social, medio ambiente, energía o infraestructuras), el nivel federal tiene competencias exclusivas o puede promulgar una legislación marco. Los tres niveles, el federal, el cantonal y el municipal, tienen derecho a recaudar impuestos y, por tanto, poseen un cierto nivel de autonomía financiera.

Como todo Estado democrático de derecho Suiza sigue el principio de división de poderes.

3.2. F PODER LEGISLATIVO FEDERAL

En el parlamento reside el poder legislativo a nivel federal su estructura es bicameral se integra por el Consejo de los Estados en el que participan 46 representantes dos por cada cantón y uno por cada semicantón¹³⁰. Los cuales son electos de acuerdo al sistema de cada cantón y el Consejo Nacional que consta de 200 miembros electos mediante un sistema de representación proporcional conforme a la población de cada cantón. Los miembros de las dos cámaras son elegidos cada cuatro años. La sesión conjunta de ambas cámaras constituye la Asamblea Federal en la que ambas cámaras tienen los mismos derechos y tienen ante todo una función deliberativa, deciden sobre proyectos de ley y enmiendas constitucionales, y aseguran la supervisión de la Administración y Justicia federales.

Cabe señalar que los ciudadanos que integran el parlamento no cuentan con sueldo aunque reciben otras compensaciones generalmente son profesionistas o académicos o bien, miembros de la iniciativa privada que desarrollan normalmente sus actividades sin embargo cumplen con sus obligaciones políticas en el ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución Federal en el periodo correspondiente.

3.2. F. a LA SEGUNDA CÁMARA O CÁMARA TERRITORIAL: SENADO O CONSEJO FEDERAL

El Consejo de Estados como segunda cámara tiene los mismos derechos y poderes que el Consejo Nacional, por consiguiente tanto los proyectos legislativos o los de reforma constitucional para su aprobación requieren de la aceptación de ambas cámaras.

¹³⁰ Los semi-cantones son los que han dividido su administración en dos. En el artículo 1° de la Constitución Suiza se señalan: Obwald y Nidwald *Basilea (Ciudad y Campo, Appenzell (las dos Rodas)*). La composición de la segunda cámara da como resultado una fuerte sobre-representación de los cantones pequeños: los catorce cantones de menor tamaño representan menos de un 20 % de la población pero pueden, con 23 votos, bloquear cualquier decisión del Consejo de Estados.

Tanto los miembros del Consejo Nacional como también del Consejo de Estados deben votar sin instrucción.¹³¹ Por este motivo hay un debate en Suiza sobre si el Consejo de Estados todavía ejerce su función como representante de los cantones, ya que muchas veces los consejeros se dejan guiar más por el programa de su partido político que por los intereses de su cantón de origen.¹³² No obstante, garantiza que los consejeros representen al electorado de su cantón y no al gobierno, lo que es una ventaja bajo el aspecto de la separación de poderes.¹³³

3.2. G NIVEL CANTONAL

En su artículo tercero la Constitución Suiza establece: *Los cantones son soberanos en los límites de la Constitución Federal y, como tales, ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal.* La autonomía de los gobiernos de los Cantones se pone de manifiesto con sus diversas y amplias competencias, se rigen por su propia Constitución, misma que es avalada por la Constitución Federal, por ende cuentan con sus propias fuentes impositivas por lo que cuentan con la autonomía financiera necesaria para desarrollar su propia actividad financiera lo que implica autonomía política, misma que no puede rebasar los límites establecidos por la propia Constitución Federal. Cuentan con su propio parlamento y tribunales judiciales propios. Por ende, las leyes de los Cantones no deben ser incompatibles con las normas jurídicas establecidas por el nivel federal. No obstante el poder fiscal con que cuentan los cantones los dota de una autonomía plena en todo aquello que no implique atribuciones reconocidas a la Federación por la Constitución Federal.

Las constituciones de los cantones suizos son muy diversas entre sí, la tradición jurídica es variable en las regiones y comunidades de Suiza lo que hace imposible establecer un modelo homogéneo en este sentido cada cantón ha

¹³¹ Thalmann, Urs, "La Confederación Suiza", *Estudio comparado sobre los techos competenciales*, Seminario en Barcelona España, 2003.

¹³² Idem.

¹³³ Idem.

seguido lineamientos apegados a su ámbito sociocultural al establecer sus propios preceptos constitucionales.

3.2. G. a PARTICIPACIÓN CANTONAL EN LA TOMA DE DECISIONES A NIVEL FEDERAL

Además de la distribución no centralizada de competencias, la participación de los Cantones en el proceso de toma de decisiones a nivel federal es otra característica importante del federalismo suizo. Las instituciones formales más importantes para conseguir esta participación son la segunda cámara del parlamento, la mayoría de cantones requerida en una votación popular y la posibilidad de que los cantones utilicen los instrumentos de la iniciativa cantonal y el referéndum¹³⁴. Además, el proceso informal de consulta preparlamentaria se ha convertido en un instrumento importante de influencia. Mediante este proceso, los Cantones tienen un papel importante en el proceso de toma de decisiones cuando se elabora una nueva ley.

3.2. H NIVEL COMUNAL O MUNICIPAL

Los municipios o comunas constituyen la entidad básica elemental del gobierno local, mismos que cuentan con una amplia autonomía que concede a los consejos suizos¹³⁵ un marco amplio de competencias estatales.

En la actualidad Suiza cuenta con 2408 municipios o comunas distribuidas en los 26 Cantones suizos. La extensión geográfica de las comunas suizas varía de entre 0,3 Km². y 282 Km². Los municipios más pequeños se encuentran todos en la Planicie central, la comuna más grande es Bagnes en el Valais.¹³⁶

¹³⁴ Sistema político suizo disponible en:
https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/05/sispol_es.pdf

¹³⁵ Los cantones están divididos en comunas o consejos. Un suizo es en primer lugar un ciudadano plano es ciudadano cantonal y ciudadano suizo. Por tanto el criterio determinante para la configuración de la ciudadanía helvética no es la nacionalidad en sí, sino la vecindad.

¹³⁶ Departamento Federal de Asuntos Exteriores en: www.swissworld.org

En algunas comunas vive más gente que en los cantones más pequeños, en otras hay sólo entre 100 y 200 habitantes. La población residente en más de la mitad de las comunas suizas no sobrepasa los mil. Sólo el 4 por ciento de los municipios constituyen villas o ciudades con más de 10.000 habitantes, aunque en ellas vive casi la mitad de la población permanente del país. Los municipios suizos tienen al igual que los cantones sus propias autoridades elegidas. Los concejales municipales son los encargados de hacer cumplir las órdenes del gobierno cantonal o federal, pero al mismo tiempo poseen también sus propias incumbencias.¹³⁷

Los municipios o comunas cuentan con amplias competencias, siendo responsables del control de los habitantes del municipio, la seguridad vecinal, la escuela y enseñanza pública, sanidad, el servicio de transportes y comunicaciones¹³⁸ y la recaudación de los impuestos de los tres niveles de gobierno

En el 90% de las comunas pequeñas se convocan cada año asambleas comunales (*Gemeindeversammlungen*, en alemán), en las cuales la ciudadanía decide por vía directa sobre diversos asuntos municipales.¹³⁹ No obstante, en los municipios más grandes ya no se recurre a este procedimiento de participación directa al no ser muy practicable; por eso se confiere la mayor parte de las decisiones políticas a un consejo municipal elegido que se reúne en sesiones periódicas.¹⁴⁰

La impugnación de las elecciones se realiza inclusive en los municipios más grandes, los votantes no se manifiestan al aire libre, es mediante el voto en las urnas o por vía postal como expresan o reafirman su voluntad.

La fusión de las comunas en Suiza ha ido en aumento, lo que ha dado lugar a una disminución en el número de las mismas, algunas por no contar con

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Véase Tabla 3.

¹³⁹ Departamento de Asuntos Exteriores.

¹⁴⁰ Idem.

capacidad de administración siendo tan pequeñas, en otros casos por conveniencia fiscal.

En las comunas o municipios más pequeños aún funciona la asamblea municipal con la participación de todos los ciudadanos en los más grandes hay parlamentos elegidos por el pueblo.

Sin embargo se aplican mecanismos democráticos que incluyen la participación ciudadana como la iniciativa popular y el referéndum, este último puede ser facultativo u obligatorio.

En la tabla siguiente se muestra la distribución basada en la división de poderes en los niveles de gobierno en Suiza.

Tabla 9

	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial
Confederación	Consejo Federal	Asamblea Federal	Tribunal Supremo Federal
	Siete consejeros federales elegidos por la Asamblea Federal. Los consejeros son los jefes de los siete departamentos de gobierno.	Consejo Nacional doscientos consejeros nacionales elegidos por el pueblo directamente utilizando la regla de proporcionalidad. El número de representantes cantonales depende del... tamaño de la población.	Consejo de..... Estados Cuarenta y seis consejeros estatales dos por cada cantón. Elegidos en votación popular según las normas cantonales.
Cantones	Consejo Cantonal	Parlamento Cantonal	Tribunal Cantonal
	Elección en votación popular cada cuatro o cinco años. El Consejo está compuesto por entre cinco y siete miembros.	Elección en votación popular utilizando la regla de la proporcionalidad.	Elección por el Consejo Cantonal
Municipios	Consejo Municipal	Asamblea Municipal	Tribunal de..... Distrito
	Electo por el pueblo	En los municipios pequeños la forman todos	Elegido por los

	<p>los ciudadanos, en los más grandes hay parlamentos elegidos por el pueblo.</p>	<p>habitantes de un número de..... municipios que forman un distrito, o son nombrados por las autoridades cantonales.</p>
--	---	---

Fuente: E- Book: Swiss Political System

3.2. I MECANISMOS DEMOCRÁTICOS

3.2. I. a INICIATIVA POPULAR EN SUIZA

La iniciativa popular ofrece a los ciudadanos la posibilidad de presentar propuestas para una modificación o ampliación de la constitución. Su función consiste en estimular o iniciar el debate político sobre un tema concreto. Una iniciativa popular es válida y puede someterse a votación si se logra reunir un mínimo de 100.000 firmas en el plazo de 18 meses. Una vez conseguido esto, las autoridades pueden presentar una contrapropuesta, con la que pueden contrarrestar la iniciativa ofreciendo una alternativa a los electores y a los cantones.

3.2. I. b REFERÉNDUM FACULTATIVO

Con el referéndum facultativo la ciudadanía puede exigir que una ley aprobada por la Asamblea Federal tenga que someterse a votación popular. Para conseguir una votación popular es preciso reunir un mínimo de 50.000 firmas dentro de los primeros 100 días tras la promulgación de la ley.

3.2. I. c REFERÉNDUM OBLIGATORIO

Cada modificación de la Constitución aprobada por el Parlamento está sometida al referéndum obligatorio y, por consiguiente, al voto del pueblo. También el ingreso de Suiza en ciertas organizaciones internacionales está sujeto al referéndum obligatorio.

3.2. J DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

En Suiza gracias a la autonomía política y por ende a la distribución de competencias el gasto público entre los niveles de gobierno es proporcional a sus ingresos.

En la siguiente tabla se aprecia la proporción entre los ingresos y los gastos, la diferencia entre las comunas o municipios en sus ingresos y gastos es mínima en relación con los ingresos y gastos de los cantones o estados miembros.

Tabla 10

% de gastos			% de ingresos			diferencia entre gasto e ingreso		
Gob. Central	Nivel cantonal	Nivel local	Gobierno central	Nivel cantonal	Nivel Local	Gob. Central	Nivel cantonal	Nivel Local
50.1%	28.5%	21.4%	57.3%	23.3%	19.4%	7.2%	-5.2%	-2.0

Fuente: International Monetary Fund: Government Finance statics, yearbook 2010.

La gráfica precedente corresponde al porcentaje de Gastos e ingresos no financieros por nivel de gobierno en Suiza, se señalan los porcentajes correspondientes a cada nivel de gobierno y la diferencia entre el ingreso y el gasto no financiero.

La distribución del gasto público conforme a los indicadores se relaciona directamente con las competencias de los diversos niveles de gobierno.

Tabla 11

Nivel	A	B	C	D	E	F
Central	41.4%	43.5%	9.7%	55.0%	76.1%	35.4%
Cantonal	27.4%	40.1%	55.2	25.7%	15.3%	34.3%
Local	31.2%	16.3%	35.0	19.3%	8.6%	30.3%

Fuente: International Monetary Fund: Government Finance statics, yearbook 2010

Los indicadores señalados hacen referencia a las siguientes materias: A – Administración general; B – Defensa, Orden público y Seguridad; C – Educación; D – Salud; E – Seguridad social; F – Vivienda, urbanismo, transporte y comunicación.

Las competencias por nivel de gobierno que ya han sido señaladas en la tabla 4 el gasto dirigido a solventar los rubros que requieren de la mayor parte del ingreso no financiero para su funcionamiento. En materia tributaria las atribuciones de cada nivel de gobierno son proporcional y equitativamente establecidas en la Constitución Federal de acuerdo a las funciones a desarrollar por cada entidad política.

Ingresos fiscales obtenidos por los niveles de gobierno en Suiza como porcentaje de los ingresos totales fiscales:

Recaudación por nivel de gobierno

Tabla 12

Federación	Cantones	Municipios
38%	33%	29%

Fuente: Urs Thalmann, La Confederación Suiza¹⁴¹. Elaboración propia.

Gasto público (después de las transferencias de la compensación financiera)

Tabla 13

Federación	Cantones	Municipios
26%	44%	30%

Fuente: Urs Thalmann, La Confederación Suiza.

La potestad tributaria en Suiza es definida por el artículo 3° de la Constitución Suiza al instituir que todas las competencias que no sean delegadas expresamente a la Federación podrán ser ejercidas por los Cantones mismos que cuentan con amplias atribuciones en materia tributaria.

Sin embargo, debido a la libertad de que goza cada Cantón en particular de legislar sus propios impuestos ha dado lugar a una competencia entre los mismos

¹⁴¹ Urs Thalmann, La Confederación Suiza en: Estudio comparado sobre los techos competenciales, disponible en: www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_ch_es.pdf

para atraer inversiones bajando las tarifas correspondientes, lo que ha dado lugar al desplazamiento de empresas y personas a determinados Cantones que si bien cobran menos impuestos hay un impulso de crecimiento económico.

3.2. K FEDERALISMO FISCAL

En Suiza los tres niveles de gobierno: Federación, Cantones y Municipios cuentan con ingresos propios derivados de varias fuentes de ingresos. Los Cantones recaudan algunos impuestos para el nivel federal. Los cantones deciden sobre sus tipos impositivos dando lugar a una competencia fiscal. Existen varios mecanismos de compensación financiera para contrarrestar los efectos negativos de la competencia en referencia. El federalismo en Suiza no busca una directriz hacia la igualdad de las condiciones de vida en todo su territorio y por ende en sus Cantones. Se trata de un Federalismo competitivo que preserva la diversidad sin excluir algunos instrumentos de solidaridad regional.

Los tres niveles de gobierno recaudan impuestos directos (impuesto sobre la renta y sobre el beneficio de las empresas) la renta es grabada por cada uno de los niveles señalados. El gobierno federal debe renovar periódicamente el derecho a recaudar impuestos directos a través del Parlamento Federal. Otras fuentes contributivas son atribuidas a un solo nivel de gobierno. El impuesto sobre el valor añadido, ciertos impuestos al consumo, así como los derechos de timbre y los impuestos anticipados se atribuyen al nivel federal. Los cantones tienen el derecho exclusivo de subir los impuestos sobre el capital de las empresas, así como otros tipos de gravámenes, mientras sea dentro del marco de la Constitución suiza, por ejemplo los impuestos sobre sucesiones. A nivel municipal, además de los impuestos directos, los que pagan los usuarios en la factura de los servicios públicos (p. ej. agua, alcantarillado, plantas de tratamiento y depuración de aguas o recogida de basuras) son las fuentes principales de ingresos.

Tabla 14

:

	Federación	Cantones	Municipios
Renta	(impuesto federal	Impuesto sobre la Renta	Impuesto sobre la Renta de las

directo)	y el Patrimonio	personas físicas
Impuesto sobre el valor añadido	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas físicas y morales
Impuesto Anticipado	Impuesto sobre la propiedad inmueble	Impuesto sobre propiedad Inmobiliaria
Impuesto sobre las casas de juego	Impuesto sobre las ganancias de capital	Sucesiones y donaciones
Derechos del timbre	Impuesto sobre transmisiones particulares	Transmisiones patrimoniales
Impuesto sobre aceites minerales	otros impuestos menos importantes que captan menores Ingresos.	Otros impuestos de menor importancia.
Otros impuestos federales: sobre el tabaco, A la cerveza, sobre bebidas destiladas, Derechos de aduana, el transporte por Carretera y circulación de vehículos.		

En general los impuestos municipales fijan montos adicionales a los impuestos

Cantoniales y varían ampliamente de municipio a municipio.

3.3 ALEMANIA

Alemania ha construido una base sólida dentro de la estructura normativa de su sistema federal, su Constitución así lo ha establecido siguiendo los lineamientos de un Estado democrático de derecho. La Historia reciente de este país demuestra la evolución hacia un federalismo democrático que ha buscado un equilibrio en las condiciones de vida del pueblo alemán creando los mecanismos que han permitido una aproximación a la igualdad de oportunidades y a eficientar el

desempeño institucional en las diversas regiones y comunidades que integran su territorio de Estado.

3.3. A BREVE RESEÑA HISTÓRICA

Como es bien señalado por el profesor de la Universidad de Colonia Günter Krings: Si se echa un vistazo a la historia reciente se aprecia su tendencia hacia el federalismo. Los dos intentos posteriores a 1933 de convertir a Alemania en un Estado centralista fracasaron¹⁴². El primero con los nacionalsocialistas en el poder, derivó hacia la barbarie más absoluta; el segundo la RDA, terminó tras cuarenta años de dictadura dejando en ruinas algo más que su economía. No obstante, los alemanes tardaron, en términos relativos, bastante tiempo en superar su tan criticada particularidad, ese sin fin de pequeños estados conocidos en alemán como *kleinstaaterei*, y en decidirse a crear un Estado alemán unificado¹⁴³.

Alemania fue, entre los grandes pueblos de Europa, la nación que más tardíamente llevara a cabo su unidad como Estado¹⁴⁴. Es difícil ubicar estructuras federales *sui generis*, como el *Deutsches Reich* (imperio alemán) (hasta 1806), el *Rheinbund*, (Confederación del Rin) bajo el protectorado de Napoleón y el *Deutscher Bund* (Confederación alemana) desde 1815, dentro de las tipologías tradicionales de confederación de estados o estados federados¹⁴⁵. El componente federativo y el escaso desarrollo del poder central caracterizan todos estos antecedentes de un estado nacional unificado en el territorio alemán¹⁴⁶.

En la segunda mitad del siglo XIX se reinstauró el Imperio Alemán, que se estableció como una ampliación de la Federación Alemana del Norte con una

¹⁴² Krings, Günter, "La evolución del federalismo en Alemania: experiencias reformas y perspectivas", *Cuadernos del pensamiento político*, Faes: Fundación para el análisis y estudios sociales, Octubre/2009, número 24, p. 11.

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ Von Beyme, Klaus, *El Federalismo en la República Federal Alemana*, *Revista: Estudios políticos (nueva época)*, número 17, CEPC: Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid España, Septiembre – Octubre de 1980, p. 7.

¹⁴⁵ *Idem.*

¹⁴⁶ *Idem.*

estructura federal y bajo el liderazgo de Prusia. La Constitución de 1871 del Imperio Alemán no regulaba directamente el carácter federal de Alemania, sino que se limitaba a especificar los poderes del imperio¹⁴⁷.

En 1919, la Constitución del Reich alemán, o Constitución de Weimar, sustituyó a la de 1871. Ésta consolidaba el ordenamiento federal estableciendo una separación estricta entre las competencias del Reich y las de sus estados integrantes¹⁴⁸. También se preveía la representación continuada de los Länder a través del Reichsrat. Los Länder conservaban su condición de estados con constituciones propias, condición que tienen hasta hoy, pero la Constitución del Reich alemán, con su transferencia masiva de poderes al Reich, tuvo el efecto de que, a partir de entonces, los Länder sólo fueron estados incompletos con una autonomía constitucional limitada¹⁴⁹.

En 1933, el nacionalsocialismo se hizo con el poder, lo que llevó a la suspensión de la Constitución de Weimar y del sistema federal, aunque sin adoptar una nueva Constitución. La creación de estructuras estatales centralizadas y la introducción del principio del líder tuvieron como resultado la uniformización, o rígido control, de los Länder y municipios¹⁵⁰.

El federalismo fue restituido en Alemania por las fuerzas de ocupación al final de la segunda guerra mundial con objeto de debilitar el estado alemán e impedir nuevos experimentos autoritarios. Sin embargo, la estructura federal de Alemania ha producido efectos no intencionados a favor de una toma de decisiones muy efectiva y de una política de consenso, tanto a nivel regional como a nivel nacional¹⁵¹.

¹⁴⁷ Krings, Günter, op cit..., p. 11 y 12.

¹⁴⁸ Idem.

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ Idem.

¹⁵¹ Colomer, Josep M., op. cit., p. 232.

El 8 de mayo de 1949 se aprobó formalmente la Ley Fundamental para la República Federal Alemana (Grundgesetz), que entró en vigor el 23 de mayo de 1949 con el apoyo de los aliados. Esta Constitución restauró el orden federal.

3.3. B FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO EN ALEMANIA

El Federalismo en Alemania tiene su fundamento constitucional en el artículo 20 de la Constitución de la República Federal de Alemania que establece:

Artículo 20. *La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social.*

Los adjetivos señalados como inherentes a la República en el artículo precedente se subsumen en un concepto integral de inter-relación entre los mismos como elementos característicos del sistema federal alemán. La propia Carta Fundamental otorga al principio federal la jerarquía de elemental en la estructuración, organización y funcionamiento de la normatividad componente del sistema jurídico alemán, tal pronunciamiento lo establece en su artículo, 79 párrafo tercero señalando lo siguiente: *No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.*, el artículo primero de la Constitución alemana se refiere a la protección de la dignidad humana y a la protección por los poderes públicos a los derechos fundamentales.

La soberanía se encuentra implícita en el mismo artículo 20 al establecer textualmente en su segundo párrafo: *Todo poder del Estado emana del pueblo. Este poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.*

Al establecer que todo poder del Estado emana del pueblo y que ese poder es ejercido por el pueblo por intermedio de los órganos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, la Ley Fundamental fija como forma de gobierno la democracia representativa.¹⁵² Las Constituciones de los Estados Federados (Länder) prevén

¹⁵² Véase: <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/el-sistema-politico/main-content-04/la-ley-fundamental.html>

además, instrumentos de democracia directa. Mediante la iniciativa popular un número mínimo de ciudadanos insta al Parlamento de un Estado Federado a que elabore una ley. Del mismo modo, mediante la petición popular se pide al Parlamento que apruebe un proyecto de ley presentado. Si el Parlamento desestima la petición, se celebra a continuación un referéndum, en el cual la mayoría puede aprobar la ley¹⁵³.

La Ley Fundamental exige la equiparabilidad de las condiciones de vida en el conjunto del país. Estas vienen determinadas esencialmente por la política económica y la política social¹⁵⁴. Lo anterior implica la aplicación de los principios de subsidiaridad y solidaridad en el territorio de la República Federal de Alemania.

3.3. C ESTRUCTURA FEDERAL ACTUAL

La República Federal de Alemania se integra por dieciséis estados denominados Länder en alemán. En singular Land que equivale a Estado, Bund es la Federación a la que corresponde la circunscripción de la totalidad del territorio alemán, Bundesland significa Estado Federado y Bundesländer hace referencia a los Estados Federados. En la actualidad Alemania cuenta con once mil doscientos municipios distribuidos entre los dieciséis Länder que integran la Federación en el país en referencia. Se cuenta con niveles intermedios de carácter administrativo entre los Länder y los municipios: Las regiones administrativas y los distritos. No todos los Bundesländer (estados federados) se dividen en regiones administrativas, algunos directamente se han fraccionado en distritos, estas divisiones se deben al gran número de municipios de cada Land (estado).

Son cinco los estados que se dividen en veintidós regiones administrativas y existen en Alemania 439 Distritos que tiene un nivel intermedio entre los Länder y los municipios.

Tabla 15

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Idem

Datos más significativos de los municipios alemanes (a fecha 1 de enero de 2012)

Estado federado	Municipios	de los cuales ciudades	Media de habitantes	Superficie media (en km ²)
<u>Baden-Wurtemberg</u>	1.101	312	9.767	32,40
<u>Baviera</u>	2.056	317	6.099	33,11
<u>Berlín</u>	1	1	3.460.725	887,70
<u>Brandeburgo</u>	419	112	5.974	70,37
<u>Bremen</u>	2	2	330.353	209,62
<u>Hamburgo</u>	1	1	1.786.448	755,16
<u>Hesse</u>	426	189	14.242	48,80
<u>Mecklemburgo-Pomerania Occidental</u>	792	84	2.074	29,28
<u>Baja Sajonia</u>	1.008	163	7.855	45,85
<u>Renania del Norte-Westfalia</u>	396	270	45.133	86,08
<u>Renania-Palatinado</u>	2.306	128	1.736	8,61
<u>Sarre</u>	52	17	19.569	49,40
<u>Sajonia</u>	458	174	9.060	40,22
<u>Sajonia-Anhalt</u>	220	104	10.614	92,95
<u>Schleswig-Holstein</u>	1.116	63	2.540	14,07
<u>Turingia</u>	907	126	2.464	17,83
Alemania	11.261	2.063	7.260	31,33

Fuente: Statische Ämter des Bundes und der Länder (Oficina estatal de estadística, Alemania)

En la estructura administrativa de la República Federal de Alemania, los municipios (sing. *Gemeinde*) son el escalón más bajo; todos ellos son parte de un nivel superior de la administración, ya sea distrito (*Kreis*), estado (*Land*) o nivel federal (*Bund*). También pueden abarcar uno de esos niveles, como es el caso de las ciudades no adscritas o distritos urbanos (*Kreisfreien Städten/Stadtkreisen*) y las ciudades-estado (*Stadtstaaten*, a saber: Berlín, Bremen y Hamburgo).

La Ley Fundamental establece en su artículo 29 que el territorio federal puede ser reorganizado para garantizar el cumplimiento de parte de los Länder de sus tareas, debiéndose analizar las condiciones: culturales, históricas, de conveniencia económica, así como exigencias de ordenación y planificación regional

debiéndose adoptar a través de leyes federales que requieren ser ratificadas por la vía del referéndum.

3.3. D TIPO DE FEDERALISMO

En relación a las clasificaciones del federalismo siguiendo a Schultze¹⁵⁵: Respecto a las funciones u objetivos a nivel normativo se oponen: a) *El federalismo centrípeto, en pro de la meta de integración e igualdad de las condiciones de vida, versus b) el federalismo centrífugo, en función de la autonomía y diversidad de las condiciones de vida. El federalismo alemán es de tipo centrípeto. Su idea guía ha sido la integración y la igualdad de las condiciones de vida.*

Respecto a la arquitectura político - institucional se oponen a) el federalismo intraestatal, que establece la división funcional de tareas según tipos de competencia y fomenta un proceso político basado en cheques and balances entre los niveles del Estado versus b) el federalismo interestatal, que establece el reparto de competencias según campos de política y la separación de poderes. El federalismo alemán es de tipo intraestatal probablemente junto con Austria el caso más representativo de este modelo. Vale añadir que las muestras más ejemplares del tipo de federalismo interestatal son Suiza, Canadá y Estados Unidos. Otras denominaciones para los sendos modelos son: Federalismo cooperativo (el caso alemán y federalismo dual (el caso de Estados Unidos).

Expresa Dieter Nohlen¹⁵⁶: *los criterios distintivos más importantes de tal clasificación son: primero, el tipo de participación de los estados miembros en la formación de la voluntad política de la Federación (confederación, unión). En caso del federalismo intraestatal, es decir, el alemán, la Cámara que da representación a los estados miembros de la Federación forma una suerte de Segunda Cámara, pues está constituida por representantes de los gobiernos de los estados*

¹⁵⁵ Schultze, R.O, "Federative", Zeitschrift für Parlamentsfragen 21. Citado por: Nohlen, Dieter, El Federalismo Alemán: su evolución hasta el presente y su reforma a futuro, en: Valadés, Diego y Serna de la Garza José María: coordinadores, *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 229, p.p. 4 y 5.

¹⁵⁶ Nohlen, Dieter, El Federalismo Alemán: su evolución hasta el presente y su reforma a futuro, en: Valadés, Diego y Serna de la Garza José María: coordinadores, *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 229, p.p. 4 y 5.

miembros. En el federalismo interestatal, la Segunda Cámara es elegida por voto popular (por ejemplo el Senado de Estados Unidos)¹⁵⁷.

El segundo criterio más distintivo atañe a la estructura de la Constitución financiera del federalismo. El federalismo intraestatal cuenta generalmente con una integración tributaria, idénticas tasas impositivas y compensación financiera vertical y horizontal. En el federalismo interestatal, sin embargo, se establece la competencia tributaria separada y competidora, así como tasas impositivas que varían de un estado miembro a otro¹⁵⁸.

En síntesis el federalismo alemán es del tipo centrípeto e intraestatal o cooperativo en la Ley Fundamental se establecen mecanismos de cooperación y de integración en materia tributaria tendientes a la equiparación de las condiciones de vida que ya se ha señalado.

3.3. E PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Alemania como todo Estado democrático de derecho da seguimiento al principio de división de poderes. Como estado federal este principio aplica a los estados federados quienes lo aplican dentro de su jurisdicción.

Existen dos ámbitos competenciales que dividen el poder para su ejercicio el federal y el estatal.

3.3. F DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La Ley Fundamental de Alemania no establece un sistema de distribución de competencias, al dar seguimiento al principio federal, la Federación y los Länder ejercen sus competencias en sus respectivos ámbitos.

3.3. F. a COMPETENCIAS LEGISLATIVAS.

La ley fundamental de Boon de 1949 delimita las competencias de la Federación y las correspondientes a los Länder así como aquellas competencias compartidas entre ambos niveles de gobierno.

Tanto la Federación (Bund) como los dieciséis Estados Federados (Länder) disponen de competencias propias. En materia de política exterior, política

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ Idem.

europea, defensa, justicia, trabajo, asuntos sociales, impuestos y salud es competente la Federación. La competencia en los ámbitos de la seguridad interna, centros escolares y educación superior, así como en lo tocante a la administración y los municipios, corresponde a los Estados Federados.

Las competencias de la Federación se limitan fundamentalmente a la legislación, en la cual los Estados Federados participan a través del Bundesrat (cámara de representación territorial). Las administraciones de los Estados Federados tienen el cometido de aplicar no solo sus leyes respectivas sino también las de la Federación.

Las razones de esta distribución de funciones se encuentran en el pasado: El Estado nacional alemán fue fundado en 1871 a partir de la agrupación de numerosos Estados independientes. Con ello se hizo superfluo organizar una administración pública central de grandes dimensiones.

La siguiente tabla señala algunas de las competencias legislativas más importantes.

Es la Federación quien tiene la mayoría de las competencias legislativas sin embargo los estados (Länder) participan en la aprobación de las leyes federales a través del Bundesrat o cámara territorial que actúa como segunda cámara en favor de los intereses de las unidades subnacionales.

Tabla 16

Algunas de las competencias Federales y estatales.

Federación (Bund)	Estados (Länder)	Competencia concurrente
Asuntos exteriores	Sistema educativo	Derecho de la Economía
Defensa	Policía y legislación municipal	Derecho Laboral
Política monetaria	Construcción de Edificios	El suelo
Comercio exterior	Legislación relativa al agua y a la protección de la naturaleza	Derecho civil, Derecho Penal, organización judicial
Correos y telecomunicaciones		Régimen Hidráulico

Propiedad industrial, Derechos de autor.		Ordenación del Territorio
---	--	---------------------------

Fuente: Ley Fundamental de Alemania: artículos: 73 y 74 (1). En relación a la competencia de los Länder: Winfried Kluth y Thorsten Franz, "República Federal de Alemania", en: Estudio comparado de los techos competenciales¹⁵⁹. Elaboración propia.

Las reglas a seguir en relación a la distribución de competencias se encuentran en la Ley Fundamental en los siguientes artículos:

El artículo 70 (1) señala textualmente: *Los Länder poseen el derecho de legislar en tanto la presente Ley Fundamental no lo confiera a la Federación.*

En el artículo anterior se da seguimiento al principio de primacía federal establecido en el artículo 31 de la Ley Fundamental, que literalmente expresa: *El Derecho Federal deroga el Derecho de los Länder.*

Las condiciones para la competencia legislativa concurrente son señaladas en el artículo 72 de la Ley Fundamental que a la letra establece lo siguiente:

Artículo 72 [Legislación concurrente de la Federación, concepto]

(1) En el ámbito de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de legislar mientras y en la medida que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa.

(2) En las materias del artículo 74, apartados 1 nos 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25 y 26, la Federación tiene la competencia legislativa, si y en la medida que sea necesaria una regulación legislativa federal en interés de la totalidad del Estado para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica.

(3) Si la Federación ha hecho uso de su competencia legislativa, los Länder pueden adoptar por ley regulaciones sobre: 1. la caza (con exclusión del Derecho de la autorización de cazar); 2. La protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje (con exclusión de los principios generales de la protección de la naturaleza, de la protección de los especies o de la protección de la naturaleza del mar); 3. La distribución del suelo; 4. La

¹⁵⁹ Observatorio de la evolución de las Instituciones, disponible en: www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_de_es.pdf

ordenación del territorio; 5. El régimen hidráulico (con exclusión de las regulaciones referidas a las sustancias e instalaciones); 6. La admisión a las universidades y los diplomas de las universidades. Leyes federales en estas materias entrarán en vigor lo más pronto seis meses después de su promulgación, salvo que no se determine otra cosa con la aprobación del Bundesrat. En las materias de la frase primera, la respectiva ley posterior prevalece en la relación del Derecho federal y de los Länder.

(4) Por ley federal puede determinarse que una regulación legislativa federal que ya no sea necesaria en el sentido del apartado 2, pueda ser reemplazada por la legislación de los Länder.

Como se ha señalado el federalismo alemán busca la equiparación de las condiciones de vida en todo el territorio de Estado cuando este de por medio este interés así como el mantenimiento de la unidad jurídica y económica, la competencia es de la Federación.

El artículo 73 establece la legislación exclusiva de la Federación. La legislación concurrente de la Federación se señala en el artículo 74 de la Ley Fundamental.

3. 3. G PODER LEGISLATIVO FEDERAL

3.3. G. a EL BUNDESTAG

El Bundestag es el Parlamento alemán. Sus diputados se organizan en grupos parlamentarios y eligen de entre ellos al presidente de la Cámara. El Bundestag elige al Canciller Federal (jefe de gobierno) y a continuación le mantiene en el cargo si aprueba su política. El Bundestag puede relevar al Canciller negándole su confianza.¹⁶⁰

La segunda gran tarea de los diputados del Bundestag es la legislación. Desde 1949 se han presentado en el Parlamento más de 10.000 proyectos de ley

¹⁶⁰<http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/el-sistema-politico/main-content-04/el-bundestag.html>

y se han aprobado más de 6.600 leyes, fundamentalmente modificaciones legislativas.¹⁶¹

La tercera gran función del Bundestag es el control del Gobierno. La oposición parlamentaria ejerce el control parlamentario visible para la opinión pública. La parte menos visible pero no por ello menos eficaz de la función de control corresponde a los diputados de los partidos de gobierno, quienes plantean a sus representantes gubernamentales preguntas críticas tras las puertas cerradas de los salones de sesiones.¹⁶²

3.3. G. b LA SEGUNDA CÁMARA: EL BUNDESRAT

El Bundesrat o cámara alta ha sido una institución determinante en la estructura y funcionamiento del sistema federal en Alemania. Es el contrapeso del ejercicio del poder público a nivel federal a favor de los territorios de los estados miembros (Länder) y el instrumento que define la cooperación en un plano horizontal entre los gobiernos territoriales al participar en la toma de decisiones a nivel federal.

La segunda cámara o cámara alta se integra por miembros no electos de los gobiernos de los estados miembros, siendo representante de los territorios en la toma de decisiones del gobierno central. El grado de participación e influencia en las decisiones nivel federal por parte del Bundesrat es mayor que en otros sistemas federales.

Cada Länder tiene como mínimo tres votos y los de mayor índice de población un máximo de seis.

El Bundesrat es en primer lugar, un órgano federal. Sus resoluciones y otras manifestaciones de su voluntad se le atribuyen¹⁶³ legalmente no a los Estados

¹⁶¹ Idem.

¹⁶² Idem

¹⁶³ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II, 1980, p.125, en: Haro, Reyes, Dante, op., cit. p. 3.

federados que lo “abastecen” de enviados, sino exclusivamente el Estado central, es decir, a la República Federal de Alemania¹⁶⁴

Cada delegación territorial vota en bloque de acuerdo con las instrucciones del gobierno territorial correspondiente. La composición de la cámara alta cambia con frecuencia como resultado de las sucesivas elecciones territoriales. En contraste con la cámara baja, la cámara alta no puede ser disuelta por el canciller.¹⁶⁵

La participación del Bundesrat en el proceso legislativo puede ser en dos sentidos la aprobación o desaprobación de iniciativas de ley.

Una vez aprobada una iniciativa por la cámara baja (Bundestag) corresponde a la cámara alta aprobar el proyecto de ley. Si el Bundesrat lo aprueba se integra una comisión conjunta con dieciséis representantes de cada cámara para negociar acuerdos, el resultado obtenido es votado por cada una de las cámaras. Si el resultado fue de aprobación requiere del consenso de ambas cámaras. Si por el contrario no es aprobado por el Bundesrat el Bundestag puede dejar sin efecto el veto de la cámara alta invalidándolo.

Tiene derecho al veto absoluto en alrededor del sesenta por ciento de la legislación de la Federación¹⁶⁶.

De acuerdo con la Constitución la cámara alta tiene poderes iguales a la cámara baja con respecto a las enmiendas constitucionales un cierto derecho de veto preventivo sobre la legislación federal en general (que puede ser superado por la cámara baja), y un veto absoluto sobre la legislación que afecta a los intereses territoriales.

3.3. H REFORMA DE LA LEY FUNDAMENTAL

Como la Constitución lo establece, la misma (Ley Fundamental) sólo se puede reformar por una ley que expresamente modifique o complete su texto. Lo anterior

¹⁶⁴ Véase a Román Herzog in Maunz/Herzog, Komm Z. Ley Fundamental, Art. 20 fracción IV, p. 17

¹⁶⁵ Idem.

¹⁶⁶ Nohlen, Dieter, op. cit. p. 8

corresponde al artículo 79 de la Ley Fundamental y en relación con los Tratados internacionales el mismo artículo indica que aquellos que tengan por objeto un acuerdo de paz o la abolición de un régimen de ocupación o de los que estén destinados a la defensa de la República Federal es suficiente para la entrada en vigor de tales tratados e incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración. El artículo en mención señala que una ley de este carácter requiere de una aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat, enfatizando la prohibición de cualquier modificación a la Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder o el principio de la participación de los mismos en la legislación o los principios enunciados por los artículos 1 y 20 de la Ley Fundamental.

En síntesis la importancia del Bundesrat se traduce en que es un órgano federal fundamentado constitucionalmente y que toda ley federal que así lo requiera deberá ser aprobada por el mismo, en este sentido el sistema federal alemán, materialmente funciona como tal, pues cuenta la decisión de los Länder como participes al no aprobar o vetar leyes que no los favorezcan siendo capaces de cuestionar la voluntad del centro político, siguiendo los lineamientos que de manera imperativa instruyen los gobiernos de los Länder a sus representantes en la segunda cámara mismos que no son elegidos democráticamente, sino designados directamente por el ejecutivo de los mismos. Lo anterior es trascendental pues los Estados miembros (Länder) a través del Bundesrat mantienen un equilibrio entre los niveles de gobierno, Federación y Länder, por otro lado el Bundesrat al ejercer sus funciones consolida el sistema federal conforme lo establecido en la Constitución de la República Federal de Alemania.

3.3. I PODER EJECUTIVO FEDERAL

El Presidente Federal es el Jefe del Estado. Representa al país en el exterior y nombra a los miembros del Gobierno, a los jueces y a los altos funcionarios. En el

ámbito legislativo sanciona y promulga las leyes. Separa a los ministros de su cargo y tiene la facultad de disolver el parlamento en casos excepcionales¹⁶⁷.

La Ley Fundamental no le reconoce el derecho de veto como el que tiene por ejemplo el Presidente de Estados Unidos contra las leyes aprobadas por los órganos parlamentarios. El Presidente Federal ejerce su cargo por un período de cinco años admitiéndose una sola reelección¹⁶⁸.

La elección del presidente es a través de la Asamblea Federal formada de la integración de ambas cámaras legislativas: el Bundestag (cámara de representantes) y el Bundesrat (cámara de representación territorial) la primera es el resultado del ejercicio de la democracia representativa (elección democrática), el Bundesrat proviene directamente de los gobiernos de los Länder.

El Canciller Federal. La elección del Canciller Federal se realiza por los miembros del Parlamento (Bundestag). La Constitución le reconoce el derecho de elegir a los ministros al frente de las diversas áreas de gobierno. El Canciller decide además el número de ministerios y define las competencias de cada cartera. Tiene competencia directiva, es decir, fija las directrices de la política de gobierno. Concentra pues un arsenal de instrumentos de gobierno equiparable al poder de los presidentes en las democracias presidencialistas¹⁶⁹.

3.3. J PODER JUDICIAL FEDERAL.

El Poder Judicial es confiado a los jueces; es ejercido por la Corte Constitucional Federal y por los tribunales federales previstos en la Ley Fundamental.

3.3. K LOS LÄNDER

La importancia de los Länder se manifiesta en el papel del Bundesrat, como se ha visto, interviene en la aprobación de la legislación federal, específicamente cuando en las leyes federales a aprobar se incide desfavorablemente afectando a los Länder. La Constitución Federal en su artículo 76 faculta al Gobierno Federal, a

¹⁶⁷ http://www.mexiko.diplo.de/Vertretung/mexiko/es/03_20Politik/Constitution/Constitution.html

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ Idem.

los miembros del Bundestag y a los del Bundesrat a presentar por separado sus proyectos de Ley ante el Bundestag. Los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán ser dictaminados previamente por el Bundesrat. En caso de no existir afectación a los Länder y el Bundesrat no haya dado su aprobación el Bundestag puede lograr su aprobación en la siguiente etapa del proceso, de haber afectación a los Länder el proyecto no pasa a la siguiente etapa y por consiguiente no es aprobado. El artículo 105.3 de la Constitución Federal expresa: Las leyes federales sobre impuestos

Los Länder participan directamente en la elección del Presidente de la República a través de las Asambleas legislativas de los Länder que designan a un número de miembros de cada Länder (proporcionalmente a su población) la totalidad de los mismos es igual a la totalidad de los miembros del Bundestag. Los miembros designados por las Asambleas Legislativas de los Länder y la totalidad de miembros del Bundestag eligen el Presidente de la República por un periodo de cinco años.

Lo anterior es significativo para el federalismo y la democracia pues a diferencia de otros Estados donde la elección presidencial se realiza a través del sufragio universal en Alemania los Estados miembros desempeñan un papel protagónico en el sistema federal al ser partícipes de trascendentes responsabilidades políticas que comparten con la Federación, en materia democrática no sólo representa un ahorro de recursos económicos al no realizar una elección presidencial mediante sufragio universal, además se inhibe el desvío de la responsabilidad pública de realizar el funcionamiento institucional sin dirigir acciones con fines electorales.

Los dieciséis Länder al contar con su propio Gobierno estatal y su Asamblea legislativa, recepcionan las leyes federales que aplicarán ellos mismos a través de su administración compensando con la participación del Bundesrat en la aprobación de las mismas la falta de una plena competencia legislativa.

Sin embargo los Länder en su ejercicio del poder político realizan a través de sus Asambleas Legislativas su legislación propia sin contravenir a la Ley Fundamental. Cuentan con su propio gobierno y su propia Constitución,

participando en el funcionamiento material del federalismo como se ha señalado en líneas anteriores.

3.3. L MECANISMOS DEMOCRÁTICOS

El artículo 20 de la Constitución de Alemania fundamenta el referéndum y la iniciativa popular:

Artículo 20 de la Ley Orgánica o Fundamental alemana (*Grundgesetz*):

El poder estatal emana del pueblo y es ejercido por él mediante elecciones generales y referendos, así como a través de los organismos especiales del poder legislativo, ejecutivo y judicial.

Al establecer que todo poder del Estado emana del pueblo y que ese poder es ejercido por el pueblo por intermedio de los órganos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, la Ley Fundamental fija como forma de gobierno la democracia representativa¹⁷⁰. Las Constituciones de los Estados Federados (Länder) prevén, además, instrumentos de democracia directa. Mediante la iniciativa popular un número mínimo de ciudadanos insta al Parlamento de un Estado Federado a que elabore una ley. Del mismo modo, mediante la petición popular se pide al Parlamento que apruebe un proyecto de ley presentado. Si el Parlamento desestima la petición, se celebra a continuación un referéndum, en el cual la mayoría puede aprobar la ley¹⁷¹.

Desde 1998, la iniciativa popular se encuentra regulada en los dieciséis estados y en quince de ellos a nivel municipal.

3.3. LL DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Conforme lo establecido por la Constitución Federal la Federación y los Länder asumen por separado los gastos que resulten del cumplimiento de sus tareas, lo que está condicionado a la no disposición de otra cosa en la misma Ley Fundamental. En este sentido los Länder deberán contar con recursos suficientes para solventar sus ámbitos competenciales. En caso de que la actuación de los

¹⁷⁰ La actualidad en Alemania: El sistema político en: <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/el-sistema-politico/main-content-04/la-ley-fundamental.html>

¹⁷¹ Idem.

Länder se deba a una delegación por parte de la Federación ésta deberá asumir los gastos que resulten de la referida actuación.

Las leyes federales que otorguen prestaciones pecuniarias y sean ejecutadas por los Länder pueden disponer que sean asumidas total o parcialmente por la federación.

Si las leyes federales ocasionan deberes de los Länder respecto a la realización de prestaciones pecuniarias, prestaciones de bienes valorables en dinero o prestaciones comparables de servicios frente a terceros y que sean ejecutadas por los Länder como asunto propio o por delegación de la federación requieren la aprobación del Bundesrat cuando los gastos que resulten sean asumidos por los Länder.

En relación a los gastos administrativos realizados por las autoridades de la Federación y de los Länder siendo responsables en la relación entre ellos de una administración ordenada.

Las cargas de una infracción de las obligaciones supranacionales o de Derecho Internacional Público de Alemania serán absorbidas por la Federación y los Länder según su distribución interna de competencias y tareas.

Es importante hacer énfasis en que los Länder cuentan con independencia financiera no dependiente de la federación como se señalará en próximas líneas.

El gasto público en Alemania en 2013, creció 27.409,7 millones, hasta un total de 1.218.899,7 millones de euros . Esta cifra supone que el gasto público en 2013 alcanzó el 44,52% del PIB, una caída de solo 0,18 puntos respecto a 2012, cuando el gasto fue el 44,70% del PIB.¹⁷²

La posición de Alemania frente al resto del mundo en 2013, en cuanto a gasto se refiere, se ha mantenido sin cambios, con lo que está en el puesto 4. El porcentaje del PIB que el gasto supone ha mejorado. Alemania por lo que se en cuenta en el puesto 30 de 181 países del ranking de Gasto público respecto al PIB, ordenado de menos a más gasto.¹⁷³

¹⁷² <http://www.datosmacro.com/>

¹⁷³ Idem.

En 2013 el gasto público per cápita en Alemania, fue de 14.898 euros por habitante. En 2012 fue de 14.545 euros, luego se ha producido un incremento del gasto público por habitante de 353 euros. Si miramos diez años atrás vemos que entonces el gasto público por persona era de 12.612 euros. En la actualidad según su gasto público per cápita, Alemania se encuentra en el puesto 17 de los 181 publicados.

Tabla 17

Alemania - Gasto público						
Fecha	Gasto público (M.€)	Gasto Educación (%) Gasto Público)	Gasto Salud (%) Gasto Público)	Gasto Defensa (%) Gasto Público)	Gasto público (%PIB)	Gasto público Per Cápita
2013	1.218.899,7	10.64%	19.25%	3,01%	44,52%	14.898€
2012	1.191.490,0	10.64%	19,25%	4,65%	44,70%	14.545€

Fuente: Datos macro; 2013

3.3. M FEDERALISMO FISCAL

Alemania cuenta con tres niveles de gobierno reconocidos por la Ley Fundamental: la Federación, los estados federados y los municipios. Se ha señalado por la doctrina en relación al tipo de federalismo ubicando a Alemania como un país federal basado en la cooperación correspondiendo al tipo centrípeto o intraestatal también denominado federalismo cooperativo en el que las decisiones son tomadas por consenso entre los niveles. Como se ha señalado en líneas precedentes los estados federados tienen un reducido margen de facultades legislativas, empero, participan a través del Bundesrat o cámara territorial en la voluntad del centro político. Lo anterior ha dado como resultado la aplicación de los principios de proporcionalidad y equidad en la distribución de los recursos públicos en materia de ingreso y gasto.

La distribución de competencias en materia tributaria en Alemania se establece en la Ley Fundamental. Su artículo 109 hace referencia a la autonomía presupuestaria de la Federación y los estados federados (Länder) señalando la independencia de ambos niveles en relación a su gestión presupuestaria. Lo anterior busca garantizar a los niveles de gobierno reconocidos por la Constitución la realización de sus funciones y el cumplimiento de sus obligaciones.

El federalismo alemán busca la equiparación de las condiciones de vida en todo el territorio de la Federación, lo que implica crear las condiciones en la totalidad de los estados federados (Länder) que la integran. Por lo que la necesidad de cada uno de los niveles de gobierno en referencia de dar cobertura a sus gastos deberá ajustarse de tal forma entre sí que garanticen una compensación equitativa (artículo 106 (3) de la Ley Fundamental).

3.3. M. a POTESTAD TRIBUTARIA

La facultad de legislar en materia tributaria corresponde en su mayor parte a la Federación, incluye todos ámbitos referentes a los impuestos bastando tan sólo que un porcentaje de los ingresos que se obtengan en su recaudación se integre en su presupuesto. En el caso de impuestos compartidos (los dos impuestos más significativos en la recaudación: el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre el valor añadido) la legislación del Parlamento Federal (Bundestag) debe ser ratificada por el Consejo Federal (Bundesrat) o cámara territorial. La concurrencia legislativa admite que la Federación legisle sobre fuentes impositivas que recaudan ingresos correspondientes a los estados federados y a los municipios. La Potestad tributario de los Estados federados (Länder) es intrascendente en la distribución de los ingresos tributarios entre los diversos niveles de gobierno.

3.3. M b DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DERIVADOS DE LAS DIVERSAS FUENTES IMPOSITIVAS ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO

3.3. M. c DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DERIVADOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

La Ley Fundamental en su artículo 106 (3) determina las condiciones de reparto: correspondiendo a la Federación y a los Länder partes iguales después de sustraer lo correspondiente al ámbito municipal dejando a la legislación federal la forma en que se determina el porcentaje correspondiente. La ley en referencia requiere de la aprobación del Bundesrat o Consejo Federal. Definidos los montos correspondientes a cada nivel de gobierno, se procede al reparto entre los

dieciséis Länder y entre los municipios que los integran con base en la residencia de los contribuyentes.

3.3. M. d EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Del total de la recaudación la Federación recibe el 5.63% como afectación de ingresos para la financiación de los fondos de garantía de las pensiones públicas. El porcentaje restante: 94.37% se reparte de la manera siguiente: el 2.2% va dirigido a los gobiernos locales; el 50.40% corresponde a la Federación; el 49.60% a los Länder de los que a su vez se reparte conforme los criterios siguientes: el 75% va dirigido a cada Land según su población y el otro 25% se reparte entre los Länder de acuerdo con la capacidad fiscal conforme al sistema de nivelación horizontal.

3.3. M. e. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DERIVADO DE OTROS IMPUESTOS COMPARTIDOS

Del impuesto sobre sociedades los ingresos derivados de su recaudación se comparten entre la Federación y los Länder; otro impuesto compartido es un impuesto industrial que grava las actividades económicas de las empresas impuesto municipal que grava el beneficio y el capital de las empresas (impuesto industrial) El impuesto local a la industria (impuesto industrial) los municipios participan a la Federación y a los respectivos Länder con un 15% de la recaudación porcentaje que se divide a su vez y de ese resultado corresponde al gobierno central el 42.2% y el 57.8 al gobierno estatal. Es importante señalar la cooperación entre los niveles de gobierno en la recaudación donde los Länder desempeñan un papel de gran importancia al recaudar la mayoría de los impuestos.

Tabla 18

Impuestos compartidos	Federación (Bund)	Estados (Länder)	Municipios
Impuesto sobre la Renta (en general)	42.5%	42.5	15%
Impuesto sobre la Renta – rentas del capital	44%	44%	12%
Impuesto sobre Sociedades	50%	50%	—

Impuesto sobre el Valor Añadido	53.3%	44.7%	2%
--	-------	-------	----

3.3. M. f INGRESOS EXCLUSIVOS DE CADA NIVEL DE GOBIERNO

Impuestos de competencia exclusiva de la Federación:

Los monopolios fiscales y los impuestos especiales (alcohol, combustibles, tabaco); los impuestos sobre la distribución de electricidad, el transporte por carretera, las primas de seguros, los derechos aduaneros y el impuesto especial de unificación o solidaridad.

Impuestos de competencia exclusiva de los Länder:

Impuestos sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, cerveza, vehículos a motor, apuestas, juego y loterías.

Competencia tributaria de los gobiernos locales:

Se reduce al impuesto sobre la propiedad inmobiliaria (rústica y urbana y al impuesto industrial o de actividades económicas (grava el beneficio y el capital de las empresas); otros tributos locales de menor cuantía como tasas o licencias ejemplo: caza, pesca etc.

3.3. M. g. COMPENSACIÓN FINANCIERA

La compensación financiera en Alemania es un procedimiento dirigido a la nivelación de los ingresos obtenidos en los tres ámbitos de ejercicio de la gobernación: Federación, estados y municipios. El procedimiento en referencia opera en dos vertientes una horizontal entre los Länder y otra vertical entre los diversos niveles de ejercicio del poder político.

La compensación financiera horizontal entre los Länder opera a través de la distribución de los ingresos derivados de fuentes impositivas exclusivas de los Länder: Impuestos sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, vehículos a motor. La distribución de la recaudación tiene como elemento básico el origen de la fuente impositiva. Bajo la misma premisa opera la distribución del porcentaje correspondiente a cada länder en la participación de los gobiernos estatales en el impuesto sobre la renta, correspondiendo en cada caso al Länder (estado federado) en el que se encuentre

el domicilio del contribuyente. Los ingresos derivados del impuesto sobre sociedades se determina de acuerdo a la ubicación de la sociedad, si ésta realiza sus actividades económicas en varios estados se aplica una fórmula con base en la nómina de la empresa.

El artículo 107 de la Ley Fundamental en su primer apartado establece que tanto la recaudación de los impuestos exclusivos de los Länder y su respectiva participación en los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre sociedades se repartan entre los mismos en base al lugar en que se recauda el ingreso, obligando a fijar ajustes en ambos impuestos.

El artículo 107 de la Ley Fundamental de Alemania a la letra expresa:

Artículo 107

[Compensación financiera]

(1) Los ingresos provenientes de los impuestos de los Länder y la participación de los Länder en los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta y de sociedades le corresponden a cada Land en tanto dichos impuestos fueren recaudados por las autoridades fiscales en su territorio (ingresos locales). Mediante una ley federal, que requiere la aprobación del Bundesrat, se dictarán respecto al impuesto de sociedades y de la renta disposiciones más detalladas sobre la delimitación, así como sobre la modalidad y extensión del reparto de los ingresos locales. La ley podrá fijar también disposiciones relativas a la delimitación y reparto de los ingresos locales provenientes de otros impuestos. La parte de los ingresos provenientes del impuesto sobre las ventas que corresponde a los Länder, se repartirá entre los diferentes Länder en proporción al número de sus respectivos habitantes; para una parte no superior en un cuarto a esa participación de los Länder, podrán preverse, mediante ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat, participaciones complementarias para aquellos Länder cuyos ingresos provenientes de los impuestos de los Länder y del impuesto sobre la renta y de sociedades sean por habitante inferiores al promedio de los Länder; en el caso del impuesto sobre la compra de terrenos hay que tomar en consideración la capacidad contributiva.

(2) Se garantizará mediante ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los Länder; a tal fin se tendrán en cuenta la capacidad y las necesidades financieras de los municipios (asociaciones de municipios). En la ley se determinarán las condiciones para los derechos de compensación de los Länder con derecho a ella y para los deberes de compensación de los Länder obligados a hacerla efectiva, así como los criterios para la fijación de la cuantía de las prestaciones de compensación. Dicha ley podrá determinar asimismo que la Federación conceda de sus propios recursos asignaciones a los Länder de capacidad reducida para cubrir a título complementario sus necesidades financieras generales (asignaciones complementarias)

Alemania no modifico con la reforma del 2006 el sistema de compensación financiera y sigue firme el sistema de nivelación fiscal con el objeto de la equiparación de las condiciones de vida de los diversos Länder que integran el territorio de la República Federal de Alemania.

Tabla19:

GOBIERNOS: CENTRAL, ESTATAL Y LOCAL: INGRESOS TRIBUTARIOS

Millones de €

Año	Total	Total	Gobierno Central	Gobierno Estatal	Unión Europea	Gobierno Local	Balance de las acciones de impuestos transferidos	de	Cantidades Deducidas en el presupuesto federal
2010	530,587	460,230	254,537	181,326	24,367	70,385	-	28	28,726
2011	573,352	496,738	276,598	195,676	24,464	76570	+	43	28,615
2012	600,046	518,963	284,801	207,846	26,316	81,184	-	101	28498
2013	619,708	535,173	287,641	216,430	31,101	84,274	+	262	27,775

Fuente: Deutsche Bundesbank: Monthly Report, november 2014

3.4 BRASIL

La gran extensión territorial de Brasil de 8 514 876 Km2 y un población aproximada de 201 millones de habitantes presenta en la actualidad grandes contrastes en materia económica por un lado es un país con un producto interno

bruto de 2 190 billones de dólares al cual ascendió el 2013 colocándose como la séptima economía a nivel mundial, sin embargo persisten grandes desigualdades económicas. Brasil es un país de una gran diversidad étnica y cultural además de una geografía diversa y rica en recursos naturales, ha seguido el federalismo como su forma de Estado, presentando matices característicos específicos en su estructura y funcionamiento.

3.4. A BREVE RESEÑA HISTÓRICA

La colonia portuguesa en América se caracterizó, en lo que se refiere a la organización política y administrativa, por una escasa presencia del poder metropolitano y por una frágil relación entre las varias regiones que la componían. A pesar de esa tradición, el país independiente que surgió en 1822 optó por un régimen monárquico y por una fuerte centralización política y administrativa¹⁷⁴. Pero las fuerzas centrifugas no fueron sofocadas y volvieron con plena fuerza después de la proclamación de la república en 1889 la tensión entre las dos corrientes opuestas generó durante el imperio un rico debate sobre la relación entre federalismo y centralización, por un lado, libertad y despotismo, por el otro¹⁷⁵.

En un principio con la Constitución del imperio, la estructura de las provincias estaba garantizada por la rigidez de la ley constitucional, pues solamente una ley especial del Parlamento General podría modificar su organización, consistente en “una simple descentralización burocrática y administrativa pero sin que tuviesen derecho a su integridad territorial, lo que explica los desmembramientos que sufrieron, como ocurrió con las Provincias de Paraná y Amazonas, creadas al tomarse regiones de otras provincias¹⁷⁶. Los Presidente de las propias Provincias

¹⁷⁴ Carvalho, José Murilo, “Federalismo y centralización en el imperio brasileño: Historia y argumento”, en: Carmagnani, Marcello (coordinador), *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*. 1ª. Edición, 1993, México, ed. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 2da. reimpresión, 2011, p. 51.

¹⁷⁵ Idem.

¹⁷⁶ Pinto Ferreira, Luis, “El Sistema Federal Brasileño”, Traducción de Fix Zamudio Héctor en: *Cincuenta aniversario del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, coordinación: UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, ed. UNAM: Instituto de investigaciones jurídicas, 1990, p. 122.

eran nombrados por el Premier como simple delegados del poder central, al paso que los Consejos Generales de las Provincias, no obstante ser electos, tenían sólo funciones restringidas de: “proponer, discutir y deliberar sobre los negocios más importantes de sus Entidades” mediante proyectos que después remitían al gobierno central¹⁷⁷.

Esta pesada asfixia administrativa hizo peligrar la unidad nacional y de ahí el origen de Acta Adicional del 12 de Agosto de 1834, que otorgó cierta autonomía a las colectividades integrantes del imperio, transformando los Consejos Generales de las Provincias en Asambleas Provinciales, que se componían de miembros electos por el pueblo de la región respectiva¹⁷⁸.

Las facultades provinciales se ampliaron en forma considerable, abarcando lo relativo a la regulación de la instrucción primaria, la administración y economía municipales, la fijación de la fuerza policiaca, el levantamiento de empréstitos, el proceso a los magistrados, la división civil, judicial y eclesiástica, así como la suspensión de los Presidentes de las Provincias¹⁷⁹.

Tales atribuciones dependían evidentemente de la sanción de la sanción de los delegados del poder central, esto es, de los Presidentes de las Provincias, pero las Asambleas locales podían superar y desechar la oposición de los propios Presidentes a través de una votación mayoritaria de dos tercios de sus integrantes, en materia de administración y economía municipales y proceso a los magistrados, pero al mismo tiempo estaba autorizando el recurso suspensivo de los Presidentes para ante el poder central, como en el caso de realización de obras públicas que interesaren a varias Provincias, actos violatorios de tratados internacionales, y posteriormente, respecto de las leyes provinciales en desacuerdo con la Constitución Nacional, está última hipótesis introducida en la ley de interpretación del Acta adicional¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ Idem.

¹⁷⁹ Idem

¹⁸⁰ Idem

Fue con esta estructura que las provincias vivieron durante la larga existencia de dos reinados, hasta que la revolución de 1891 las vio transformarse en Estados miembros dotados de autonomía política y constitucional y pasando a tener una relevancia preponderante en la Unión debido a la enorme influencia de los gobernadores, que representaron históricamente la tradición del capitán general, lleno de poderes y de influencia¹⁸¹.

Tal estructura del régimen republicano mantuvo con ligeras variantes la existencia de los Estados miembros, estimados como colectividades integrantes de la Unión, y como se ha visto derivan históricamente de las Provincias del Imperio del mismo modo como estas últimas tuvieron sus raíces históricas en las Capitanías Coloniales¹⁸².

3.4. B FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El fundamento del federalismo lo establece la Constitución federal en su artículo dieciocho que a la letra expresa:

Art. 18. La Organización Político-Administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipio, todos autónomos, en los términos de esta Constitución.

En el sentido anterior Brasil se organiza y estructura como un Estado Federal integrado por tres niveles de gobierno reconociéndoles su autonomía con la limitante constitucional que en mayor o menor grado está presente en los sistemas federales. Las fracciones 3° y 4° del mismo artículo facultan a las unidades subnacionales reconocidas por la constitución a integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexionarse a otros o formar otros nuevos mediante la aprobación de la población a través del plebiscito y del Congreso Nacional. En el caso de los estados, en el caso de los municipios se harán por ley estatal, se requiere aprobación mediante el plebiscito popular.

3.4. C ESTRUCTURA FEDERAL ACTUAL

Brasil actualmente cuenta con 27 Estados, llamados también Unidades de la Federación, el Distrito Federal y 5.565 municipios, asentados en su enorme

¹⁸¹ Ibidem. , p. 123

¹⁸² Pinto Ferreira, Luis, op. cit. p. 123.

territorio de 8.514.877 Km². La organización política administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal (Brasilia o Capital Federal) y los Municipios, siendo todos autónomos en los términos de la Constitución Federal (artículo 18). Cada Estado tiene su Constitución, organizándose a sí mismo dentro de los principios y límites de la Constitución Federal. El Distrito Federal y cada Municipio se rigen por su correspondiente Ley Orgánica. El Distrito Federal reúne las competencias legislativas reservadas a Estados y Municipios.

En Brasil está presente un alto índice de desigualdad entre los Estados siendo los del Sur más ricos que los del norte. Requiriéndose la implementación de mecanismos que la contrarresten, la Constitución establece en su artículo 3.III Ningún estado tiene atribuida una posición de jerarquía respecto de otro estado de la Unión. Sin embargo en las relaciones políticas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales la riqueza de algunos Estados en contraste con la pobreza de otros genera cierta inequidad en los resultados de las mismas.

El país en referencia cuenta con tres niveles de gobierno reconocidos por la Constitución: Federación, Estados y Municipios.

3.4. D TIPO DE FEDERALISMO

La atribución a la competencia federal de la totalidad o de la mayor parte de la legislación en el ámbito económico y social ha roto el equilibrio existente entre los Estados Federales en beneficio de tendencias unificadoras. En la Constitución de 1988 la centralización en la distribución de competencias nos da una idea sobre el grado de aplicación material del sistema federal, estamos en presencia de un federalismo centralizado, con un presidencialismo fuerte característico de algunos países Latinoamericanos.

3.4. E PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

Brasil como todo Estado Democrático de Derecho establece en su Constitución el principio de división de poderes que a la letra expresa: Art. 2. *Son poderes de la Unión, independientes y armónicos entre sí, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.*

El texto constitucional en su artículo primero expresa lo siguiente: Art.1. *La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos: I la soberanía; II la ciudadanía; III la dignidad de la persona humana; IV los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa; V el pluralismo político.*

Los artículos señalados implican el compromiso del Estado de Brasil de dar seguimiento a los lineamientos elementales de un Estado Democrático de Derecho.

3.4. F PODER LEGISLATIVO FEDERAL

El poder de legislar de la Federación en Brasil compete al Congreso Nacional de estructura bicameral integrado por la Cámara de diputados y el Senado Federal.

Los miembros de la Cámara de Diputados son electos a través del sistema proporcional en cada Estado, en cada Territorio y en el Distrito Federal. El número de diputados se determina mediante ley complementaria proporcionalmente a la población, haciéndose ajustes el año anterior a las elecciones para que los Estados y el Distrito Federal no tengan menos de ocho ni más de setenta diputados. Por lo que concierne a los territorios cada uno contará con cuatro diputados.

3.4. F. a LA SEGUNDA CÁMARA

El Senado se integra por representantes de los Estados y del Distrito Federal electos a través del sistema mayoritario. Cada uno de los Estados y el Distrito Federal contará con tres Senadores electos que duraran un periodo de ocho años. Renovándose cada cuatro años en uno y dos tercios alternativamente.

La facultad de legislar del Congreso Nacional es muy amplia, dentro de sus facultades se encuentran entre otras: legislar en todo lo relativo al sistema tributario, recaudación y distribución de rentas. En síntesis éste órgano legislativo diseña la estructura y funcionamiento del federalismo fiscal brasileño. Legislando además en planes y programas nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo. Las facultades señaladas han aplicado para un centralismo fiscal y una planificación centralizada del desarrollo nacional. Además está facultado para

legislar en planes plurianuales, directrices presupuestarias, Presupuesto anual, operaciones de crédito, deuda pública y emisiones de circulación obligatoria; límites del territorio nacional, espacio aéreo y marítimo y bienes de la Unión; materia financiera, cambiaria y monetaria, instituciones financieras y sus operaciones; telecomunicaciones y radiodifusión; autorizar, en tierras indígenas, la explotación y aprovechamiento de recursos hidráulicos y la búsqueda y extracción de riquezas minerales; aprobar previamente la enajenación o concesión de tierras públicas con superficie superior a dos mil quinientas hectáreas y otras más señaladas en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de la República Federativa del Brasil de 1988.

En Brasil conforme lo establecido en la Constitución la facultad legislativa está muy centralizada, las facultades legislativas de los estados son mínimas, las legislaturas estatales no tiene una participación directa en el proceso de reforma constitucional como ocurre en otros países federales que lo han establecido en sus respectivas constituciones: México en su artículo 135; Alemania artículo 79 y Suiza artículos: 138, 139, 140 y 141, entre otros países federales.

3.4. G PODER EJECUTIVO FEDERAL

El poder ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República auxiliado por los ministros de Estado, conforme lo establece el artículo 76 de la Constitución Federal. El artículo 82 del texto constitucional en referencia establece un periodo de cinco años prohibiendo la reelección para el período siguiente.

El Presidente de la República cuenta con amplias facultades establecidas en la Constitución en su artículo 84 entre las que se pueden citar entre otras: Nombrar y separar a los ministros de Estado; iniciar el proceso legislativo, en la forma y en los casos previstos en la Constitución; sancionar, promulgar y hacer públicas la leyes, así como dictar decretos y reglamentos para su fiel ejecución; vetar proyectos de ley total o parcialmente; disponer sobre la organización y funcionamiento de la administración federal, en la forma de la ley; nombrar, después de la aprobación del Senado Federal, los Ministros del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores, los Gobernadores de Territorios, el Procurador General de la República, el presidente y los directores del Banco

Central y otros funcionarios, cuando esté determinado en la ley; nombrar, observado lo dispuesto en el artículo 73, los Ministros del Tribunal de Cuentas de la Unión; nombrar los magistrados, en los casos previstos en esta Constitución, y el Abogado General de la Unión; enviar al Congreso Nacional el plan plurianual, el proyecto de directrices presupuestarias y las propuestas de presupuesto previstas en esta Constitución;

Las facultades citadas entre otras que ejerce el Presidente de la República establecidas en la Constitución Federal ponen de manifiesto un Presidencialismo fuerte lo que implica un Federalismo centralizado.

3.4. H PODER JUDICIAL FEDERAL

El artículo 92 de la Constitución de Brasil establece los órganos que integran el Poder Judicial a nivel federal, expresando lo siguiente:

Art. 92. Son órganos del Poder Judicial: I el Supremo Tribunal Federal; II el Superior Tribunal de Justicia; III los Tribunales Regionales Federales y Jueces Federales; IV los Tribunales y Jueces del Trabajo; V los Tribunales y Jueces Electorales; VI los Tribunales y Jueces Militares; VII los Tribunales y Jueces de los Estados, del Distrito Federal y Territorios.

Parágrafo único. El Supremo Tribunal Federal y los Tribunales Superiores tienen su sede en la Capital Federal y jurisdicción en todo el territorio nacional

3.4. I COMPETENCIA DE LOS NIVELES DE GOBIERNO.

Analizando el sistema federal de Brasil desde una óptica jurídico constitucional, la repartición de competencias legislativas y ejecutivas es sin lugar a dudas inequitativa entre los niveles de gobierno federal y estatal, las extensas facultades legislativas señaladas en el artículo 22 de la Constitución Federal, dejando a los Estados una competencia residual: la explotación del servicio de gas canalizado como lo establece el artículo 25 párrafo 2° del documento en mención. El artículo 24 constitucional establece algunas competencias comunes entre ambos niveles de gobierno, empero, es la Unión quien tiene la facultad para establecer las reglas generales entre las mismas

Además de lo anterior el Supremo Tribunal Federal ha declarado inconstitucional a numerosos preceptos que habiendo sido establecidos por las

legislaturas estatales en sus propias constituciones argumentando que los mismos no han dado seguimiento a los principios que fundamenta la Constitución Federal conforme lo señalado por el artículo 25 del mismo documento, que a la letra expresa: “*Los estados se organizan y se rigen por las constituciones y las leyes que adopten, observando los principios de esta Constitución Federal*”.

Las constituciones de los estados son casi una copia de la Constitución Federal, sin ningún cambio significativo en la estructura y funcionalidad de los poderes del estado miembro de que se trate.

El Federalismo formal establecido en el marco jurídico constitucional se traduce en un federalismo débil ante un centralismo determinado por el reparto en las competencias entre los niveles de gobierno: Federal y estatal.

3.4. J FEDERALISMO FISCAL

La Constitución Política de la República de Brasil enumera los tributos correspondientes a los tres niveles de ejercicio del poder político que reconoce. Federación, Estados y Distrito Federal así como los correspondientes a los Municipios.

Los artículos 153, 154, 155 y 156 de la Constitución en referencia delimitan la competencia en materia tributaria.

La siguiente tabla nos proporciona los diversos impuestos que forman parte de los niveles de gobierno ya señalados.

Tabla 20

Distribución de fuentes impositivas en Brasil

Federación	Estados y Distrito Federal	Municipios
Importación de productos extranjeros.	Transmisiones "mortis causa" y donación, de cualesquiera bienes o derechos	Propiedad predial y territorial urbana
Exportación, al exterior, de productos nacionales o nacionalizados	Operaciones relativas a circulación de mercancías y sobre prestaciones y servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación, incluso cuando las operaciones y las prestaciones se inicien en el exterior	Transmisión "inter vivos", por cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o acción física, y de derechos reales sobre inmuebles, excepto los de garantía, así como la cesión de derechos o su adquisición
Renta u ganancias de cualquier naturaleza	Propiedad de vehículos automotores	Ventas al por menor de combustibles líquidos y gaseosos, excepto gasóleo

Productos industrializados		Servicios de cualquier naturaleza, no comprendidos en el art. 155, I, b), definidos en ley complementaria.
Operaciones de crédito, cambio y seguro o relativas a títulos o valores mobiliarios		
Propiedad territorial rural		
Grandes fortunas, en los términos de una ley complementaria		

Fuente: Constitución de la República Federativa del Brasil, 1988.

Elaboración propia.

La Constitución Federal de Brasil establece las condiciones de reparto entre los niveles de gobierno en determinados impuestos en los artículos siguientes:

Sección VI Del Reparto de los Ingresos Tributarios

Art. 157. Pertenecen a los Estados y al Distrito Federal:

I el producto de la recaudación de impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza, que incida en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciese o mantuviesen;

II Veinte por ciento del producto del impuesto que la Unión estableciese en el ejercicio de la competencia que la resulta atribuida por el artículo 154, I.

Art. 158. Pertenecen a los Municipios:

I el producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza, que incidan en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen;

II cincuenta por ciento del producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la propiedad territorial rural, relativos a los inmuebles situados en ellos;

III cincuenta por ciento del producto de la recaudación del impuesto de Estado sobre la propiedad de vehículos automotores licenciados en sus territorios;

IV veinticinco por ciento del producto de la recaudación del impuesto del Estado sobre operaciones relativas a la circulación de mercancías y sobre prestaciones de servicios de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación.

Parágrafo único. Las participaciones de los Municipios, en los ingresos, mencionadas en el inciso IV, serán abonadas conforme a los siguientes criterios:

I tres cuartos, como mínimo, en la proporción del valor añadido en las operaciones relativas a la circulación de mercancías y en las prestaciones de servicios, realizadas en sus territorios;

II hasta un cuarto, de acuerdo con lo que dispusiese la ley estatal o, en el caso de los Territorios, la ley federal.

Art. 159. La Unión entregará:

I del producto de la recaudación de los impuestos sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre productos industrializados, un cuarenta y siete por ciento en la siguiente forma:

a) veintiún enteros y cinco décimas por ciento al Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal;

b) veintidós enteros y cinco décimas por ciento al Fondo de Participación de los Municipios;

c) tres por ciento, para aplicación en programas de financiación al sector productivo de las Regiones Norte, Noreste y Centro- Oeste, a través de sus instituciones financieras de carácter regional, de acuerdo con los planes regionales de desarrollo, quedando garantizada al semi- árido del Nordeste la mitad de los recursos destinados a la Región, en la forma que la ley establezca;

II del producto de la recaudación del impuesto sobre productos industrializados, diez por ciento a los Estados y al Distrito Federal, en proporción al valor de las respectivas exportaciones del productos industrializados.

1. a efectos de calcular la entrega a efectuar de acuerdo con lo provisto en el inciso I, se excluirá la parte de la recaudación del impuesto de renta y ganancias de cualquier naturaleza perteneciente a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, en los términos de lo dispuesto en los Arts. 157, I, y 158, I.

2. no podrá destinarse a ninguna unidad federada una parte superior al veinte por ciento del montante al que se refiere el inciso II, debiendo ser distribuido el eventual excedente entre los demás participantes, manteniendo, en relación a estos, el criterio de distribución en el establecido.

3. los Estados entregarán a los respectivos municipios el veinticinco por ciento de los recursos que recibiesen en los términos del inciso II, observándose los criterios establecidos en el art. 158, párrafo único, I y II.

Art. 160. Está prohibida la retención cualquier restricción a la entrega y al empleo de los recursos atribuidos en esta sección, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios incluidos los recargos y aumentos relativos a los impuestos.

Parágrafo único. Esta prohibición no impide a la Unión condicionar la entrega de recursos al pago de sus créditos.

Art. 161. Corresponde a la ley complementaria:

I definir el valor adicional para fines de lo dispuesto en el artículo 158, párrafo único, I;

II establecer normas sobre la entrega de los recursos de que trata el artículo 159, especialmente sobre los criterios de reparto de los fondos previstos en si inciso I, teniendo como objetivo promover el equilibrio socio- económico entre Estados y entre Municipios;

III regular la participación de los beneficiarios, en el cálculo de las cuotas referentes a los fondos de participación a que alude el inciso II.

Art. 162. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios publicarán hasta el último día del mes siguiente de la recaudación, los montantes de cada uno de los tributos recaudados, las cuantías de carácter tributario entregadas o por entregar y la expresión numérica de los criterios de reparto.

Parágrafo único. Los datos divulgados por la Unión serán clasificados por Estado y por Municipio; los de los Estados, por Municipio.

3.5 ARGENTINA

3.5. A BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE FEDERALISMO EN ARGENTINA.

A la forma de Estado Federal en Argentina se le han atribuido diversas procedencias relacionadas con su origen, por lo que es un tema extenso, su contenido rebasa los fines de nuestro trabajo, por lo que señalaremos sólo algunas de las fuentes sin menoscabo para otros excelentes trabajos de historiadores Argentinos que por espacio y objetivos nos es imposible citar.

Como es bien señalado por el profesor de la Universidad de Buenos Aires: José Carlos Chiaramonte¹⁸³: Entre 1810 y 1853, el conjunto de pueblos que compondrían la futura República Argentina careció de texto constitucional y de estructura estatal permanente. En este periodo, el llamado federalismo argentino era un conjunto de tendencias políticas doctrinariamente poco definidas, que lo más que produjo sobre la base de un pacto, fue una débil confederación vigente entre 1831 y 1853.¹⁸⁴

Una confederación que a partir de cierto momento bien podía calificarse de una mera alianza, pues pocos meses después de establecida desapareció su

¹⁸³ Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

¹⁸⁴ Chiaramonte, José Carlos, “El Federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Carmagnani, Marcello (coordinador), *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2da. Reimpresión 2011, p. 81.

órgano de gobierno central, cuerpo que es común en los casos históricos que responden a esta figura de derecho internacional¹⁸⁵.

En el curso de los veinte años siguientes que median entre la llamada revolución de mayo y el Pacto Federal de 1831 se reunieron cuatro asambleas con fines constituyentes (1813, 1816 – 1819, 1824 – 1826 y 1828) de las que sólo dos produjeron textos constitucionales, invalidados de inmediato por el rechazo de las provincias federales debido al carácter unitario del Estado que diseñaban¹⁸⁶. Antes de 1831 existieron diversos gobiernos centrales cuya naturaleza y sustrato estatal es aun objeto de discusión: [...]. Fueron casi todos gobiernos constituidos en Buenos Aires como soluciones provisionales destinadas a durar hasta que se reuniera la asamblea constituyente que definiría y organizaría el nuevo Estado¹⁸⁷.

Posteriormente al fracaso de 1826 el escenario político rioplatense quedó limitado a la existencia de Estados provinciales que, en 1831, lograron una débil formalización de sus relaciones, también “provisoria y permanente”¹⁸⁸.

Siguiendo al distinguido historiador: El momento culminante del federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX puede ser ubicado en 1831, cuando se suscribe el Pacto Federal, documento que constituiría el fundamento contractual de la llamada Confederación Argentina hasta el acuerdo de San Nicolás en 1852¹⁸⁹.

Así mismo, el Pacto de 1831 sería ratificado como “ley fundamental de la República” en el texto de ese acuerdo e invocado implícitamente en la mención de los “pactos preexistentes” por el preámbulo de la Constitución de 1853¹⁹⁰.

El pacto formula una alianza que se concibe a sí misma como provisoria y que reconoce una la libertad e independencia de cada una de las provincias signatarias no se lee la palabra soberanía en el artículo I, pero sí se la introduce en el XVI, y delega en una “Comisión Representativa de los Gobiernos de las Provincias Litorales de la República Argentina” la concertación de la paz y la

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ Idem

¹⁸⁷ Ibidem, p. 82.

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 91.

¹⁹⁰ Idem.

guerra y la organización de la fuerza militar necesaria en caso de guerra. Es decir, las provincias signatarias reservan para sí prácticamente todo el ejercicio de la soberanía con muy escasa delegación de poderes¹⁹¹.

Dado que el objetivo fue bloqueado por la oposición de Buenos Aires y por lo tanto se dilataría indefinidamente, el Pacto Federal una vez disuelta un año y medio después, en julio de 1832, la Comisión Representativa, también por presión de Buenos Aires dio lugar a una tenue organización confederal que se conservó hasta la Constitución de 1853¹⁹²

3.5. A. a LA CONSTITUCIÓN DE 1853

La reunión inicial se celebró el 31 de mayo de 1852 en la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, recordándose la misma con el nombre de "Acuerdo de San Nicolás". El 1º de mayo de 1853 los diputados de las provincias (excepto los de Buenos Aires), reunidos en Santa Fe, sancionaron la Constitución Nacional¹⁹³.

En expresión de Antonio María Hernández¹⁹⁴: *La adopción del federalismo y de un sistema descentralizado que comprendió también al régimen municipal que fue incorporado a la Constitución Nacional en el artículo 5 también desde 1853 fue el resultado de las guerras civiles argentinas ya mencionadas, que dieron origen a esta forma de Estado como única manera de solucionar los conflictos políticos, económicos y sociales de un país de enorme extensión territorial, que tuvo la influencia de distintas corrientes inmigratorias (del Norte, Cuyo y Río de la Plata) de la colonización española. Las catorce provincias (que corresponden a la denominación de Estados) que preexistieron al Estado Federal (o Federación) crearon el mismo delegándole competencias por medio de la Constitución Nacional.*

3.5. A. b REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

En su conjunto, la reforma no cambió los principales contenidos de la Constitución de 1853, aunque sí modificó parte de la estructura institucional e

¹⁹¹ Chiaramonte, José Carlos, Ob. cit., p. 93

¹⁹² Idem.

¹⁹³ Portal Oficial del Gobierno: Argentina.gob.ar: Guía del Estado en: <http://www.argentina.gob.ar/>

¹⁹⁴ Hernández, Antonio María, "Argentina", *Estudio comparado sobre los techos competenciales*,

incorporó nuevos derechos, a partir del reconocimiento de jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos¹⁹⁵.

El proyecto de reforma constitucional de 1994 surgió a partir del consenso entre las dos fuerzas partidarias mayoritarias de ese momento: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. El acuerdo, posteriormente convertido en la Ley 24.309, incluyó un núcleo de coincidencias básicas, entre las cuales estaban:

- _ Elección directa del Presidente y Vicepresidente e inclusión del ballottage;
- _ Elección directa de tres senadores (de los cuales uno debería representar a la minoría);
- _ Elección directa del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- _ Reducción del mandato presidencial a cuatro años;
- _ Única posibilidad de reelección presidencial;
- _ Creación del cargo de Jefe de Gabinete de Ministros;
- _ Creación del Consejo de la Magistratura;
- _ Acuerdo del Senado por mayoría absoluta para la designación de los jueces de la _ Corte Suprema.

3.5. B FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El Fundamento Constitucional del Federalismo en Argentina se encuentra establecido en el artículo primero de la Constitución Federal de 1994 que literalmente expresa: Artículo 1º- *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.*

En relación con la denominación del país en referencia a su forma de Estado el artículo 35 de la Ley Fundamental manifiesta lo siguiente: Artículo 35- *Las denominaciones adoptadas sucesivamente desde 1810 hasta el presente, a saber: Provincias Unidas del Río de la Plata; República Argentina, Confederación Argentina, serán en adelante nombres oficiales indistintamente para la designación del gobierno y territorio de las provincias, empleándose las palabras "Nación Argentina" en la formación y sanción de las leyes.*

¹⁹⁵ <http://www.argentina.gob.ar/>

La denominación, como es bien sabido, que más se usa es la de República Argentina y se trata de una Federación de Estados.

3.5. C. ESTRUCTURA FEDERAL ACTUAL

Conforme lo señalado por la Constitución Argentina los órdenes de gobierno son los siguientes: Gobierno Federal; Gobiernos de Provincia; El Gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires y Los Gobiernos Municipales.

El sistema federal de Argentina se integra por: 25 entidades políticas: EL Gobierno Federal; las 23 provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires que es la Capital Federal sede de los Poderes Federales, los municipios dependen de las provincias a las que pertenecen, siendo las mismas las que les conceden el grado de autonomía. En este sentido sólo con el consentimiento de las provincias los municipios pueden disponer de cierto grado de autonomía.

3.5. D TIPO DE FEDERALISMO

El federalismo en Argentina sigue siendo después de la reforma de 1994 un federalismo centralizado como señala Fernández Segado¹⁹⁶: cuyos supuestos esenciales son: el inequívoco predominio del poder nacional o central, la naturaleza jerárquica y de la autoridad y la existencia de una dependencia de unos poderes respecto de otros.

3.5. F NIVEL FEDERAL

3.5. F. a. PODER LEGISLATIVO FEDERAL

El Poder Legislativo de la Nación se integra en un Congreso bicameral (Diputados de la Nación y Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, su fundamento constitucional corresponde se establece en el artículo 44 de la Constitución Federal.

3.5. F. a. 1 CÁMARA DE DIPUTADOS

La cámara de diputados está integrada por los representan antes populares de las provincias y de la ciudad estado de Buenos Aires y en caso de traslado de los poderes a otra ciudad se incluirían los representanantes de la nueva capital. Es el

¹⁹⁶ Fernández Segado, Francisco, *El Federalismo en América Latina*, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, Cuadernos Constitucionales México Centroamérica n° 41, p. 18.

pueblo quien elige directamente a sus representantes a través del sufragio de sus ciudadanos, el número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes y fracción que no baje de dieciséis mil quinientos conforme lo señalado por el artículo 45 de la Ley Fundamental. El periodo de su representación es de cuatro años pudiendo ser reelegibles, no obstante la sala se renovara por la mitad cada dos años, sorteándose de entre los miembros de la primera legislatura quienes saldrán al concluir el primer periodo.

La Cámara de Diputados tiene como atribución exclusiva la iniciativa de leyes sobre contribuciones y el reclutamiento de tropas. A sí mismo, sólo ella tiene la facultad de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, al jefe del Gabinete de Ministros así como a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, además por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes conforme al artículo 53 de la Constitución Federal.

3.5. F. a.2 SEGUNDA CÁMARA

El Senado en Argentina se integra por 72 senadores, a cada provincia corresponden tres senadores y tres para la ciudad autónoma de Buenos Aires la elección d como lo establece el artículo 54 de la Constitución Federal, el senado representa a las provincias.

La elección se realiza en forma directa y conjunta al partido vencedor corresponden dos bancas, la banca restante será para el partido que le siga en número de votos. Cada senador en las sesiones tendrá derecho a un voto

La reforma constitucional de 1994 le concedió nuevas atribuciones a la cámara de senadores que reivindican su papel en el Federalismo en el artículo 75 incisos 2 y 19 correspondiendo al senado la presentación de iniciativas relacionadas con proyectos de ley sobre convenios de coparticipación impositiva y sobre crecimiento armónico de la Nación y poblamiento de su territorio así como la promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de Provincias y Regiones.

Artículo 75- *Corresponde al Congreso: 1. [.....] 2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

[.....]

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente, ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

Inciso 19 Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

Sin embargo en Argentina la doctrina especializada ha cuestionado el papel del Senado: Gerardo Pisarello señala lo siguiente: El sistema de gobierno argentino ha sido, desde la aprobación de la Constitución de 1853, fuertemente presidencialista. Esa circunstancia, favorecida por circunstancias históricas, económicas y sociales, ha dificultado el ejercicio de controles adecuados por parte del Congreso y ha favorecido, más bien, la dependencia del Poder legislativo del Poder ejecutivo de turno¹⁹⁷.

Lo anterior aplica a países latinoamericanos que no han logrado una democracia plena y por ende en sus sistemas federales se presentan asimetrías entre los poderes que impiden la materialización plena del federalismo.

3.5. G PODER EJECUTIVO FEDERAL

El Poder Ejecutivo de la Nación reside en un solo ciudadano en el tiempo de ejercicio de sus funciones tendrá el título de Presidente de la Nación Argentina como lo expresa literalmente la Constitución Nacional en su artículo 87. La

¹⁹⁷ Pisarello, Gerardo, "El Senado Argentino actualidad y perspectivas de futuro", revista: *Teoría y realidad constitucional*, año 2006, N° 17, p. 326

duración en el cargo es de cuatro años, período igual al del Vicepresidente en ambos casos sólo pueden ser reelectos para un período consecutivo o sucederse recíprocamente, en caso de haber sido reelectos o habiéndose sucedido recíprocamente deberán esperar un período como mínimo para poder tener la posibilidad volver a ser electos.

El artículo 99 de la Constitución Argentina fundamenta las funciones del Poder Ejecutivo. Su primer inciso manifiesta el sistema presidencialista como la forma de gobierno de la República de Argentina. Señalando como primera atribución el carácter de Jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.

Dentro de sus varias atribuciones se señalan entre otras las siguientes: La facultad de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de leyes; Promulga y publica las leyes, sólo en casos excepcionales y no se trate de normas relacionadas con la regulación de las materias de penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá emitir decretos por razones de necesidad y urgencia, mismos que serán discutidos por acuerdo general de ministros que los podrán refrendar en conjunto con el jefe de gabinete; Nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de acuerdo con el Senado; Nombrar a los jueces de los tribunales federales inferiores; está facultado para indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal excepto en las acusaciones vertidas a través de la Cámara de Diputados;

Concede Jubilaciones retiros y pensiones conforme a las leyes de la Nación; Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos Nacionales; Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras;

Es Comandante en Jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación; Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y

por un término limitado, con acuerdo del Senado; Puede ausentarse del territorio de la Nación, con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por razones justificadas de servicio público; Decreta la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento.

Estas y otras facultades corresponden al Poder Ejecutivo de la Nación, en Argentina se habla de un Hiperpresidencialismo y la reforma a la Constitución en 1994 fue en el sentido de reducir las facultades presidenciales lo que según la doctrina no se ha logrado empero, la reforma constituye un avance en algunos puntos relacionados con el federalismo.

3.5. H PODER JUDICIAL FEDERAL

La Corte Suprema de Justicia de la Nación es quien dirige el Poder Judicial Federal, siendo la interprete exclusiva de la Constitución y sus resoluciones y jurisprudencia es el último eslabón de la justicia que se puede invocar dentro del territorio Argentino, pudiéndose recurrir a otras instancias de carácter regional e internacional en determinados asuntos.

Es la Corte Suprema quien ejerce el Control de Constitucionalidad. Teniendo competencia en originaria y exclusiva en toda controversia en la que la provincia sea parte. Las provincias participan en la designación de los miembros de la Corte a través del Senado, siendo aquellos designados por el Presidente de la Nación con acuerdo al Senado como lo establece el artículo 99 de la Constitución Federal.

3.5. I LAS PROVINCIAS

La Constitución Argentina denomina Provincias a lo que en México equivale a las Entidades Federativas, en Suiza a los Cantones, en Alemania a los Länder, en general a los Estados miembros que en su conjunto integran la Federación Argentina. La autonomía de las provincias se fundamenta en los artículos 5, 31, 122 y 123 de la Constitución Federal de Argentina.

Señala Bidart Campos¹⁹⁸: *El poder constituyente de las provincias recibe sus límites de la constitución federal. Las constituciones provinciales deben*

¹⁹⁸ Bidart Campos, German J., *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo 1, Buenos Aires Argentina, ed. Ediar, 2006, p. 123.

adecuarse: a) al sistema representativo republicano; b) a los principios, declaraciones y garantías de la constitución federal; y c) deben asegurar; c") el régimen municipal, ahora con la explícita obligación de cubrir la autonomía de los municipios en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, a tenor del art. 123; c""") la administración de justicia; c""""") la educación primaria. No deben invadir el área de competencias federales.

Los artículos 121 a 128 de la Constitución Federal integran el marco constitucional de las provincias y el 129 de la ciudad de Buenos Aires.

El artículo 121 constitucional delimita los ámbitos competenciales de las provincias, a la letra establece: *artículo 121 Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación.*

La Corte Suprema ha sostenido en diversos fallos¹⁹⁹: “De acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos, y las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 5° y 123).

Las provincias establecen sus propias constituciones sin contravenir la Constitución Federal, como lo señala el artículo 123 constitucional.

Artículo 123. Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Son las provincias las que deben garantizar la autonomía municipal, siendo las que determinan su contenido y alcance. En este sentido el grado de autonomía de las provincias dependerá de cada una de las mismas.

¹⁹⁹ Corte Suprema Fallos 320 – 619.

Artículo 124.- *Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico - social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.*

Las provincias están facultadas por la Constitución Federal para crear regiones para dar impulso al desarrollo económico y social,

Se señala la facultad provincial de celebrar convenios internacionales, se incorporan las provincias al proceso de internacionalización conforme a las tendencias actuales, empero, se condiciona a las provincias a seguir determinados lineamientos.

_ Deben ser compatibles con la política exterior de la Nación.

_ No afectar las facultades delegadas por las provincias al Gobierno Federal.

_ No afecten el Crédito Público de la Nación.

_ El Congreso de la Nación debe tener conocimiento de los convenios a celebrar por las provincias.

Los artículos 126 y 127 de la Constitución Argentina señalan las restricciones y prohibiciones a las provincias entre las que se encuentran:

Las provincias no pueden:

Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación.

No pueden celebrar tratados parciales de carácter político;

Expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior;

Establecer aduanas provinciales;

Acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal;

Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado;

Dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado;

Establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal;

Nombrar o recibir agentes extranjeros.

Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia.

Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella. Sus hostilidades de hecho son actos de guerra civil, calificados de sedición o asonada, que el Gobierno Federal debe sofocar y reprimir conforme a la ley.

3.5. J LOS MUNICIPIOS EN ARGENTINA

Los preceptos constitucionales relacionados con el régimen municipal son el artículo 5° y el 123 de la Constitución Federal. Se incluyen los artículos de las Constituciones Provinciales relacionados con la temática en referencia. Art. 5: *Cada provincia dictara para si una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la constitución nacional; y que aseguren su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de esas condiciones, el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.*

Art. 123; *Cada provincia dicta sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.*

La mayor parte del régimen jurídico municipal se establece en las Constituciones Provinciales que son las que determinan el grado de autonomía de los municipios que integran a las Provincias. No obstante, la jurisprudencia tradicional de la corte sostuvo desde 1853, hasta 1989, que las municipalidades eran simples entidades con descentralización administrativa, lo que les asignaba la cualidad de "autárquicas" pero no de "autónomas".

La autarquía de acuerdo con la doctrina especializada significa que un ente u organismo determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo, de acuerdo a una norma que le es impuesta. La autonomía es no sólo la capacidad de administrarse por sí mismo, sino también la de dictarse sus propias normas por las que ha de regirse, como también la de gobernarse por autoridades elegidas.

Esta discusión de si los municipios eran o no autárquicos quedo cerrada con un fallo en 1989, Rivademar c/ municipalidad de rosario²⁰⁰. En el que se destacan diversos caracteres de los municipios que no se avienen con el concepto de autarquía, y se sostiene que la existencia necesaria de un régimen municipal impuesta por el Art. 5 de la Constitución. A continuación se presenta un resumen del Criterio Jurisprudencial en referencia emitido por la Corte Suprema:

La validez de las normas y actos emanados del Poder Ejecutivo de facto está condicionada a que, explícita o implícitamente, el gobierno constitucionalmente elegido que lo suceda, la reconozca, y que la restitución del orden constitucional en el país requiere que los poderes del Estado Nacional o los de las provincias, en su caso, ratifiquen o desechen explícita o implícitamente los actos del gobierno de facto; siendo ello así, resulta evidente la legitimidad de las autoridades municipales constitucionales de revisar los nombramientos efectuados por las de facto, máxime cuando limitaron esa revisión a las realizadas en los cargos más altos del escalafón y prescindiendo de las normas que organizaban la carrera administrativa.

Las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar.

Aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos caracteres de los municipios, tales como su origen constitucional frente al meramente legal de las entidades autárquicas; la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades; la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales

²⁰⁰ Corte Suprema de Justicia de la Nación
21/03/1989

Partes: Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de C. Municipalidad de Rosario Publicado en: LA LEY 1989-C, 49, con nota de Alberto B. Bianchi - DJ 1989-2, 425. Disponible en : <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/fallo-rivademar.html>

frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas; el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos; el alcance de sus resoluciones que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas; la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella; y la elección popular de sus autoridades inconcebible en las entidades autárquicas.

Las municipalidades no son una mera repartición administrativa del gobierno central, pues poseen autoridad en su territorio y poder para designar y remover a sus empleados.

Es inadmisibile que el propio gobierno de facto, mediante una ley de alcances generales, convalidase las transgresiones cometidas por él mismo, mediante el arbitrio de imponer a las autoridades constitucionales futuras, la validez de designaciones de autoridades municipales.

Si bien la Corte Nacional tiene como misión esencial la de asegurar la primacía de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su consecuencia por sobre cualquier norma de orden local que las contradiga (art. 31, de la Constitución), esa atribución no puede ser ejercitada de manera genérica sino en la medida en que se presente un caso contencioso concreto.

3.5. K DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La Distribución de competencias entre la Federación y las Provincias se encuentra delimitada por la Constitución Nacional de Argentina.

Tabla 21

Distribución de competencias entre la Federación y las Provincias.

Federación	Provincias	Competencias concurrentes
Intervención federal	Dictar la constitución provincial	Los impuestos indirectos internos
Declaración de estado de sitio	Establecer impuestos directos	Las que surgen del art. 125 concordado con el 75 inc. 18, más las del art. 41 y el

		art. 75 inc. 17
Relaciones internacionales	Dictar sus leyes procesales	
Dictar los códigos de fondo o de derecho común y las leyes federales, especiales, etc.	Asegurar su régimen municipal y su educación primaria	
Competencias asignadas a los órganos de gobierno federal por la constitución	En general: las no delegadas al gobierno federal	
Las prohibidas a las provincias por la Constitución	Las expresamente reservadas por pactos especiales	

Fuente: Bidart Campos, German J., *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo 1, pp. 178 y 179. Elaboración propia.

Hay competencias excepcionales de las provincias en iguales condiciones. Así, dictar los códigos de fondo o de derecho común hasta tanto los dicte el congreso (art. 126), y armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, dando luego cuenta al gobierno federal (art. 126)²⁰¹.

Hay también facultades compartidas por el estado federal y las provincias, que no deben confundirse con las “concurrentes”, porque las “compartidas” reclaman para su ejercicio una doble decisión integratoria: del estado federal y de cada provincia participante (una o varias). Por ej.: la fijación de la capital federal, la creación de nuevas provincias (arts. 3º y 13), etcétera²⁰².

En el derecho constitucional material se ha observado una marcada inflación de las competencias federales, a veces en desmedro del reparto que efectúa la

²⁰¹ Bidart Campos German, op. cit., p. 179

²⁰² Idem.

constitución formal. Hay pues, en este punto, una mutación que, cuando implica violarla, es inconstitucional²⁰³.

3.5. L FEDERALISMO FISCAL

La Constitución Nacional en sus artículos: 4º, 9º, 75 inciso 1 y 126 expresa la exclusividad del gobierno federal en relación con los impuestos al Comercio exterior. (Impuestos indirectos externos).

El inciso 2 del artículo 72 de la Constitución Nacional señala la facultad concurrente con las Provincias de imponer contribuciones indirectas internas.

Artículo 75

.....

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando 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.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

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.

²⁰³ Idem.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

El artículo 75 incluye los cambios que se incluyeron en materia de federalismo fiscal en la reforma de 1994 a la Constitución Nacional en relación al último párrafo del inciso 2 del artículo en referencia Antonio María Hernández²⁰⁴ expresa lo siguiente: esta fue otra trascendente decisión del constituyente que elevo a la máxima jerarquía normativa un organismo con las funciones que actualmente desempeña la Comisión Federal de Impuestos, cuya creación se debió a la ley 20.221 con posterior ratificación en la vigente ley 23.548.

Sus funciones serán de interpretación de la ley de coparticipación; de ejecución de la misma; de asesoramiento de los fiscos adheridos y de tribunal administrativo, para decidir si los gravámenes locales se oponen al régimen de coparticipación. Sus resoluciones podrán ser recurridas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación²⁰⁵.

Lamentablemente tampoco se cumplió el plazo fijado por la disposición transitoria sexta para la reglamentación de este órgano, coincidente con el de la ley – convenio. Insistimos en la necesidad de cambiar sustancialmente el actual proceso postconstituyente de la histórica reforma de 1994²⁰⁶.

En síntesis: La República Argentina es un país federal que cuenta con tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. El Art. 75 de la Constitución Nacional, delimita las potestades tributarias de la Nación y las Provincias y establece que los gravámenes al comercio exterior son exclusivamente nacionales y que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles de gobierno. Los impuestos directos corresponden a las provincias pero el artículo en referencia posibilita a la Federación de utilizarlos por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común

²⁰⁴ Hernández, Antonio María, "El Federalismo Argentino", en: Valdés, Diego y Serna De La Garza, José María (coordinadores), *Federalismo y Regionalismo*, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, serie: Doctrina Jurídica número 229, 2005, p. 68.

²⁰⁵ Idem.

²⁰⁶ Idem.

y bien general del Estado lo exijan. Asimismo, por el Art. 9 de la Ley Convenio N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, las Provincias acuerdan no aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales. En este sentido, los Códigos Fiscales y las Leyes Impositivas de las Jurisdicciones describen las características de los impuestos provinciales: hecho imponible, base imponible, alícuotas, los sujetos pasivos del gravamen, exenciones. En general, las Provincias recaudan cuatro impuestos principales: Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliario y Automotores. , Algunas Provincias han delegado potestades tributarias en sus Municipios. También, varias Jurisdicciones han cedido la administración y cobro de impuestos a sus Municipios conforme lo establecido en la legislación provincial pertinente. Se trata en ambos casos, principalmente, de impuestos directos (automotor e inmobiliario urbano). Por lo tanto, estas Jurisdicciones no perciben ingresos por los impuestos mencionados o reciben un porcentaje de la recaudación.

Tabla 22

Atribución de los ingresos tributarios en los subsectores del Gobierno General como porcentaje del ingreso tributario total.

Año 2012

Países Federales	Gobierno Central	Gobierno estatal	Fondos de seguridad social
Argentina	62.7	15.1	22.2
Brasil	45.1	24.3	25.9
México	81.0	2.9	14.9
Venezuela	95.8	–	4.2
OCDE	54.5	16.5	21.3

Fuente: OCDE: Tendencias tributarias 1990 - 2013

FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

4.1 INTRODUCCIÓN AL TEMA

El Federalismo Fiscal es la técnica constitucional y legal que organiza, estructura y sistematiza la distribución de potestades y competencias tributarias de un sistema federal determinado regulando las relaciones entre los diversos ámbitos de gobierno en materia de contribuciones con el objeto de que los mismos cuenten con autonomía financiera para estar en condiciones de sufragar el gasto público correspondiente y de lograr la eficiencia institucional y el desarrollo a nivel local y municipal, por consiguiente a nivel Federal.

El concepto propuesto es aplicable a todo estado federal, cada país que siga esta forma de estado aplicara los elementos del mismo. Un factor relacionado directamente con el federalismo fiscal: el grado de democracia alcanzada, este factor incide directamente en la distribución de potestades y en el tipo de relaciones intergubernamentales presentándose inercias a la implementación de cambios en países emergentes lo que implicaría la reducción de atribuciones propias de sistemas presidencialistas que han dado prioridad al continuismo del estado de la cuestión que se manifiesta en la dependencia financiera de las entidades federativas y por consiguiente de los municipios.

En la introducción general del presente trabajo se señalan algunos aspectos entre otros más que pudieran citarse como inherentes al buen funcionamiento del federalismo y en particular del federalismo fiscal para montar el escenario requerido y estar en condiciones de dar más responsabilidades financieras a estados y municipios, la transparencia aún con los avances recientes con la última reforma en México persisten áreas de opacidad en la actividad gubernamental, la rendición de cuentas, la fiscalización previa a la aprobación de cualquier cuenta pública de cualquier nivel de gobierno y fortalecer el combate a la corrupción son medidas que requieren un constante perfeccionamiento para seguir avanzando hacia la consolidación democrática, empero, a la par deben darse cambios de manera gradual en el fortalecimiento de las unidades subnacionales, el desarrollo estatal y municipal ante los hechos sociales que son propiciados por escenarios

de pobreza y desigualdad determinado en gran medida por la no implementación de cambios al Federalismo Fiscal Mexicano.

4.2 ANTECEDENTES GENERALES QUE DETERMINAN EL ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Los antecedentes generales nos remiten a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 vigente en México, La Constitución Federal, no establece una separación en relación con las fuentes de ingresos tributarios entre los tres niveles de gobierno, permitiendo que los recursos requeridos en los mismos para solventar el gasto público en sus respectivas circunscripciones se dé a través de las facultades concurrentes o coincidentes, en nuestro devenir histórico, se han dado cambios en los textos Constitucionales y legales, que a su vez han sido fuente directa en la interpretación de los mismos a través de los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismos que han servido de fundamento y sostén para las características que hoy en día prevalecen en materia de distribución de competencias y potestades en materia tributaria entre federación estados y municipios.

En relación con el párrafo anterior el estado de la cuestión lo podemos describir en los siguientes puntos:

1. De acuerdo con lo establecido por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73 fracción XXIX, se faculta al Congreso de la Unión, para establecer contribuciones en algunos rubros, mismas que son facultades exclusivas de la federación, en las que se incluyen contribuciones al comercio exterior, sobre la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales de los bienes propiedad de la nación así como de las áreas estratégicas no concesionables a los particulares (petróleo energía eléctrica, carburos de hidrógeno, líquidos, sólidos y gaseosos o de minerales radioactivos, combustibles nucleares para la elaboración de energía nuclear). Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados y explotados directamente por la federación, especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo,

cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, exploración forestal y producción y consumo de cerveza. El artículo 131 Constitucional establece la facultad privativa de la Federación de gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

2. La Constitución Federal de 1917 vigente en México, no establece facultades exclusivas en materia de contribuciones para las Entidades Federativas. El artículo 124 de la Carta Fundamental establece: *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.*

En el artículo se deduce la prohibición a los estados de la federación de establecer contribuciones en los rubros señalados en el artículo 73 fracción XXIX, otorgándole a las Entidades Federativas una potestad tributaria residual.

Conforme lo señalado en líneas precedentes se advierte la desproporción de facultades concedidas por la Constitución a la Federación en relación con la potestad tributaria de las Entidades Federativas.

3. La potestad tributaria de la Federación es general en materia de contribuciones, teniendo el Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre cualquier materia aun no estando establecidas en las facultades que le otorga el artículo 73 fracción XXIX de manera exclusiva, el mismo artículo en su fracción VII establece, la facultad del Congreso de la Unión de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. En referencia al presupuesto de egresos de la federación. Debido a lo anterior las facultades tributarias otorgadas a las Entidades Federativas, son facultades concurrentes con la federación excepto, las facultades que de manera exclusiva le otorga a la Federación la Constitución Federal en su artículo 73 fracción XXIX.

Las facultades concurrentes entre la Federación y las Entidades Federativas en materia impositiva conforme lo señalado en el artículo 124 Constitucional, da como resultado la doble o triple tributación, misma que es permitida por el artículo 31 fracción IV que establece: Artículo 31. *Son obligaciones de los mexicanos:*

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

Además de señalar la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos en los tres niveles de gobierno en que se resida, agrega la limitante de la manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes. Los principios de proporcionalidad y equidad inmersos en el precepto constitucional, no solo aplican para los contribuyentes en cuánto a sus aportaciones, además la contribución debe ser proporcional y equitativa a cada nivel de gobierno en relación con el gasto público requerido por los mismos.

4. Los Municipios están facultados por la Constitución para ejercer su competencia tributaria, no cuentan con potestad tributaria. El artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece: *Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:...* IV. *Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:*

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

Conforme el precepto citado el municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, sin embargo no es posible contar con libertad política cuando no se tiene autonomía financiera, los municipios al no contar con potestad tributaria, las contribuciones municipales son establecidas por los Congresos estatales, los municipios si cuentan con competencia tributaria, pueden recaudar y administrar los impuestos a la propiedad inmobiliaria que establezcan las legislaturas estatales, estas últimas a

su vez no están facultadas en ningún caso para establecer contribuciones destinadas a cubrir los gastos de las entidades federativas relativas a lo señalado por el artículo 115 fracción IV, inciso a)., propiedad inmobiliaria, transmisión de dominio de bienes inmuebles, creación de fraccionamientos, contribuciones de mejoras etc.

No siendo así el caso de la Federación la cual no está limitada por el precepto constitucional sigue manteniendo a su favor gravámenes sobre la adquisición de inmuebles, sobre la enajenación como es el caso del IVA sobre el uso o goce de inmuebles.

5. Los tres niveles de gobierno a través de transferencias intergubernamentales pueden compartir los resultados de la recaudación tributaria en sus respectivas circunscripciones, en el caso de los ingresos derivados del sistema nacional de coordinación fiscal y de otros apoyos federales. En el caso de los ingresos transferidos a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre los niveles de gobierno, es un convenio entre las Entidades Federativas y la Federación, en el cual no participan directamente los Municipios, los objetivos iniciales, de dotar de más recursos a los Estados y que éstos a su vez fortalecieran a los Municipios, hasta la fecha no se ha cumplido, no se ha logrado dotar a Estados y Municipios de autonomía financiera proporcional en relación con la federación. Este sistema es inequitativo e injusto, en la actualidad la Federación reparte el 20% de la recaudación participable a las Entidades Federativas, mismas que a su vez tienen la obligación de distribuir los recursos recibidos en un porcentaje del 20% del total entre sus municipios. Por lo que de cada peso recaudado la Federación retiene 80 centavos, repartiendo entre las 32 Entidades Federativas, incluido el Distrito Federal 16 centavos de cada peso y únicamente los 4 centavos restantes quedarían para repartirse entre todos los municipios del país. En cuanto a otros apoyos federales que reciben las Entidades Federativas y los municipios generalmente son recursos etiquetados dirigidos a ciertos rubros, sin tomar en cuenta necesidades de otra índole, impidiendo que los niveles de gobierno en mención cuenten con autonomía financiera para el desarrollo regional y comunitario, lo que inhibe avances en el proceso democrático y económico del país.

6. México cuenta con un sistema centralista en la distribución de ingresos, diversos factores inciden en la lentitud de sus avances, el factor político, el interés por parte de la Federación de controlar económicamente a los Estados y Municipios es y ha sido un obstáculo para el debido desarrollo regional y comunitario en el país, a seis sexenios de crearse la Ley Federal de Coordinación Fiscal de 1978, no ha dado los resultados esperados, cambiar la fórmula de participación sin modificar la Constitución, o bien reformar los artículos constitucionales relacionados con la potestad y la competencia tributaria de los tres niveles de gobierno, propuestas sujetas a la transparencia en la gestión, manejo y distribución de los recursos públicos, que el Estado tiene la obligación de garantizar.

7. La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en toda la actividad gubernamental y por ende en el funcionamiento del federalismo fiscal, es trascendental para el desarrollo de las regiones y comunidades, el avance de la democracia, prevención de violaciones a los Derechos Fundamentales, como elementos característicos que integran la esencia de todo Estado de Derecho, en congruencia con sus propios postulados. A pesar de los innegables avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, la obligación de los tres niveles de gobierno de sujetar su actuación a lo establecido por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, etc., sin embargo sigue prevaleciendo la tendencia a la opacidad en ciertas áreas del sector gubernamental, es el ejecutivo quien interviene directamente en la designación del responsable del Instituto en mención, no se cuenta con un mecanismo u organismo realmente autónomo: un Organismo Superior de Fiscalización, que revise el desempeño del Instituto en referencia integrado por la sociedad civil, distinguidos y honorables académicos y/o miembros de honrosa reputación de otros sectores de la sociedad civil.

4.3 CONTEXTO ACTUAL

La dependencia financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios de los recursos económicos que les proporciona la Federación a los primeros y a los segundos incluidos los que derivan de los Estados que éstos integran, aplican a unas relaciones intergubernamentales de subordinación y no de interdependencia basada en la cooperación.

En México la centralización fiscal ha sido y es un obstáculo que ha inhibido el debido desarrollo de las Entidades Federativas y de los Municipios, si bien se han ampliado las responsabilidades de ambos niveles, la solución que se ha pretendido dar a través del Sistema Nacional de Coordinación fiscal no ha sido congruente con la descentralización del gasto público. A casi cuatro décadas de la implementación de la Ley de Coordinación Fiscal que inicio su vigencia en 1980 el estado de la cuestión ha prevalecido en México caracterizándose entre otros factores por la desigualdad presente entre las unidades subnacionales y entre los municipios que las integran; una dicotomía desarrollo – subdesarrollo en el territorio nacional, pobreza y marginación en contraste con ciudades y municipios con un elevado desarrollo económico y social.

La falta de ingresos propios en Entidades Federativas y en los Municipios ha implicado una relación de dependencia de ambos niveles de gobierno con la Federación que es quien les proporciona la mayor parte de sus recursos y que son insuficientes pues la asignación del gasto público que se les ha conferido ha implicado que gran parte de los recursos económicos que les son transferidos a través del Sistema de Nacional de Coordinación fiscal se canalicen al gasto corriente por el proceso de descentralización del gasto, en México la descentralización administrativa no ha sido ni es congruente con la centralización fiscal.

Las crisis por las que han atravesado en las últimas décadas las finanzas a nivel estatal y municipal son pruebas fehacientes de los cambios que se requieren implementar en materia de federalismo fiscal, la baja participación de los estados y municipios en la recaudación de impuestos, la inequidad en la distribución de

competencias en materia tributaria, la falta de transparencia en el manejo de los recursos obtenidos, han propiciado un constante endeudamiento de las haciendas estatales y municipales.

México en particular por sus propias características requiere eliminar los principales obstáculos que impiden la autonomía financiera de las entidades federativas y de los municipios, estos últimos son los que están más cercanos a la sociedad en el ámbito comunitario, contar con recursos propios suficientes incide necesariamente en el grado de desarrollo humano y social de la población integrante de las comunidades que lo integran, lo que propicia una medida preventiva a violaciones a los derechos fundamentales, un federalismo fiscal en el que se materialice la independencia financiera de Estados y Municipios miembros de la Federación implica transparencia en la distribución del gasto público por parte de los tres niveles de gobierno, ningún impedimento para acceder a la información de la gestión y manejo de los recursos captados así como en la erogación de los mismos para la satisfacción de las necesidades en orden de prioridades de cada uno de los aludidos niveles de gobierno.

El federalismo Fiscal en México sigue con tendencia notable en el momento actual las características de un sistema centralista el análisis del artículo 124 constitucional no deja lugar a dudas, los pocos recursos que captan las entidades federativas ha propiciado un derecho al desarrollo inequitativo de las regiones del territorio nacional, desempleo, falta de oportunidades de desarrollo individual, lo cual ha contribuido al incremento de la delincuencia en materia de seguridad pública, rezago educativo, migración en el caso de algunos estados, pobreza patrimonial y pobreza extrema, son problemas derivados de la falta de un crecimiento económico sostenido por la falta de aplicación de un federalismo en materia fiscal con características no centralistas, recordemos que el desarrollo de la actividad financiera es responsabilidad de los tres niveles de gobierno y al tener un carácter complementario de la actividad financiera privada, sin los recursos suficientes se inhibe el desarrollo de las regiones y comunidades integrantes del territorio nacional.

No es la Federación la indicada para decidir sobre la solución de problemas a nivel estatal o municipal a través de procedimientos basados en planes homogéneos, el punto de partida es el Municipio es el que está en contacto con la población que lo integra y por consiguiente el nivel con más conocimiento acerca de sus problemas y aspiraciones, en este sentido el más indicado para iniciar a través de la participación ciudadana los planes y programas requeridos para su propio desarrollo, empero, la falta de recursos de éste nivel de gobierno ha propiciado su endeudamiento que trasciende a posteriores administraciones.

4.4 EL PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO Y SU DISTRIBUCIÓN EN MÉXICO

En los Estados Federales la creación de tributos por el Estado reviste gran trascendencia, de la facultad en mención y la distribución de la misma depende en gran medida el desarrollo económico y social desde las pequeñas comunidades que integran el municipio, las entidades que estos conforman hasta la Federación. El sistema federal mexicano reconoce dos ámbito gubernamentales de ejercicio del Poder político reconocidos por la Constitución regidos por el principio de la división de poderes establecido en la misma, el gobierno central y los gobiernos subnacionales, mismos que cuentan con facultad para legislar en las materias que la propia Constitución federal les permite, tratándose de tributos o contribuciones la legislación que les da origen es lo que determina el alcance del poder tributario de las entidades políticas en referencia.

Conceptualizar al Poder Tributario del Estado implica adoptar una posición dentro del debate doctrinal sobre si su acepción difiere o no del significado de Potestad Tributaria por lo que me he permitido citar a reconocidos tratadistas en materia de finanzas públicas.

Para VILLEGAS²⁰⁷, el análisis del poder tributario y potestad tributaria, se inicia a partir del concepto de soberanía. Señala que para la ciencia política la soberanía significa: *“estar por encima de todo y de todos”*. *La soberanía reside en el pueblo y de ella emana, entre otros múltiples poderes y facultades, el poder tributario, que*

²⁰⁷ VILLEGAS, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 8ª ed., Buenos Aires, ed, ASTREA, 2002, p. 287

se define como “la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones a las personas sometidas a su soberanía”.

Del poder tributario surge, en primer lugar, la potestad tributaria, que es la facultad de dictar normas jurídicas de las cuales nace para ciertos individuos la obligación de pagar tributos, esto es, la “facultad estatal de crear, modificar o suprimir unilateralmente tributos”, lo cual, traducido al campo jurídico, implica la posibilidad de dictar normas generadoras de contribuciones que las personas deben entregar coactivamente, para atender las necesidades públicas.

Desde este punto de vista, si la potestad tributaria viene atribuida por ley, será posterior, lógica y cronológicamente, al poder tributario que se fundamenta en la soberanía. Queda claro, entonces, que la potestad tributaria se ejerce a través de los órganos legislativos y sobre la base de leyes formales que contendrán los elementos del tributo y de la obligación tributaria.

Por su parte Sergio Francisco de la Garza²⁰⁸ expresa: *Recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.*

Agrega: el Poder Tributario tiene un carácter consubstancial al Estado, pues por su naturaleza misma el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad pueda encontrar organización y vida²⁰⁹.

En palabras de Sainz de Bujanda²¹⁰: *El poder o soberanía financiera es expresión de la soberanía política conocida como atributo del Estado y que tiene dos facetas: la que se refiere a los ingresos y la que se refiere a los gastos. El poder financiero se refiere al conjunto de la actividad financiera del Estado:*

²⁰⁸ De La Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 19° edición, México, ed. Porrúa, 2001, p. 207.

²⁰⁹ Idem.

²¹⁰ Sainz de Bujanda, Fernando, *Notas de Derecho Financiero*, Madrid España, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de publicaciones e intercambio, 1975 Tomo I, Vol. 2, p. 1 – 3.

ingresos y egresos. En cambio el poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos.

Para Antonio Berliri²¹¹: *la potestad tributaria es el poder de establecer impuestos o prohibiciones de naturaleza fiscal, es decir, el poder de dictar normas jurídicas de las cuales nacen o pueden nacer, a cargo de determinados individuos o categorías de individuos la obligación de pagar un impuesto o de respetar un límite tributario.*

De los conceptos señalados en líneas precedentes la facultad del Estado para crear tributos tiene diversas denominaciones: Poder Tributario, Potestad Tributaria, Soberanía Financiera, etc. En síntesis: *el Poder Tributario o Potestad Tributaria es el poder del Estado con fundamento en la Constitución para establecer unilateralmente a través del poder legislativo las contribuciones a cargo de los particulares necesarias para sufragar el gasto público correspondiente al ámbito gubernamental facultado en que estos residan.*

El concepto propuesto reúne los elementos de las demás definiciones en primer lugar se señala la existencia de un poder estatal, es decir, el Estado tiene la potestad inexorable de utilizar el elemento coercible para su cumplimiento por tener su fundamento en la Constitución lleva implícito el concepto de soberanía, las contribuciones se establecen unilateralmente sin contraprestación alguna de manera directa hacia los contribuyentes, empero, la bilateralidad va implícita en las erogaciones que realiza el Estado para hacer posible la vida social y mejorar las condiciones en que esta se desarrolla, por último sólo se puede hacer uso del poder en mención a través del poder legislativo lo que refirma la soberanía del poder tributario hasta contar con las contribuciones necesaria para sufragar el gasto público como limitación del mismo. Cabe señalar que como ya se ha expresado conforme el artículo 31 fracción IV de la Constitución los particulares deben contribuir para los gastos públicos de todos los ámbitos gubernamentales en que los mismos residan, si bien los Municipios no cuentan con Potestad tributaria originaria, es decir que derive directamente de la Constitución, pueden

²¹¹ Berliri, Antonio, Principios de Derecho Tributario, Madrid España, ed. de Derecho Financiero, Volumen I, 1964, p. 153.

ejercer una potestad tributaria derivada o delegada a través de las legislaturas locales correspondientes.

En un Estado Federal la potestad tributaria compete a los niveles de gobierno reconocidos por la Constitución con facultades legislativas en este sentido sólo la Federación y las Entidades Federativas en el caso de México cuentan con Potestad tributaria.

La Potestad de la Federación de establecer tributos tiene su fundamento en la Constitución Federal en el artículo 73 fracción VII, literalmente expresa: El Congreso tiene la facultad: VII *“Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”*. Facultando a la Federación para legislar en materia de contribuciones (impuestos, derechos y contribuciones especiales) teniendo como única limitante las necesarias que se requieran para cubrir el presupuesto. En este sentido si algún impuesto rebasará en su cobro tal expectativa, sería inconstitucional.

Compete al poder legislativo el ejercicio de la potestad tributaria siendo los mismos los representantes del pueblo deben velar por sus intereses, no estableciendo impuestos que inhiban el flujo de la Economía. Sin embargo, el Senado está facultado para vetar los proyectos que considere inviables para los residentes de los estados que representan, como algún impuesto que se considere ruinoso para la economía estatal o bien que aumente el desequilibrio de la competencia tributaria entre los niveles de gobierno.

4.4. A DISTRIBUCIÓN DEL PODER TRIBUTARIO EN MÉXICO

En México la Constitución Federal no establece facultades exclusivas a las Entidades Federativas para legislar sobre determinados impuestos, sin embargo, cuentan con Potestad tributaria, su fundamento constitucional se encuentra establecido en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra expresa: *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados.*

El artículo señalado da lugar a la doble tributación es decir, a la concurrencia de las fuentes impositivas entre la Federación y los Estados miembros.

4.4. A. a CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LA DOCTRINA EN MÉXICO

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió en 1954 el siguiente criterio: IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE²¹². *La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y 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 la fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII, y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118).*

Conforme el criterio establecido en la Tesis jurisprudencial anterior se advierte la libre concurrencia para establecer impuestos de la misma fuente impositiva, teniendo la potestad tributaria de las entidades federativas como limitante lo señalado en el artículo 73 fracciones X y XXIX, en que se señalan las materias de reserva exclusiva de la Federación, y, los artículos 117 fracciones IV, V, VII, y 118 de la Constitución Federal. De haber prevalecido la materialización del criterio jurisprudencial que nos ocupa, los estados aplicarían las atribuciones conferidas a nivel constitucional a su potestad tributaria.

AUTOMÓVILES, IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA DECRETARLO²¹³. *Impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, por lo que la ley relativa no adolece de vicios de*

²¹² Quinta Época, Registro: 395303, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 1954, Materia(s): Administrativa, Tesis: 557, Página: 1026.

²¹³ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 60, Primera Parte, página 88, Pleno. Apéndice 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 143, Pleno, tesis 112.

inconstitucionalidad. En efecto, dentro del sistema constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se 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 (artículos 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, 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) (Compilación de jurisprudencia de 1954, tesis jurisprudencial 557). Por otra parte, los artículos 65, fracción II, y 73, fracción VII, de la Constitución General de la República, establecen la facultad general, por parte del Congreso de la Unión, de decretar las contribuciones para el año fiscal siguiente; también el artículo 31, fracción IV, de la misma Constitución, impone la obligación a los particulares de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios, de donde se deriva la obligación para las autoridades federales, en este caso, de hacer frente a los gastos públicos, y una manera de cumplir con ella, es a través de la facultad impositiva en general. Por otra parte, la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal previene la materia respecto de la cual la Federación tiene competencia exclusiva o privativa para establecer contribuciones, pero esto no significa que se limite la actividad legislativa impositiva de la Federación a los renglones señalados en la fracción citada, puesto que la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Política de México dota al Congreso de la Unión de la facultad general de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. La interpretación correcta de la fracción XXIX antes aludida se realiza al afirmar que la Constitución ha previsto ciertas materias en relación con las cuales ha establecido obligaciones a las entidades federativas para que no impongan contribuciones, materias referidas al comercio exterior, a instituciones de crédito y sociedad de seguros, energía eléctrica, gasolina, cerillos y fósforos, etcétera. Concluido que el Congreso de la Unión sí tiene facultad para establecer impuestos sobre tenencia o uso de automóviles, de acuerdo con el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, al tener competencia para ello, no es posible admitir que exista ni inconstitucionalidad ni invasión en las esferas de las entidades federativas por parte de dicha autoridad, cuando legisla en el renglón impositivo, sobre tenencia o uso de automóviles.

En el criterio anterior: Se señala expresamente que nuestro sistema constitucional no opta por una delimitación de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas. Dentro de las premisas fundamentales en favor de la doble tributación cuando la Federación invade competencias atribuidas a los estados tiene su fundamento constitucional en los artículos 73 fracción VII Y 124 de la Constitución Federal.

En opinión de Sergio Francisco De La Garza²¹⁴: el fundamento constitucional de las facultades concurrentes no radica en el artículo 124 de la Constitución Federal, sino que atribuye su fundamento al artículo 40 del texto constitucional en referencia, que dispone: *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 la Ley Fundamental.* Señalando que es en la autonomía y soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de éstos, puesto que es reconocido universalmente que la soberanía implica poder de tributación y que a falta de dicho poder se manifiesta ausencia de soberanía. Además, expresa: las fracciones de la III a la VIII del artículo 117 de la Constitución Federal significan un reconocimiento de que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la propia Constitución que restringir en algunas materias.

Sin embargo, como bien señala el autor en referencia: *una opinión muy difundida 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*

²¹⁴ Véase: De La Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Décimo novena edición, México DF., ed. Porrúa, 2001, pp. 230 y 231.

*tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución federal, el cual dispone:.....*²¹⁵

El criterio del distinguido estudioso e investigador del derecho financiero mexicano, tal y como lo ha señalado es que el artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios, siendo aplicable a otras materias distintas a la tributación.

Es una observación interesante la del distinguido jurista mexicano sin lugar a dudas el artículo 124 presenta problemas en cuanto a su interpretación esto ya fue señalado por Carpizo: *Si aplicamos nuestro artículo 124 constitucional al presente problema (refiriéndose a la división de la facultad tributaria entre la federación y las entidades federativas) tendremos que concluir que las entidades federativas tiene competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que están expresamente atribuidas a la federación en el artículo 73 y aquellas que le están prohibidas en los artículos 117 y 118.*²¹⁶

Por su parte Flores Zavala²¹⁷ dentro de sus conclusiones en materia de distribución de competencias señala: I) *El principio constitucional, es que son concurrentes las facultades de la federación y de los estados, para establecer impuestos, para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.* Señalando en las siguientes conclusiones de la II a la IV donde señala los artículos constitucionales de los impuestos exclusivos así como los prohibidos a los Estados o los reservados a cada uno de ambos niveles, en su quinta conclusión expresa: V) *La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.*

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 3ª. Edición, México D.F., ed. Porrúa, 1996, p.p. 98 y 99.

²¹⁷ Flores Zavala Ernesto, *Elementos de Finanzas públicas mexicanas*, 33ª edición, México, ed. Porrúa, 2004, pp. 415 – 416.

Es precisamente el anterior señalamiento en el que la Federación no está facultada expresamente por la Constitución para prohibir a los Estados legislar sobre fuentes impositivas sobre las cuales la misma no ha establecido restricciones a las unidades subnacionales señaladas. No obstante lo anterior las Entidades Federativas han renunciado al pleno ejercicio de potestad y competencia tributaria que les corresponden a cambio de tener participación en algunos impuestos establecidos en la Constitución Federal como exclusivos de la Federación, específicamente los que integran el inciso 5 de la fracción XXIX correspondiente al artículo 73 de la Constitución Federal.

Esa renuncia ha implicado que las unidades subnacionales en mención no legislen en materia tributaria en impuestos a los que pudieran tener acceso por no ser exclusivos de la federación a cambio de recibir tan sólo una parte de la recaudación correspondiente a los mismos, cabe señalar que dos de los impuestos más importantes en porcentaje de recaudación como es el caso del Impuesto al valor agregado y el Impuesto sobre la renta no son exclusivos de la Federación, siendo la misma la que ejerce la potestad y competencia tributaria en ambos casos y en otros más, situación que ha sido favorecida gracias al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mismo que ha propiciado la aprobación de reformas fiscales que se han traducido en más impuestos exclusivos de la federación.

Las líneas precedentes tienen sus antecedentes históricos desde el establecimiento de la Ley de Coordinación Fiscal de 1953. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es inequitativo, afectando a las Entidades federativas y a los municipios en que no sean capaces de desarrollar plenamente su propia actividad financiera, siendo dependientes de la federación, en este punto interviene el factor político atendiendo a la lógica elemental de que toda dependencia económica implica subordinación de parte de quien recibe los recursos económicos, lo anterior tiene sus raíces en un presidencialismo que ha pretendido que prevalezca el Estado de la cuestión del Federalismo Fiscal en México con el objeto de conservar el control político absoluto en la toma de decisiones en materia de

política económica y política fiscal ante una democracia representativa que ha sido cuestionada en el desempeño de sus funciones.

En principio La Constitución Federal de 1917 estableció siguiendo a la de 1857, una potestad tributaria concurrente a la Federación y a las entidades federativas. Esta disposición hacía posible que ambos órdenes de gobierno estuvieran en condiciones de obtener los ingresos suficientes para hacer frente a una serie de erogaciones destinadas a dar cumplimiento a la satisfacción de necesidades públicas que por su propia naturaleza son inherentes a la razón de ser del Estado.

En síntesis que las unidades subnacionales fuesen capaces de la realización de su propia actividad financiera. No obstante lo anterior en la misma Constitución se establecieron algunos impuestos en favor de la Federación, el texto original del artículo 73 en su fracción VII establecía la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto, la fracción IX del artículo en mención establecía la facultad del Congreso de la Unión para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de estado a estado tuviera restricciones. Dentro de las prohibiciones a los Estados establecidas en el artículo 117 del texto original se señalaba la prohibición a los mismos de la emisión de estampillas ni papel sellado.

En lo referente a los municipios el texto original de la Constitución de 1917 establecía en su artículo 115: *Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su administración política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:.....II.—Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.....*

Lo anterior dio como consecuencia la doble o triple tributación debido a la falta de coordinación en materia tributaria que mediante relaciones intergubernamentales llegaran a acuerdos y propuestas de solución. Existiendo la

imperante necesidad de sistematizar las contribuciones correspondientes a cada nivel de gobierno.

4.5 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y CENTRALIZACIÓN FISCAL INCONGRUENCIA QUE INHIBE EL DEBIDO DESARROLLO DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO.

En palabras pronunciadas por Alexis de Tocqueville: *Se comprende que la centralización gubernamental adquiere una fuerza inmensa cuando se añade a la centralización administrativa, de esta manera acostumbra a los individuos a hacer abstracción completa y continúa de su voluntad; a obedecer, no ya una vez y sobre un punto, sino en todo y todos los días. Entonces, no solamente los doma por la fuerza, sino que también los capta por sus costumbres; los aísla y se apodera de ellos uno por uno entre la masa común*²¹⁸.

Los avances democráticos y los procesos de descentralización se han dado de manera casi simultánea en estados unitarios y federales a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, los procesos en mención difieren en la forma y el grado de su realización lo que determina el resultado. La descentralización puede ser administrativa y continuar prevaleciendo una centralización fiscal, o bien, una descentralización administrativa y política sin contar con una descentralización en materia fiscal. Lo anterior da como resultado una falta de equilibrio en las relaciones intergubernamentales, de no contarse con una descentralización fiscal se crea una relación de dependencia y no de interdependencia entre los niveles de gobierno reconocidos por la Constitución.

La descentralización administrativa es un elemento inherente al proceso de democratización de los Estados en su búsqueda por alcanzar la consolidación democrática, empero, el proceso en referencia implica un equilibrio entre el gasto público y los ingresos propios obtenidos por las Entidades Federativas y los que obtienen los Municipios incluido el monto del fondo federal participable correspondiente a ambos niveles, desde la implementación de la Ley Nacional de

²¹⁸ Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, Traducción: Luis R. Cuellar, 2da. Edición, Decimosexta reimpresión, México, ed. Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 97

Coordinación Fiscal a la fecha ha prevalecido el estado de la cuestión en México: desarrollo económico en algunos estados en contraste con índices de pobreza y marginación en otros, crecimiento de la desigualdad en las condiciones de vida de la población, grandes disparidades en los municipios urbanos, semiurbanos y rurales, la no inclusión de la autonomía municipal en la Carta Fundamental, una centralización fiscal que inhibe el desarrollo a nivel local, un endeble marco legal sobre la participación ciudadana y por ende la falta de una gobernación democrática han inhibido el debido desarrollo estatal y municipal en México. El federalismo fiscal requiere adecuaciones para hacer del municipio la base fundamental de nuestra organización política y administrativa desde un punto de vista material.

Es importante señalar que la ubicación de México como un sistema federal centralizado es debido a la desproporcionalidad existente en la captación de ingresos entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, en consecuencia la participación de estos dos últimos en las decisiones de trascendencia para la vida nacional poniendo de manifiesto los intereses de sus respectivos gobiernos es débil: de un lado la falta del fortalecimiento del Senado a través de una ampliación de sus facultades en decisiones de política económica y fiscal incluida su participación en la aprobación del presupuesto de egresos que sólo aprueba la Cámara de Diputados bajo ningún argumento convincente.

En México en materia de Finanzas Públicas sigue prevaleciendo en las unidades subnacionales una dependencia de los recursos federales que da lugar a las siguientes interrogantes: ¿En México los ingresos obtenidos por cada nivel de gobierno reconocido por la Constitución derivan de una distribución que da seguimiento a los principios de proporcionalidad y equidad?

¿La descentralización administrativa en México ha sido congruente con la descentralización fiscal?

¿El ingreso y el gasto público correspondiente a las Entidades Federativas y a los Municipios en relación con sus ingresos les permiten la realización plena de su propia actividad financiera?

¿Las diferentes condiciones socioeconómicas de la población en los estados y municipios implican un tratamiento diferenciado en la asignación de la metodología a implementar en la obtención de ingresos y distribución del gasto público?

¿Las relaciones intergubernamentales en materia fiscal en México aplican para un Federalismo cooperativo entre los niveles de gobierno?

De las anteriores interrogantes surge la siguiente Hipótesis:

La incongruencia existente entre la distribución del gasto público en México y la captación de ingresos entre los niveles de gobierno es un obstáculo para el debido desarrollo de las entidades federativas y municipios al depender en su mayor parte de los recursos proporcionados por la federación lo que ha impedido unas relaciones intergubernamentales cooperativas que propicien el desarrollo.

El propósito es demostrar que el factor señalado incide directamente en que prevalezcan índices de pobreza y marginación que debieran de estar erradicados, por la falta de un crecimiento económico sostenido, así como la no materialización de planes de desarrollo acordes a las necesidades propias de cada región, lo anterior se debe en gran parte a que las entidades federativas y los municipios se han convertido en ejecutores del gasto corriente endeudándose continuamente por no contar con los recursos suficientes y unas relaciones intergubernamentales de subordinación hacia la Federación que impone y condiciona los recursos que asigna a las unidades subnacionales canalizándolos a gastos que anteriormente le correspondían y debido a la descentralización de ciertas áreas hoy en día tales gastos competen a los estados miembros y a los municipios.

4.6 LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD EN EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

La igualdad en materia tributaria presupone la distinción entre iguales y desiguales derivada de características inherentes a cada situación jurídica de los sujetos pasivos de la relación jurídico tributaria, lo que determina el tratamiento jurídico específico correspondiente.

En materia tributaria como en todas las materias reguladas por el Derecho rige el principio de igualdad, siendo el principio en mención uno de los postulados esenciales del Estado de Derecho y dentro de sus antecedentes se encuentra La Declaración de los Derechos del hombre y el Ciudadano de 1789 que a la letra expresa en su artículo sexto:

Artículo 6.- La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos, ya sea que proteja o que sancione. Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

La igualdad ante la ley parte de la desigualdad preexistente en todas las sociedades humanas, lo que no implica un tratamiento diferenciado por ningún tipo de diversidad compatible con el género humano.

Los Estados Democráticos de Derecho han dado seguimiento a los postulados derivados de la Constitución de Filadelfia de 1787 y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en Francia en 1789 como con anterioridad de ha señalado.

El Tribunal Constitucional Alemán ha establecido el siguiente criterio jurisprudencial: *Se viola el principio de igualdad cuando, para la diferenciación legislativa o para el tratamiento paritario, no hay un fundamento razonable, resultante de la naturaleza de la cosa, o al menos que sea objetivo y de carácter evidente, en suma cuando la calificación deba calificarse como arbitraria*²¹⁹. En diversos criterios el Tribunal Constitucional señalado ha expresado: *El legislador no puede tratar de forma desigual los esencialmente iguales;*

*El legislador no puede tratar de forma igual los esencialmente desiguales*²²⁰.

²¹⁹ BVerfGE 1, 14 [52]: Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán en relación al principio de igualdad.

²²⁰ BVerfGE 1, 14 [52]; 45, 376 [386]; 47, 109 [124]; 90, 145 [195 – 196]; 93, 319 [348]; 108, 186 [233].

4.6. A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DEL 2011 SU RELACIÓN CON EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

La trascendencia que ha implicado la reforma de junio del 2011 para el sistema federal mexicano en materia de derechos fundamentales impacta directamente al federalismo fiscal mexicano. Es a partir de la distribución del ingreso y del gasto público entre los niveles de gobierno, determinada por la participación en el poder tributario estatal correspondiente a cada uno de los mismos, y no es la última instancia en la distribución señalada, interviniendo los criterios de interpretación correspondientes por el órgano facultado así como los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, en los que se pone de manifiesto la renuncia a la parte más significativa de la potestad tributaria de los estados miembros.

El artículo primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos a la letra expresa lo siguiente: Artículo 1°. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Párrafo reformado DOF 10-06-2011*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Párrafo reformado DOF 04-12-2006, 10-06-2011 Artículo reformado DOF 14-08-2001

La Constitución Federal al reconocer los Derechos Fundamentales y darles a los Tratados Internacionales en la materia en referencia de los que México es signatario la jerarquía de normas constitucionales, implica no sólo el respeto sino la prevención de futuras violaciones a los derechos en mención. Lo anterior requiere de la implementación de los mecanismos constitucionales y legales que posibiliten la materialización de la reforma del artículo primero constitucional del 10 de Junio del 2011.

En México la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el siguiente criterio entre otros, en relación al principio de igualdad.

LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL. Si bien los Congresos estatales poseen libertad de configuración para regular el estado civil de las personas, dicha facultad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de los derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México. El principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado. La discriminación puede operar de manera legal o de hecho, por objeto o resultado (directa o indirecta), o a través de la omisión de

*adoptar medidas temporales diferenciadas para responder o evitar perpetuar situaciones de discriminación estructural. Además, la discriminación puede tener un efecto único en el tiempo o puede operar también de manera continuada. La mera vigencia de una ley puede discriminar directamente a una persona o grupo de personas, o bien, puede discriminar indirectamente debido a un impacto diferenciado.*²²¹

Se atenta contra el principio de igualdad al limitar la facultad del legislador a nivel local, debido a que sus facultades legislativas en materia de contribuciones está ceñida a una potestad tributaria residual. Lo que da lugar a la dependencia económica que inhibe la participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones relacionadas con la implementación de medidas encaminadas a reducir la desigualdad en las oportunidades de desarrollo de la población que posibilitan mejorar las condiciones de vida y por ende, la reducción de la gradación social y económica. Lo anterior se relaciona con el debido respeto a los Derechos Fundamentales en el que se incluye el Derecho al Desarrollo de todos los habitantes de su territorio que el Estado debe garantizar.

Dentro de los Tratados Internacionales suscritos por México se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en su artículo 11 primer párrafo establece lo siguiente: Artículo 11: 1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho,.....*

La Organización de las Naciones Unidas en su Declaración sobre el Derecho al Desarrollo en su artículo ocho expresa lo siguiente: Artículo 8: 1. *Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la*

²²¹ Semanario del Poder Judicial de la Federación y su Gaceta: Tesis 1a/J.45/2015, Décima época, primera sala, libro 19, junio del 2015, Tomo 1, p. 533.

educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.

2. Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos.

El Estado de acuerdo a las líneas precedentes debe garantizar el mínimo requerido para la aplicación material del derecho al desarrollo e implementar y fortalecer los mecanismos jurídicos en materia de participación ciudadana.

Dar cumplimiento por parte del Estado a lo preceptuado por los Organismos Internacionales en materia de Derechos Fundamentales tiene una relación transversal con el federalismo fiscal y la aplicación de los principios de proporcionalidad y equidad en la distribución del ingreso y el gasto que determina el principio de igualdad en dos vertientes: la igualdad en la promoción efectiva y material del desarrollo en todas las regiones y comunidades del país de que se trate; y en crear las condiciones requeridas de aproximación constante a la igualdad de oportunidades. Las vertientes señaladas implican una relación de interdependencia entre ambas.

Los principios de proporcionalidad y equidad en la distribución del ingreso y del gasto de su aplicación depende la materialización plena del Federalismo Fiscal Mexicano. Lo anterior repercute en la reducción en el grado de desigualdad entre las Entidades Federativas y entre los Municipios y dar cumplimiento a los mínimos requeridos de bienestar por los diversos sectores sociales. La aplicación de los principios señalados trasciende en los siguientes puntos:

- 1) Reduce las violaciones a los Derechos Fundamentales. Al obtener más ingresos los Municipios y satisfacer necesidades y requerimientos locales

impacta en la economía de los mismos, disminuye la pobreza y por ende, las causas que dan lugar a las violaciones señaladas.

- 2) La no dependencia económica de Entidades Federativas y Municipios da lugar a un equilibrio en las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno y se crean las condiciones de cooperación entre los mismos.
- 3) La planificación del desarrollo estatal y municipal se fortalece con planes y programas de desarrollo congruentes con los requerimientos de las regiones estatales y comunidades municipales.
- 4) Se fortalece la Federación pues los puntos anteriores se reflejan en el Producto Interno Bruto Nacional trazándose objetivos a corto, mediano y largo plazo, lo que aumenta la recaudación y por ende una menor dependencia de los ingresos petroleros que podrían canalizarse en su mayor parte a la Educación Pública en todos sus niveles.
- 5) Lo anterior lleva implícito el fortalecimiento del marco constitucional y legal en materia de Transparencia y acceso a la información, además de la Rendición de cuentas factores inherentes hoy en día a los Estados Democráticos de Derecho.
- 6) Se propicia la reducción de la desigualdad existente, disminuyendo los índices de pobreza y marginación, al implementarse desde los municipios los mecanismos que articulen la participación ciudadana en el ejercicio de la gobernación.
- 7) La planificación conjunta entre los niveles de ejercicio de gobernabilidad y la sociedad tiende a aumentar en sentido positivo la directriz hacia la igualdad de oportunidades.
- 8) Al crearse las condiciones de cooperación se da la viabilidad de aplicación de un Federalismo cooperativo que reduce la desigualdad entre los estados miembros y entre los municipios.

4.7 INGRESOS DEL ESTADO

Ingresos del Estado: significa la riqueza que éste obtiene, con fundamento en la ley, y formado por parte del patrimonio de los particulares, así como de la explotación de su propio patrimonio y del crédito público encaminado a sufragar los gastos de carácter público.

De acuerdo con la definición anterior al ser obtenidos por el Estado se está en presencia de ingresos públicos los tributarios y los no tributarios. Los primeros son los que obtiene a través de parte del patrimonio de los particulares y los segundos por la explotación de su propio patrimonio y del crédito público en ambos casos el destino de los recursos obtenidos es el mismo: sufragar los gastos de carácter público.

En los Estados federales los ingresos del Estado son los correspondientes a los niveles de gobierno reconocidos por la Constitución Federal, en México es la suma de los ingresos de la Federación, Entidades Federativas y Municipios que en su conjunto realizan la actividad financiera estatal dirigida a la obtención de ingresos: cada nivel de gobierno debe ser capaz de obtener los ingresos correspondientes para el desarrollo de la parte correspondiente de la actividad en referencia que deberá realizar en conjunto con los otros niveles en que se ejerce la gobernación. Los recursos económicos obtenidos por cada uno de los aludidos niveles tienen como destino sufragar el gasto público que en particular les corresponde determinado en base a su presupuesto de egresos.

Si bien los ingresos federales absorben la mayor parte de los ingresos del Estado, las Entidades Federativas y los Municipios de no alcanzar el mínimo de la proporcionalidad requerida en relación a los ingresos obtenidos a nivel federal deben ser compensados financieramente para nivelar los ingresos en los tres niveles con los requerimientos del gasto corriente y los proyectos de desarrollo a nivel estatal y municipal. Debido a lo anterior algunos países federales han optado por incluir en su marco constitucional y legal normas dirigidas a compensar y nivelar proporcionalmente los ingresos de los demás niveles reconocidos por sus Constituciones como se verá en el siguiente capítulo.

En el caso de México se ha pretendido buscar solventar el gasto público estatal y municipal a través de un sistema de coordinación fiscal dándose una diferencia a partir de su significado, no es lo mismo, coordinación que compensación o nivelación, aunado a lo anterior, la coordinación debe ser dirigida y en este caso es la Federación de manera unilateral la que determina no sólo la fórmula de participación sino los criterios de repartición de los recursos que participan en el sistema nacional de coordinación fiscal.

4.7. A INGRESOS NO TRIBUTARIOS

Los ingresos no tributarios son aquellos que el Estado obtiene de la explotación de los bienes del Estado y de la deuda pública (financiamiento a través de empréstitos)

Los ingresos no tributarios se dividen en patrimoniales y crediticios.

Los ingresos patrimoniales son los que el Estado obtiene por la explotación de sus propios recursos, denominados productos²²².

Los productos se obtienen con base en el uso, aprovechamiento o enajenación de los bienes que forman parte del dominio privado del Estado.

Los ingresos crediticios son los préstamos obtenidos por vía interna o externa o por la emisión de bonos, los que tienen que ser reembolsados en un término señalado. Forman parte de esta clase de ingreso los empréstitos²²³.

4.7. B INGRESOS TRIBUTARIOS O CONTRIBUCIONES

Son los recursos públicos obtenidos por el Estado de parte del patrimonio de los particulares con fundamento en la Constitución y en las Leyes teniendo como base la aplicación de los principios constitucionales inherentes a las contribuciones.

²²² Diccionarios Jurídicos temáticos, Segunda serie, 2ª. Edición, *Derecho Fiscal*, Hugo Carrasco Iriarte, México D.F., Volumen 2 p. 547

²²³ Idem.

Los recursos públicos obtenidos de parte del patrimonio de los particulares se denominan tributos o contribuciones dependiendo del país de que se trate, en México conforme lo establecido por la Constitución se utiliza el término de contribuciones.

Las contribuciones se clasifican conforme lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación y así lo establece en su artículo segundo:

Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera: I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

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

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

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

En un sistema federal los tres ámbitos en los que se ejerce la gobernación: federal, estatal y municipal deberán recaudar las contribuciones que la Constitución les confiere para sufragar los gastos públicos que les corresponden. En México la obligación de contribuir se encuentra establecida en el artículo 31 fracción. IV de la Constitución Federal que a la letra establece:

Artículo 31. *Son obligaciones de los mexicanos:IV Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

En el artículo señalado se establece formalmente la obligación de todos los mexicanos que se encuentren dentro de la hipótesis normativa de una ley que determine una contribución federal, estatal o municipal a su cumplimiento. Sin embargo, además de la obligación señalada, expresa cuales son las limitantes a la obligación de contribuir: *de la manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes.* En esta última parte que se expresa en el artículo en referencia se encuentran implícitos los principios constitucionales de las contribuciones: de generalidad: siendo una obligación para todos los mexicanos sin ninguna distinción que conforme a la ley sean sujetos pasivos de alguna contribución; de proporcionalidad: que el monto de las contribuciones sea conforme la capacidad contributiva del sujeto pasivo, es decir conforme a los ingresos percibidos al realizar determinada actividad que genere ingresos para el sujeto obligado; de equidad: que en situaciones análogas los contribuyentes cumplan con sus obligaciones bajo las mismas condiciones establecidas en la ley; legalidad: que toda contribución se encuentre establecida en una ley y que esta cumpla con los requisitos que deben estar presentes en toda contribución.

Los principios señalados aplican en cada una de las diversas contribuciones en los tres niveles de gobierno existentes en México. Si la obligación de contribuir para los gastos públicos es en relación a cada una de las circunscripciones territoriales de residencia: Federación, Entidad Federativa y Municipios. El criterio más aceptado es el de que las tres unidades políticas señaladas cuenten de

manera proporcional y equitativa con la potestad tributaria que les corresponde para hacer posible la satisfacción de las necesidades públicas y la realización de los fines esenciales e inherentes al Estado Contemporáneo.

4.7. C INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

Los ingresos de la Federación son los que obtiene a través de los tipos de ingreso señalados en la Ley de Ingresos correspondiente a éste nivel de gobierno y que generalmente pueden provenir: a través de las relaciones jurídicas del Estado con los particulares en el ámbito de derecho privado: venta o renta de bienes; empresas estatales con participación en la economía privada; o de derecho público: los diversos tipos de contribuciones y el Crédito Público.

Del total de los ingresos federales aproximadamente la tercera parte se utiliza para solventar el gasto federalizado que se transfiere a las entidades federativas y municipios en compensación por el proceso de descentralización del gasto público que ha tenido lugar desde fines de los años ochenta a la fecha y por la renuncia a la parte más significativa de su potestad tributaria: son las aportaciones las que se relacionan con lo primero y las participaciones por lo segundo.

Si bien, la Federación por sus características es el nivel de gobierno que requiere de más ingresos no debe limitarse a las Entidades Federativas y a los Municipios a ser dependientes económicos, reduciendo las transferencias y aumentando las potestades e implementando los mecanismos jurídicos que fortalezcan el principio de subsidiaridad y en su caso el de solidaridad para nivelar los contrastes entre los Estados y entre los Municipios.

Tabla 23

Ingresos del gobierno Federal en 2014

Millones de pesos

Concepto	2014 Participación
TOTAL	4,467,225.8

TRIBUTARIOS	2,709,961.1
Impuestos sobre los ingresos	1,006,376.9
Impuesto sobre la renta	1,006,376.9
Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones:	750,537.4
Impuesto al valor agregado	609,392.5
Impuesto especial sobre producción y servicios	134,441.6
Impuesto sobre automóviles nuevos	6,703.3
Impuestos al comercio exterior	26,758.6
Impuesto a la importación	26,758.6
Accesorios	20,562.2
Impuesto a los rendimientos petroleros	1,501.2
Impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.	-35,573.3
No tributarios	
Contribuciones de mejoras	27.8
Derechos	822,023.4
Productos	5,665.7
Aprovechamientos	112,081.2
Otros	106,690.4
Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo	
INGRESOS DE ORGANISMO Y EMPRESAS	1,106,786.7
Cuotas y aportaciones de seguridad social	228,188.0
Ingresos por ventas de bienes y servicios.	878,598.7
Ingresos derivados de financiamientos	650,478.0

Fuente: SHCP: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2014.

4.7. E INGRESOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Los ingresos propios de las Entidades Federativas son los que las mismas obtienen a través del ejercicio de su potestad tributaria integrada por las contribuciones que recaudan al aplicar la competencia tributaria correspondiente a cada tipo de ingreso: impuestos; derechos; productos y aprovechamientos.

Los ingresos propios de las Entidades Federativas y los Municipios al ser insuficientes requieren de un aumento en los mismos, un proceso de descentralización implica no sólo facultar a los gobiernos subnacionales al ejercicio de funciones que antes ejercía la Federación, debiéndose aumentar su capacidad de obtener ingresos por sí mismos, adecuando en la implementación de potestades y competencias tributarias un equilibrio con el gasto público correspondiente, posibilitando a su vez la materialización de planes y programas dirigidos a impulsar el desarrollo.

Lo anterior da lugar a inercias de parte de la Federación en no transferir las contribuciones que más aportan al conjunto de ingresos federales y a la pérdida de control político a través de la implementación de planes hegemónicos de desarrollo que no han dado resultados visibles en relación con avances en la reducción del estado de la cuestión descrito en líneas precedentes.

La potestad tributaria de las entidades federativas se ha reducido en su aplicación material a las siguientes fuentes contributivas: impuesto sobre adquisición de vehículos de motor usado; impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto sobre nóminas; impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje; impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase.

En relación a derechos: legalización de firmas, certificaciones y expedición de copias de documentos; copias de planos, avalúos y trabajos catastrales; actos del registro civil; publicaciones en el periódico oficial; legalización de títulos profesionales; licencias y servicios de tránsito; registro público de la propiedad y del comercio; derechos por el otorgamiento de licencias para el funcionamiento de establecimientos y locales para la venta y consumo de bebidas alcohólicas;

autopista estatal "Benito Juárez"; inspección y vigilancia de obra pública directa; derechos ecológicos por impacto ambiental, prevención y control de la contaminación; derechos por la prestación de los servicios privados de seguridad; derechos por búsqueda de información pública no disponible, por reproducción y envío de materiales que contengan información pública del gobierno del estado de Sinaloa o de sus entidades públicas.

Dentro de los ingresos que perciben las entidades federativas se incluyen los productos y aprovechamientos a nivel estatal.

Se ha tomado como referencia los impuestos establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, misma que en su artículo segundo señala los impuestos sobre los que no ejercerá su potestad tributaria el tiempo que el Estado este adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

ARTÍCULO SEGUNDO. En tanto el Estado se mantenga adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en los términos del Convenio de Adhesión continuarán suspendidas las contribuciones estatales siguientes:

I.- IMPUESTOS

a).- Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. b).- Impuesto Sobre Productos de Capitales. c).- Impuesto Sobre Producción de Alcohol. d).- Impuesto Sobre Producción de Azúcar y Mascabado. e).- Impuesto Sobre Producción de Mieles Incristalizables. f).- Impuesto Sobre Producción Agrícola. g).- Impuesto Sobre Plantas de Beneficio y Establecimientos Metalúrgicos. h).- Impuesto Sobre Adquisición de Alcohol. i).- Impuesto Sobre Enajenación de Alcohol. j).- Impuesto Sobre Elaboración y Adquisición de Bebidas Alcohólicas. k).- Impuesto Sobre Almacenes y Expendios de Bebidas Alcohólicas. l).- Impuesto Sobre Juegos Permitidos. ll).- Impuesto Sobre Primera Venta de Gasolina, Grasas Lubricantes y demás derivados del petróleo. m).- Impuesto a la Industria Congeladora de Mariscos. n).- Impuesto a la Industria Harinera. ñ).- Impuesto a la Industria Algodonera. o).- Impuesto a la Industria Arroceras. p).- Impuesto Sobre

Producción y Sacrificio de Ganado. q).- Impuesto Sobre Primera Venta de Productos Avícolas. r) Impuesto Pro-Caminos Vecinales.

II.- DERECHOS

a).- Registro de Títulos Profesionales. b).- Registro de Fierros, Marcas, Tatuajes, Aretes y Señales de los Ganaderos.

ARTÍCULO TERCERO. *Cuando el Estado decida no continuar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, procederá a restablecer en la Ley, los elementos de cada una de las contribuciones señaladas en el Artículo anterior.*

Los impuestos señalados mismos que integraban en conjunto la potestad tributaria estatal en Sinaloa, y con sus matices diferenciales en cada una de las Entidades Federativas de México. La renuncia a parte de su potestad tributaria se debió como es bien sabido, por el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Tabla 24 Ingresos totales obtenidos por el Estado de Sinaloa en el año de 2014 (Millones de pesos).

Ingresos totales	45,129.7	100%
Ingresos propios	3,649.4	8.1%
Participaciones federales	14,610.4	32.5%
Aportaciones federales vía ramo 33	14,311.4	31.5%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	12,465.4	27.5%
Financiamiento	92.7	0.3%

Elaboración propia, con datos de la cuenta pública para el Estado de Sinaloa (20014)

Fuente: Cuenta Pública del Estado de Sinaloa 2014

Se ha tomado como referencia la cuenta pública del Estado de Sinaloa para señalar la gran dependencia de las Entidades Federativas del Fondo general participable, misma que pone de manifiesto la no inclusión de los principios de proporcionalidad y equidad no sólo en materia de competencias y potestades tributarias sino además en la distribución del gasto público y del ingreso.

Tabla 25: Ingresos y participación por tipo de ingreso en los ingresos propios del Estado (2014).

(Millones de pesos)

Ingresos propios (total)	3649.4	100%
Impuestos	1,507.2	41.3%
Derechos	1,868.4	51.2%
Productos	251.3	6.9%
Aprovechamientos	23.7	0.6%

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Estado de Sinaloa (2014)

En la tabla se observa la débil potestad tributaria de las Entidades Federativas, que desde la implementación de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 a la fecha ha prevalecido. En materia de impuestos tan sólo mil quinientos siete punto dos millones de pesos obtenidos de la potestad tributaria residual de las legislaturas locales.

Tabla 26

Total	45,129.7	100%
Ingresos federales	41,387.2	91.7%
Ingresos propios	3,649.4	8.1%
Financiamiento	92.7	0.3%

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Estado de Sinaloa (2014)

En las tablas precedentes se aprecia la gran dependencia de los ingresos federales de parte de las Entidades Federativas, aunado a lo anterior un porcentaje importante de los recursos federales van dirigidos a gasto público condicionado conforme lo preceptuado en la Ley de Coordinación Fiscal.

4.7. E INGRESOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS

Los ingresos propios de los municipios se integra por los ingresos que directamente le asigna la Constitución Federal y las contribuciones que emanan de la potestad tributaria de las entidades federativas a las que pertenezcan los municipios de que se trate, en este caso son tributos aprobados por los Congresos locales que pasan a integrar la Hacienda municipal, misma que podrá recaudar en ejercicio de su competencia tributaria, de manera directa o delegada a través de convenio con la Entidad federativa correspondiente.

Dentro de los ingresos propios de los municipios se encuentran las siguientes contribuciones: Impuestos: espectáculos públicos; por remates no judiciales, subastas, rifas, sorteos, loterías, juegos permitidos y realización de juegos con apuestas y sorteos; anuncios y publicidad comercial; señalamiento de lotes; impuesto predial; adquisición de inmuebles.

De los derechos por la prestación de servicios públicos: obras públicas; servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento; de la prestación de servicios sanitarios para el control de enfermedades transmisibles; expedición de certificados y legalización de firmas; placas para el control de aparatos recreativos eléctricos y manuales; servicios de seguridad pública; por concesión de lotes de panteones; por la prestación de servicios de matanza en los rastros municipales; expedición y refrendo de placas de vehículos que circulen en la vía pública con exclusión de los de motor; de aseo, limpia, recolección y disposición final de basura; mercados municipales; por el uso, concesión de casillas y pisos en los mercados; por el uso de piso en la vía pública y sitios públicos; de los derechos por cooperación para obras públicas; derechos por el otorgamiento de revalidaciones, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos y locales para la venta y consumo de bebidas alcohólicas; derechos por búsqueda de información pública no disponible, por reproducción y envío de materiales que contengan información pública de los ayuntamientos o de sus entidades públicas; Se incluyen los productos y aprovechamientos a nivel municipal.

Se tomó como referencia la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sinaloa.

4.7. F INGRESOS FEDERALES TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y A LOS MUNICIPIOS

4.7. F. a. EL GASTO FEDERALIZADO

El Gasto Federalizado²²⁴ son los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (gobiernos locales). Este concepto está constituido esencialmente por el Ramo 28 Participaciones Federales y el Ramo 33 Aportaciones Federales, los cuales representan el 81 por ciento del Gasto Federalizado. La determinación de los montos de estos Ramos, así como su asignación a los distintos fondos que los constituyen y su distribución entre los gobiernos locales está expresamente establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.

4.7. F. a.1 PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES²²⁵:

Son los recursos otorgados por la Federación a las entidades federativas en virtud del mandato establecido en el artículo 73, fracción XXIX, párrafo quinto, de la Carta Magna, el cual establece que el Gobierno Federal está obligado a participar a las entidades en el rendimiento de determinados gravámenes exclusivos de ella. A mayor abundamiento, la LCF señala que derivado de la firma de los convenios de coordinación con las Entidades Federativas, la Federación tiene la obligación de distribuir los rendimientos por los gravámenes recaudados.

En el contexto del SNCF, estas participaciones son los recursos que corresponden a los estados, municipios y el Distrito Federal en los términos establecidos en la LCF y en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación, los mismos se integran en la denominada Recaudación Federal Participable que se obtenga en el ejercicio Fiscal. Tales recursos se distribuyen a

²²⁴ Presupuesto de egresos de la Federación 2015: Gasto Federalizado, disponible en: www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/enero/notacefp0032015.pdf

²²⁵ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público disponible en <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>

través del Ramo General 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”.

Las participaciones se transfieren conforme a lo establecido en la LCF; y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los incentivos económicos se derivan de la retribución que reciben las entidades federativas por las actividades de colaboración administrativa que realizan con la Federación, en el marco de los Convenios de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal.

En términos del artículo 9º de la LCF, los recursos que son canalizados a las entidades federativas y municipios no están condicionados en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación, por tanto son ellos, a través del órgano legislativo correspondiente, los que establecen su manejo, aplicación y determinación en las partidas en que habrán de erogarse.

El artículo 6º de la LCF establece que las participaciones federales que reciban los Municipios del total del Fondo General de Participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% 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.

Las participaciones en ingresos federales y los incentivos que se entregan a las entidades federativas y municipios, se hace a través de los fondos siguientes:

1). Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP).

2). Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1 por ciento de la RFP.

3). Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en el que las entidades federativas participan con el 20 por ciento de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8 por ciento de la recaudación por la venta de tabacos labrados.

4). *Fondo de Fiscalización, que se integra con el 1.25 por ciento de la RFP, para reconocer la fiscalización que realizan las entidades federativas.*

5). *Fondo de Compensación, mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diesel, 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo que se distribuye entre las 10 entidades federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y los restantes 9/11 corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

6). *Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye el 0.46 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción, en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos, a las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.*

7). *Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho Fondo, conforme al último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.*

8). *El 0.136 por ciento de la RFP, que se entrega a los municipios Fronterizos y Marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.*

9). *El 3.17 por ciento del 0.0143 por ciento del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural.*

Por otra parte, se cubren a las entidades federativas los incentivos económicos por los impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos, sobre Automóviles Nuevos, principalmente; además de otros incentivos económicos relacionados con la fiscalización, el régimen de pequeños contribuyentes, la vigilancia de obligaciones, a la venta final de gasolina y diesel, el derecho de la zona federal marítimo terrestre, y multas administrativas federales no fiscales.

4.7. F. a.2 APORTACIONES FEDERALES

Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de:

- *Educación*
- *Salud*
- *Infraestructura básica*
- *Fortalecimiento financiero y seguridad pública*
- *Programas alimenticios y de asistencia social*
- *Infraestructura educativa*

Con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman.

Estas Aportaciones Federales se distribuyen a los Estados en los siguientes fondos con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51.

El Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y

atender demandas de gobierno en los rubros siguientes: Educación; Salud; Infraestructura básica; Fortalecimiento financiero y seguridad pública; Programas alimenticios y de asistencia social; e, Infraestructura educativa. Con tales recursos, la federación apoya a los gobiernos locales que deben atender los reclamos que les plantea su población; buscando además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman. El Marco jurídico específico, se encuentra establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51, en los que se establecen las aportaciones federales para los Fondos siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.

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

VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES: EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Las relaciones intergubernamentales es característica esencial de los estados federales, en materia fiscal determinan avances o retrocesos en el desarrollo nacional. En México al prevalecer la dependencia financiera no se ha incluido la cooperación intergubernamental, debido a las dificultades que presenta el modelo actual que tiene como base el sistema nacional de coordinación fiscal, de 1980 a

la fecha se ha incrementado la desigualdad en todo el territorio nacional. Inhibiendo unas relaciones de cooperación entre los niveles de gobierno, el centralismo fiscal no es compatible con un federalismo cooperativo, la cooperación implica la participación de los niveles de gobierno reconocidos por la Constitución, en la planeación y ejecución de planes y programas de desarrollo con tendencia a equiparar las condiciones de vida en todo el territorio nacional.

Las relaciones fiscales intergubernamentales en México tienen como punto de partida las Convenciones Nacionales Fiscales realizadas en los años de 1925, 1943 y 1947 y que si bien en un principio la propuesta era por una distribución equitativa y proporcional de las potestades y competencias tributarias se optó por sentar las bases de la coordinación fiscal en México.

A partir de la entrada en vigor de la Nueva Ley de Coordinación Fiscal en 1980 se presentan cambios significativos en las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno con la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La adhesión de las Entidades Federativas a éste sistema tuvo lugar a través de convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dentro de las consideraciones contenidas en el convenio de adhesión al sistema en referencia se señala el requerimiento del pacto federal de una mejor distribución de los recursos fiscales entre los niveles de gobierno y se hace mención al fortalecimiento de las Haciendas públicas correspondientes a los mismos, con el objeto de sustentar la soberanía de los Estados y la autonomía política de los Municipios.

Cabe señalar en relación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en un principio sus objetivos inmediatos fueron poner fin a la incertidumbre tributaria de los contribuyentes, la doble o triple tributación como es bien sabido, atenta contra los principios de equidad y proporcionalidad en las relaciones jurídico – tributarias afectando a los contribuyentes e inhibiendo la inversión. Por otro lado dentro de sus prioridades se hacía mención a dotar de más ingresos a las Entidades Federativas y a los Municipios.

Las transferencias son distribuidas en las treinta y dos entidades federativas mismas que se incorporaron al sistema desde 1980. En los convenios señalados se estipulan compromisos para ambas partes: de un lado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se compromete a entregar un porcentaje en la recaudación participable empleando determinada formula de distribución a cambio de la renuncia al pleno ejercicio de sus potestades y competencias tributarias de parte de los Estados y Municipios.

Como resultado de la adhesión, los estados han sido participes en la recepción de determinados impuestos que son de los que más impacto tienen en la recaudación: el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado además del impuesto especial sobre producción y servicios en el caso de los dos primeros no se está en presencia de contribuciones exclusivas de la Federación los tres en conjunto han representado aproximadamente el 80% de los ingresos tributarios que recauda la Federación.

La Constitución Federal ha previsto la concurrencia fiscal y por otro lado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha propiciado el centralismo fiscal convirtiendo en dependientes a las Entidades Federativas y a los Municipios de los recursos que les son transferidos por la Federación.

En la Constitución Federal no se encuentra establecido formalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Su fundamento legal se encuentra en La Ley de Coordinación Fiscal, se ha señalado por la doctrina que proviene de las facultades implícitas del Congreso de la Unión establecidas en su artículo 73 fracción XXX. Sin embargo se contraviene a la Constitución en razón de que la Ley Suprema permite la libre concurrencia, por lo que podrían establecerse ciertas contribuciones en concurrencia sin contravenir los principios de proporcionalidad y equidad como limitantes del Poder Tributario del Estado, es decir, de manera compartida no se presenta la doble o triple tributación, instituyendo a nivel Constitucional los porcentajes y condiciones dando seguimiento a la proporcionalidad en la distribución de los recursos obtenidos en determinados impuestos no exclusivos de la Federación.

El problema se ha incrementado pues desde la implementación del sistema en referencia se ha abusado de la figura del convenio en nuevos impuestos que han sido concedidos a la Federación no porque la Constitución se los confiera explícita o implícitamente sino por la relación intergubernamental de subordinación entre los niveles de gobierno que el sistema nacional de coordinación fiscal ha propiciado.

4.9 EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO

El gasto público ha sido definido en los siguientes términos: Conjunto de erogaciones que realiza el gobierno federal, estatal y municipal, incluido los Poderes Legislativo y Judicial, y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en ejercicio de sus funciones.

Cada entidad política (Federación, estados y municipios) requiere realizar los gastos requeridos para la realización de sus funciones lo que implica obtención de ingresos públicos, en este sentido el ingreso debe armonizar con el gasto, de no obtener los ingresos requeridos para solventar el gasto público se está en presencia de un déficit fiscal por el exceso de gasto gubernamental en relación a los ingresos obtenidos por un nivel de gobierno con los que no alcanza a cubrir el gasto requerido en su presupuesto de egresos²²⁶.

Lo anterior aplica a que cada nivel de gobierno debe obtener los recursos económicos necesarios para el ejercicio de su actividad financiera.

El marco legal de la actividad financiera del Estado en México se integra por la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece los lineamientos elementales de la Ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación ambos tienen vigencia temporal por un año del 1° de enero al 31 de diciembre. Por lo que corresponde a estados y municipios los primeros cuentan con su propia ley de ingresos y presupuesto de egresos en los que se incluye a

²²⁶ En los tres niveles de gobierno en México se elabora y aprueba el presupuesto de ingresos (Ley de ingresos federal y las leyes de ingresos de cada estado) y presupuesto de egresos para su ejercerlo en el año calendario próximo.

los municipios con base en lo establecido en la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público del estado correspondiente.

Es a través del presupuesto de egresos de la Federación en el que se definen la directriz a seguir en materia de política económica, política fiscal y monetaria etc.). Lo que repercute directamente en el empleo, el poder adquisitivo y el salario.

Cada uno de los ámbitos de gobernabilidad señalados en la Constitución contribuye al desarrollo nacional en el grado en que el marco jurídico que regula el federalismo fiscal se lo permite, en este sentido intervienen: las potestades tributarias de cada nivel, su competencia tributaria y el porcentaje de su participación en los ingresos federales. La dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales de la Federación ha dado como resultado que estados y municipios no están en condiciones de aportar una contribución plena a su propio desarrollo: las erogaciones a realizar por los mismos en materia de inversión para impulsar las actividades económicas en sus territorios son restringidas, por estar limitadas su autonomía financiera y por ende, en su autonomía política, que bien podrían utilizar en beneficio de sus habitantes si el marco jurídico del federalismo fiscal en México les aumenta el grado en relación al primer tipo de autonomía que da lugar a la segunda que es la que dirige y establece los planes y programas que atiendan a los requerimientos y necesidades de la actividad económica privada de sus correspondientes jurisdicciones.

4.10 LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

Los Estados para poder realizar sus funciones y dar cumplimiento a la realización de los fines que persigue en relación directa con la población que lo integra en sus diversas aspiraciones en lo individual y en lo colectivo. Realiza una actividad dirigida a procurarse los medios para materializar las funciones que el Estado debe realizar en la vida social a través de sus Instituciones, garantizando a su vez dar certeza y seguridad a sus habitantes para que éstos en pleno ejercicio de sus derechos públicos subjetivos realicen sus propios proyectos. En otro orden

de ideas, el Estado debe crear las condiciones que permitan el desarrollo de las actividades humanas asumiendo tareas de interés público que por su propia naturaleza no son asumidas por la actividad financiera privada

Lo anterior no es posible si no se cuenta con los recursos económicos suficientes para realizar la actividad en referencia que ha sido denominada por la doctrina especializada como la Actividad Financiera del Estado.

La Actividad financiera del Estado ha sido definida por el fiscalista mexicano Joaquín B. Ortega como: *“la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines”*.²²⁷

En expresión de Sergio Francisco De La Garza:²²⁸ *La actividad financiera del Estado conoce, pues, de tres momentos fundamentales: a) el de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como es la expropiación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo, los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos; b) la gestión y manejo de los recursos obtenidos y c) la realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades que el Estado moderno se ha echado auestas.*

La actividad financiera del Estado al ser esencial al mismo, En los Estados federales la actividad en referencia aplica a los niveles de gobierno reconocidos por la Constitución de su realización plena por cada nivel de gobierno dependerá el avance en el desarrollo de cada uno de los niveles en referencia.

²²⁷ Ortega Joaquín B., “Apuntes de Derecho Fiscal, p.1, citado por: De La Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, México D.F., ed. Porrúa, Copyright 2001, p. 5

²²⁸ De La Garza, Sergio Francisco, op, cit. p. 6

La realización de la actividad financiera por sí misma representa la generación de riqueza y empleo para empresas privadas que intervienen en la misma a través de contratos con el nivel de gobierno que realice la obra pública o actividad económica que requiera su participación. En el sentido anterior la asignación de contratos por los gobiernos locales a empresas locales genera riqueza, que impacta en la localidad.

El problema se presenta cuando la desproporción entre los aludidos niveles es significativa al grado de impactar en el desarrollo de los estados y de los municipios que en proporción tiene una participación muy por debajo de la Federación que es la que participa con más recursos, la que asigna contrataciones a nivel nacional y la que define prioridades homogéneas a nivel nacional.

Se ha insistido en la alternancia a través de mecanismos de participación ciudadana, ha sido demostrado que la gobernación democrática eleva la realización de obra o avances a requerimientos locales de los sectores que realizan las actividades económicas a nivel local. Lo anterior debe implementarse de manera constante lo que implica cambios en dos vertientes: 1) El fortalecimiento del marco constitucional y legal de la gobernación democrática y 2) Aumentar los ingresos propios de Estados y Municipios.

La participación ciudadana tiene su punto de partida a nivel municipal, los gobiernos municipales son los que están más cercanos a la gente y por consiguiente son los que mejor conocen los problemas locales y la viabilidad de sus soluciones, además de ser los indicados para implementar medidas y materializar resultados en sus propios planes y programas que más de las veces han quedado rezagados o inconclusos por la falta de recursos propios.

Son los Municipios los que en su conjunto integran a sus respectivos Estados de desarrollarse adecuadamente depende el avance en el desarrollo estatal, sin embargo, los mismos por sus propias características económicas, demográficas, geográficas y sociales aplican para un tratamiento diferenciado, los municipios urbanos se diferencian entre sí por un alto, mediano o bajo nivel de desarrollo, al igual que algunos municipios rurales que carecen hasta de los servicios públicos

elementales, esta diversidad requiere de la aplicación de un Federalismo Cooperativo en un plano horizontal y por otro lado en el plano vertical, lo que se traduce en aplicar el principio de solidaridad dirigido a impulsar el desarrollo de los gobiernos locales que no aplican al aumento en las potestades tributarias por no contar con los medios ni las condiciones para la obtención de resultados favorables en la recaudación.

EL CARÁCTER COMPLEMENTARIO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

La importancia de la realización de la actividad financiera del Estado en los sistemas federales por los Estados y Municipios en México al no desarrollarla plenamente se impide un desarrollo significativo en sus respectivas jurisdicciones como se ha señalado en líneas precedentes, la actividad financiera privada por sus propias características sus actividades difieren de las que realiza el Estado dirigidas a hacer posible la vida social en un contexto en que la sociedad esté en condiciones de la realización de sus fines.

La relación jurídica tributaria corresponde a una parte de la actividad financiera del Estado, cuando el tipo de contribución es un impuesto, es de carácter unilateral, es decir sin contraprestación determinada en forma tiempo y lugar a los particulares a los que se exige su cumplimiento, empero, el Estado al realizar la actividad financiera realiza una serie de erogaciones para realizar una serie de actividades que por su propia naturaleza no interesan a la actividad financiera privada como son:

- a) La prestación de servicios públicos;
- b) Salud Pública (sin fines lucrativos);
- c) Educación pública (sin fines de lucro);
- d) Fomentar y Subsidiar en su caso la producción de la canasta básica en alimentos;
- e) Dirigir la política económica, monetaria y fiscal;
- d) Administración de Justicia;

- f) Seguridad interna y externa;
- g) La explotación y administración de sus bienes patrimoniales: áreas estratégicas y otros bienes patrimoniales propiedad del Estado.
- h) Seguridad social etc.

En contraste con el desarrollo de la actividad financiera privada que va encaminada al lucro, y es realizada a través de las diversas actividades económicas que realizan los particulares.

Se ha sostenido por la doctrina que de no existir la actividad financiera del estado, serían los sujetos de la economía privada los que tendrían que distraerse de sus principales objetivos para realizar la actividad que por su propia naturaleza debe realizar el Estado. Lo que no sería posible. El Estado en la realización de sus funciones debe ser un fin en sí mismo que hace posible la materialización del Derecho en la vida social y si se trata de un Estado Federal será a través de cada ámbito gubernamental de acuerdo a sus propias características, la materialización del funcionamiento institucional dirigido a hacer posible lo anterior en un contexto en que prevalezca el orden público y la paz social.

4.11 PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y SU RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y POR CONSIGUIENTE CON EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

En los países federales la planeación democrática tiene relación con la actividad financiera estatal al ir dirigida a la utilización de parte de los recursos públicos, en éste caso, que no corresponde al gasto corriente sino a planes y programas dirigidos a impulsar el desarrollo dentro del territorio nacional que incluye a la Federación integrada por las treinta y dos Entidades Federativas que a su vez se componen de sus respectivos Municipios.

Un sistema de planeación democrática en un sistema federal requiere de la participación en la misma de los ámbitos gubernamentales en los que se ejerce la gobernación con fundamento en la Constitución Federal. Debido a lo anterior compete en el caso de México a los tres niveles fundamentados en el texto

constitucional de ejercicio del poder político: Federación, Entidades Federativas y Municipios. En la planeación del desarrollo del país. Se pueden presentar dos opciones de participación: por separado e integral.

a) planificación por separado: este tipo de planificación consiste en que cada nivel de gobierno elabore su propio plan de desarrollo, como ocurre en México, este tipo de planificación presenta desventajas en los países emergentes aún en proceso de alcanzar su consolidación democrática, presentando diversidad en un plano horizontal y desproporcionalidad en un plano vertical, en este sentido, los planes estatales y municipales son heterogéneos, el problema que se presenta es el centralismo fiscal y la dependencia económica que no permite la realización de planes y proyectos que siendo viables de realizar lo impida la falta de recursos. Es la Federación quien realiza la planeación del nacional y estados y municipios si bien formalmente cumplen con su presentación por lo general no materializan plenamente su realización, los resultados están a la vista prevaleciendo índices de pobreza y marginación presentándose contrastes significativos en las condiciones de vida de la población.

b) planificación integral: la planificación integral es en la que los tres niveles de gobierno participan de manera conjunta en la planeación del desarrollo nacional.

La Planeación es única, sin embargo esto no significa que ha de ser homogénea, la planificación conjunta apunta a soluciones basadas en lo heterogéneo de las condiciones a nivel regional y comunitario y en la cooperación entre los niveles de gobierno para contrarrestar los problemas y lograr avances en el desarrollo.

La relación de la planeación democrática con el federalismo fiscal mexicano vigente hoy en día es simbiótica al prevalecer el centralismo fiscal será la Federación la que tenga el monopolio de la planeación nacional y de la mayor parte de la realización de la actividad financiera estatal lo que inhibe significativamente el desarrollo local y municipal.

En México el sistema de relaciones intergubernamentales en materia fiscal aplica para que la Federación dirija la planeación del desarrollo nacional lo que se ha venido realizando desde su establecimiento en la Constitución Federal, dando cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 26 de la Constitución en mención:

ARTICULO 26. A. El estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. [.....] la ley facultara al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la sectorial y regional. Asimismo, determinara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerara la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes....

El artículo precedente establece la facultad del Ejecutivo Federal a través de la ley para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, Esta facultad del Ejecutivo es ejercida de manera discrecional, pues no aparece como una obligación del mismo. Además no se hace mención del Sistema Federal, y no hace referencia a una planificación conjunta entre los tres niveles reconocidos por la Constitución. No participa el Senado en su aprobación restándole así una participación en la misma a nivel local y municipal. Se habla de convenios con las Entidades Federativas, sin incluir su participación en la planificación nacional.

Se ha señalado y demostrado por diversos sectores de la doctrina que son los Municipios el punto de partida para el desarrollo nacional. Por lo que se requiere un marco constitucional y legal que fortalezca la participación de los gobiernos municipales y de las Entidades Federativas en los planes nacionales de desarrollo.

Los planes estatales y municipales de desarrollo no han dado los resultados esperados pues de manera aislada y sin los recursos suficientes los mismos cumplen con la formalidad pero no se materializan plenamente.

La planeación en un Estado Federal ha de dirigirse a fortalecer el desarrollo de los Municipios y por ende de los Estados por lo que de manera conjunta desde las atribuciones y facultades de los diversos niveles es menester implementar su materialización.

4.12 DESIGUALDAD TERRITORIAL

La desigualdad presente en México se manifiesta a través de sus diversas regiones y comunidades, grandes contrastes entre las Entidades Federativas y al interior de las mismas ha inhibido un proceso de democratización en base a la igualdad de oportunidades, diferencias entre los municipios urbanos y rurales, la concentración de la inversión en unos cuantos estados, la no erradicación de la pobreza y marginación ha puesto de manifiesto la necesidad de implementar cambios en la distribución, obtención y planificación en las erogaciones de los recursos públicos que de origen, su destino es dar satisfacción a necesidades sociales y la mejora constante de las condiciones de vida de la población. A casi cuatro décadas de la implementación de la Ley de Coordinación Fiscal la desigualdad regional ha prevalecido.

La extensión territorial de México es de: un millón novecientos sesenta y cuatro mil trescientos setenta y cinco Kilómetros cuadrados de superficie territorial. Y cuenta con una superficie marina de: tres millones ciento cuarenta y nueve mil novecientos veinte millones de kilómetros cuadrados. Ambas superficies se distribuyen conforme lo señala la tabla siguiente:

Tabla 27: Territorio nacional: millones de kilómetros cuadrados.

Territorio nacional en km²	
Superficie territorial	1 964 375
Superficie continental	1 959 248
Superficie insular	5 127

Superficie marítima	3 149 920
Océano Pacífico	2 320 380
Golfo de México y Mar Caribe	829 540
Total	5 114 295

Fuente: INEGI

México por su extensión territorial ocupa el décimo cuarto lugar entre los países a nivel mundial y el quinto en el Continente Americano.

Las Entidades Federativas en México presentan grandes contrastes: En la extensión territorial de las entidades federativas: Estados como Chihuahua con una superficie de: 247,455 Km². Sonora: 179,355 Km². Coahuila 151,562 Km². Durango cuenta con una superficie de: 123,317 Km². La totalidad de la superficie de los estados señalados corresponde a un porcentaje del 35.8% del total de la superficie territorial del país, rebasando por una cantidad mínima lo equivalente a un tercio del territorio nacional.

Los estados que cuentan con una escasa superficie territorial: Distrito Federal (entidad federativa) es la más pequeña en territorio contando con una superficie de: 1495 Km². El estado de Tlaxcala: 4016 Km². Morelos: 4979 Km². Aguascalientes: 5471 Km². Las cuatro entidades señaladas son las más pequeñas en territorio en el país, la suma de su superficie equivale al 0.8% del total de la superficie territorial del país.

Los contrastes se manifiestan en el índice demográfico lo que no es coincidente con la superficie de los estados. Conforme el censo de 2010 del INEGI la población total de México en el año en referencia se estimó en: 112.3 millones de habitantes, que a nivel mundial representa el onceavo lugar en número de habitantes. Con una densidad equivalente a 57 habitantes por kilómetro cuadrado. La población no se encuentra distribuida de manera similar entre los estados presentándose variaciones entre los mismos y disparidades en relación a su superficie. Como es el caso del Distrito Federal (entidad federativa) presenta la mayor densidad de población por kilómetro cuadrado: 5920 hab., por km². En contraste con estados de mayor superficie que presentan una densidad menor en

su población. Chihuahua el estado con más superficie territorial presente una densidad de 14 habitantes por km². Otra entidad que presenta una baja densidad baja en la población en contraste con su superficie es Sonora con una densidad de 15 habitantes por km².

Las Entidades Federativas con mayor número de habitantes son: Estado de México con 15.1 millones de habitantes. Distrito Federal (entidad federativa) con 8.8 millones; Veracruz con 7.6 millones; Jalisco con 7.3 millones y Puebla con 5.7 millones de habitantes. En contraste con las que presentan índices más bajos en su población: Baja California Sur con 637,026 habitantes; Colima con 650,555; Campeche con 822,441; Nayarit con 1'084,979 y Tlaxcala con 1'169,936 habitantes, presentándose variaciones irregulares en su densidad de acuerdo a su superficie territorial.

Se presentan variaciones en las aportaciones al producto interno bruto (PIB) de parte de cada uno de los treinta y dos estados. De acuerdo con la información del INEGI las Entidades Federativas que más contribuyeron al PIB nacional en el año de 2013 fueron: Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Campeche, Guanajuato, Coahuila, Puebla, y Tabasco, participando en conjunto con un porcentaje del 63.2% del total del PIB nacional en el año señalado.

Los estados de: Jalisco, Veracruz de Ignacio de la Llave, Michoacán de Ocampo, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Guanajuato, Puebla, Chiapas, el Estado de México, Durango y Oaxaca, aportaron el 69.5% del PIB en las actividades primarias (agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza).

En las actividades secundarias (sector industrial), las aportaciones más destacadas fueron as en los estados de: Campeche, Estado de México, Nuevo León, Tabasco, Veracruz de Ignacio de la Llave, Jalisco, Distrito Federal, Coahuila de Zaragoza, Guanajuato, Sonora, Puebla y Tamaulipas con 71.4 por ciento del total en las actividades en referencia.

En relación a las actividades económicas terciarias (comercio y servicios), las Entidades Federativas que más aportaron fueron las de: el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz de Ignacio de la Llave, Guanajuato, Puebla, Tamaulipas y Baja California, participando con 64.6% del total de las actividades en referencia.

La diversidad en las aportaciones al PIB nacional trascienden a otros ámbitos en los que se refleja la diversidad en las condiciones de vida de la población, como el grado de desarrollo humano alcanzado que se relaciona directamente con una desigualdad en las oportunidades de desarrollo individual en estados y municipios del país, en este sentido, se requiere dar más impulso al desarrollo económico y social a los gobiernos locales y municipales en general con acento en los que presentan niveles más altos en la repercusión de la desigualdad a nivel local y municipal en todo el territorio nacional.

El grado de diferencia en la igualdad de oportunidades de desarrollo humano y social entre las entidades federativas y entre los municipios ha propiciado que el estado de la cuestión siga vigente y que ante la falta de solución la desigualdad se incremente,

Las reformas estructurales no son una solución al problema señalado de no acompañarse de los cambios requeridos en la distribución del ingreso, del gasto y la planificación desde las pequeñas comunidades que integran los municipios en adelante, es decir en un plano vertical de abajo hacia arriba a través de la gobernación democrática.

Una tercera parte de las entidades del país (Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Tlaxcala, Michoacán, Zacatecas, Hidalgo, Veracruz, San Luis Potosí y Durango tenían niveles de pobreza superiores a cincuenta por ciento de su población y concentraron alrededor de la mitad de los pobres en México (45.6 por ciento)²²⁹. En relación con la distribución de la población por su condición de pobreza o vulnerabilidad, según entidad federativa. Destacan por sus elevados

²²⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza en México, 2012*. México, DF: CONEVAL, 2013, p.

porcentajes de pobreza Chiapas (74.7 por ciento), Guerrero (69.7), Puebla (64.5) y Oaxaca (61.9). Los porcentajes más bajos se presentaron en Nuevo León (23.2 por ciento), Coahuila (27.9), Distrito Federal (28.9) y Sonora (29.1). La brecha entre el estado con mayor proporción de pobres (Chiapas) y el que registró la menor proporción (Nuevo León) fue de 51.4 puntos porcentuales, lo cual hace evidente la desigualdad existente entre estados y entre los municipios.²³⁰

Los índices de pobreza es una prueba de que la planeación democrática no ha funcionado, el centralismo fiscal inhibe el desarrollo de estados y municipios. Los recursos propios de los estados y municipios determinan la autonomía política que aplica a una planificación integral basada en la cooperación.

Dada la diversidad que impera en relación a los gobiernos subnacionales que se manifiesta con énfasis en el ámbito municipal al ser el más cercano a la población y a los problemas que surgen en la comunidad y en el impacto que tiene la no implementación de las políticas públicas para un desarrollo que se refleje en crecimiento económico y en el grado de desarrollo humano y calidad de vida de sus habitantes, la dependencia financiera de los gobiernos locales y municipales ha inhibido su pleno desarrollo, los programas sociales no son solución sólo tienden a incrementar los índices de pobreza. Las grandes ciudades en México enfrentan hoy en día diversos problemas en muchos casos por la sobrepoblación de las mismas que se traducen en desempleo y falta de oportunidades, los recursos son insuficientes para el logro de municipios más competitivos.

El tratamiento diferenciado como ya ha sido señalado sin menoscabo de los principios de proporcionalidad y equidad es algo ineludible en una planeación dirigida a fomentar las diversas áreas de la economía nacional en las diversas regiones y comunidades. La aplicación de los principios de solidaridad y subsidiaridad son inaplazables dado que en nuestro país se han presentado índices de crecimiento de la pobreza en algunas regiones y comunidades.

²³⁰ Idem.

La integración de áreas del territorio nacional en donde se manifiesta la diversidad cultural de la que se hace referencia como orgullo nacional empero no han dado resultado las políticas públicas hasta hoy implementadas para bajar los índices de marginación en que viven muchos mexicanos que representan nuestras raíces.

Los recursos públicos emergen como el instrumento prioritario para cambiar el Estado de la cuestión de los municipios en México ya que constituyen la unidad básica elemental del federalismo, de su buen funcionamiento depende el buen funcionamiento del sistema federal, la competencia tributaria y los recursos que reciben de la federación han propiciado la desigualdad existente entre los mismos no se puede exigir aumentos en la recaudación en donde la riqueza no se genera, y sin una planificación adecuada los municipios urbanos, las grandes ciudades así como los medianos y pequeños centros de población no serán competitivas en cuanto a la calidad de vida de sus habitantes.

Hoy en día se requiere de la cooperación horizontal entre municipios urbanos y rurales ya que está presente una interdependencia entre ambos, sin una planificación adecuada, los avances de las grandes ciudades en contraste con los municipios rurales que tiene un crecimiento económico más lento se traduce en problemas para las grandes urbes, sobrepoblación, desempleo, inseguridad etc. Lo que no permite que la calidad de vida de sus habitantes sea la adecuada.

4.13 LA CENTRALIZACIÓN FISCAL COMO FACTOR DETERMINANTE EN LA DESIGUALDAD REGIONAL Y COMUNITARIA

La centralización fiscal en México ha sido factor determinante en la desigualdad de las Entidades Federativas y Municipios en relación con la obtención de sus propios ingresos en relación a sus alcances en materia de potestades y competencias tributarias. Dentro de las contribuciones que más recaudan los estados y municipios se encuentran: el impuesto sobre nómina correspondiente a los primeros y el impuesto predial en referencia a los segundos. Presentándose diferencias en la recaudación de ambos impuestos: en el caso del impuesto sobre nómina se presentan variaciones en la recaudación entre los

estados debido a diferencias en los índices de inversión tanto pública como privada. En relación al ámbito municipal el impuesto predial presenta contrastes en lo recaudado por los municipios urbanos en relación con los rurales. En estos dos de los impuestos que representan la mayor captación de los niveles en referencia y los criterios en la distribución de los recursos que les proporciona la Federación a través de la Recaudación Federal Participable, tomando en cuenta factores como el Producto Interno Bruto de cada Entidad, sus esfuerzos recaudatorios y su índice demográfico ha dado como resultado Estados y Municipios con un grado de desarrollo económico y social contrario al principio de igualdad.

La desigualdad presente en las diversas regiones y comunidades del país no ha recepcionado un impacto positivo que se traduzca en su reducción desde la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, éste sistema ha fortalecido la centralización fiscal.

La Centralización Fiscal tiene consecuencias adversas al debido desarrollo de las Entidades Federativas y de los Municipios al concentrar en grado superlativo la obtención de ingresos a favor de la Federación. Lo anterior da lugar a una dependencia financiera que inhibe la autonomía estatal en lo que concierne a su régimen interior, para lo que formalmente están los Estados facultados por la Constitución en su artículo 40 que ya se ha señalado con anterioridad.

Por otro lado el Municipio “libre” desde el punto de vista formal no tiene autonomía política en la toma de decisiones encaminadas a propiciar su propio desarrollo, las mismas están condicionadas a la aprobación estatal que en ocasiones tiene relación con la filiación política de los alcaldes y la del gobernador como estudios recientes lo han comprobado²³¹.

La relación de los Estados con sus municipios es desventajosa para estos últimos, al no contar con potestad tributaria no participan directamente en el

²³¹ IBARRA SALAZAR, Jorge; GONZALEZ, Héctor y SOTRES CERVANTES, Lida. Aspectos políticos de la dependencia financiera en los municipios mexicanos. *Revista mexicana ciencias políticas sociales* 2013, vol.58, n.21, pp.139 – 170.

Disponible en:

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000100008&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0185-1918.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, siendo a través de los Estados donde se aprueban las asignaciones correspondientes a los mismos teniendo como resultado una relación jerárquica entre los ámbitos de gobierno señalados similar a la que se presentan los estados con la Federación por consiguiente la organización y estructura del Federalismo Fiscal en México se han elaborado con una tendencia hacia la centralización fiscal lo que atenta contra el proceso de democratización en que deben encontrarse inmersos los estados emergentes.

El proceso democrático de descentralización política y administrativa no logra avances significativos si no es acompañado de un proceso de descentralización fiscal.

La centralización Fiscal ha prevalecido en México debido entre otros factores a lo señalado los siguientes incisos:

- a) La renuncia de las Entidades Federativas al pleno ejercicio de su potestad tributaria a cambio de un porcentaje de la Recaudación Federal Participable.
- b) Las inercias de tipo político: Los gobiernos a nivel federal por seguir ejerciendo un control económico – coactivo hacia las Entidades Federativas y en el mismo sentido éstas hacia los Municipios que las integran.
- c) La no ampliación de facultades al Senado de la República que definan su actuación en materia de Federalismo como defensores de los intereses de las Entidades Federativas que sus miembros representan.
- d) La no aplicación de los principios de proporcionalidad y equidad en la distribución del ingreso y del gasto: menos dependencia se traduce en relaciones de cooperación entre los niveles de gobierno.
- f) El no fortalecimiento del marco constitucional y legal de la gobernación democrática a nivel Municipal.
- g) El fortalecimiento en el texto constitucional de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en los tres ámbitos en que se ejerce la gobernación.

Se han señalado algunos de los factores que requieren cambios al marco jurídico, si bien se han logrado algunos avances, los mismos, no han sido suficientes para cambiar el estado de la cuestión presente en México. Lo anterior implica la necesaria implementación de cambios en materia no sólo de federalismo fiscal, debiéndose incluir los ejes transversales que posibiliten la teleología planteada.

4.14 FEDERALISMO FISCAL Y GOBERNACIÓN DEMOCRÁTICA Las Constituciones de los países federales dividen y a su vez integran el poder político en niveles de ejercicio, siendo participes del mismo los reconocidos y fundamentados en lo establecido por sus artículos correspondientes. Cada uno de los niveles cuenta con facultades que le permiten dar cumplimiento dentro de su jurisdicción a las funciones que tiene a su cargo conforme lo establecido dentro del marco jurídico que regula sus funciones y organiza su estructura. Las constituciones federales han pugnado por un sistema equitativo en la distribución de competencias que tiene su antecedente en los diarios de debates de los respectivos poderes constituyentes originarios, para que las mismas fueran establecidas conforme al seguimiento de los principios de proporcionalidad y equidad. Sin embargo, Las Instituciones y los actores políticos que las han dirigido en los diversos contextos históricos posteriores a la instauración del pacto federal han modificado en algunos casos el sentido y alcance de los elementos que integran la naturaleza del Estado Federal.

Estas modificaciones al trastocar el funcionamiento institucional del federalismo repercuten en el debido desarrollo en los ámbitos gubernamentales que integran la totalidad del territorio de cada país que haya optado por éste sistema de organización política y administrativa: los Estados y los Municipios.

México en particular ha establecido formalmente la República Federal, sin embargo su materialización plena sigue en proceso, por todo lo que se ha señalado en líneas precedentes. El Municipio ha sido relegado a ser solamente receptor de las decisiones políticas de la Federación y de las Entidades Federativas el texto constitucional no establece la autonomía municipal, se hace

referencia al “Municipio libre” empero, el alcance de su libertad es limitada debido a la organización y funcionamiento que rigen actualmente el federalismo fiscal mexicano.

Uno de los problemas es la falta de planificación conjunta entre los niveles de gobierno, relacionado con la gobernación democrática. Es a partir de las pequeñas, medianas y grandes comunidades que integran el Municipio en donde se encuentra el punto de partida de la gobernación que dando seguimiento a los principios esenciales que caracterizan a todo Estado democrático de Derecho sea ejercida en alternancia con la sociedad comprendida dentro de su jurisdicción.

Es por lo señalado que los gobiernos que no sigan los principios señalados quedan fuera del contexto de la gobernación democrática. Como bien lo expresa José René Olivos: *La gobernación ejercida por el gobierno y la democracia son dos dimensiones que necesariamente se relacionan. Un gobierno autoritario, totalitario o dictatorial puede gobernar, sin que eso signifique que tenga legitimidad en su desempeño. Ahora bien, un gobierno electo democráticamente puede tener la aceptación mayoritaria de la ciudadanía, pero gobernar por sí mismo.*²³²

La relación del Federalismo con la democracia es simbiótica: el primero no logra su materialización plena si la democracia no ha logrado alcanzar su consolidación y para la segunda representa un instrumento idóneo para el logro de avances significativos en el proceso de democratización. La implementación de la gobernación democrática en México ha sido decisión política discrecional de los gobiernos en turno, por no contar con un marco constitucional y legal que la fortalezca y exija su cumplimiento.

En México se ha demostrado que al establecer los mecanismos adecuados en Los Municipios para el ejercicio de la gobernación democrática se logran avances significativos no sólo en la participación sino en los resultados²³³.

²³² Olivos Campos, José René, *Gobernación Democrática*, 1ª. Edición, México, ed. Liber Iuris Novum, 2012, p.7.

²³³ Véase a: Olivos Campos José René, *La Gobernabilidad Democrática Municipal en México*, 1ª. Edición, México D.F., Ed. Porrúa, 2006, un análisis de la Gobernabilidad Democrática, Municipal en México.

Si se logran avances en materia de Federalismo Fiscal impactan en el grado de aplicación de la autonomía financiera municipal lo que aplica a la toma de decisiones en el diseño de políticas públicas dirigidas a estimular el crecimiento económico en los Municipios y por ende se incrementa la participación ciudadana. Un Municipio con más recursos propios dirige el diseño en referencia tomando en cuenta las características propias de su entorno en base a los requerimientos expresados a través de los mecanismos de participación ciudadana.

Sin embargo lo anterior implica el fortalecimiento de la fiscalización de la actividad financiera de los niveles municipales y estatales, el fortalecimiento de la transparencia y acceso a la información así como de la rendición de cuentas en todos los ámbitos de ejercicio de la gobernación.

La aplicación de la democracia participativa en los países federales tiene su punto de partida en los gobiernos municipales, las erogaciones dirigidas a dar satisfacción a las necesidades de los sectores que se incluyen en la población municipal, son los que participan en la economía y por consiguiente en el desarrollo municipal, las nuevas perspectivas del municipio van dirigidas a dar impulso a su desarrollo a través de un modelo municipal más abierto, que incluya a los ciudadanos en la toma de decisiones que se traducen en planes y programas a implementar conforme los intereses sectoriales ya señalados.

4.14. A MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

El artículo sexto de la Constitución Federal establece en relación con el Derecho de Acceso a la Información Pública lo siguiente:

Artículo 6°.

[....]

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

El artículo 26 de la Carta Fundamental expresa lo siguiente:

Artículo 26.

[....]

[....]

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles:

Artículo 6:

Las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos:

Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;

Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;

Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;

Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

4.15 FEDERALISMO COOPERATIVO: PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIDAD Y SOLIDARIDAD: INVIABILIDAD DE APLICACIÓN EN MÉXICO

El Federalismo Cooperativo aplicado en un Estado determinado, en principio pugna por equiparar las condiciones de vida de la población en los estados y municipios que integran la totalidad de su territorio, lo que implica que ante escenarios de desigualdad se tomen medidas por los niveles de gobierno que participan a nivel nacional en el desarrollo para sumar fuerzas y contrarrestar avances en los índices de diferencias económico – sociales que impiden un desarrollo en seguimiento del principio de equidad en la proyección que involucra a la Federación, Entidades Federativas y Municipios.

México ha establecido en su Constitución Política el sistema federal diseñado conforme criterios de proporcionalidad y equidad en la distribución de competencias, el constituyente originario pugno por una justa distribución de las mismas en los tres ámbitos gubernamentales, para no dar lugar a una posible dependencia financiera entre los mismos.

Sin embargo, como se ha señalado las relaciones fiscales intergubernamentales que inician con las convenciones fiscales dieron como resultado la implementación del sistema nacional de coordinación fiscal. En un contexto de un presidencialismo autoritario y un partido hegemónico la adhesión sin reservas de las hoy 32 entidades federativas en relación a la segunda ley nacional de coordinación fiscal fue inmediata.

Ante las críticas de la doctrina surgieron de las controversias criterios jurisprudenciales que han sostenido la dependencia que hoy prevalece en el federalismo fiscal mexicano, se han seguido creando nuevos impuestos en favor de la Federación en contraste Estados y Municipios han continuado hasta la fecha con una dependencia financiera de los recursos federales en el caso de los primeros y de los Estados y la Federación en el caso de los segundos. La dependencia no ha sido sólo fiscal sino política, al no contar con las potestades tributarias suficientes interviene una relación implícita de subordinación hacia los niveles superiores de gobierno.

4.15. A EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

El principio de solidaridad es de naturaleza económico – social complementario del principio de unidad y de autonomía en virtud del cual debe tenderse al logro del equilibrio económico y social instrumentando para ello las medidas adecuadas.²³⁴

Como su propia denominación indica, el federalismo cooperativo implica una distribución territorial del poder basada en la cooperación permanente entre la Federación y los Estados miembros. Su primer requisito es que las competencias en su mayoría sean concurrentes. En contraste con el federalismo dual en el que los ámbitos de la Federación y de los Estados miembros son independientes, cada uno dentro de su respectiva circunscripción.

Estados Unidos ha sido uno de los países que implemento un federalismo cooperativo para hacer frente a la crisis de 1929, la política del nuevo trato en el

²³⁴ Diccionario Jurídico Espasa, Madrid España, Editorial Espasa Calpe, 1998, p. 792.

periodo del Presidente Roosevelt, se realizaron obras en el país para crear infraestructura y reactivar la economía dando empleo al gran número de desocupados en las obras que se realizaban en todo el país.

En Alemania el federalismo cooperativo se fortalece en su aplicación a partir de la reunificación de Alemania con la caída del muro de Berlín, la aplicación de los principios de subsidiaridad y solidaridad han sido una constante que ha propiciado el desarrollo en los Länder orientales y equiparado las condiciones de vida en todo el territorio del país.

El federalismo cooperativo implica que la federación se fortalezca al elaborar el marco legal de las competencias. Lo que no implica centralismo, debido a la participación de los Estados miembros en el proceso legislativo mediante el senado o su equivalente como segunda cámara representando los intereses de los mismos. En caso de que la Federación detente la mayor parte de las facultades legislativas los Estados miembros tendrían la ejecución de las competencias a su favor, lo que se traduce en una reducción de la Administración central en sus territorios, la ejecución material de competencias se realiza a través de órganos sectoriales en donde participan los dos niveles de gobierno, federación y estados miembros.

Las características señaladas para el federalismo intraestatal van implícitas en el federalismo cooperativo, como ya se indicó sólo cambia la denominación.

4.15. B EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La subsidiariedad se refiere a la relación entre individuo, familias, organizaciones intermedias y la sociedad entera o el Estado, con el fin de delimitar las áreas de competencia y las ayudas. Las doctrinas de la subsidiariedad intentan establecer reglas sobre lo que incumbe a la respectiva unidad inferior de acción y debe seguir perteneciendo a ésta, y dónde comienza la unidad más amplia (asociaciones, Estado, comunidades supranacionales). El apoyo de la unidad superior respectiva debe ser útil, es decir, debe fomentar y ayudar a la unidad

inferior en su desarrollo, pero no ponerla bajo tutela ni hacerla relajar en sus esfuerzos²³⁵.

En la doctrina social católica la norma de ética social del principio de subsidiaridad se basa en su concepción de la persona humana como origen y fin de la vida social. Para lograr su perfección, el ser humano depende de la sociedad y es capaz de brindar solidaridad a otros seres humanos; dicha solidaridad, por su parte, es subsidiaria, y debe fomentar el desarrollo de la persona, no impedirlo. Este principio de filosofía social encontró su expresión clásica en la encíclica papal *Quadragesimo Anno* de 1931²³⁶.

.....como se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación al recto orden, quitar a las comunidades menores o inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad que por su propia fuerza y naturaleza es subsidiaria, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo, pero no destruirlos y absorberlos²³⁷.

La aplicación de los principios señalados en los sistemas federales no es una característica esencial de los mismos, el grado de su aplicación definirá la ubicación de los mismos en relación con el tipo de federalismo, sin embargo su aplicación se relaciona con la distribución de competencias entre los ámbitos gubernamentales señalados en la Carta Fundamental. En México la aplicación de los principios señalados se ha posibilitado implícitamente por la Constitución, lo que dificulta e imposibilita su plena aplicación es la dependencia económica de Entidades Federativas y Municipios de los recursos de la Federación quien realiza en grado superlativo la Actividad Financiera del Estado, en este sentido no aplica

²³⁵ Groser, Manfred “los principios de solidaridad y subsidiaridad”, en: Sánchez de la Barquera y Arrollo, (editor), *Fundamentos, Teorías e ideas políticas*, antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política, Volumen primero, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, serie: Ciencia Política, número 1, p. 175. Disponible en: biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3710/14.pdf

²³⁶ Ibidem p. 177

²³⁷ Idem.

la subsidiaridad pues a los gobiernos locales y municipales se les priva de la realización plena de su propia Actividad Financiera.

La Solidaridad se inhibe al no contar con suficientes ingresos propios los Estados y los Municipios, pues los recursos que reciben entre aportaciones y participaciones el cincuenta por ciento o más corresponde al gasto corriente, se ha señalado lo que obtienen de ingresos propios entidades federativas y municipios en contraste con la Federación, lo que imposibilita la cooperación horizontal entre estados y entre municipios, por otro lado la planeación del desarrollo nacional sigue siendo un monopolio de la Federación y la no materialización de la participación del Senado como representantes de los intereses de los territorios que representan dificultan la relación intergubernamental basada en la cooperación que da seguimiento a los principios de proporcionalidad y equidad en las potestades y competencias tributarias y a los principios de solidaridad y subsidiaridad de un federalismo cooperativo que tienda a reducir la desigualdad presente en México.

En los países federales emergentes que están en proceso de lograr su consolidación democrática aplican para un Federalismo cooperativo no competitivo que es una fase superior en relación con el primero cuando se alcanzan las condiciones equiparables de vida de la población se crean las condiciones de competencia lo que gradualmente tiene lugar en Alemania al establecerse la reforma del 2006 ha dado un primer paso para un federalismo más competitivo sin alejarse de los postulados del Federalismo basado en la cooperación que aun en los sistemas competitivos está presente ya que es inherente al principio de unidad nacional por encima de los intereses de cada nivel de gobierno en particular.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Las propuestas de cambio en materia de federalismo fiscal deben ir dirigidas a montar el escenario requerido que posibilite su implementación, más responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales implica fortalecer y garantizar la materialización plena del debido respeto a los Derechos

Fundamentales por los tres ámbitos gubernamentales reconocidos por la Constitución y el seguimiento puntual a los Tratados Internacionales en la materia en los que México es signatario. Incluir a los gobiernos municipales en la promoción, vigilancia y prevención de violaciones a los derechos fundamentales formalizando su marco legal en este ámbito.

El párrafo tercero del artículo primero de la Constitución adicionado mediante decreto publicado el de junio del 2011 a la letra expresa:*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

La participación de los municipios en relación con el párrafo anterior debe estar garantizada incluyendo un párrafo en el artículo 115 del texto constitucional donde se obligue a las legislaturas locales a la elaboración de la ley correspondiente a cada municipio y crear la respectiva Comisión Municipal de Derechos Humanos.

Se requiere el fortalecimiento de la Transparencia en los tres ámbitos gubernamentales, se han logrado algunos avances, sin embargo persisten áreas de opacidad en el ejercicio de la actividad gubernamental en los tres niveles señalados. La opacidad en ciertas áreas del sector oficial inhibe el desarrollo individual y social, lo que aumenta y reproduce la pobreza poniendo en desventaja a amplios sectores de la población en cuánto a la equidad en las oportunidades²³⁸.

Lo anterior implica más exigencia a los gobiernos estatales y municipales en materia de transparencia fortaleciendo el texto constitucional a nivel federal y local dirigido a transparentar el ejercicio gubernamental de las unidades subnacionales señaladas.

²³⁸ Castro Ochoa, Héctor Raúl, "La Rendición de Cuentas en la Democracia" en: Pérez Pintor, Héctor, Gómez Gallardo, Perla y Revuelta Vaquero, Benjamín (coordinadores), *La Transversalidad de los Derechos Humanos en México*, Bogotá Colombia, ed. Temis, 2014, p. 105.

El fortalecimiento del marco jurídico en materia de rendición de cuentas de parte de quienes ejercen el poder político en todas sus modalidades ante la sociedad, práctica que incluye a los tres poderes en sus respectivas circunscripciones.

La creación de los mecanismos legales que posibiliten la materialización del Derecho de acceso a la información de conformidad con la reforma del 2013 que ha sido un significativo avance desde el punto de vista formal²³⁹.

La centralización fiscal elevada a grado superlativo se ha traducido en una dependencia económica de entidades federativas y municipios en México. Los problemas derivados de la misma que ya han sido señalados en el presente trabajo no aplican a una solución basada en aumentar los recursos económicos obtenidos a través de las transferencias federales, lo que incrementaría la dependencia financiera a nivel estatal y municipal, prevaleciendo el estado de la cuestión ya señalado. Ni la adopción de medidas extremas como dotar indiscriminadamente de potestades tributarias a estados y municipios.

En México debido a la diversidad existente entre los estados y entre los municipios que los integran se requiere de un tratamiento diferenciado en materia de potestades tributarias, no se puede exigir recaudación en donde no se genera riqueza en contraste con estados y municipios con altos índices en la recaudación.

México requiere delimitar el alcance de las competencias de cada nivel de gobierno con la aplicación objetiva del principio de subsidiaridad, los municipios deben realizar todas las actividades relacionadas con el trato directo con la población en concordancia con su capacidad económica que determina su grado de participación en la actividad financiera estatal. La eficiencia institucional tiene su punto de partida en los gobiernos municipales al ser éstos los más cercanos a la ciudadanía y por consiguiente los más conocedores de sus problemas y

²³⁹ Véase a: Pérez Pintor, Héctor, y Quiñonez Andrade, Rocío G. “¿Un nuevo Derecho a la Información en México a partir de la reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones?”, en: Pérez Pintor, Héctor, Gómez Gallardo, Perla, y Revuelta Vaquero, Benjamín (coordinadores), *La Transversalidad de los Derechos Humanos en México*, Bogotá Colombia, ed. Temis, 2014, pp. 11 – 21.

aspiraciones. La delimitación competencial de los niveles de gobernabilidad no aplica a un aislamiento en el funcionamiento institucional sino a una cooperación en la realización de determinadas tareas encaminadas a objetivos en común con la participación de los estados y la Federación en su caso, para dar seguimiento a los proyectos municipales de desarrollo social y económico.

La planeación en México debe ser realizada a partir de los requerimientos para el desarrollo económico y social a nivel municipal de abajo hacia arriba lo que no exime de la cooperación de las entidades federativas y la Federación en relación al desarrollo municipal.

Los Municipios presenta una alta dependencia de los ingresos derivados de las participaciones federales, el impuesto predial es su fuente impositiva que más impacta en la recaudación como ingreso propio, lo que no sucede de manera homogénea entre las diversos gobiernos municipales. Dándose una diferencia significativa en la recaudación por éste concepto entre los municipios rurales y urbanos además de la influencia del grado de desarrollo económico alcanzado.

Los municipios requieren de más recursos para asegurar su desarrollo en relación con sus propias características y elevar la eficiencia y calidad en los servicios públicos, México en la actualidad requiere de nuevas condiciones en el ámbito municipal y no presentar altos índices de desigualdad en las diversas regiones y comunidades del país.

La importancia de un federalismo fiscal capaz de dotar de autonomía financiera a los gobiernos municipales se relaciona directamente con la aplicación de políticas públicas en base a requerimientos planteados por la ciudadanía la cual participa no sólo en su planeación sino en su elaboración y ejecución. La gobernación democrática²⁴⁰ es el punto de partida del desarrollo municipal empero, la implementación de políticas públicas con participación ciudadana trasciende a las Entidades Federativas y eleva el índice de Desarrollo Nacional reduciendo los índices de pobreza y marginación.

²⁴⁰ Véase a: Olivos Campos, José René, op. cit.

En un plano horizontal es casi nula la cooperación entre las Entidades Federativas y entre los municipios, esto se debe a la insuficiencia de recursos propios y a la dependencia financiera, México requiere la aplicación de un Federalismo cooperativo dada la desigualdad ya señalada entre las entidades federativas y entre los municipios. En México las facultades concurrentes no aplican a una exacta implementación del ejercicio funcional de las Instituciones debiendo quedar bien delimitadas las funciones de cada nivel de gobierno en los ámbitos de las materias en donde aplique la concurrencia, que es requisito ineludible para el funcionamiento del federalismo cooperativo. La cooperación requiere del principio de subsidiaridad, en este sentido, las tareas municipales serán realizadas por el gobierno municipal hasta donde su capacidad se lo permita interviniendo el nivel superior (Entidad Federativa) cuando la realización de la tarea correspondiente rebase los alcances del gobierno municipal y en su caso la participación de la Federación.

La cooperación no requiere sólo de la subsidiaridad sino de la aplicación de la solidaridad, otorgando apoyos federales y estatales dirigidos a estimular el crecimiento económico de los estados más pobres y en su caso de los municipios más vulnerables por presentar índices de pobreza y marginación. Es parte del tratamiento diferenciado que México requiere para reducir los flagelos señalados presentes en algunos estados y municipios del país.

La cooperación interestatal trasciende a fomentar el regionalismo con áreas más amplias de desarrollo en el que participan diversos estados y municipios. Adecuando planes y programas de desarrollo regional y comunitario, lo anterior implica una reforma constitucional al artículo 26 dirigida a una planeación que tome como base los principios elementales del federalismo considerando los aspectos que requieren tratamiento homogéneo y en qué casos uno diferenciado.

Propuestas específicas

- 1) La aplicación de los principios de proporcionalidad y equidad en la distribución del ingreso y del gasto implica la aplicación de una nueva estrategia en la distribución de gasto público y en la distribución compartida entre los tres niveles

de gobierno reconocidos por la Constitución, de los impuestos que más recaudan: El Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en porcentajes de distribución directos y no asignados a través de la Federación. Aumentar las potestades tributarias de estados y municipios.

El primer punto implica la derogación de la Ley de Coordinación Fiscal y la delimitación de los impuestos compartidos a través de los porcentajes correspondientes a cada nivel de gobierno.

La trascendencia de lo anterior requiere de una reforma constitucional dirigida a delimitar los porcentajes que corresponderían a cada nivel de gobierno en los impuestos señalados que serían los impuestos compartidos.

Los porcentajes deben aplicar a la proporcionalidad y equidad entre los niveles de gobierno, los ingresos propios de las Entidades Federativas y de los Municipios aumentarían significativamente eliminando la dependencia financiera que ha inhibido el desarrollo económico y social de las entidades gubernativas señaladas.

Lo anterior no es tarea sencilla requiere de mecanismos que garanticen una rendición de cuentas permanente, objetiva y confiable entre los niveles de gobierno, fortaleciendo el marco jurídico que exija el cumplimiento de ésta práctica en los tres niveles de gobierno.

El fortalecimiento de los mecanismos legales tendientes a materializar la Transparencia y el Derecho de acceso a la información pública en cada uno de los niveles señalados.

2) Al derogarse la Ley de Coordinación Fiscal se requeriría establecer la compensación financiera entre los niveles de gobierno. Puede ser de dos maneras: a través de su inclusión a nivel constitucional o en una Ley Federal de Nivelación Fiscal o compensación financiera entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios. La nivelación fiscal va dirigida a armonizar la distribución de los ingresos fiscales entre los niveles de gobierno empero, en México las

diferentes condiciones socioeconómicas de la población en los estados y municipios que integran el territorio nacional requiere de un tratamiento diferenciado en los criterios de distribución y no de criterios homogéneos. No es posible en todos los casos tomar en cuenta el esfuerzo recaudatorio, si hay municipios que dependen casi totalmente de los recursos derivados de las participaciones federales en la actualidad. Debiéndose tomar en cuenta los proyectos de desarrollo estatales y en su caso municipal que deberán sujetarse a la debida fiscalización y rendición de cuentas.

3) La aplicación del principio de subsidiaridad delimitando el alcance funcional de cada nivel de gobierno requiriéndose una nueva estrategia en la distribución del gasto público, que bien podría solventarse con la cooperación cuando se trate de competencias concurrentes, lo anterior sería un paso significativo para el desarrollo local y municipal a través de la planificación conjunta en los rubros señalados como concurrentes encaminada a la realización de objetivos comunes en áreas prioritarias para el desarrollo como el caso de la educación pública, la salud, el medio ambiente etc.

4) La aplicación del principio de solidaridad a través de un fondo nacional con un porcentaje del total de los impuestos federales y estatales dirigido al fomento del desarrollo de los estados y municipios más pobres del país teniendo como objetivo la reducción del índice de desigualdad que prevalece en México. Existen diversos fondos que no han funcionado pues el índice de pobreza en México no ha disminuido. El Fondo propuesto es similar al que Alemania implemento con la adhesión de los Länder orientales después de la caída del muro de Berlín, desde principios de los años noventa. La forma de aplicación en México deberá adaptarse a las características propias de las circunstancias socioeconómicas que prevalecen en los estados y municipios del país.

5) La formalización y la materialización de la Ley Anticorrupción en los tres niveles de gobierno reconocidos por la Constitución en México.

6) Reformar el artículo 26 Constitucional en relación con la planeación democrática la cual debe establecerse siguiendo los lineamientos elementales del

federalismo con la participación conjunta en las áreas de competencia concurrente y el establecimiento de planes verticales a partir de las pequeñas comunidades que integran el municipio hasta la Federación, una planificación de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo que hasta la fecha no ha funcionado, la realización de lo anterior requiere de la cooperación vertical y horizontal entre los niveles de gobierno.

7) El fortalecimiento del marco constitucional y legal que garantice la gobernación democrática, la relación federalismo – democracia es ineludible no se conciben sistemas federales en donde existan regímenes autoritarios o antidemocráticos, los gobiernos democráticos son incluyentes de los diversos sectores sociales, abiertos a la participación ciudadana en el diseño e incluso en la ejecución de políticas públicas dirigidas a solventar los requerimientos en la solución de problemas y en el acercamiento a las aspiraciones de la población integrante del municipio como nivel de gobierno que está en sintonía con lo señalado. Es a través de un federalismo fiscal con base en los principios de proporcionalidad y equidad donde se dan las condiciones propicias para la aplicación de la democracia en el ejercicio de la gobernación.

8) Aumentar las facultades del Senado de la República debiendo ser incluidos en el proceso de aprobación del presupuesto de egresos como representantes de las Entidades Federativas. Los estados deben contar con dos senadores por estado como se integraba la segunda cámara en sus orígenes, de debe eliminar los senadores escogidos por primera minoría y los electos por el principio de representación proporcional.

BIBLIOGRAFIA

- ARTOLA, Miguel, *La Hacienda del siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial, 1986
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *El Sistema Federal Mexicano*, México D.F., ed. Porrúa, 2013
- ARTOLA, Miguel, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid España, ed. Marcial Pons ediciones de Historia, 2003
- BARRAGÁN, José, *Estudios sobre las Cortes de Cádiz, y su influencia en México*, México D.F., primera edición, ed. Tirant lo Blanch, 2013
- BERLIRI, Antonio, *Principios de Derecho Tributario*, Madrid España, ed. de Derecho Financiero, Volumen I, 1964
- Bieber, León E., (coordinador), *Regionalismo y Federalismo*, México D.F., El Colegio de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Bonn, sistema alemán de intercambio académico, 2004.
- BURDEAU, Georges, *Tratado de Ciencia. El Estado. Las formas de Estado*, Traducción: Brunilda Gordon, primera edición, México DF., Tomo II, Volumen II, ed. UNAM, 1985
- CARMAGNANI, Marcello, "El Federalismo Liberal Mexicano", en: Carmagnani Marcello, (coordinador), *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México D.F., ed. Fondo de Cultura Económica, 2da. Reimpresión, 2011
- CARVALHO, José Murilo, "Federalismo y centralización en el imperio brasileño: Historia y argumento", en: Carmagnani, Marcello (coordinador), *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*. 1ª. Edición, 1993, México, ed. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 2da. Reimpresión, 2011
- CARPIZO, Jorge, *El federalismo en Latinoamérica*, 1ª. Edición, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973
- CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª. Edición, México, 2012, ed. Porrúa
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal I*, 6ª, edición, México, ed. Jure, 2011.

CARRILLO FLORES, Antonio, *El senado en el sistema constitucional mexicano*, Estudios de derecho administrativo y constitucional, México, UNAM, 1997

CASTRO OCHOA, Héctor Raúl, “Repercusión de la Rendición de cuentas en la Democracia en los países en vías de desarrollo”, en: Pérez Pintor, Héctor, Gómez Gallardo, Perla y Revuelta Vaquero Benjamín, *La Transversalidad de los Derechos Humanos en México*, Bogotá Colombia, ed. Temis, 2014.

CHIARAMONTE, José Carlos, “El Federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX”, en Carmagnani, Marcello (coordinador), *Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/ Argentina*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2da. Reimpresión 2011

COLOMER, Josep M., *Instituciones políticas*, 2da. Edición, Barcelona España, ed. Ariel, 2007

COSTELOE, Michael P., *La primera república federal de México (1824- 1835): un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, traducción de Manuel Fernández Gasalla, 1ª. Edición es español 1975, Tercera reimpresión, México 2012

De La Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 19º edición, México, ed. Porrúa, 2001

DWORKIN, Ronald, *Justicia para erizos*, 1ª ed., español, traducción de Gustavo Maurino, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

ELAZAR, Daniel J. *Exploración del Federalismo*, Barcelona España, ed. Hacer, 1990.

EL AMPARO DE MORELOS. Colección de artículos citados en “El porvenir”. Edición 1874. Citado por: Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 18º edición, México, ed. Porrúa, 2006

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El Federalismo en América Latina*, Volumen 41 de Cuadernos Constitucionales México Centroamérica, México D.F., ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2003

FIX ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Primera edición, México D.F., Ed. Porrúa, 1999.

FLORES ZAVALA Ernesto, *Elementos de Finanzas públicas mexicanas*, 33ª edición, México, ed. Porrúa, 2004

FURLAN, José Luis, *Reforma del Estado, Descentralización y Gobernabilidad Local en Iberoamérica*, Estudios CELADEL

HAMILTON, Alexander, Madison, James, Jay, John, *El Federalista*, Traducción: Velasco, Gustavo R., 2ª. Edición en español, 5ª. Reimpresión, México D.F., ed. Fondo de Cultura Económica, 2014

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos, 1ª. Edición en español, México, Fondo de cultura Económica, 2000

JUÁREZ CISNEROS, René, “El Desarrollo regional, instrumento que potencie la planeación de la región sur – sureste”, *Revista el Federalista*, Año 3

KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, Traducción: Legaz Lacambra, Luis, México D.F., UNAM: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Ediciones Coyoacán, 2004

KRINGS, Günter, “La evolución del federalismo en Alemania: experiencias reformas y perspectivas”, *Cuadernos del pensamiento político*, Faes: Fundación para el análisis y estudios sociales, Octubre/2009

KRUNTZ FRIKER, Sandra (coordinadora), *Historia Económica General de México, De la Colonia hasta nuestros días*, México, 1ª, edición, El Colegio de México, Secretaría de Economía, 2010.

MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, “El Federalismo Argentino”, en: Valadés, Diego y Serna De La Garza, José María, *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica número 229, 2005

LUSTIG, Nora, (coordinadora), “Crecimiento económico y Equidad, en: *Los grandes problemas de México*, 1ª, edición, México, ed. El Colegio de México, 1010.

MARICHAL, Carlos, “La economía de la época borbónica al México independiente 1760 – 1850”, Kuntz Ficker, Sandra (coordinadora), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, México D.F., ed. El Colegio de México: Secretaría de Economía, 2010.

NOHLEN, Dieter, “El Federalismo Alemán: su evolución hasta el presente y su reforma a futuro”, en: Valadés, Diego y Serna de la Garza José María: coordinadores, *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica.

OCAMPO, Melchor, *Escritos políticos*, Tomo II, 1901, (Ángel Pola: Compilador), México, Ed. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985

OLIVOS CAMPOS, José René, *La Gobernabilidad Democrática Municipal en México*. 1ª. Edición, México ed. Porrúa, 2006.

OLIVOS CAMPOS, José René, *Derecho Administrativo*, 1ª, edición, México, 2013, Colección de estudios de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo.

OLIVOS FUENTES, Montserrat, *El Derecho a la Información Pública Municipal*, ed. Novum, 2012, Colección de estudios sobre el derecho a la información.

ORTEGA Lomelí, Roberto, *Federalismo y Municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994

PANTOJA MORÁN, David, “Las siete Leyes Constitucionales, presupuestos históricos y teoría constitucional subyacentes al diseño de sus instituciones”, en: Noriega Cecilia y Salmerón Alicia (coordinadoras), *México un siglo de historia Constitucional (1808 – 1817) estudios y perspectivas*. 1ª edición, México D.F., Ed. Poder Judicial de la Federación: Suprema Corte de Justicia de la Nación

PASTOR, Jaime y Ribó, Rafael, “La estructura territorial del Estado”, en: Caminal M., (editor), *Manual de ciencia política*, Madrid España, ed. Tecnos, 1999 Rabasa, Emilio O., *La evolución Constitucional de México*, México D.F., UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Volumen 194, serie Doctrina Jurídica, 2004.

PEREZ PINTOR, Héctor y Quiñonez Andrade, Rocío G. “¿Un nuevo Derecho a la información en México a partir de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones?”, en: Pérez Pintor, Héctor, Gómez Gallardo, Perla y Revuelta Vaquero, Benjamín, (coordinadores), *La Transversalidad de los Derechos Humanos en México*, Bogotá Colombia, ed. Temis, 2014.

PINTO FERREIRA, Luis, “El Sistema Federal Brasileño”, Traducción de Fix Zamudio Héctor en: *Cincuenta aniversario del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, coordinación: UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, ed. UNAM: Instituto de investigaciones jurídicas, 1990.

PISARELLO, Gerardo, “El Senado Argentino actualidad y perspectivas de futuro”, revista: *Teoría y realidad constitucional*, año 2006

PROUDHON, Pierre Joseph, *El principio federativo*, España, Globus comunicación, reimpresión 2013, colección, Los grandes pensadores.

REVUELTA VAQUERO, Benjamín y VALLS ESPONDA, Jaime, *El Gobierno Municipal en la era global*, México, ed. Porrúa, 2012.

ROSALES, Mario y Valencia Carmona, Salvador, “América Latina”, *La descentralización y la democracia local en el mundo*, Primer informe mundial de ciudades y gobiernos locales unidos, Coordinado por el Grupo de Investigación sobre la Administración Local en Europa (GRALE) bajo la dirección científica de Gérard Marcou, United Cities and Local Governments Cités et Gouvernements Locaux Unis, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *Notas de Derecho Financiero*, Madrid España, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de publicaciones e intercambio, 1975

SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernesto, *Las alcabalas mexicanas 1821 – 1857*”, México, Instituto Mora, 2009

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Historia mínima de las constituciones en México*, Primera edición, México D.F., ed. El Colegio de México, 2013

SCHULTZE, R.O, “Federative”, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 21. Citado por: Nohlen, Dieter, *El Federalismo Alemán: su evolución hasta el presente y su reforma a futuro*, en: Valadés,

SORDO, Reynaldo, *El Congreso en la primera república centralista*, México, COLMEX, 1993

THALMANN Urs, *Confederación Suiza, Estudio comparado de los techos competenciales*, Seminario en Barcelona España, 2003

TENA, RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 – 2005*, 25° edición, México, ed. Porrúa, 2008.

TORRES MEDINA, Javier, *Centralismo y reorganización: La Hacienda pública y la administración durante la primera república central de México 1835 – 1842*, 1ª. Edición, México, Instituto Mora, 2013

VALADÉS, DIEGO y Serna de la Garza José María: coordinadores, *Federalismo y regionalismo*, México, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, 2005

VALADÉS, DIEGO, “Consideraciones preliminares” en Valadés Diego y Serna De La Garza, José María (coordinadores), *Federalismo y regionalismo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica

VÁZQUEZ VERA, Josefina Zoraida, “De la independencia a la consolidación republicana”, *Nueva historia mínima de México*, 1ª. Edición, México D.F. ed. El Colegio de México, c. 2004, 9na. Reimpresión 2012

VILLEGAS, Héctor B., *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, 8ª ed., Buenos Aires, ed, ASTREA, 2002.

VOGEL Juan Joaquín, “El régimen Federal de la Ley Fundamental” en: Hesse Conrado (presentador), *Manual de Derecho Constitucional*, 2ª. Edición en español, Madrid España, Ed. Marcial Pons, 2001

VON BEYME, Klaus, El Federalismo en la República Federal Alemana, *Revista: Estudios políticos (nueva época)*, número 17, CEPC: Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid España, Septiembre – Octubre de 1980

ZARCO Francisco, “Lo que debe ser la revolución”, 28 de enero de 1853, en Obras completas, 1989, Vol. VI, en : Carmagnani Marcello, *La tensión entre libertad y poder en el constitucionalismo de 1850*, Noriega, Cecilia y Salmerón Alicia (coordinadoras), México un siglo de historia constitucional (1808 – 1917), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, traducción por: Fix – Fierro, Héctor, 6ª. Edición, México, 2013, Porrúa, UNAM, 2013.

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002 187982. P. /J. 142/2001. Pleno. Novena Época.

Quinta Época, Registro: 395303, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Apéndice de 1954

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 60, Primera Parte, página 88, Pleno.

Apéndice 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, Jurisprudencia, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TEXTOS CONSTITUCIONALES

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de la República Federal de Alemania.

Constitución de la República de Brasil.

Constitución de la Confederación Suiza.

Constitución de la República de Argentina.

DICCIONARIOS

Diccionario de la Real Academia Española

Diccionario de la Constitución Política de Nayarit: María Dolores Cossío Rivera y José Miguel Madero Estrada.

Diccionario de del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Diccionarios Jurídicos Temáticos: Hugo Carrasco Iriarte

Breve Diccionario de Latín – español, Julio Pimentel

tiene importancia social por las razones expuestas y académica porque va dirigido a estudiantes de licenciatura en adelante, en la reflexión de la necesidad de cambios en materia de federalismo fiscal en México y sobre las perspectivas a nivel local en el actual modelo de desarrollo.

La importancia social de trabajos sobre éstos temas es incuestionable pues los mismos van dirigidos a buscar solución a problemas que no han sido superados a pesar de la insistencia doctrinal, dirigidos a la búsqueda de soluciones desde diferentes enfoques y planteamientos, como el trabajo que nos ocupa y académica por ir dirigido a estudiantes de licenciatura en adelante, haciendo ver la trascendencia de seguir investigando y analizando problemas derivados de un centralismo fiscal al que se le atribuye una dependencia financiera de las unidades subnacionales no compatible con el desarrollo local y municipal.