



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE  
PUEBLA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS  
SOCIALES**

**SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS  
DE POSGRADO**

**DOCTORADO EN DERECHO**

**ANÁLISIS Y FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA EN EL  
ESTADO FEDERAL MEXICANO, COMO ELEMENTO  
PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS  
ESTADOS**

**Tesis que presenta para obtener el grado de  
Doctora en Derecho:**

**MTRA. DIANA CRISTINA CESATTI DÍAZ.**

**DIRECTOR Y TUTOR DE TESIS:**

**DR. SILVANO VICTORIA DE LA ROSA**

**Profesor Investigador y Tutor CONACYT**

**HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, AGOSTO, 2016.**



H. Puebla de Zaragoza a 5 de agosto de 2016

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

**Atención: Dr. DAVID SANTACRUZ MORALES**

Coordinador del Doctorado en Derecho

Sirva de este medio para enviarle un cordial saludo, y asimismo, me permito dar respuesta al oficio número 01/2015, de fecha catorce de marzo de dos mil quince, en el que se me designo tutor de **DIANA CRISTINA CESATTI DIAZ**, estudiante de Doctorado en Derecho, de la cual me permito informarle:

- 1) Se le oriento como tutor y asesor durante el periodo 2015-2016 para la elaboración de su tesis, denominada: **"ANÁLISIS Y FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO, COMO ELEMENTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS ESTADOS"**.
- 2) Durante el proceso de asesoramiento para su investigación se pudieron vencer muchas dificultades que no le habían permitido a la tesista concluirla.
- 3) Se hace constar que la tesista en el proceso de su investigación demuestra que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente no hace una distribución eficiente de los recursos económicos provocando desigualdad en el desarrollo económico regional del país, por lo que propone la aplicación de la autonomía para un desarrollo más equilibrado de México.
- 4) Al cerciorarme de que esta tesis cumple con las exigencias metodológicas en su estructura y contenido de gran interés para el beneficio del pueblo mexicano; es por lo que doy mi **VOTO APROBATORIO**, para que la tesista **DIANA CRISTINA CESATTI DIAZ**, pueda continuar con la tramitación correspondiente y sustente su examen de Doctorado.

Considerando que **DIANA CRISTINA CESATTI DIAZ** logró los objetivos planteados en esta investigación, le manifiesto mi reconocimiento y a Usted **DR. DAVID SANTACRUZ MORALES** le reitero mi agradecimiento.

**ATENTAMENTE**

  
**DR. SILVANO VICTORIA DE LA ROSA**

## ***DEDICATORIA***

*A DIOS,*

*POR LLENARME DE BENDICIONES DÍA A DÍA.*

A MIS PADRES RUTH DÍAZ GARCÍA Y JOSÉ LUIS CESATTI HERNÁNDEZ  
POR SER MI MOTIVACIÓN Y APOYO PARA REALIZAR ESTE DOCTORADO.

A SAMY, FER Y SANTI,

POR ENSEÑARME LO MARAVILLOSA QUE ES LA VIDA.

A JULIA, RUTH, RICARDO Y JOSÉ LUIS,

GRACIAS POR SU COMPAÑÍA Y CARIÑO.

A MI ABUELA MARTINA †, MI TIO J. ALFREDO CESATTI

POR TODO SU AMOR Y SABIDURÍA.

A LAURA, MARIJO, LORE, ADRIANA, MIRI, YARCE, SAMUEL, MARI,

CHAYO, MIRYAM, ELISA, BETÍN Y CLAUDIA

POR SER MÁS QUE AMIGOS.

## ***AGRADECIMIENTOS***

*A LA BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA,  
POR BRINDARME LA OPORTUNIDAD DE SUPERARME Y SER UNA MEJOR  
PERSONA.*

*AL DR. SILVANO VICTORIA DE LA ROSA,  
POR SU CONSEJO Y DIRECCIÓN EN LA ELABORACIÓN DE ESTA TESIS.*

*AL DR. ALEJANDRO GALLARDO, DR. RAYMUNDO GARCÍA,  
POR SUS CONSEJOS.*

# ÍNDICE

	<b>Págs.</b>
ÍNDICE.....	1-5
INTRODUCCIÓN	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>LA AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS DENTRO DEL FEDERALISMO, CONCEPTO Y DEFINICIÓN</b>	
I.1 Concepto y Definición de Federalismo .....	6-16
I.1.1 Concepto de Federalismo.....	6-10
I.1.2 Definición de Federalismo.....	11
I.1.3 Características del Estado Federal.....	11-13
I.1.4 Principios del Federalismo Mexicano.....	13
I.1.4.1 Principio de la Supremacía Constitucional como Esencial Fundamento de todo Estado Federal.....	13,14
I.1.4.2 Principio de Participación de los Estados Miembros en el Ejercicio del Poder General del Estado Federal.....	14
I.1.4.3 Principio de Regionalismo.....	14
I.1.5 Objetivos del Federalismo.....	15, 16
I.2 La Autonomía de los Estados, Elemento Esencial en la Federación.....	16-30
I.2.1 Concepto de Autonomía.....	16
I.2.2 La Concepción de Autonomía desde la Perspectiva Humana.....	16-19
I.2.3 Concepto de Autonomía de los Estados.....	20-23
I.2.3.1 Concepción de Autonomía Según el Derecho Internacional Contemporáneo.....	23-26
I.2.3.1.1 Carta de las Naciones Unidas.....	23- 25
I.2.3.1.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	25,26

I.2.3.2 Concepto de Autonomía Según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	26-28
I.2.3.3 Concepción de Autonomía según la Unión Europea.....	28-30
I.2.3.3.1 La Constitución de la Unión Europea.....	29-30
I.2.4 Definición de Autonomía.....	30

**CAPÍTULO II**  
**LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO, DE JUNTAS**  
**PROVINCIALES A ESTADOS AUTÓNOMOS MIEMBROS DE LA FEDERACIÓN**

II.1 Origen del Federalismo Moderno.....	31-34
II.2 Formación Histórica del Federalismo en México.....	34-84
II.2.1 La Constitución Española de Cádiz de 1812.....	36
II.2.1.1 Las Diputaciones Provinciales de 1812.....	38-43
II.2.2 La Constitución de Apatzingán de 1814: “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”.....	43
II.2.3 El Plan de Casa Mata.....	43-47
II.2.4 Creación de legislaturas locales en las Diputaciones Provinciales.....	48
II.2.4.1 Diputación Provincial de Nueva Galicia (Jalisco).....	48-50
II.2.4.2 La Diputación Provincial de Oaxaca.....	50,51
II.2.4.3 La Diputación Provincial de Yucatán.....	51,52
II.2.4.4 La Diputación Provincial de Zacatecas.....	52,53
II.2.4.5 La Diputación Provincial de las Provincias Internas de Oriente.....	53
II.2.4.6 La Diputación Provincial de Querétaro.....	53
II.2.4.7 La Diputación Provincial de Guanajuato.....	54, 55
II.2.5 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	55-63

II.2.6 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, Decretadas por el Congreso General de la Nación en el Año de 1836.....	63-66
II.2.7 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1857.....	66-72
II.2.7.1 La Creación del Senado.....	72, 73
II.2.8 Período Porfirista: 1876-1911.....	73-77
II.2.9 La Revolución Mexicana como Antecedente de la Formulación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	77,78
II.2.10 La Construcción del Federalismo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que Reforma la de 5 de Febrero de 1857.....	78-84

**CAPÍTULO III**  
**LA PÉRDIDA DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LOS ESTADOS:**  
**EL DESARROLLO DE LA COORDINACIÓN FISCAL (FEDERAL Y ESTATAL) EN**  
**MÉXICO**

III.1 Desarrollo del Federalismo Fiscal en México a Partir de 1917.....	86-89
III.2 Las Convenciones Nacionales Fiscales.....	89-91
III.2.1 Primera Convención Nacional Fiscal, 1925.....	91-98
III.2.2 Segunda Convención Nacional Fiscal, 1933.....	98-105
III.2.3 Tercera Convención Nacional Fiscal, 1947.....	105-113
III.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México de 1948 a 1979.....	114-118
III.3.1 Ordenamientos Legales que Dan Origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	114
III.3.1.1 Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948.....	114,115
III.3.1.2 Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas.....	115, 116
III.3.1.3 Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que entro en vigor en 1954.....	116
III.3.1.4 Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.....	116,118

III.4 Primera Convención Nacional Hacendaria 2004.....	118-122
--	---------

**CAPÍTULO IV**  
**EL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO FISCAL, LA CENTRALIZACIÓN DEL**  
**PODER ECONÓMICO EN MANOS DEL PODER EJECUTIVO, EL MENOSCABO DE LA**  
**AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS.**

IV.1 Hacia un Nuevo Cambio de Paradigma: el Nacimiento de la Ideología Neoliberal en la Economía Mundial.....	123-125
IV.1.1 El Consenso de Washington: la deformación de las Instituciones Financieras Internacionales de Ángeles a Demonios.....	125-129
IV.1.2 La Globalización del Sistema Jurídico Mexicano: Implementación del Modelo Neoliberal en la Norma Jurídica.....	129-131
IV.1.2.1 El Desarrollo Estabilizador de la Economía Mexicana.....	131,132
IV.1.2.2 Hacia la Implementación del Nuevo Modelo Económico en México.....	132-135
IV.1.2.3 Las Reformas Estructurales del Presidente Enrique Peña Nieto para Alcanzar el Desarrollo .....	135-138
IV.2 El Modelo de Coordinación Fiscal en México, el Menoscabo de la Autonomía Económica de los Estados.....	138-141
IV.2.1 Ley de Coordinación Fiscal de 1973.....	141-144
IV.2.1.1 La Recaudación Federal Participable.....	144, 145
IV.2.2 Convenios de Adhesión.....	145-148
IV.2.3 Convenios de Colaboración Administrativa.....	148-152
IV.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Reparto de los Recursos entre los Tres Niveles de Gobierno.....	153-162
IV.3.1 Fondo General de Participaciones.....	155-158
IV.3.2 Fondo de Fomento Municipal.....	158
IV.3.3 Fondo de Fiscalización y Recaudación.....	159
IV.3.4 Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.....	159
IV.3.5 Fondo de Extracción de Hidrocarburos.....	159, 160
IV.3.6 Fondo de Compensación.....	160

IV.3.7 9/11 de la Recaudación por Concepto de las Cuotas Establecidas a la Gasolina Magna, Gasolina Premium y Diesel.....	160
IV.3.8 Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.....	160
IV.3.9 Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.....	161
IV.3.10 El 0.136% de la Recaudación Federal Participable.....	161
IV.3.11 Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios.....	161, 162
IV.3.12 Impuesto sobre la Renta Participable.....	162
IV.4 El Gasto Federalizado.....	162-165
IV.4.1 Gasto Programable.....	164,165
IV.5 La Coordinación entre la Federación Fiscal entre la Federación y el Estado de Puebla.....	166-169
IV.5.1 Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios.....	167,168
IV.5.1.1 Convenios de Colaboración Administrativa.....	168
IV.5.1.1.1 Las Participaciones, Aportaciones y Recursos Participables.....	168,169
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>170-177</b>
<b>PROPUESTA.....</b>	<b>178-180</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>181-190</b>

## INTRODUCCIÓN

Vivimos en un periodo de constante incertidumbre, los procesos globalizadores del mercado han sobrepasado al Estado nacional imponiendo patrones culturales, sociales y políticos. Los Estados nacionales se han visto superados para resolver la complejidad de las nuevas estructuras socioeconómicas. Destaca la cuestión en el debate político sobre la desigualdad social y la función del Estado como rector del ejercicio del poder económico dentro de sus fronteras; el análisis y la solución a este problema exige el replanteamiento de los postulados teóricos de la Teoría Federalista; es importante dotar a los Estados de facultades fiscales que garanticen la atención de las necesidades de sus ciudadanos y del propio federalismo.

Replantear el papel de la autonomía de los Estados de la Federación, es necesario no solo para la administración pública sino para la Teoría Política, requiere limitar el poder político de la propia federación para mejorar el bienestar de los ciudadanos, de ahí el nombre de la tesis “Análisis y formación de la autonomía en el Estado Federal mexicano, como elemento esencial para el desarrollo económico de los Estados de la Federación”; en la actualidad ¿a que nos referimos cuando hablamos de autonomía?, ¿Ese atributo es funcional para los Estados?, ¿Se pueden lograr un mayor desarrollo económico de los Estados miembros de la federación haciendo eficaz la autonomía dentro del modelo económico? y ¿Por qué ha fracasado el funcionamiento del sistema federal mexicano?

La complejidad del principio democrático en los sistemas jurídicos muestra que la libertad en elegir un proyecto político no resuelve el problema de la desigualdad, por el contrario la libertad de elección ha cargado en los ciudadanos los costes del mal funcionamiento del sistema económico.

Existe escepticismo en relación a la descentralización de Poder económico en manos del Poder Ejecutivo, los postulados neoliberales nos han enseñado que la estabilidad macroeconómica de los Estados muchas de las veces requieren de soluciones rápidas que no serían posibles si son consultadas a las partes integrantes de la federación (por la demora de la deliberación), en esos términos los ciudadanos somos vedados respecto al poder de decisión que tanto exalta el pensamiento liberal.

La presente investigación se encarga de demostrar que la concentración del poder de decisión económico depositado en una parte del poder que supone la división del mismo en el sistema federal, provoca grandes asimetrías en el funcionamiento del sistema económico; que por sí mismo se funda en principios liberales que giran en torno a la libre iniciativa del individuo, separándolo como miembro de la comunidad. El ejercicio de este poder en México se encuentra depositado en el Poder Ejecutivo Federal y denota en un obstáculo para alcanzar un desarrollo óptimo y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Autores mexicanos como Ismael Camargo González, José María Serna de la Garza y Ramón Castañeda Ortega han introducido en el debate la función del Estado dentro del sistema federal para la conducción de la política económica y el desarrollo regional del país, hacer más eficiente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por ello, la investigación se apoya en los aportes científicos que han hecho; los fundamentos teóricos de esta investigación los encontramos primeramente en la Teoría Federal, la Teoría Económica Neoliberal, la Teoría Económica Federal y la Teoría de la Integración Económica, ya que son estas las que marcan las directrices del actuar del Estado dentro del sistema económico.

Los métodos usados para la elaboración de la tesis son: el método comparativo al analizar las diferentes concepciones la autonomía en las diferentes constituciones de México, en el derecho internacional, además, de emplearlo en el análisis de la centralización del poder económico en el Ejecutivo Federal; el método histórico en el que se hace una estudio del proceso de formación del Estado mexicano con el objeto de demostrar que los Estados miembros de la

Federación eran autónomos antes de fundar a los Estados Unidos Mexicanos; el método deductivo donde se analizan los postulados de la Teoría Federalista para una buena comprensión de las funciones de los Estados federados dentro de la misma que implica el respeto hacia su autonomía y como se aplicó en el desarrollo del Estado mexicano; el método analítico se empleó para examinar el actual Sistema de Coordinación Fiscal que demuestra el proceso de centralización de las facultades tributarias en el Poder Ejecutivo Federal, en la recaudación como de ejecución del gasto público; el método prospectivo con el que se plantea que el Sistema de Coordinación Fiscal Federal devuelva facultades de recaudación y ejercicio del gasto a los Estados dotándolos de los recursos necesarios que promuevan la cohesión social y económica de México.

La tesis se divide en cuatro capítulos; el primer capítulo aborda el marco teórico- conceptual sobre el federalismo y la autonomía, primero se analiza el concepto del federalismo, las características del estado federal, sus objetivos y los principios sobre los cuales se sustenta; es trascendente partir de este concepto para una mejor comprensión de lo que implica la autonomía en un Estado Federal; en la segunda parte del capítulo se desarrolla y analiza teóricamente el concepto de autonomía como elemento indispensable para el funcionamiento exitoso del federalismo, para posteriormente estudiar de manera crítica su empleo en la formación y desarrollo dentro de la realidad política del Estado mexicano.

En el segundo capítulo, analizamos la construcción del federalismo en el país que va del México independiente hasta formar al modelo político actual; sustentamos que la creación del Estado mexicano después de la época colonial invoca y ve en el federalismo como mejor modelo para el ejercicio de poder público. Por lo que, se hace una remembranza de cómo se dio la formación histórica del federalismo mexicano, desde la independencia, considerando las diferentes etapas, hechos históricos y documentos importantes que dieron como resultado la formulación de pactos constitucionales y el papel de la autonomía de los Estados en cada uno de ellos, hasta llegar a la Constitución Mexicana de 1917.

En el tercer capítulo, se examinan las tres Convenciones Nacionales Fiscales y la Convención Nacional Hacendaria que conlleva al estudio del desarrollo del federalismo fiscal mexicano, analizar la manera convencional en que los Poderes Ejecutivos tanto Federal como local, han ido celebrando “convenios” en materia de recaudación tributaria que han permitido la concentración del poder económico en manos del Ejecutivo Federal, no solo en el ámbito recaudatorio, sino también en el ejercicio del gasto público, cuyo resultado es la pérdida de la autonomía económica de los Estados miembros de la Federación, imposibilitado a éstos a hacer frente a sus problemas económico-sociales.

Por último, en el capítulo cuarto estudiamos el modelo actual de coordinación fiscal correlacionándolo con los postulados de la Teoría Económica Neoliberal, se demuestra que a pesar de que el texto constitucional pone al Estado en el centro de la planeación y dirección de la política económica, las reformas constitucionales dan vida a leyes secundarias que han permitido que el Poder Ejecutivo, a través de sus facultades, vaya restando el actuar del Estado en la conducción del mercado en México, limitando la autonomía de los Estados miembros de la Federación.

Espero que la presente investigación permita un mejor entendimiento sobre la lógica de funcionamiento del mercado y su impacto en el deficiente desarrollo económico del país, dar respuesta porque la redistribución de la renta en México no produce equidad y demuestra una razón de la ineficacia de las políticas públicas en materia social basado en este sistema de transferencias del modelo nacional de coordinación fiscal, considero la autonomía de los Estados federados como un elemento esencial para lograrlo; al mismo tiempo, deseo sea de utilidad para aquellos estudiosos de la función del Estado en el desarrollo económico.

# CAPÍTULO I

## LA AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS DENTRO DEL FEDERALISMO, CONCEPTO Y DEFINICIÓN

### I.1 Concepto y Definición de Federalismo

#### I.1.1 Concepto de Federalismo

El federalismo, como principio organizador del poder público y estructuración de los territorios tiene características contrarias al Estado Nacional Unitario y propone otra alternativa de organización política para los Estados modernos.<sup>1</sup> Muchos Estados han adoptado el principio federativo como forma de organización política, ello trajo como consecuencia diferentes procesos de construcción de los Estados federales y asimilaciones diversas de lo qué es el federalismo y por ello la existencia de una amplia gama de conceptos sobre este principio. Los federalismos son diversos, no existe una fórmula estándar sobre la cual se conformen los procesos de construcción del mismo.

El Estado, es una organización política, cuya utilidad desde el punto de vista jurídico se conceptualiza como orden jurídico centralizado<sup>2</sup> vigente en un espacio y tiempo determinado que tiene como objetivo la regulación de la conducta humana y la organización de la convivencia humana; “el Estado, genéricamente hablando es una institución que ejerce el poder político pero regulado por un orden jurídico”.<sup>3</sup> Pierre Bourdieu da una definición del Estado desde la perspectiva sociológica de la siguiente manera: “lo que llamamos «Estado» diría que el sector del campo del poder, que podemos llamar «campo administrativo» o «campo de la función pública»[...] se define

---

<sup>1</sup> Según José Antonio Piqueras, sostiene que *nació por los mismos años que el principio anticolonial asociado al gobierno de los pueblos... en una época iluminada por la racionalidad de la Ilustración que confía al entendimiento humano cuestiones antes reservadas a la fuerza... desde su nacimiento y por espacio de siglo y medio; el espíritu federal estuvo unido en quienes se consideraron tocados por él a la defensa y conservación de las libertades de los individuos y los pueblos... a la voluntad de eliminar motivos de confrontación al establecer alianzas y vínculos comunes.*// Piqueras, José Antonio. *El Federalismo, la Libertad Protegida, la Convivencia Pactada*. Editorial Cátedra. Madrid. 2014. p. 22.

<sup>2</sup> Kelsen Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. 3ra ed. Editorial UNAM. México. 2010. p. 223.

<sup>3</sup> Armenta López, Leonel Alejandro. *Federalismo*. Editorial Porrúa México-Facultad de Derecho UNAM. 2010. México. p. 58.

por la posesión de la violencia física y simbólica legítima”,<sup>4</sup> añadiendo a la definición de Max Weber *simbólica*, esto porque, el monopolio de la violencia simbólica, según él, es la condición de la posesión para el ejercicio de la violencia física. Cuenta con dos elementos: un espacio físico, un área geográfica determinada con sus fronteras y límites precisos y un grupo humano asentado en este territorio.

Federación, proviene del latín *foedus*, genitivo *foederis*, que significa pacto, contrato, tratado, convención, alianza, etc.<sup>5</sup> En esencia la conformación de una federación promueve la unión de los Estados para la consecución de ciertos objetivos de interés para todas las partes que la conforman.

Montesquieu en 1748 es el primero en dar una definición precisa del federalismo lo conceptualiza así: “La República federativa consiste en un convenio, según el cual, varios cuerpos políticos consienten en convertirse en un Estado mayor que se propone formar”. Se refiere a esta forma de gobierno si entrar a detalle de como se concretaría su organización institucional. Cuatro décadas después, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay; le dan una organización institucional en su tesis de *El Federalista*; inspirados en la obra de Montesquieu; Hamilton<sup>6</sup> en el artículo IX se refiere a esta forma de gobierno, describe a este principio de la siguiente manera:

Esta forma de gobierno es una convención por la cual varios pequeños estados acceden a ser miembros de uno mayor, que se propone formar. Es una reunión de varias sociedades para formar una nueva, susceptible de ampliarse por medio de nuevas asociaciones, hasta conseguir el grado de Poder necesario para defender la seguridad de ese cuerpo[...]Como ese gobierno se compone de pequeñas repúblicas, disfruta de la dicha interna de cada una; y respecto a su situación externa, posee, gracias a la asociación, todas las ventajas de las grandes monarquías.

Esta nueva forma de gobierno sugiere una sociedad que se conforma de varias sociedades para formar una nueva, donde queda abierta la posibilidad de que otras sociedades se anexas a la misma, y con ello se obtenga mayor fortalecimiento del Poder

---

<sup>4</sup> Bourdieu, Pierre. *Sobre el Estado*. González Rodríguez, Pilar (trad.). Editorial Anagrama. Barcelona. 2014. p.14.

<sup>5</sup> Federación[...]“es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de pueblos o Estados, se obligan igual o reciprocamente los unos con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pasan por los delegados de la federación de manera especial y exclusiva”// Proudhon, Pierre. *El Principio Federativo*. Pi i Margall Francisco (trad.) Editorial Alfonso Durán. Madrid. 1869. p. 34.

<sup>6</sup> Estados Unidos de Norteamérica se constituye como el primer Estado federal moderno en marzo de 1789 con la promulgación de su Constitución.// Madison, J., A. Hamilton y J.Jay. *El Federalista*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1957. p. 45.

constituido. La nueva sociedad que se propone debe descansar sobre instituciones comunes a los Estados que garanticen la libertad, la dignidad y la dicha<sup>7</sup> (condiciones necesarias para la subsistencia de la sociedad y el individuo).

Para la creación de un Estado Federal es necesaria la existencia de intereses comunes que no serían posibles de alcanzar sin la unión de las partes, además de que estos intereses deben ser conciliados con los intereses particulares de cada una de las partes. En este sistema “el gobierno federal y los gobiernos de las unidades constituyentes gozan de poderes soberanos en sus respectivas instancias sin que estén subordinados a otros”.<sup>8</sup> El ejercicio del poder se realiza conforme al reparto constitucional de potestades “la Constitución es el único fundamento jurídico que asegura la existencia de la forma federal de Estado, y cualquiera que sea su origen, la presencia de la Constitución se torna indispensable, ya que es en ella donde la entidades federadas encuentran la justificación de su existencia y razón de ser, el fundamento de su competencia y la garantía de sus decisiones”.<sup>9</sup>

Friedrich, establece que para que exista federalismo es necesario que “un conjunto de comunidades políticas coexistan e interactúen como entidades autónomas, unidas en un orden común con autonomía propia”. Los Estados federados conservan para sí poder de decisión y administración dentro de su territorio, con cierto grado de autonomía, debido a que todas sus decisiones deben de estar en apego al precepto constitucional federal escrito; la federación significa entonces el reparto del poder entre dos niveles de gobierno (federal y estatal o local).

Los alcances del gobierno federal deben de establecerse en una constitución escrita y soberana de la cual emana las atribuciones y los límites a los cuales deberán de estar sujetos los gobiernos estatales integrantes de la federación y del Estado federal.

La tradición republicana<sup>10</sup> presenta la protección de la libertad como el principal objetivo del Estado, por ello Hamilton, Madison y Jay encuentran en ella la representación del pueblo con menos peligro de ser sometido. La teoría republicana es una teoría que

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>8</sup> Piqueras, José Antonio. *Op Cit.* p. 15. (Nota núm. 1).

<sup>9</sup> Armenta López. *Op Cit.* p. 20. (Nota núm. 3).

<sup>10</sup> La república se diferenciaba de la democracia en dos cosas fundamentales: a) la delegación de la facultad de gobierno a un reducido número de ciudadanos elegidos; b) la posibilidad de reunir bajo esta forma de gobierno a un número mayor de ciudadanos y a una mayor extensión de territorio.// Caminal, Miquel. *El Federalismo Pluralista: del Federalismo Nacional al Federalismo Plurinacional*. Editorial Paídos. Barcelona. 2002. p. 83.

promueve la libertad como no-dominación;<sup>11</sup> es decir, la libertad que descansa en el Estado y en sus funcionarios, que solo se puede disfrutar de ella por medio del Estado y la constitución, la cual garantiza el bienestar, la equidad y la igualdad.

Gracias a los postulados de la libertad y de un modelo basado en las ideas liberal-burguesas, el federalismo norteamericano tuvo lugar; esto dio el fundamento ideológico de expansionismo norteamericano a lo largo del siglo XX, bajo la doctrina Monroe “*América para los americanos*”<sup>12</sup>, y de manera especial justifica la centralización del federalismo, que proclama la defensa de los intereses nacionales.<sup>13</sup>

La representación de los pueblos sería por medio de la república,<sup>14</sup> según este concepto sobre el principio federativo; ya que esta es la que mejor representa la libertad de los pueblos, se adapta para la consecución de los fines de la unión ello por la extensión territorial de resultado de la unión de Estados, no es factible que el pueblo tome de manera directa las decisiones concernientes a la federación, no mediante la democracia directa “La democracia es poder del pueblo sobre el pueblo, gobierno del pueblo sobre sí mismo”,<sup>15</sup> el problema de esta se presenta en su ejercicio. El poder es de quien lo ejerce, el pueblo se ve obligado a trasladar el poder de decisión a sus

---

<sup>11</sup> La antigua tradición republicana[...] es la tradición de Cicerón en la época de la República romana; la de Maquiavelo y de otros varios autores de las repúblicas italianas de James Harrington [...]. Los hombres de la *Commonwealth* se consagraron al ideal de la libertad como no-dominación.// Pettit, Philip. *Republicanism una Teoría sobre la Libertad y el Gobierno*. Domènech Toni (trad.). Editorial Paídos. Barcelona. 1999. p. 23.

<sup>12</sup> En 1817 James Monroe sucede en la presidencia a James Madison, en 1823 pronuncia un discurso ante el Congreso y varios párrafos de su informe constituyen la llamada Doctrina Monroe, la cual descansa en cuatro principios: 1. “En los continentes americanos por la libre e independiente condición que han adoptado y sostenido, no habrán de considerarse como sujetos de futura colonización por ninguna potencia europea”; 2. “El sistema político de las potencias aliadas es esencialmente distinto... de los Estados Unidos... consideraremos todo intento de su parte para extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio como un peligro para nuestra paz y seguridad”; 3. “No intervenimos ni intervendremos en las existentes colonias y dependencias de ninguna potencia europea”; 4. “En la guerra de las potencias europeas en asuntos que se relacionen con ella misma ni tomaremos ninguna parte, ni es compatible con nuestra política hacerlo”.// López Monroy, José de Jesús. *Sistema Jurídico del CommonLaw*. 4ta. ed. Editorial Porrúa. México, 2006. pp. 182, 183.

<sup>13</sup> El objeto del federalismo centralizado, o bien el proceso centrípeto del federalismo estadounidense, fue desde sus orígenes la construcción y consolidación de un *sistema nacional* de gobierno, donde cada una de las partes federadas ejercitara su acción de gobierno e interdependencia con las otras, y dentro de un conjunto integrado bajo la dirección de un gobierno federal.// Caminal, Miquel. *Op Cit.* p. 97. (Nota núm. p. 10).

<sup>14</sup> Una república, o sea, un gobierno en que tiene efecto el sistema de representación, ofrece distintas perspectivas y promete el remedio que buscamos. Examinemos en que puntos se distinguen y entonces comprenderemos tanto la índole del remedio conato la eficacia que va a derivar la unión.// Madison, J., A. Hamilton y J. Jay. *Op Cit.* pp. 46-51. (Nota núm. 6).

<sup>15</sup> Sartori, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?*. Editorial Taurus, S.A. de C.V. México. 2008. p. 36.

representantes que son electos de manera directa por él, este tipo de democracia se ejerce a través de reglas mayoritarias<sup>16</sup> Mediante mecanismos electivos y mediante la transmisión del poder. La democracia entonces se materializa mediante la elección y la representación. El poder es legítimo, solo si ese poder es investido desde abajo, si emana de la voluntad del pueblo. Alexis de Tocquville<sup>17</sup> ve “la elección como el mejor recurso democrático, porque garantiza la independencia del funcionario del poder central”, a diferencia de los puestos que pueden ostentarse a través del derecho hereditario en los puestos aristocráticos.

El federalismo “crea un ‘Estado mayor’, por medio de la asociación federal de Estados y que se le atribuyen poderes directos de las tres ramas del gobierno, ha nacido un *Estado nacional federal*”.<sup>18</sup> Ello promovió la creación de un gobierno dualista en relación al ejercicio del poder. El proceso de centralización del Estado federal, también se entiende en sentido inverso respecto a los Estados que lo constituyen, es decir, se provoca una descentralización en las comunidades que lo pretenden conformar.

Para Armenta López, el Estado federal es:

El Estado federal, como una especie de género *Estado*, también está constituido por un orden jurídico, solo que este orden jurídico del Estado federal está integrado con base en una especie de dualismo de jurisdicciones, debidamente establecido por una ley superior, en este caso, por una Constitución de tipo federal.<sup>19</sup>

Puesto que “conforme al principio cada hombre quiere más a su familia que a sus vecinos, más a sus vecinos que a toda la comunidad, el pueblo de cada Estado se inclinaría a sentir mayor parcialidad a favor del gobierno local que del gobierno de la Unión”.<sup>20</sup> Para Hamilton y Madison, el problema residía en relacionar los poderes de la Federación con el pueblo, con el significado de que el pueblo se considerase a sí mismo como la nación americana<sup>21</sup> y con ello fortalecer a una nación dependiente de los Estados

---

<sup>16</sup> El mandato es ejercido por quien obtiene más votos y el mando es ejercido por quien ocupa más escaños en el parlamento.

<sup>17</sup> Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*. Editorial Alianza. Madrid. 1999. p. 41.

<sup>18</sup> Caminal, Miquel. *Op Cit.* p. 86. (Nota núm. 10).

<sup>19</sup> Armenta López, Leonel Alejandro *Op Cit.* p. 58. (Nota núm. 3).

<sup>20</sup> Madison, J., A. Hamilton y J.Jay. *Op Cit.* p. 67. (Nota núm. 6).

<sup>21</sup> La legitimación dual, directa e igual de los distintos poderes de la Federación, procede de la delegación del poder que de manera directa transfiere el pueblo a la federación; por medio de la creación de un nacionalismo que promueva el gobierno de la nación y situé a la federación por encima de los Estados.

constituyentes. La institucionalización *dualista* de los poderes del Estado Federal por lo tanto no era suficiente.

### I.1.2 Definición de Federalismo

El diccionario de la Real Academia de Lengua Española define al federalismo como “(Del federal) Espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados”.<sup>22</sup> Federal lo define así “del lat. *Foedus-ěris*, pacto, alianza. Adj. federalista”.<sup>23</sup> La acción para constituir una federación es la acción de federar que según el Diccionario Crítico Etimológico es “tomado del lat. *Foederare* «unir por medio de la alianza», derivado de *foedus*, *-ěris*, «tratado, pacto, alianza»”,<sup>24</sup> el cual tiene las siguientes derivaciones federación, federalismo, federalista, federativo.

La federación es entonces, “la acción de federar.// Entidad, organismo o Estado que resulta de dicha acción.// Estado federal, poder central del mismo”.<sup>25</sup> De igual modo, es definida por María Molliner como “la acción de federarse. 2 Asociación de países que tienen en común una autoridad superior y ciertos servicios y funciones- Confederación”.<sup>26</sup>

Con el conocimiento de lo que se ha definido como federación es importante, ahora conocer el desarrollo y aplicación del federalismo, aspecto que se aborda en el siguiente capítulo.

### I.1.3 Características del Estado Federal

En la federación moderna encontramos una premisa que motiva a los Estados a permanecer unidos, “la unidad fortalece al conjunto asociado porque se basa en la concentración de las partes”, cada parte conserva las particularidades que lo identifican con sus respectivas sociedades y la representación democrática de las partes instituye sistemas representativos en los dos niveles del Estado. La federación una vez instituida

---

<sup>22</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Vigésima Segunda ed. 2001. Tomo a/g. p. 252.

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> Damaso, Alonso (dir.). *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico*. Editorial Gredos. Madrid. 1991. Volumen I. p. 623.

<sup>25</sup> Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para Juristas*. Editorial Porrúa. México. 2008. Tomo I. p. 164.

<sup>26</sup> Molliner, María. *Diccionario del Uso del Español*. Editorial Gredos. Tomo a-I. Madrid. 2007. p. 1345.

descansa en una única soberanía y una misma ciudadanía.<sup>27</sup> El ciudadano goza de sus derechos en dos ámbitos diferentes en el estatal y el federal.

El Estado federal se caracteriza por:

- 1) Es una unión de Estados independientes que crean un nuevo Estado y un gobierno compartido, el ejercicio del poder público se rige por la constitución federal escrita<sup>28</sup> “que especifica la división del poder y las garantías de que sus atribuciones no les podrán ser arrebatadas a los gobiernos generales y regionales”,<sup>29</sup> las partes federadas pasan a integrar un nuevo Estado, por lo tanto pierden el derecho de autodeterminación;
- 2) Una legislatura bicameral en la que una cámara representa al pueblo en general y la otra a las entidades o regiones que componen la federación;
- 3) Es un gobierno descentralizado,<sup>30</sup> la participación de los gobiernos regionales en la federación es mayor en comparación con la que disfrutaban los gobiernos regionales en Estados unitarios;
- 4) El Estado federal posee dos tipos de órdenes jurídicos, el orden jurídico federal que rigen todo el territorio integra la federación, son creadas por el congreso federal y un orden jurídico local que rigen a los Estados federados en su interior creadas por sus congresos locales. Los Estados federados podrán modificar su Constitución de manera autónoma;
- 5) Exige la conformidad por mayoría cualificada de los Estados para la reforma del pacto federal (Constitución);
- 6) La federación exige la construcción de una sola soberanía, es decir, que las partes renuncian a esa soberanía que ostentaban cuando eran Estados independientes;
- 7) Existe un gobierno en los tres niveles, el federal, el estatal y el municipal, con facultades delimitadas por la Constitución;

---

<sup>27</sup> Piqueras, José Antonio. *Op Cit.* p. 48. (Nota núm. 1).

<sup>28</sup> La *Constitución federal*, como norma escrita y fundamental establece la organización dualista del *nuevo Estado*, con la pluralidad de gobiernos y la distribución de competencias correspondientes.// Caminal, Miquel. *Op Cit.* p. 162 (Nota núm. 10).

<sup>29</sup> *Ibidem.* p. 137.

<sup>30</sup> La descentralización consiste en el traspaso del poder y la toma de decisiones hacia núcleos periféricos de una organización. Supone transferir el poder de un gobierno central hacia autoridades que no le están jerárquicamente subordinadas. Valle Pérez Elizabeth. “Federalismo Fiscal: Gobiernos Centralizados y Descentralizados”.// Camargo González Ismael (coord.). *Grandes Temas del Federalismo Fiscal*. Editorial Flores Editor y Distribuidor. México. 2013. p. 105.

- 8) La personalidad de la federación es única “ejerce un dominio directo sobre los súbitos de los países integrantes y sus organismos oficiales; esta circunstancia se manifiesta particularmente en la legislación”;<sup>31</sup>
- 9) Aunque es necesaria la unión de la diversidad entre los Estados esta no debe de ser en un grado excesivo; si se quiere que el federalismo funcione de manera armónica es necesario un grado de semejanza entre los Estados que predominen sobre las diferencias;
- 10) Es necesaria la existencia de una autoridad judicial que resuelva los conflictos de competencia que se den entre los dos niveles de gobierno, en forma de Corte Suprema, Tribunal Constitucional;
- 11) Otra característica del Estado federal, es el hecho de que en su territorio hay unidad monetaria, económica y comercial.

#### I.1.4 Principios del Federalismo Mexicano

La idea central de federalismo radica en la existencia de una división territorial del Estado en entidades federativas con sus respectivos ámbitos de competencia, es decir, que cuentan con su propia constitución, legislación e instituciones de gobierno, en donde cada Estado o poder actúa conforme a lo establecido en la Constitución federal.

Los principios generales y normas a que está sujeto el poder central están expresados en la Constitución federal.

##### I.1.4.1 Principio de la Supremacía Constitucional como Esencial Fundamento de todo Estado Federal

Los Estados federales tienen como fundamento la *Supremacía Constitucional*, es decir, “la totalidad del ordenamiento jurídico nacional está supeditado a lo establecido por la Constitución federal”.<sup>32</sup> La Supremacía Constitucional establece la eficacia del sistema. Sin ella, los poderes de la unión y los Estados podrían invadirse en sus ámbitos de competencia, propiciando un caos y por consiguiente, el fracaso de la federación.

---

<sup>31</sup> Armenta López, Leonel Alejandro. *Op Cit.* p. 18. (Nota núm. 3).

<sup>32</sup> Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal.* 2da. ed. Baranda, Lucía (trad.). Editorial Porrúa. México. 2004. p. 20.

#### I.1.4.2 Principio de Participación de los Estados Miembros en el Ejercicio del Poder General del Estado Federal

Este principio se halla sustentado en el hecho de que todas las entidades federadas que integran el Estado federal, colaboran en las decisiones nacionales que toma el poder central de ese Estado, por medio de la representación política de los ciudadanos y entidades federativas recaídas en el Poder Legislativo federal, esta institución en la mayoría de los Estados federales se encuentra depositada en dos cámaras, en México es ejercido a través del Congreso de la Unión, que a su vez se encuentra dividido en Cámara de Senadores y Cámara de Diputados; “el poder legislativo históricamente era el único, en principio, se le depositaba la soberanía del pueblo”.<sup>33</sup> La integración de las Cámaras varía según cada caso.

Cualquier reforma a la Constitución federal, debe realizarse con la aprobación por parte de los Estados federados, a través de las legislaturas estatales quienes son encargadas de aprobar los proyectos de modificación al pacto federal, cabe destacar que el hecho de pertenecer al Estado federal implica que aún no estando de acuerdo con alguna modificación si es aprobada por la mayoría de los Estados que lo integran este debe de sujetarse a dichas reformas.

#### I.1.4.3 Principio de Regionalismo

Se refiere al ejercicio de la autonomía de los Estados, es decir, a la capacidad de designarse sus propios órganos de gobierno, tanto administrativos, como legislativos y judiciales. Al organizarse de la manera en que mejor les convenga, tienen como único límite los principios establecidos en la Constitución.<sup>34</sup>

La autonomía legislativa, permite a los Estados dictarse leyes de acuerdo a sus características propias, y participan directamente en los actos nacionales del gobierno por medio de las reformas a la Constitución y la integración del legislativo federal.

---

<sup>33</sup> Armenta López, Leonel Alejandro. *Op Cit.* p. 29. (Nota núm. 3).

<sup>34</sup> López Bentancourt, Eduardo. *El Antifederalismo de Carlos María Bustamante*. Editorial Porrúa. México. 2003. p. 82.

### I.1.5 Objetivos del Federalismo

Aunque existe circunstancias particulares en cada proceso de conformación del federalismo, Canadá y su biculturalismo originario, anglófono y francófono; Estados Unidos y su voluntad de crear un interés común superior a los intereses particulares de los estados, de formar una nación común, etc.

Todos estos procesos coinciden en su voluntad de crear una unión, sea cual sea el punto de partida. Según José Antonio Piqueras,<sup>35</sup> existen tres razones u objetivos por los cuales los Estados nacionales deciden unirse en una federación. Es posible que la conformación de una federación puedan coincidir uno o más de los siguientes objetivos que a continuación enumero:

El primer objetivo, se refiere “la federación proporcionaba la fortaleza precisa en la defensa de los intereses comunes ante los desafíos externos, desde a expansión de la república mediante la conquista de nuevos territorios a la amenaza de potencias extranjeras”.<sup>36</sup> Estados Unidos es un ejemplo su proceso de unificación persiguió la protección mediante la unión de los británicos que quedaban en el norte y su expansión hacia el oeste. Este proceso parte de la pluralidad hacia la unidad federal.

El segundo objetivo, que persiguen los Estados mediante la unión es “la federación era un instrumento para resolver las rivalidades periferia-centro, interregionales o étnicas heredadas del anterior estado centralizado de cosas”.<sup>37</sup> Dentro de este, según el autor se encuentran varias repúblicas iberoamericanas, la Unión Soviética, entre otros. También es posible que se imponga la unión federal.

El tercer objetivo, “la federación hacía viable una nueva entidad independiente, en circunstancias de gran extensión y reducido número de habitantes, o al estar integrada por provincias muy dispares entre sí que fueron unidas siguiendo criterios de convivencia política”.<sup>38</sup> Se encuentran dentro de este la federación de Canadá, Australia y la India. La permanencia de la unidad se hace compatible con la pluralidad federal.

---

<sup>35</sup> Piqueras, José Antonio. *Op Cit.* pp. 41, 42. (Nota núm. 1).

<sup>36</sup> *Ídem.*

<sup>37</sup> *Ídem.*

<sup>38</sup> *Ídem.*

Miquel Caminal, enumera los objetivos de toda federación, siguiendo al autor, la federación garantiza mayor seguridad y estabilidad; mayores expectativas de crecimiento y desarrollo económico gracias a la ampliación del mercado y coordinación de la economía y finalmente, la consolidación de estos mediante la *unidad nacional*, que forma en los ciudadanos valores y características comunes y crea una cultura compartida en los ciudadanos, que facilita la interacción económica, la movilidad y la división del trabajo, hacia el Estado federal.<sup>39</sup>

## I.2 La Autonomía de los Estados, Elemento Esencial en la Federación.

### I.2.1 Concepto de Autonomía

La elaboración teórica de la autonomía, parte del hombre, por ello es necesaria la comprensión de la autonomía desde esta concepción; para posteriormente analizar la aplicación de este concepto en los Estados y la manera en como se materializa la libertad de los Estados en México.

### I.2.2 La Concepción de Autonomía desde la Perspectiva Humana

Autonomía proviene del griego, se compone de dos términos: autos, que significa *por sí mismo*, o también *lo propio*; *por sí solo*,<sup>40</sup> y *nomos*, que por su parte, significa ley, regla, voluntad o autoridad moral; autonomía se refiere a la capacidad de determinarse conforme a su ley propia.

La autonomía puede comprenderse desde dos dimensiones: a través de una perspectiva fundada en la persona y otra en la comunidad o colectividad.

Primeramente desarrollare el concepto de autonomía fundada en la persona; partiendo del siglo XVIII momento en que la Ilustración marca un cambio de paradigma dentro de

---

<sup>39</sup> Los prerequisites para que el federalismo sirva al objetivo de la creación y estabilidad de las federaciones nacionales son: a) mayor seguridad dentro de la unión para todas las partes federadas; b) mayores expectativas de crecimiento y desarrollo económicos dentro de la unión federal que fuera de ella; c) mantenimiento del autogobierno de los miembros federados como contrapeso y medio de defensa de los propios intereses ante los miembros y ante el conjunto de la unión federal. A estas les precede la *unión nacional*.// Caminal, Miquel. *Op Cit.* pp. 160, 161. (Nota núm. 10).

<sup>40</sup> Corominas, Joan. *Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana*. Editorial Gredos. Madrid. 1976. Vol. I.

occidente se fortalece la proclamación de respeto hacia la libertad del hombre con el concepto central de autonomía como facultad inherente a la persona. La Ilustración fue un movimiento político y filosófico nacido en Europa “se entiende [...] como un movimiento que tuvo su base la confianza en la razón y en el progreso de la humanidad mediante el desarrollo de la ciencia y de la técnica, al mismo tiempo que pregonó la tolerancia, la existencia de derechos naturales e inalienables del hombre y la lucha contra toda clase de supersticiones”.<sup>41</sup>

La cultura avanza hacia una universalización, todo lo aceptable culturalmente es lo aprobado por las culturas dominantes de occidente, mediante universalismos que se sobreponen a todas las culturas dominadas. La racionalidad humana que propone el mundo occidental se desarrolle bajo el “etnocentrismo” “consiste en el hecho de elevar, indebidamente la categoría de universales los valores de la sociedad a la que pertenezco”<sup>42</sup> que son las sociedades europeas (imponiendo un modelo eurocéntrico) “la fe, en una jerarquía rígida de valores en cuya cumbre se sitúa la civilización europea”.<sup>43</sup>

Se establecen los universalismos bajo los cuales se regirán las sociedades colonizadas, y como el movimiento de la ilustración incluye solo al hombre, las ideologías se desarrollan a partir de una ética “antropocéntrica”, esto es:

“adscribe status moral exclusivamente a los seres humanos y a sus intereses y los considera superiores a los de los animales o a los de la naturaleza [...] las preguntas morales en general solo implican a seres humanos en relación con otros seres humanos [...] nada tiene sentido, nada tiene un fin sin que el hombre otorgue un valor a una cosa o un ser viviente. Somos también nosotros, los humanos, quienes establecemos derechos y obligaciones”.<sup>44</sup>

El único que otorga nombre a lo que le rodea y reconoce a los otros seres vivos es el hombre; dependiendo de nuestro criterio y excluyendo en un inicio a otros hombres (como lo eran los negros en la Ilustración) arrojan consecuencias nefastas que están vigentes en la actualidad, los europeos juzgaron según sus hábitos, dejando fuera a todo lo diferente. Este pensamiento “se expande progresivamente, la sociedad industrial se

---

<sup>41</sup> Lefranc Weegan, Federico César. *Sobre la Dignidad Humana. Los Tribunales, la filosofía, la experiencia atroz*. Editorial Ubijus. México. 2011. p. 88.

<sup>42</sup> Todorov, Tzvetan. *Nosotros y los Otros*. Mur Ubasart Martí (trad.). Editorial Siglo XXI. México. 1991. p.21.

<sup>43</sup> *Ibidem*. p.126.

<sup>44</sup> Kwiatkowska, Teresa e Issa, Jorge (comp.). *Los Caminos de la Ética Ambiental una Antología de Textos Contemporáneos*. Editorial Plaza y Valdés Editores. México. 2011. p. 163.

convierte en la ciencia a secas, el ideal democrático y los derechos del hombre se pueden invocar en los cuatro puntos cardinales del planeta”.<sup>45</sup>

El origen de los males esta dentro de las estructuras sociales que hasta entonces se encontraban fundadas en el miedo y la explotación, la desigualdad social, el fanatismo religioso y el despotismo monárquico sembraron la incredulidad en quienes cuestionaron todo lo que se había construido en relación al derecho divino de los reyes, los fueros del clero y la nobleza y autoridad de la religión, permitió reformar el pensamiento político imperante en la época, el cual paso a estar fundado en la razón, la religión es desplazada por la ciencia.

La perspectiva que tiene como centro a la persona fue desarrollada por Immanuel Kant, en este sentido la autonomía no puede entenderse sin la persona y la expresión de su libre voluntad. El Diccionario de Filosofía de Nicola Abbagnano lo conceptualiza de la siguiente manera:

Término introducido por Kant para designar la independencia de la voluntad de todo deseo u objeto de deseo, y su capacidad de determinarse conforme a una ley propia, que es la razón [...] “La ley moral no expresa más que la A. de la razón pura práctica, o sea de la libertad” [...] En virtud de tal la A. “Todo ser racional debe de considerarse como fundador de una legislación universal”.<sup>46</sup>

Kant introduce el término de autonomía en contraposición de heteronomía, dándole un papel primordial en la vida social como fundamento de la dignidad humana “la autonomía es, pues, el fundamento de la dignidad de la naturaleza humana y de toda naturaleza racional”,<sup>47</sup> es la voluntad de auto-legislarse, es decir, de no someterse a una ley exterior, sino a la propia ley que es la ley moral, el ser humano debe de considerarse a sí mismo como un fin y no como un medio, teniéndose como fin la convivencia entre personas se dará de manera racional y el cumplimiento del deber será autónomo; la ley moral consiste en el marco de referencia de toda acción “El ser humano, en tanto que es un ser racional, es una voluntad autónoma, puesto que está en capacidad de darse su propia ley moral, ley que puede considerarse como objetiva”.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Todorov, Tzvetan. *Op Cit.* p. 95. (Nota núm. 42).

<sup>46</sup> Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía.* 2da. ed. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1974. p. 116.

<sup>47</sup> Kant, Immanuel. *Crítica de la Razón Pura Práctica.* García Moreno A. (trad.). Editorial Nacional. 1955. p.46.

<sup>48</sup> Moreno Uran, Manuel *et al.* “El Concepto de Autonomía en la Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres de I. Kant”. *Cuadrantephi Revista de Estudiantes de Filosofía.* Colombia. Núm. 17. Junio-Diciembre 2008. p.13. <http://www.javeriana.edu.co/cuadrantephi/pdfs/N.17/4.%20Kant.pdf> (20 de noviembre 2015).

Federico C. Lefranc Weegan, realiza un análisis respecto al ejercicio de la autonomía, en relación a la concepción kantiana de la misma y la razón; la razón es producto de la moralidad, por lo tanto el ejercicio de las acciones, deberán estar sujetas a la razón; las cuales siempre serán consecuencia de los juicios morales; y por lo tanto, la moralidad será toda acción de legislación, “esta idea expresa el *principio de la autonomía de la voluntad*”. Expongo a continuación, la manera en que concibe el concepto de ser racional:

El concepto de ser racional, que para enjuiciarse a sí mismo y sus acciones tiene que considerarse como universalmente legislador mediante todas las máximas de su voluntad; conduce al reino de los fines. Entendiendo por reino de los fines el enlace sistemático de distintos seres racionales por leyes comunes.<sup>49</sup>

Y como diría Kant “la autonomía de la voluntad es el único, principio de todas las leyes morales y de todos los deberes conformes con ella”,<sup>50</sup> la voluntad es expresión de la autonomía, la cual no debe ser coartada por factores externos a ella, si no solamente por los juicios morales que deben estar aceptados por la comunidad en la que se desarrolla el individuo.

David Chacón Hernández se refiere a este tipo de autonomía:

...es un supuesto para los individuos pero no para las asociaciones [...] en esa tesitura, [...] es un *a priori* interno, y no necesariamente es un *a priori* externo; es un supuesto que el concepto de persona debe de traer consigo mismo aún cuando por razones políticas o económicas, no pueda operar esa característica. En las relaciones hacia los demás, la autonomía hay que mostrarla y demostrarla y no simplemente suponerlas. Hacia el interior, los componentes mismos se sabe cómo se estructura y para qué.<sup>51</sup>

Autonomía, es un atributo inherente al hombre, un derecho cuyo origen se encuentra en la filosofía humanista que permitió el desarrollo de doctrinas como el egocentrismo, el nacionalismo, el racismo y el exotismo. El egocentrismo presenta al hombre como autosuficiente “al individuo se le caracterizó ‘como un sujeto que se le libera de la tutela de autoridad de los poderes tradicionales y que se atreve a pensar, a legislar, a gozar y a crear por sí mismo, libremente, sin más restricciones que las que surgen del necesario pero problemático respeto entre los sujetos libres’ [...] racionalidad e independencia son los ejes que estructuran la concepción kantiana de la autonomía personal”.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Lefranc Weegan, Federico César. *Op Cit.* pp. 96, 97. (Nota 41).

<sup>50</sup> Kant Immanuel. *Op Cit.* p. 170. (Nota núm. 47).

<sup>51</sup> Chacón Hernández, David. *Democracia, Nación y Autonomía Étnica el Derecho la Fundamental de los Pueblos Indígenas*. Editorial Porrúa. México. 2009. p. 177,178.

<sup>52</sup> Lefranc Weegan, Federico César. *Op Cit.* p. 90. (Nota núm. 41).

### 1.2.3 Concepto de Autonomía de los Estados

Los griegos en la antigüedad, se referían con este término (*autonomi*) a los pueblos que se gobernaban con sus propias leyes y sin estar sometidos a un poder extranjero. Más tarde este adjetivo fue dado por los romanos a “las ciudades que tenían el derecho de votar sus leyes por sí mismas y a elegir sus magistrados, facultad que se consideraba un gran privilegio y alta distinción”.<sup>53</sup>

La autonomía transportada al ámbito colectivo se refiere a la facultad de los pueblos de dictarse libremente sus leyes y a establecer su forma de organización política, atendiendo a sus condiciones culturales, políticas, económicas y sociales, siempre procurando el bienestar común.

David Chacón Hernández conceptualiza a la autonomía como

La creación política y un tanto artificial de una institución produce que la autonomía sea creada por un organismo jerárquicamente superior, de alguna forma, la creación espontánea y natural, incluso de asociaciones que anteceden a una organización política deben ser autónomas, aunque jurídicamente no lo sean. Por todo ello digamos que la autonomía es una condición jurídica que reconoce *juris tantum* a instituciones, organizaciones [...] a partir de un fundamento jurídico superior del que forman parte orgánicamente [...] lo que quiere decir que la autonomía va implícita en la soberanía y la independencia de un país [...] La autonomía no puede ser una forma de soberanía, sino una capacidad más reducida para emitir normas que rigen un ámbito más estrecho del que rige el Estado.<sup>54</sup>

La autonomía al ser reconocida por la Constitución Política a la cual se encuentran subordinados los Estados, cambia en cada Estado dependiendo de sus condiciones culturales, económicas, políticas y sociales, la manera en que esta se materializa es diferente en cada país. El que un Estado sea autónomo significa: tener la capacidad de darse sus propias leyes atendiendo a sus características, de contar con organización política propia, de formar instituciones que ayuden a una mejora de sus ciudadanos, entre otras.

---

<sup>53</sup> Chacón Hernández, David. *Op Cit.* p. 177. (Nota núm. 51).

<sup>54</sup> *Ibidem.* p.178.

Europa colonizó<sup>55</sup> subyugando a los dueños originarios otorgándoles una categoría inferior señalándolos como barbaros<sup>56</sup> o salvajes (o sea, privados de razón) en un sentido negativo,<sup>57</sup> desconociendo la unidad de la especie humana, los colonizadores utilizaron argumentos que justificaran su comportamiento presentándose como una cultura superior hacia los habitantes de los pueblos conquistados; el pensamiento imperante en el siglo XVIII era de superioridad de la raza conquistadora,<sup>58</sup> saber hasta dónde nos encontramos con una identidad y donde comienza otra, es el debate que origina la doctrina de las razas.<sup>59</sup> El siguiente pasaje refleja el pensamiento de la época:

Los enemigos, aquí, son los intelectuales imbuidos del espíritu de las Luces; las causas de ello es su fe en la unidad del género humano. Lo que es preciso combatir es “el espíritu humanitario”, que tiene la pretensión insensata de la unidad y la inmovilidad del mundo. Estos intelectuales “creen civilizarnos”, sirviéndose de una noción abstracta de civilización.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> En los orígenes de la modernidad por lo tanto está, como acto fundante, un genocidio; el genocidio quizá más grave de toda la historia, ampliamente enmascarado y ocultado por la conciencia europea, quizá porque representa su fondo oscuro y criminoso. En el espacio de medio siglo, casi el noventa por ciento de los indios fueron exterminados; de los ochenta millones – un quinto de la humanidad- que eran hasta el momento del «descubrimiento», ellos fueron reducidos a diez millones a mediados del siglo XVI. Este genocidio, junto al sistema de dominación del cual fue producto [...] fue legitimado por la religión y el derecho, gracias a la intervención de un paradigma de legitimación específicamente moderno, basado en el encubrimiento de los intereses de los conquistadores detrás de los «valores occidentales», como en primer el del mercado, proclamados como universales: la misión de evangelización antes, el *ius communicationis* y el *ius commercii* después – [...] la «misión de civilización» durante la época colonial hasta le actual mundialización.// Bergalli, Roberto (comp.). *Soberanía: un Principio que se Derrumba, Aspectos metodológicos y jurídico o-políticos*. Editorial Paídos. Barcelona. 1996. p. 145.

<sup>56</sup> Es aquello que resulta degradante y cruel.// Todorov, Tzvetan. *Op Cit.* p. 62. (Nota núm. 42).

<sup>57</sup> En el grado más bajo de la civilización, los hombres se aproximan, según Buffon [...] a los animales. Los australianos son “aquellos que entre todos los humanos se aproximan a los brutos”. Lugar que a veces se disputa el indio americano, que “en sí mismo no es más que un animal en primer orden” [...]. Los asiáticos tienen los “ojos pequeños, como de puerco” [...]. Con sólo que para el blanco y el negro no hubiera posibilidad de “producir juntos, [...] habría dos especies bien distintas; el negro sería el hombre lo que el asno al caballo; o mejor, si el blanco fuese el hombre, el negro no sería ya hombre, sino un animal aparte, como el mono” [...]. “Los negros y las negras transportados a países más fríos, siguen produciendo animales de su especie”.// *Ibidem*. pp.126, 127.

<sup>58</sup> Inicia el debate respecto al tratamiento que debía darse a los seres conquistados “saber si formábamos una sola especie o varias [...] (este debate se formulaba en términos de monogénesis y poligénesis); y suponiendo que sea una sola, cuál es el alcance de las diferencias entre grupos humanos”.// *Ibidem*. p. 21.

<sup>59</sup> La palabra “racismo”, es su acepción común, designa dos dominios muy distintos de la realidad: se trata, por un lado, de un *comportamiento*, que la mayoría de las veces está constituido por odio y menosprecio con respecto a personas que poseen características físicas bien definidas y distintas a las nuestra; y por el otro, de una *ideología*, de una doctrina concerniente a las razas humanas [...] el racismo es un movimiento de ideas nacido en Europa occidental y cuyo periodo más importante va desde mediados del Siglo XVIII hasta mediados del Siglo XX.// *Ibidem*. pp.115, 116.

<sup>60</sup> *Ibidem*. p.80.

Gracias a la capacidad de Europa de conquistar a numerosos pueblos en diferentes continentes gozaba de un lugar privilegiado respecto a distribución de la riqueza, las potencias colonizadoras poseían gran riqueza territorial, el territorio de sus Estados más el de las colonias conquistadas por ellos (la superficie total de los territorios conquistados era mucho mayor que la de sus propios Estados); el crecimiento económico produjo nuevas formas de desigualdades sociales y de la dinámica de distribución de la riqueza empleo una lógica que parece estar vigente aún en nuestros días en la siguiente regla “la riqueza se acumula arriba, los riesgos abajo”,<sup>61</sup> las grandes potencias del S. XVIII, acumularon las riquezas y los países colonizados los males, a excepción de Estados Unidos que logro colocarse como potencia a nivel mundial, estableciendo la clasificación entre países pobres y ricos que persiste en la actualidad.

En el ámbito político Charles Louis de Secondat, señor de Bréde y barón de Montesquieu escribe “Del Espíritu de las Leyes”, obra publicada en 1750 en la que establece los principios sobre los cuales descansan las formas de gobierno, la monarquía, la república y el despotismo; valora la igualdad de las personas como principio fundamental para el buen funcionamiento del gobierno, concibe a la república como mejor forma de gobierno “la virtud [...] es el amor a la república [...] el amor a la república, en una democracia, es el amor a la democracia; el amor a la democracia es el amor a la igualdad. Amar la democracia es también amar la frugalidad. Teniendo todos el mismo bienestar y las mismas ventajas, deben gozar todos de los mismos placeres y abrigar las mismas esperanzas”,<sup>62</sup> vivir en democracia significa la búsqueda de la igualdad. La Constitución estadounidense, aplica los principios contenidos en esta obra en la organización del ejercicio del poder público dando origen al federalismo, cuyo funcionamiento se ejerce a través de la Autonomía de los Estados y por otra parte se establecen los derechos del hombre fundados en el respeto a la vida, la libertad y a la propiedad privada de los ciudadanos, al mismo tiempo pregona a la libertad como valor supremo para la búsqueda de la felicidad y vehículo para lograr la igualdad.

Por otro lado, la revolución francesa que marca el inicio de la era contemporánea, al dejar atrás el reconocimiento del monarca como titular del Estado justificado por las doctrinas que se apoyan en el derecho divino “las leyes dejaron de ser un resultado del

---

<sup>61</sup> Beck, Ulrich. *Políticas Ecológicas en la Edad del Riesgo. Antídotos. La Irresponsabilidad Organizada*. Steinmetz, Martin (trad.). Editorial El Roure. Barcelona. 1998. p. 250.

<sup>62</sup> Secondant, Charles Luois. *Del Espíritu de las Leyes*. Grupo Editorial Éxodo. México. 2009. pp. 81, 82.

derecho natural y de las condiciones físicas, sociales e históricas de una nación”,<sup>63</sup> la sociedad francesa se reconoce a sí misma como única fuente de poder público, es propietaria de la soberanía nacional, organiza el ejercicio del poder público por medio de la separación de poder y reconoce la igualdad de los ciudadanos ante la ley; son principios sobre los cuales descansa la creación del Estado nacional contemporáneo y que pone en primer plano al hombre; principios que son retomados de la obra de Montesquieu.

### I.2.3.1 Concepción de Autonomía Según el Derecho Internacional Contemporáneo

#### I.2.3.1.1 Carta de las Naciones Unidas

Después de la culminación de la Segunda Guerra Mundial y ante el evidente riesgo de autodestrucción de la humanidad,<sup>64</sup> se toma conciencia de que formamos parte de una comunidad humana única, se crea la Organización de las Naciones Unidas para cumplir con el objetivo de mantener la paz y la seguridad a escala mundial, el 26 de junio de 1945, en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la organización internacional se firma el primer instrumento jurídico que da nacimiento al derecho internacional contemporáneo la “Carta de las Naciones Unidas” que entra en vigor el 24 de octubre del mismo año.

En la Carta de las Naciones Unidas se recogen los principios internacionales sobre los cuales debe descansar este derecho internacional<sup>65</sup> define las responsabilidades de los Estados en sus relaciones entre ellos y el trato de los individuos dentro de las

---

<sup>63</sup> Todorov, Tzvetan. *Op Cit.* p. 44. (Nota núm. 42).

<sup>64</sup> En el siglo XX, la tecnología militar se volvió más destructiva, más precisa y más fácil de conseguir. La guerra simétrica, la que enfrenta a dos rivales armados de modo similar, sencillamente se ha tornado más destructiva para ser librada. Cabe entender la importancia de la disuasión nuclear en el periodo posterior de la Segunda Guerra Mundial como metáfora de la capacidad de destrucción de la guerra en general.// Kaldor Mary. *El Poder y la Fuerza, la Seguridad de la Población Civil en un Mundo Global*. Editorial Tus Quets. México. 2011. pp. 242, 243.

<sup>65</sup> Es el conjunto de los acuerdos de los sujetos de Derecho Internacional de normas jurídicas, que determinan sus derechos y obligaciones, que regulan las relaciones políticas, económicas, jurídicas y otras relaciones entre ellos en su desarrollo y en el proceso de formación no excluyendo en determinados casos la aplicación de la coacción individual o colectivamente por acuerdo mutuo de las partes, según lo establecido en el Artículo 51 de la Carta de la ONU.// Victoria de la Rosa Silvano. “La Noción de Derecho Interior (Nacional), en la Doctrina Mexicana, Otros Países en América Latina y la URSS”. En Victoria de la Rosa Silvano *et al. Estudios Fundamentales en la Enseñanza de las Relaciones Internacionales*. Editorial Plaza y Valdés Editores. México. 2012. p. 51.

fronteras estatales (su competencia comprende problemas de carácter internacional, derechos humanos, el desarme, el delito internacional, los refugiados, las migraciones, el uso de la fuerza y la conducta durante la guerra).

Las relaciones entre los Estados deberán desarrollarse de manera amistosa y mediante la cooperación, a través de la promoción del derecho internacional; en el preámbulo de la Carta se establecen los fines por los cuales fue suscrita:

- Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles;
- A reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de los derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas;
- A crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia u el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes de derecho internacional;
- A promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad.<sup>66</sup>

El artículo segundo de la Carta establece los principios sobre el cual se sujetaran el actuar de la Organización el primer principio se refiere al reconocimiento de la soberanía “1. La Organización esta basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”.<sup>67</sup> El principio de igualdad soberana es un principio constitutivo del derecho internacional vigente, los Estados son los autores del derecho internacional y solo puede ser modificado con la voluntad de estos.

En base al reconocimiento de la soberanía de los Estados a nivel internacional, el derecho internacional se refiere a la autonomía como la facultad de los Estados a darse su propia forma de gobierno, eso se deduce del Capítulo XI: Declaración Relativa a Territorios No Autónomos.

Artículo 73. Los miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios estén por encima de todo, aceptan como encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios...<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> *Carta de las Naciones Unidas*. Organización de las Naciones Unidas. [www.un.org](http://www.un.org)

<sup>67</sup> *Ibídem*. Art. 2.

<sup>68</sup> *Ibídem*. Artículo 73.

La Autonomía queda limitada a la potestad de un pueblo de darse a sí mismo su propia forma de gobierno, la soberanía es un concepto más amplio “está apelando a una autoridad originaria y universal de que gozan los Estados, independientes unos de otros pero iguales en derechos, sujetos inmediatos de derecho internacional”<sup>69</sup> se refiere además del poder de los Estados a darse así mismos su propia forma de gobierno, en las relaciones exteriores la no sumisión hacia otros Estados.

#### I.2.3.1.2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Ambos entran en vigor en 1976, el primero el 3 de enero y el segundo el 23 de marzo de 1976; conforme a los principios contemplados en la Carta de las Naciones Unidas (de libertad, justicia y paz) buscan la protección de las libertades civiles y económicas del ser humano, el Estado se convierte en el responsable de crear condiciones para que este pueda disfrutar, además, de sus derechos económicos, sociales y culturales. Al igual que la Carta de las Naciones Unidas, uno y otro tienen como objetivo garantizar que los humanos gocen de libertad.

El derecho a la libre determinación de los pueblos, aparece como garante de la libertad de cualquier pueblo sobre su decisión de elegir su estatus político, es decir, decidir su forma de gobierno; la comunidad internacional al suscribirlos se compromete al reconocimiento de la forma de gobierno que cada pueblo determine. El artículo 1 de ambos, establece:

- 1.- Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
- 2.- Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
- 3.- Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este

---

<sup>69</sup> Hillgruber Christian. “Soberanía- La Defensa de un Concepto Jurídico”. *Revista para el Análisis del Derecho*. Barcelona. Núm. Indret 1/2009. Febrero 2009. p.20.

derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>70</sup>

La búsqueda del desarrollo económico, político y social, debe ser un objetivo en el establecimiento de su forma de gobierno, este derecho se convierte en una demanda de autonomía hacia el interior del Estado; es de esta manera como la autonomía de los pueblos indígenas) y los Estados se liga a este derecho, darse así mismos su propia forma de gobierno, tener la libertad en elegirla, ser respetados y reconocidos a nivel internacional.

### I.2.3.2 Concepto de Autonomía Según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

La Declaración fue aprobada el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, su fin es la protección hacia la diversidad cultural, el reconocimiento, respeto y tolerancia para los pueblos indígenas como parte del patrimonio común de la humanidad.<sup>71</sup>

Afirmando además que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o individuos o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas.<sup>72</sup>

La era de la modernidad, había sido manchada por los prejuicios y la intolerancia hacia los otros, hacia la diferencia, hacia lo diverso; era necesario terminar con aquellas doctrinas y estudios científicos que enmarcaran la superioridad genética de determinadas culturas; un ejemplo lo encontramos en “el Holocausto”, que fue un acontecimiento estrechamente relacionado con la modernidad.

---

<sup>70</sup> *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Organización de las Naciones Unidas. [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) (consultado 10 de julio 2016). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Organización de las Naciones Unidas. [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) (consultado el 10 de julio de 2016).

<sup>71</sup> En su conjunto subyace la existencia de intereses comunes y superiores que sobrepasan los objetivos particulares e inmediatos de los Estados. la idea de interés común lleva a la comprensión de que, con independencia de los intereses propios de cada nación, todos concurren en torno a ciertos fines compartidos que suelen tener que ver con aspectos que se derivan de su entorno común.// Tello Moreno, Luisa Fernanda. *El Derecho al Patrimonio Común de la Humanidad: Origen del Derecho de Acceso al Patrimonio Cultural y su Disfrute*. Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. México. 2012. p. 16.

<sup>72</sup> *Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Editorial Organización de las Naciones Unidas. 2007. p.2. en [www.un.org](http://www.un.org)

El Holocausto se gestó y se puso en práctica en nuestra sociedad moderna y racional, en una fase avanzada de nuestra civilización y en momento culminante de nuestra cultura, y por esta razón, es un problema de esa sociedad, de esa civilización y de esa cultura.

[...] características de las nuevas condiciones de la modernización, el hundimiento del orden tradicional, del afianzamiento de los Estados nacionales modernos, de los vínculos entre algunos elementos de la civilización moderna (el más importante de todos, la función de la retórica científica en la legitimación de las ambiciones de ingeniería social), del nacimiento de racismo como forma de antagonismo comunal y de la asociación entre el racismo y los proyectos genocidas.<sup>73</sup>

Las disposiciones establecidas en la declaración deben ser interpretadas de acuerdo a los principios de "justicia, la democracia, el respeto a los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y la buena fe".<sup>74</sup> En base a ellos, los pueblos indígenas como organización social única dentro del Estado nación deben de gozar del derecho de reconocimiento al darse a sí mismos su propia forma de gobierno, la cual no debe de estar sustentada en la asimilación cultural del Estado (Estados) al cual (cuales) pertenecen, sino en su riqueza cultural, y este, al mismo tiempo, tiene la obligación de respetar y garantizar la preservación de las comunidades indígenas y promover su desarrollo político, económico, social y cultura.

La Declaración garantiza a los indígenas y a los pueblos indígenas el derecho a disfrutar de los derechos humanos y las libertades reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos<sup>75</sup>

Esta Declaración conceptualiza la Autonomía de los pueblos indígenas en su artículo cuarto, que tiene relación estrecha con el artículo tercero, que estipula su derecho a la libre determinación (determinar libremente su condición política persiguiendo el desarrollo económico, social y cultural); en consecuencia, gozan de autonomía, para decidir respecto a sus asuntos locales, y se les otorga la facultad de disponer de medios para financiar estas funciones, mantener y desarrollar sus instituciones político, económicos y sociales.

Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones

---

<sup>73</sup> Bauman, Zygmunt. *Modernidad y Holocausto*. Editorial Sequitur. Madrid. 1998. pp.14-18.

<sup>74</sup> *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Op Cit. p.15. (Nota núm. 72).

<sup>75</sup> *Ibidem*. p. 4.

relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.<sup>76</sup>

El reclamo de los pueblos indígenas a ser reconocidos y respetados como un grupo con identidad cultural o religiosa propia ha ocasionado que la interpretación de este derecho se haga en el sentido de que los Estados soberanos, están obligados al reconocimiento de estos pueblos, pudiendo coexistir dentro del mismo Estado una administración territorial compartida. Los pueblos indígenas cuentan con autonomía basada en lo territorial, la identidad cultural, sistemas de autoridad propios, sistema de gobierno propio y procesos propios en la toma de decisiones, por lo tanto, con instituciones propias de cada pueblo, que no solo procuren su desarrollo, sino que, procuren fortalecer su identidad, lengua y religión.

### I.2.3.3 Concepción de Autonomía según la Unión Europea

Para la construcción de la Unión Europea fue importante el reconocimiento de la Autonomía no solo de los Estados sino también de las comunidades o regiones, como sabemos, diferentes tipos de sistema de gobierno, conformaron un espacio económico común, entre ellos monarquías, republicas, Estados federales y Estados centrales, era necesario garantizar el cumplimiento de los diferentes pactos constitucionales sobre los cuales se sustentaron la creación de los mismos, a pesar de que convergieron en la dirección de ciertas políticas (económica y monetaria, cohesión económica social y territorial, agricultura y pesca, transporte, seguridad, etc.).

Es importante para el funcionamiento de la Unión Europea que las instituciones tengan en cuenta la realidad regional, no solo lo referente a la cohesión económica.

El reconocimiento indirecto de la autonomía regional (art. 4 apartado 2 TUE); el respeto a las realidades regionales en relación con la protección de los animales (art. 13 TFUE); el respeto de la diversidad regional en el ámbito cultura (art. 167 TFUE); el reconocimiento de la escala regional en materia de protección civil (art. 196 TFUE); del medio ambiente (art. 192 apartado 2 TFUE); así como la mención de ambos Tratados de principio de subsidiariedad (preámbulo TUE, art. 5.3 TUE, art. 69 TFUE, art. 352 apartado 2 TFUE, Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> *Ibidem.* p. 5.

<sup>77</sup> Muñoz Machado Santiago *et al.* *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea.* Editorial Universidad Complutense. Madrid. 2014. p.30.

### I.2.3.3.1 La Constitución de la Unión Europea

Se inspira en los principios heredados por el humanismo “a partir del cual se ha desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho”,<sup>78</sup> su lema “Unión de la diversidad” proclama la importancia del respeto hacia cada una de las comunidades, a través de la cohesión económica, social y territorial entre los Estados, reservándose cada Estado su riqueza cultural.

El artículo I-5, establece los valores sobre los cuales deberán desarrollarse las relaciones entre la Unión y los Estados miembros.

1.- La Unión respetara la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también a lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional.<sup>79</sup>

Los principios sobre los cuales se sustenta la intervención de las instituciones supranacionales se encuentran contemplado en el artículo I-1, son:

1.- La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2.- En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros de la Constitución para lograr los objetivos que está determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

3.- En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva de la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión [...]

4.- En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> *Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa*. Editorial Comunidades Europeas. Bélgica. 2004. p. 9.

<sup>79</sup> *Ibidem*. p. 19.

<sup>80</sup> *Ibidem*. p. 20.

La Autonomía en la Unión Europea es un buen ejemplo de asimilación, no solo se construyó entre Estados soberanos, reconoce la autonomía regional y local, la podemos colocar como una integración con enorme éxito, coloca a las regiones como polo de crecimiento e inserción mercantil, modelo sustentado en los principios federalistas, a través de la centralización del poder y en el respeto a la autonomía de los Estados.

#### 1.2.4 Definición de Autonomía

Autonomía proviene del “griego *αὐτὸνομος*, compuesto de *νομος* «ley» y *αὐτο* «propio, mismo»”.<sup>81</sup>

El Diccionario del Uso del Español de María Moliner autonomía es “Estado del país que se gobierna así mismo, por completo o en cierto aspecto que se expresa [...] Potestad que dentro de un Estado pueden gozar los municipios, provincias u otras entidades constitutivas del mismo para regir los asuntos de su propia administración”.<sup>82</sup>

Jurídicamente autonomía es definido como “Estado o condición del pueblo que disfruta de completa independencia política// Potestad de la que pueden gozar dentro de un Estado las regiones, provincias, municipios y otras entidades, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno”.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Damaso, Alonso (dir.). *Op Cit.* p. 415. (Nota núm. 24).

<sup>82</sup> Molliner, María. *Op Cit.* p. 316. (Nota núm. 26).

<sup>83</sup> Palomar de Miguel, Juan. *Op Cit.* p. 164. (Nota núm. 25). De la misma manera define autonomía según la segunda acepción de la definición dada por el Diccionario para Juristas, *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Op Cit.* (Nota núm. 22).

## CAPÍTULO II

### LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO, DE JUNTAS PROVINCIALES A ESTADOS AUTÓNOMOS MIEMBROS DE LA FEDERACIÓN

#### II.1 Origen del Federalismo Moderno

La formación de cada federación nacional al igual que como ha ocurrido en con los Estados Nacionales unitarios, ha seguido su propio proceso en cada país, no pudiendo hablar de un modelo unificado, pero la gestación en la modernidad tiene su estructuración en Estados Unidos de Norteamérica ante la diversidad del país, ven en la unión las condiciones necesarias para alcanzar el bienestar de los ciudadanos; abanderados con el valor de la libertad los Estados Unidos implantan un sistema, en el que muchos han de ver éxito para la formación de Estados fuertes.

Hamilton y Madison sostienen que el origen del federalismo se remonta a las confederaciones de la antigüedad, entre las cuales destacan a las repúblicas griegas y la liga aquea.

Las repúblicas griegas, respecto a la formación del consejo anfictiónico,<sup>84</sup> encontramos alianzas de Estados independientes unidos mediante una institución cuyo objetivo era la búsqueda del bienestar de los pueblos griegos.

Los miembros conservaban su carácter de Estados independientes y soberanos y tenían igualdad de votos en el consejo federal. Este consejo tenía autoridad general para proponer y decidir cuanto juzgase necesario al bienestar común de Grecia; para declarar y hacer la guerra; para resolver en última instancia todas las controversias entre los miembros; para multar a la parte agresora; para emplear la fuerza entera de la confederación contra los desobedientes, y para admitir nuevos miembros. Los anfictiones eran los custodios de la religión y de las inmensas riquezas pertenecientes al templo Delfos, donde tenían derecho a juzgar sobre las controversias entre habitantes de la ciudad y los que acudían a consultar el oráculo. Para asegurar mejor la eficacia del poder federal, se juraban mutuamente defender y proteger las ciudades unidas, castigar a los violadores de este juramento y tomar venganza sobre los sacrílegos que despojaron el templo.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Los anfictiones tenían en sus manos la superstición de la época, uno de los instrumentos más eficaces en aquel entonces para la conservación del poder; tenían autoridad expresa para utilizar la coacción en contra de las ciudades rebeldes, y estaban obligados por juramento a ejercerla en las ocasiones en que fuera necesaria.// Madison, J., A. Hamilton y J.Jay, *Op Cit.* p. 75. (Nota núm. 6).

<sup>85</sup> *Ídem.*

Respecto a la liga aquea, la describen como una organización más completa y sabia, debido al éxito.

Las ciudades que integraban a esta liga conservaban su jurisdicción municipal, nombraban a sus funcionarios y gozaban de perfecta igualdad. El senado al que acudían sus representantes, tenían el derecho exclusivo de la paz y de la guerra; el de mandar y recibir embajadores; celebrar alianzas y tratados; nombrar un supremo magistrado o pretor, como se llamaba, que mandaba el ejército y, con el consejo y consentimiento de diez senadores, no solo administrativa el gobierno en el receso del senado, sino que tenía una participación importante en sus deliberaciones cuando aquél estaba reunido. Conforme a la primitiva Constitución, había dos pretores que colaboraban en la administración; pero en la práctica se prefirió uno solo. Todas las ciudades tenían idénticas leyes y costumbres, los mismos pesos y medidas y la misma moneda.<sup>86</sup>

Posteriormente, encontramos a las ligas de los pueblos eslavos y germánicos<sup>87</sup>, federaciones vigentes hasta nuestros días en las federaciones Suiza y Alemana.

El federalismo moderno se inició y desarrollo en Estados Unidos de Norteamérica, este sistema de gobierno se ha convertido en modelo, gracias a su origen, desarrollo y éxito.

La unión de los Estados no nace con la consumación de la independencia, existen antecedentes como el "Plan de la Unión de Albany"<sup>88</sup> en 1754, cuyo autor fue Benjamín Franklin; en Albany se reunieron representantes de siete colonias, aunque no se pensaba en la separación de estas de Inglaterra:

Intentaba un gobierno con mayor participación de las colonias; se expuso la creación de un Gran Consejo para las colonias, presidido por un representante del rey de Inglaterra y miembros concejales elegidos cada tres años por las asambleas coloniales. El plan fue rechazado por Inglaterra, en especial porque el Gran Consejo tenía facultades arancelarias.<sup>89</sup>

En 1765, en Nueva York se reunió la Cámara de Massachusetts "censuraba [...] la Ley del Timbre, expedida por el parlamento ingles en 1764, por medio de la cual imponían gravámenes al comercio local de las colonias".<sup>90</sup> Las colonias<sup>91</sup> al no estar representadas en la Cámara de los Comunes, argumentaron como injusto la aprobación de un impuesto

---

<sup>86</sup> *Ibidem*. pp. 76,77.

<sup>87</sup> Proudhon, Pierre. *Op Cit.* p. 41 (Nota núm. 5).

<sup>88</sup> López Bentancourt, Eduardo. *Op Cit.* p. 45. (Nota núm. 34).

<sup>89</sup> *Ídem*.

<sup>90</sup> *Ídem*.

<sup>91</sup> Las colonias no eran inglesas en su totalidad, fueron además fundadas por irlandeses, suecos y europeos. Las colonias eran: Nueva Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Goergia.//López Monroy, José de Jesús. *Op Cit.* pp. 172, 173. (Nota núm. 12).

en el que no habían participado. La actitud de la Cámara molesto a la Corona, esta intento castigarla, motivando así el disgusto de estas, por lo que el 5 de septiembre de 1774 bajo la invitación de la Colonia de Virginia se reunieron representantes de doce de ellas, “con el propósito de formar un Congreso continental”.<sup>92</sup> Se discutieron todos los problemas que provocaba el parlamento, se buscaba la aprobación de una Constitución que reglamentará a todos los poderes en especial al Legislativo.

El segundo Congreso continental se reunió, el 10 de mayo de 1775 nuevamente en Filadelfia, ahí fue donde se elaboró la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776. La independencia de las trece colonias se abrigó bajo la filosofía de libertad del hombre y necesidad de que cada colonia genere su propio gobierno:

Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que a todos les confiere su creador ciertos derechos inalienables, entre los cuales se encuentran la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad que para garantizar estos derechos los hombres instituyen gobiernos, derivando sus legítimos poderes del consentimiento de los gobernados, que siempre que una forma de gobierno tienda a destruir esos fines el pueblo tiene el derecho a abolirla o reformarla, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio garantice mejor su justicia y felicidad.<sup>93</sup>

En principio las trece colonias conforman una confederación, “ya que el Congreso continental decide que cada colonia declare si independencia y redacte su propia Constitución”.<sup>94</sup> “Los nuevos estados se unían exclusivamente a efecto de defenderse en contra de las posibles intervenciones de Inglaterra, su gobierno central no tenía cuotas de impuestos lo suficientemente definas y por consecuencia de la voluntad de los propios asociados”.<sup>95</sup> Al no obtener ingresos se fue a la quiebra y con la independencia de las trece colonias estas no se mostraban interesadas por la confederación.

En noviembre de 1777, se aprobó por el Congreso continental la Confederación y la Unión Perpetua la cual entró en vigor en 1781 “los Estados miembros de la Confederación conservaban su soberanía [...] solo contaba con las atribuciones de relaciones exteriores; sostenimiento de las fuerzas armadas; regulación de la moneda y regulación del correo”.<sup>96</sup> Celebrada la paz en 1783, la confederación se debilita esta se

---

<sup>92</sup> López Bentancourt, Eduardo. *Op Cit.* pp. 45,46. (Nota núm. 34).

<sup>93</sup> López Monroy, José de Jesús. *Op Cit.* p.177. (Nota núm. 12).

<sup>94</sup> López Bentancourt, Eduardo. *Op Cit.* p. 46. (Nota núm. 34).

<sup>95</sup> López Monroy, José de Jesús. *Op Cit.* pp. 177,178. (Nota núm. 12).

<sup>96</sup> López Bentancourt, Eduardo. *Op Cit.* pp. 45,46. (Nota núm. 34).

mantiene en pie gracias “a la anexión directa se hizo a la Confederación de diversas del oeste que se disputaban entre sí varios estados”.<sup>97</sup>

En 1787, se reúnen en Filadelfia una convención federal; de este año a 1789 los Estados Unidos de Norteamérica se constituyen como un Estado Federal, con la promulgación de la Constitución Norteamericana en marzo de ese año, a través de la organización de pequeñas repúblicas y dar nacimiento a un nuevo tipo de Estado nacional en forma de una federación republicana de Estados. Creando una identidad nacional fundada en el nacionalismo, “La creación de una nación frente al exterior y la afirmación del pueblo de ciudadanos como fundamento (nacional) del propio gobierno o sistema”.<sup>98</sup> Al separarse de Inglaterra los Estados de Norteamérica no pretendieron imitar el sistema de gobierno de Inglaterra, por el contrario, buscaron conformar un gobierno constitucional, la Constitución escrita<sup>99</sup> permitió establecer un equilibrio de poderes. Ello, por medio de la división de poderes.<sup>100</sup>

## II.2 Formación Histórica del Federalismo en México

El inicio del federalismo mexicano se remonta a años anteriores en los que México aún era una colonia perteneciente al Imperio español, denominada la Nueva España. Los sucesos ocurridos en España con los procesos que iban acelerar la modernización del Estado “emprendida por los borbones y el liberalismo gaditano y la lucha independentista [...] ante los cambios de administración y los acontecimientos que afectaron el Imperio, que explican las ambiciones autonómicas novohispanas se conviertan en insurrección”;<sup>101</sup> fueron factores que promovieron mayor participación de las colonias del Imperio Español, un proceso que se gesta con la invasión de Napoleón en 1808 a la península ibérica y el secuestro de la familia Real, ante el vacío en el poder provocado por la ausencia del rey Fernando VII.

---

<sup>97</sup> *Ibidem*. p. 59.

<sup>98</sup> Caminal, Miquel. *Op Cit.* pp. 78,79. (Nota núm. 10).

<sup>99</sup> La Constitución de 1787 entra en vigor hasta 1789, se componía de siete artículos y solo hasta 1791 se añadieron las diez primeras enmiendas que contiene el *Bill of Right* (Derechos del Hombre).// López Monroy, José de Jesús. *Op Cit.* p. 190. (Nota núm. 12).

<sup>100</sup> El poder legislativo como resultado de una representación de clases. El poder ejecutivo como unificado y el poder judicial como vigilante democrático del cumplimiento del Derecho.// *Ibidem*, p.180.

<sup>101</sup> Zoraida Vázquez, Josefina (coord.). *El Establecimiento del Federalismo en México (1821-1827.)*. Editorial Colegio de México. México. 2010. p. 15.

Las juntas provinciales que se formaron, declararon su independencia de España, implícita en la guerra que se hacía contra las fuerzas ocupantes “en consecuencia cada junta se declaró Suprema y Gubernativa de la respectiva provincia sin acatar disposiciones de ninguna superior, sin albergar por ello la menor pretensión de separarse de la nación en cuyo nombre todas afirmaban actuar”.<sup>102</sup> Y como, lo escribió el jurista Juan Sempere y Guarinos en 1808, “fiscal de la Chancillería de Granada bajo Carlos IV y Fernando VII y juez del Tribunal Supremo con el régimen josefino [...] algunas juntas pretendían que se formase un sistema federativo «semejante al de los Estados Unidos de América»”.<sup>103</sup> Esto porque los diputados enviados a las Cortes de las juntas provinciales estaban sujetos a poderes e instrucciones de estas. Las acciones de la Junta Central, atrajeron la desconfianza y el rechazo de las juntas provinciales “por su incapacidad para dirigir la guerra, la impotencia para hacer reformas y las interminables dilaciones para cumplir la promesa de convocar a Cortes”.<sup>104</sup>

Lo que fue extensivo hasta los pueblos americanos propiciando que estos se autogobernaran, al mismo tiempo, que las “Cortes españolas introducirían el liberalismo al Imperio, transformando la monarquía absoluta en constitucional”.<sup>105</sup> Con la implantación de la monarquía constitucional,<sup>106</sup> a cada junta provincial se le implantaría un órgano administrativo, con lo cual se le concedía cierta autonomía respecto a la administración interna:

Con la monarquía constitucional el gobierno quedó dividido en tres poderes y sus súbditos se convirtieron en ciudadanos con una representación en los tres niveles: en ayuntamientos constitucionales (instituidos en toda población de más de mil

---

<sup>102</sup> Piqueras, José Antonio. *Op Cit.* p. 176. (Nota núm. 1).

<sup>103</sup> *Ibidem.* p. 181.

<sup>104</sup> *Ídem.*

<sup>105</sup> Zoraida Vázquez, Josefina (coord.). *Op Cit.* p. 15. (Nota núm. 101).

<sup>106</sup> El paso de una monarquía absoluta fundada en el principio teológico- filosófico que expresaba que “todo poder dimana de Dios” –*omnis potestas a Deo*- y que, como rey era conceptualizado representante divino en asuntos terrenales o temporales, su voluntad y actuación no estaban sometidas a ninguna ley humana –principio *legibus solutus*-; a una monarquía en la que actuación pública del rey está sometida y encauzada por un orden jurídico fundamental cuya creación no proviene de él, sino, generalmente, del poder constituyente del pueblo representado en una asamblea que lo expide. Al monarca cuya investidura real no se considera de origen divino, se encomienda el ejercicio del poder ejecutivo, depositándose las funciones legislativa y judicial en órganos del Estado que están sometidos a él por virtud de la adopción del principio de separación de poderes. Deja de ser, además, comúnmente, el titular de la soberanía, pues esta se declara que pertenece al pueblo o nación por el orden jurídico. [...] implica, por ende, un régimen político de derecho, cuyo funcionamiento es, por lo general, democrático, de donde resulta que dicha forma de gobierno es, en sustancia, una *democracia*.// Burgoa O., Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1973. p. 468.

almas), en diputaciones provinciales (siete para la Nueva España) y en las Cortes.<sup>107</sup>

Estos hechos fueron los que motivaron que la revolución independentista en América incluyendo a la Nueva España. La vigencia de la monarquía constitucional fue corta, pero descentralizó la gestión administrativa, propiciada por las reformas borbónicas y la lucha de independencia.

## II.2.1 La Constitución Española de Cádiz de 1812

La Constitución Española de 1812 (llamada también Constitución de Cádiz), establece la institución provincial, aunque su origen se encuentra en 1808 con la emboscada napoleónica en que cayeron Carlos IV y Fernando VII, al quedar cautivos en Francia, desde esta fecha hasta que se reunieron las Cortes en 1810, “con el objeto de dar una constitución a la monarquía española, las juntas provinciales, por iniciativa, gobernaron una gran mayoría de las provincias de España”.<sup>108</sup>

La Constitución de Cádiz de 1812 “fue forjada bajo el influjo del pensamiento jurídico, político y filosófico de los ideólogos del S. XVIII, entre ellos *Reusseau* y *Montesquieu*, estableció principios claramente opuestos a los que apoyaban y caracterizaban al absolutismo monárquico”;<sup>109</sup> se promulga en España el 19 de marzo de 1812, consto de 384 artículos; fue reimpressa en México el 8 de septiembre del mismo año y jurada el 30 del mismo mes, fue la primera Constitución impresa y jurada en México, en las Cortes participaron 15 representantes directamente provenientes de la Nueva España:<sup>110</sup>

Establece una monarquía moderada, adopta la división de poderes, prevé la designación de 7 secretarios de despacho, afirma que la soberanía reside esencialmente a la nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes. Regula las facultades de las Cortes, garantiza la inviolabilidad del Rey, legisla sobre la familia real, funda tribunales, reglamenta la administración de justicia, prohíbe los

---

<sup>107</sup> Zoraida Vázquez, Josefina (coord.). *Op Cit.* p.25. (Nota núm. 101).

<sup>108</sup> Benson Lee, Nattie. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. 3ra. ed. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México- Colegio de México. México. 2012. p. 33.

<sup>109</sup> Burgoa O., Ignacio. *Op Cit.* p. 469. (Nota núm. 106).

<sup>110</sup> Ramos Avispe, Guridi y Alcocer, Guereña, Bautista, Moreno, Obregón, Pérez y Martínez, Mendiola, de Cárdenas, de Foncerrada, Gordo, de Uría, Beye, Maniau y González Lastiri.// Cabrera Beck, Carlos C. *El Nuevo Federalismo Internacional, la Soberanía en la Unión de Países*. Editorial Porrúa. México. 2004. p.266

tormentos y la confiscación de bienes, y unifica la aplicabilidad de las codificaciones civil, comercial y criminal, entre otras múltiples previsiones y libertades.<sup>111</sup>

En la práctica dicho ordenamiento solo tuvo aplicación parcial en México, el virrey Venegas resolvió dejar sin efecto varios preceptos, durante un corto tiempo ya que fue abolida el 4 de mayo de 1814 por el Rey Fernando VII,<sup>112</sup> sin embargo fue fuente de inspiración de varios instrumentos constitucionales mexicanos.

Por otro lado, la organización política de España y América hasta 1810, permitía las complicaciones sociales entre quienes al ser de linaje español eran tratados de manera diferenciada ante los peninsulares, los criollos en América aún siendo dueños de la riqueza se acrecentaban las diferencias entre los peninsulares y estos, el Imperio, creó una estructura colonial en todos los territorios conquistados por España en América:

Era la de un Imperio, con su metrópoli y sus colonias, relación vertical, jerárquica de dominio y extracción de riquezas en forma de metales preciosos y otros bienes preciados, rentas fiscales y ventajas mercantiles, realidad plagada de diferencias y discriminaciones de las que se han sentido partícipes negativos desde antiguo los criollos.<sup>113</sup>

En 1810 comienza a ser suprimida la estructura colonial que se había incrustado en la organización política de las colonias, por efecto de las rebeliones que emergieron en las juntas y consejos de gobierno.

Este fue el inicio del federalismo americano, extensivo hasta México, un proceso que tiene sus raíces en la estructura de la sociedad y en la necesidad de construir Estados nuevos sobre las antiguas colonias. Los representantes americanos ante las Cortes, demostraron que los pueblos de América eran distintos y que se hacía necesario que estos se gobernarán así mismos “los diputados americanos, aproximadamente, uno de cada cuatro fueron decisivos en la aprobación de las primeras disposiciones liberal-constitucionales de las Cortes: la asunción de la soberanía, el sometimiento de la Regencia, la división de poderes, la voluntad de preparar una Constitución nueva y la libertad de imprenta”.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> *Ídem.*

<sup>112</sup> Fernández Ruiz, Jorge. “Contexto en que fue expedida la Constitución de 1857”. en Carbonell, Miguel y Valadés, Diego (coord.). *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 Años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917.* Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2007. p. 250.

<sup>113</sup> Piqueras, José Antonio. *Op Cit.* p. 215. (Nota núm. 1).

<sup>114</sup> *Ibidem.* pp. 191,192.

### II.2.1.1 Las Diputaciones Provinciales de 1812

La Diputación Provincial de 1812, según Nattie Lee Benson es la institución política que da origen al federalismo en México, llevo a la autonomía a las provincias de Nueva España, contribuyendo así a la unificación de la nación (creación del sistema republicano federal de gobierno) y no a la creación de 18 estados independientes<sup>115</sup> como ocurrió con las Provincias Unidas de América del Centro, ello gracias al establecimiento de las provincias españolas; lo cual provocó que en la Constitución de 1824 en México se creara un sistema republicano federal vigente hasta hoy en día. Destaca el papel de la Diputación Provincial de la siguiente manera:

La Diputación Provincial en México desempeñó un papel importante, pues llevo a la autonomía a las provincias de México y contribuyó a la legitimación del movimiento de independencia de Iturbide con su triunfo final, a la creación del imperio monárquico mexicano con Iturbide como emperador hasta la caída de éste y, finalmente, al establecimiento de un sistema republicano federal de gobierno con el que se logró mantener como una sola nación y no como unas naciones diferentes –que fue lo que ocurrió en América Central-, todo ello en una gran medida por el resultado de su establecimiento en las provincias bajo el dominio español.<sup>116</sup>

Las Diputaciones Provinciales fueron reguladas en el 28 de marzo de 1811, bajo el título “Reglamento de las Provincias”, publicado en el *Diario de las Cortes*. Se estipuló que en cada provincia habría una junta superior compuesta por el capitán general, el intendente, nombrados por el rey, y de nueve vocales elegidos en la provincia, si en alguna hubiere más de nueve corregimientos, habría más vocales como corregimientos o partidos hubiere; cada partido debería de elegir un diputado<sup>117</sup> a la junta. El capitán general, sería el presidente de la junta, cada junta elegiría a un vicepresidente por mayoría de votos, sin posibilidad de reelección, su encargo duraría un año; también tendría un secretario, cuya función desempeñaría sin sueldo y podría ser reelecto pasado tres años.

---

<sup>115</sup> Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.// Benson Lee, Nattie. *Op Cit.* p. 33. (Nota 108).

<sup>115</sup> *Ibidem.* p. 31.

<sup>116</sup> *Ibidem.* p. 31.

<sup>117</sup> Los elegidos deberían de tener bienes y ser naturales de la provincia o haber tenido en ella diez años de vecindad [...] el encargo de vocal de las juntas duraría tres años y su renovación sería por terceras partes cada año.// *Ibidem.* p. 34.

Se autorizaron seis Diputaciones Provinciales para México:

1. Diputación Provincial de Yucatán, integrada por las provincias de Yucatán, Tabasco y Campeche, fue la primera diputación que se estableció en México el 14 de marzo de 1813;<sup>118</sup>
2. Diputación Provincial de Nueva Galicia, que comprendía a Nueva Galicia y Zacatecas, fue la segunda en establecerse en el año de 1813;<sup>119</sup>
3. Diputación Provincial de las Provincias Internas de Oriente, fue la tercera establecida con su capital en Monterrey, comprendía las provincias de Nuevo León y Texas estuvieron gobernadas desde el 1 de abril de 1811 hasta el 11 de marzo de 1813 por una junta gubernativa provincial, semejante a la diputación, posteriormente funcionó como diputación hasta el año de 1814.<sup>120</sup>
4. La cuarta en establecerse fue la Diputación Provincial de las Provincias Internas de Occidente, se compuso por diputados de las provincias de Durango, Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Nuevo México. La fecha de su establecimiento no ha sido encontrada, pero los nombramientos de los diputados se realizó el 15 de marzo de 1813.<sup>121</sup>
5. La última Diputación Provincial que se estableció dentro del periodo de 1813 y 1814 fue la de la Ciudad de México, comprendió las provincias de México, Puebla, Valladolid (Michoacán), Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro. La cual quedó constituida oficialmente el 13 de julio de 1814.<sup>122</sup>
6. La de San Luis Potosí compuesta por las intendencias de San Luis Potosí y Guanajuato;

La Constitución declaró a cada diputación independiente, desde años atrás las provincias de Nueva Galicia, Yucatán y las Provincias Internas de Oriente, habían sido independientes del virrey en la práctica.

Los artículos de la Constitución española de 1812 que regulaban a las diputaciones provinciales eran los comprendidos 324 al 327, que decían:

Art. 324. El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior nombrado por el Rey de cada una de ellas.

---

<sup>118</sup> *Ibidem.* pp. 52,53.

<sup>119</sup> *Ibidem.* pp. 53,54.

<sup>120</sup> *Ibidem.* pp.56-59.

<sup>121</sup> *Ibidem.* p. 60.

<sup>122</sup> *Ibidem.* pp. 60-69.

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, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes en los sucesivos varíen este número con lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que sea la nueva división de provincias de que trata el artículo 11.

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

Art. 328. La elección de estos individuos se hará por los electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de Cortes, por el mismo orden con que éstos se nombran.

Art. 329. Al mismo tiempo y en la misma forma se elegirán tres suplentes para cada diputación.

Art. 330. Para ser individuo de la diputación provincial se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia con residencia a lo menos de siete años, y que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia; y no podrá serlo ninguno de los empleados de nombramiento del Rey, de que trata el artículo 318.

Art. 331. Para que una misma persona pueda ser elegida por segunda vez, deberá haber pesado, a lo menos, el tiempo de cuatro años después de haber cesado en sus funciones.

Art. 332. Cuando el jefe superior de la provincia no pudiera presidir la diputación, la presidirá el intendente, y en su defecto el vocal que fuere primer nombrado.

Art. 333. La diputación nombrará un secretario dotado de los fondos públicos de la provincia.

Art. 334. Tendrá la diputación en cada año, a lo más noventa días de sesiones distribuidas en las épocas que más convenga. En la Península deberán hallarse reunidas las diputaciones para el primero de marzo, y en ultramar para el primero de junio.

En su artículo 335 titulado “Del Gobierno Político de las Provincias y de la Diputaciones Provinciales”, enunciaba las facultades de las diputaciones:

Art. 335. Tocarà a estas diputaciones:

*Primero:* Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

*Segundo:* Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

*Tercero:* Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el Artículo 310.

*Cuarto:* Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

En ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del jefe de la provincia usar desde luego los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

*Quinto:* Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

*Sexto:* Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

*Séptimo:* Formar el censo y la estadística de las provincias.

*Octavo:* Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

*Noveno:* Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

*Décimo:* Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios y fieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos; todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.<sup>123</sup>

Art. 336. Si alguna diputación abusaré de sus facultades, podrá el rey suspender a los vocales que la componen, dando parte a las Cortes de esta disposición y de los motivos de ella para la determinación que corresponda: durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes.

Art. 337. Todos los individuos de los ayuntamientos y de las diputaciones de provincia, al entrar en el ejercicio de sus funciones, prestarán juramento, aquellos en manos del jefe político, donde lo hubiere, o en su defecto, del alcalde que fuere primer nombrado,

---

<sup>123</sup> Las facultades de la Diputación Provincial fueron definidas en la “Instrucción para los ayuntamientos constitucionales, juntas provinciales, y jefes políticos superiores” decretado por las Cortes el 23 de junio de 1813 [...] Subsecuentes decretos de las Cortes aumentaron todavía más las facultades de la diputación provinciala cuyo cuidado quedó la distribución de terrenos baldíos dentro de sus respectivas jurisdicciones; además se la autorizó para intervenir en ciertos asuntos judiciales, etc.// *Ibidem*. pp. 42-44. y Faya Viesca, Jacinto. *Op Cit.* pp. 38, 39. (Nota núm. 32)

y estos en los del jefe superior de la Monarquía española, observar las leyes, ser fieles al Rey, y cumplir religiosamente las obligaciones de su cargo.<sup>124</sup>

Este sistema de gobierno que establecía la Constitución de 1812, no incluía un virrey, el jefe político era el único funcionario ejecutivo de la provincia o intendencia; reemplazó al virrey de la ciudad de México y carecía de jurisdicción sobre las demás diputaciones provinciales.

Este cuerpo colegiado tenía amplias facultades (su facultades tenían semejanza a las de un congreso estatal), su creación se debe a la necesidad de generar prosperidad en las provincias, la elección de las personas que integrarían estas diputaciones se realizaría de manera indirecta (la elección estaba a cargo de los electores de partido), las personas que integrarían la diputación provincial estarían plenamente identificadas con la provincia, es notoria la importancia de que estas personas tengan pleno conocimiento y familiaridad con las necesidades de la diputación provincial. Cabe destacar las importantes facultades que tenía en la aprobación de las contribuciones y el ejercicio del gasto público, en materia de educación, el desarrollo económico, y sobre censo y estadística; todo ello con la intención de generar mayor bienestar en las provincias. Es notoria la autonomía que generó esta nueva organización político-territorial en las provincias, cada diputación provincial gozaba de independencia con respecto a las otras, esto posteriormente se reflejaría en el establecimiento de un gobierno federal en México, por la descentralización política que originó esta figura política.

La función judicial, se encomendó en la Nueva España, a las audiencias “como tribunales superiores de apelación en los casos civiles y criminales, así como los jueces de letras y a los alcances en sus correspondientes jurisdicciones”<sup>125</sup> todo ello regulado en los artículos 261, 268, 273, 274 y 275 de la Constitución Española de 1812.

El nuevo sistema de gobierno no contemplaba un virrey. El ejecutivo era representado por el jefe político el cual solo tenía jurisdicción dentro de la diputación provincial a su cargo, quien era responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la ciudad de

---

<sup>124</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*. Editorial Porrúa. México. 1964. pp. 97-99.

<sup>125</sup> Burgoa O., Ignacio. *Op Cit.* p. 469. (Nota núm. 106).

México sustituyó al virrey y no tenía derecho de inmiscuirse en los asuntos de alguna otra diputación provincial.

Cuando fue proclamada la Constitución de 1820 por Fernando VII, la Constitución de 1812, además de darle autonomía a las provincias permitió la independencia de México.

### II.2.2 La Constitución de Apatzingán de 1814: “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”

Otorgó a las provincias el derecho de elegir diputados con el fin de integrar el Supremo Congreso. Esta constitución insurgente, formulada por José María Morelos y Pavón, no descartaba la conformación de una federación.

Los siguientes artículos confirman tal afirmación:

Art. 60. El supremo congreso nombrará por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, diputados interinos por las provincias que se hallen dominadas en toda su extensión por el enemigo.

Art. 61. Con tal que en una provincia estén desocupados tres partidos que compondrán nueve parroquias, procederán los pueblos del distrito libre a elegir a sus diputados, así propietarios como suplentes, por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Art. 62. El supremo gobierno mandará a celebrar lo más pronto que le sea posible, estas juntas en las provincias que lo permitan, con arreglo al artículo interior, u que no tengan diputados en propiedad: y por lo que toca a las que lo tuvieren, harán que se celebren tres meses antes de cumplirse el bienio de las respectivas diputaciones. Para este efecto habrá en la secretaría correspondiente, un libro donde se lleve razón exacta del día, mes y año, en que conforme al artículo 56 comience a contarse el bienio de cada diputado.<sup>126</sup>

### II.2.3 El Plan de Casa Mata

Consumada la independencia Agustín de Iturbide aparece como cabeza de la nación, convoca e instituye el nuevo Congreso, proponía la instauración de una monarquía para la administración de la nueva nación, en cambio el Congreso buscaba la instauración de un régimen republicano y democrático, estas razones motivaron un

---

<sup>126</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op Cit.* p. 38. (Nota núm. 124).

conflicto entre Iturbide y el Congreso recién instaurado. Al proclamarse Emperador, el 31 de octubre de 1822, eventualmente se disolvió el Congreso.

Ante esto José Antonio Echávarri y treinta y cuatro de sus oficiales firman en el Estado de Veracruz, el 1 de febrero de 1823 el Plan de Casa Blanca (llamado así porque se firma en el Cuartel de Casa Blanca). Redactado por el coronel Gregorio Arana, secretario y guardia de honor de Echávarri. El Plan se componía de once artículos, que a continuación se transcriben debido a su importancia en la conformación de la República Federal Mexicana.

#### Plan de Casa Blanca

Los generales de división, jefes de cuerpos sueltos, oficiales del Estado Mayor, y uno por clase del ejército, reunidos en el alojamiento general en jefe para tratar sobre la toma de la plaza de Veracruz, y de los peligros que amenazan a la patria por la falta de representación nacional (único baluarte que sostiene la libertad civil) después de haber discutido extensamente sobre su felicidad con presencia del voto general, acordaron lo siguiente:

Artículo 1. Siendo inconcuso que la soberanía reside esencialmente en la nación, se instalará el congreso a la mayor brevedad.

Artículo 2. La convocatoria para las nuevas cortes se hará bajo las bases prescriptas para las primeras.

Artículo 3. Respecto a que entre los señores diputados que formaron el extinguido congreso, hubo algunos que por ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al aprecio público, al paso que otros no correspondieron a la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir a los primeros, y substituir a los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones.

Artículo 4. Luego que se reúnan a los representantes de la nación, fijaran su residencia en la ciudad o pueblo que estimen por más conveniente para dar principio a sus sesiones.

Artículo 5. Los cuerpos que componen este ejército y los que sucesivamente se adhieren, ratificarán el solemne juramento de sostener a toda costa la representación nacional y todas sus decisiones fundamentales.

Artículo 6. Los jefes, oficiales y tropa que no estén conformes con sacrificarse por el bien de la patria, podrán trasladarse a donde les convenga.

Artículo 7. Se nombrará comisión que con copia del acta marche a la capital del imperio a ponerla en manos de su majestad el emperador.

Artículo 8. Otra comisión con igual copia a la plaza de Veracruz a proponer al gobernador y corporación de ella, lo acordado por el ejército para ver si se adhieren o no a él.

Artículo 9. Otra de los cuerpos dependientes de este ejército que se halla sitiando al puente y en las villas.

Artículo 10. En el interin (*sic*) contesta el supremo gobierno con presencia de lo acordado por el ejército, la diputación provincial de esta provincia será la que delibere en la parte administrativa, si aquélla resolución fuese de acuerdo con la opinión.

Artículo 11. El ejército nunca atentará contra la persona del emperador, pues lo contempla decidido por la representación nacional: aquél se situará en las villas, o en donde las circunstancias lo exijan, y no se desmembrará por pretexto alguno hasta que no lo disponga el soberano congreso atendiendo a que será el que lo sostenga en sus deliberaciones. “Cuartel general de Casa Mata a 1 de febrero de 1823.”<sup>127</sup>

El plan dio paso a la reinstalación del congreso disuelto, después a la proclamación de su autodisolución y posteriormente a la instauración del Primer Constituyente de la federación mexicana que formularía la Constitución Federal de 1824.

La adhesión al Plan de Casa Mata por la mayoría de las provincias fue en seis semanas, como consecuencia de la mala relación entre el Congreso Nacional y las Diputaciones Provinciales (más adelante se explica con mayor detalle) motivó que las provincias adoptaran la administración dentro de sus fronteras; el jefe político ejerció las funciones del ejecutivo, y la diputación provincial ejerció las funciones legislativas.<sup>128</sup>

Nattie Lee Benson afirma que con:

La adopción del Plan de Casa Mata por casi todas las provincias en un periodo no mayor de seis semanas, México quedó dividido en provincias o estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas presentaba su adhesión al plan, su diputación asumía el dominio absoluto sobre sus propios asuntos provinciales y se declaraba independiente del aún existente gobierno central de Iturbide. [...] Como resultado de la adopción del plan, México se enfrentó pronto con el problema de no tener un gobierno nacional reconocido.<sup>129</sup>

El Plan de Casa Mata habla de la necesidad de convocar a un nuevo congreso, debido a que la mayoría de los diputados (53) habían sido miembros de la Junta Nacional Instituyente de Iturbide, al igual que otros habían participado en la proclamación de él como emperador, por ello no contó con el apoyo nacional porque existía desconfianza de las provincias hacia ellos.

---

<sup>127</sup> Flores Ávalos, Lucía Elvia (coord.). *Celebrando el Bicentenario de la Independencia de México y el Centenario de la Revolución Mexicana*. 2da. ed. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM – Senado de la República. México. pp. 379,380.

<sup>128</sup> Benson Lee, Nattie. *Op Cit.* p. 197. (Nota núm. 108).

<sup>129</sup> *Ibidem.* pp. 181,182.

La adhesión rápida de la mayoría de las provincias hacia el plan provocó que Iturbide convoque al Congreso el 4 de marzo, en su proclama explicó que se había dedicado a reformar el Congreso, creyendo que era voluntad del pueblo, pero decretaba el restablecimiento de la antigua asamblea puesto que era voluntad del pueblo. El Congreso al restaurarse no convocó a nuevas elecciones como lo estipulaba el Plan de Cada Mata, no inició la redacción de la ley electoral, sino que hizo todo lo posible por mantenerse en el poder.

Los diputados se encontraron divididos en dos grupos: los que pensaban que el Congreso había sido elegido para redactar una nueva constitución y los que sostenían que solo estaban facultados para convocar a un nuevo Congreso.<sup>130</sup>

La primera reunión del Congreso, se realizó el siete de marzo, pero fue hasta el 29 de marzo cuando se declaró en sesión, estando presentes 103 diputados se declaró constituido en sesión legítima: “reconoció la terminación del Poder Ejecutivo bajo el imperio, lo mismo que la nulidad del Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, y nombró una comisión que debería designar un gobierno ejecutivo provisional”.<sup>131</sup>

El resultado de este Plan es anular el imperio de Iturbide; su abdicación de fue presentada por el Ministro de Justicia el 24 de marzo de 1823, ante el Congreso. La adhesión al plan por la mayoría de las provincias ocasionó que desconocieran al gobierno de México y recobraran su libertad a pesar de la reinstalación del Congreso por parte de Iturbide y que proclamará el reconocido de él como única fuente de unidad nacional en un Estado casi disuelto. El 29 de marzo de 1823 el Congreso se declara reunido en su mayoría estando presentes 103 diputados, emite una declaración sobre los puntos presentados por el Ministro de Justicia respecto al desconocimiento del imperio de Agustín de Iturbide. Declara el Ministro:

2. Se declara haber cesado el poder ejecutivo de México existente hasta ahora, desde el 19 de mayo del año anterior.
3. En consecuencia, se depositará el ejercicio del poder ejecutivo en individuos nombrados por el congreso. La denominación de este cuerpo, el número de personas que ha de componer, su tratamiento, y lo demás que pueda ser necesario para el desempeño de sus atribuciones, lo fijará la comisión nombrada para el efecto, presentando sus trabajos el día de mañana.”<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> *Ibidem.* pp. 190,191 y 199.

<sup>131</sup> *Ibidem.* p. 197.

<sup>132</sup> *Ídem.*

Respecto al establecimiento del Congreso las Diputaciones Provinciales presionaron e este para que formulase la convocatoria a nuevas elecciones, el 18 de abril de 1823 los representantes de las provincias de Guadalajara, Oaxaca, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí en una declaración exigieron al Congreso la convocatoria del nuevo para que redactase la Constitución.<sup>133</sup>

Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí y Querétaro reclamaron la integración del Congreso, el 11 de junio se reunieron los comisionados para discutir las acciones que deberían de llevarse a cabo para el establecimiento de un nuevo Congreso y de una república federal. Se adoptaron diez resoluciones de las cuales tres hacían alusión a la instalación de un nuevo Congreso.<sup>134</sup>

Ante la ausencia de un Ejecutivo nacional, las provincias no reconocían otro ejecutivo que el jefe político de su provincia. De marzo de 1823 hasta la promulgación de la Constitución de 1824, la mayoría de las provincias de México mantuvieron su propio gobierno independiente, aunque obedecido los decretos del gobierno central, este ya no tenía poder de obligar a las provincias a que acatarán sus decretos.<sup>135</sup>

José Barragán Barragán enumera cuatro consecuencias en México derivadas del Plan de Casa Mata:

Primero, se reinstala por la fuerza un Congreso que había sido disuelto por la fuerza. Luego, se desconfía radicalmente de este Congreso y se le obliga, una vez más, poco menos que autodisolverse, después de convocar uno nuevo. Y en el entretanto, las provincias se declaran en estados libres y soberanos e imponen al nuevo Congreso su federalismo.<sup>136</sup>

El hecho de que el Congreso no quisiera llamar a nuevas elecciones provocó las proclamaciones y pronunciamientos por parte de las Diputaciones Provinciales de libertad, independencia y soberanía.

---

<sup>133</sup> *Ibidem.* p. 201.

<sup>134</sup> 1) Que haga entender al Soberano Congreso por medio del Gobierno de México, que la morosidad en expedir la convocatoria ha originado los males en que nos vemos envueltos. 2) que estos nos han obligado a tomar providencias que demandan ejecutarse prontamente para precavernos de cualesquiera agresión y evitar al mismo tiempo la anarquía. 3) No se reconoce al soberano Congreso más que con el carácter de convocante; sin embargo, se obedecerán las órdenes que emanen de él y del Supremo Poder Ejecutivo, cuando a juicio de la provincia resulten en su felicidad. 4) Se dará conocimiento a las Exmas. Diputaciones de Guanajuato y Valladolid, invitándolas con la unión y ofreciéndolas a conservar su tranquilidad con el ejército.// *Ibidem.* p. 21

<sup>135</sup> *Ibidem.* p. 198.

<sup>136</sup> Flores Ávalos, Lucía Elvia (coord.). *Op Cit.* p. 330. (Nota núm. 127).

## II.2.4 Creación de legislaturas locales en las Diputaciones Provinciales

Ante la negativa del Congreso en convocar a nuevas elecciones, algunas provincias, comenzaron a conformar estados independientes. Al no existir Congreso nacional reconocido, no había gobierno nacional “la nación había vuelto a su estado natural”, las diputaciones provinciales elegidas por el pueblo se convirtieron en el camino del pueblo para la independencia de las provincias.

### II.2.4.1 Diputación Provincial de Nueva Galicia (Jalisco)

Nueva Galicia fue una de las primeras en establecer su gobierno estatal, con capital en Guadalajara, instaló su Congreso Provincial, el 12 de mayo decidió suspender todos los decretos y órdenes que expidiera el gobierno central, se constituyó como suprema autoridad y última corte de apelación en la provincia, resolvió publicar sus acuerdos en forma de un bando oficial para la Ciudad de Guadalajara y la provincia de Nueva Galicia.

La diputación provincial solicitaban el establecimiento de un gobierno federal; sus proclamas y resoluciones fueron impresas y distribuidas por todo el país, el 16 de junio de 1823, la diputación llegó a la conclusión de que era hora de gobernarse a sí mismos. Los ciudadanos de la Diputación Provincial de Nueva Galicia eligieron a sus representantes al Congreso constituyente provincial, fue la primera en México en establecer un congreso provincial de manera autónoma. Mediante un plan compuesto por veinte artículos dirigido a los habitantes de la provincia, publicado el 21 de junio de 1823 en el bando oficial se declaró como Estado independiente. El 23 de junio de ese mismo año Luis Quintanar como jefe político del Estado Libre y Soberano de Jalisco envió a todas las diputaciones provinciales de México circulares que informaban del establecimiento del gobierno provisional del Estado de Jalisco, que este se encontraba actuando y que lo hicieran de conocimiento a sus habitantes. La proclama decía así:

- 1) La provincia conocida en el presente como Guadalajara será llamada en adelante estado libre de Jalisco.
- 2) Al presente, si territorio está formado por los 28 distritos que formaban la intendencia de Nueva Galicia: Guadalajara, Acajoneta, Ahuacatlán, Autlán, Barca, Colima, Cuquío, Compostela, Colotlán, junto con el de Nayarit y el corregimiento de

Bolaños, Etzatlán, Hostotipaquillo, Lagos, Mascota, Real de San Sebastián, San Blas, Santa María del Oro, Sayula, Satispac, Tomatlán, Tala, Tepatlán, Tepic, Tlajomulco, Tequila, Tonalán, Tuzcacuesco, Zapotlán el Grande y Zapopan.

3) El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano dentro de sí mismo, y no reconocerá relación con los otros estados o provincias distintas de la de hermandad y confederación.

4) Su religión será como siempre la Religión católica apostólica romana, sin tolerancia de ninguna otra.

5) Su gobierno será popular y representativo.

6) Consecuentemente, el estado tiene el derecho de redactar su propia Constitución y de forjar junto con los demás estados que se confederen a él, las relaciones generales entre todos.

7) Todos los habitantes del estado tienen el derecho de votar en las elecciones para los representantes que constituirán el congreso constituyente provisional.

8) Todos los habitantes del estado gozan de los derechos inalienables de libertad, seguridad, igualdad y propiedad y el estado está obligado a garantizarlos.

9) A su vez, los habitantes del estado están obligados a respetar y obedecer a las autoridades establecidas y a contribuir al mantenimiento del estado en la época y forma en que éste ordene.

10) En este estado los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, nunca podrán coincidir en una misma persona o cuerpo ni dos poderes podrán estar combinados.

11) Hasta que el Congreso constituyente provincial sea establecido, el poder legislativo estará depositado en la diputación provincial.

12) Sus funciones se restringirán a la preparación de la convocatoria del Congreso constituyente provincial y a dictar los reglamentos provinciales que pueda requerir la observancia de las leyes vigentes.

13) El poder ejecutivo del estado residirá en el jefe político en funciones, quien en lo futuro se llamará gobernador del estado de Jalisco.

14) El poder ejecutivo conservará el orden interno y externo en el estado y tendrá el mando del ejército.

15) Al poder ejecutivo, de acuerdo con la diputación provincial corresponde el nombramiento de los empleados del estado del que se habla en el artículo del bando oficial de 5 de junio, el cual será observado en todas sus partes.

16) El poder judicial en el estado será ejercido por las autoridades actualmente establecidas y la audiencia será la corte de más alta apelación.

17) Los ayuntamientos y otros cuerpos y autoridades tanto civiles como militares y eclesiásticas continuarán en el ejercicio de las funciones que les fueron delegadas.

18) El estado será gobernado por la Constitución Española y las leyes existentes en todo lo que no se contradiga en el presente plan.

19) Se comunicará este plan de gobierno provincial a todas las autoridades y corporaciones del estado para que se proceda a su difusión y observancia.

20) Todo dignatario o persona de cualquier rango que se niegue a observar este plan deberá solicitar a más tardar tres días contados después de su promulgación su pasaporte para salir del estado en el tiempo que el gobierno señala.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> Benson Lee, Nattie. *Op Cit.* pp. 226-228. (Nota núm. 108).

Con ello Jalisco se convierte en un estado autónomo y por lo tanto independiente del gobierno central, su acción le permitió administrarse libremente; fue ejemplo para las demás diputaciones, a las cuales en todo momento mantuvo informadas.

#### II.2.4.2 La Diputación Provincial de Oaxaca

El 24 de febrero de 1823 en una sesión conjunta de la diputación provincial y el ayuntamiento de la ciudad de Oaxaca presidida por Nicolás Bravo se formó la primera Junta Provincial Gubernativa, conformada por 19 miembros<sup>138</sup> de la diputación provincial, del ayuntamiento, del clero y del ejército “se trataba de [...] meter en juego a las diversas formas de poder real”<sup>139</sup> esta junta asumió el lugar de la diputación provincial, la duración de su ejercicio fue corto ya que en abril fue restablecida la diputación provincial; trataba de ejercer presión sobre el Congreso nacional, ante la insatisfacción de las actuaciones de este.

El 1 de junio de 1823 el Estado de Oaxaca fue el primero en declararse estado libre e independiente de México mediante una votación a la que fueron convocados “los altos funcionarios de municipales y militares, la diputación [...] votó unánimemente que por declarar la separación total del gobierno central con sede en la ciudad de México”<sup>140</sup> y de inmediato empezó a organizar un gobierno provincial independiente, por medio de una comisión compuesta por representantes de la diputación provincial, el ayuntamiento y el ejército, es último presentó al día siguiente un proyecto de gobierno para la provincia.<sup>141</sup> El proyecto fue aprobado de inmediato, las elecciones para el Congreso provincial se verificaron rápidamente y para el 6 de julio el estado libre de Oaxaca se instaló,

---

<sup>138</sup> *Ibidem*. p. 233.

<sup>139</sup> Sánchez Silva, Carlos. *El Establecimiento del Federalismo en Oaxaca*. en Zoraida Vázquez, Josefina. *Op Cit*. p. 241. (Nota núm. 101).

<sup>140</sup> Benson Lee, Nattie. *Op Cit*. pp. 234, 236. (Nota núm. 108).

<sup>141</sup> Presentó un proyecto para el establecimiento de un gobierno provisional para la provincia de Oaxaca. Se establecía que la soberanía sería ejercida por la provincia en un sistema federal, mediante un Congreso provincial establecido sobre las bases de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, el mando del ejército lo ejercería el comandante general de la provincia, y todos los demás asuntos serían competencia de la Junta Superior Gubernativa, que se limitaría a aprobar acuerdos esenciales. Cuando se reuniese el Congreso, la junta sería disuelta. Se constituiría un consejo de guerra provincial, nombrado por la junta, el cual debería de mantener informada a la junta sobre las decisiones de carácter militar.// *Ibidem*. pp. 210, 235 y 236.

asumiendo las responsabilidades de la diputación provincial, con ello las órdenes del gobierno central no serían obedecidas.

El plan de gobierno para la provincia de Oaxaca se establecía hasta la proclamación de la Constitución general de la nación y de la provincia; en él se manifestó la intención del estado de continuar formando parte de la nación mexicana en los artículos 4, 5, 6, 7 y 10, reconocería al gobierno central hasta que se reuniera el nuevo congreso nacional, el reconocimiento del actual congreso solo en su calidad de convocante y que no aprobaría su constitución estatal hasta que se aprobase la nacional.<sup>142</sup>

#### II.2.4.3 La Diputación Provincial de Yucatán

Yucatán se considero como un Estado independiente, su gobierno como la Diputación Provincial no espero la aprobación del gobierno central para la organización de su propio gobierno, se convirtió así en la segunda provincia en conformar su Congreso constituyente después de Jalisco. El 4 de marzo de 1823 se estableció un cuerpo electoral compuesto por cinco miembros más representantes del ayuntamiento de Mérida, el clero y el ejército, sus funciones serían determinadas por la diputación provincial.<sup>143</sup>

La diputación provincial veía como mejor opción formar parte de la nación mexicana, mediante la federación como sistema de gobierno, con ello darse a sí misma su propia Constitución y las leyes necesarias para el bienestar de la provincia; al “gobierno nacional se le delegaría el poder de hacer tratados, declarar la guerra y dirigir los asuntos de interés para la nación considerada en su conjunto, así como el de nombrar el cuerpo diplomático, los oficiales del ejército [...] y los dignatarios superiores de la iglesia”.<sup>144</sup>

En una reunión con representantes de los municipios, ejército y electores provinciales, eligieron a cinco miembros para que conformaran la Junta Provisional

---

<sup>142</sup> *Ibidem.* p. 237.

<sup>143</sup> *Ibidem.* p. 238.

<sup>144</sup> *Ibidem.* p. 239.

Administrativa,<sup>145</sup> la cual estaría a cargo del gobierno de la provincia hasta que se instalase el Congreso constituyente del Estado, el cual quedó constituido el 20 de agosto de 1823.

#### II.2.4.4 La Diputación Provincial de Zacatecas

Zacatecas al igual que Jalisco, Oaxaca y Yucatán exigía la reinstalación del Congreso nacional, fue su diputado Valentín Gómez Farías, quien exigió ante el Congreso mayor autonomía provincial (esto se ve reflejado en su voto particular del 19 de abril ante el Congreso Nacional). Formuló su plan provisional de gobierno el 18 de junio de 1823 y el 12 de julio expidió la convocatoria para la conformación de un Congreso estatal constituyente, esencialmente el plan contenía los mismos argumentos que el de Nueva Galicia, al igual que su convocatoria para la conformación del Congreso estatal constituyente. Estableció que las funciones del Poder Ejecutivo serían ejercidas por la Junta Provisional de Gobierno integrada por el jefe político en funciones, el comandante general y el comandante local. Zacatecas al igual que Jalisco, Yucatán y Oaxaca, se declaró a favor del federalismo, pero Zacatecas y Jalisco no acataron el decreto del 17 de junio expedido por el Congreso Nacional en relación a la convocatoria del Constituyente, ello motivo la intervención militar del gobierno central por medio de general Nicolás Bravo para someter a estos estados, aunque la intervención no se hizo efectiva, ya que las tropas nunca entraron a estas provincias, poco después el gobierno central instruyó a Bravo para que retirase sus tropas de Celaya.

Benson afirma que:

Esas cuatro diputaciones provinciales, osaron en enfrentarse al antiguo Congreso constituyente nacional restaurado y al gobierno central de México [...] declararon su independencia total en lo referente a asuntos internos y establecieron sus

---

<sup>145</sup> La Junta tenía las siguientes instrucciones: 1) que ejerciese las funciones ejecutivas antiguamente ejercidas por la diputación provincial conforme a la Constitución española de 1812 y los decretos de las Cortes, siempre y cuando éstos no fueran a la forma republicana de gobierno y estuviesen de acuerdo con las necesidades de la provincia; 2) que convocase a una elección popular para designar a los electores, los cuales, a su vez, elegirían a los diputados al Congreso provincial sobre la base de un diputado por cada 25 mil habitantes [...] y 3) que se disolviera inmediatamente después de que el Congreso provincial quedase constituido.// *Ibidem.* pp. 239, 240.

propios congresos estatales mientras aún se encontraba en vigor la Constitución española de 1812.<sup>146</sup>

#### II.2.4.5 La Diputación Provincial de las Provincias Internas de Oriente

Las Provincias Internas de Oriente y un representante de San Esteban de Tlaxcala mediante la aprobación de siete resoluciones, reconocieron al gobierno central y la facultad del Congreso únicamente para convocar a nuevas elecciones,<sup>147</sup> estableció que la conformación territorial del nuevo Estado libre y soberano quedaría integrado por las siguientes cuatro provincias: Coahuila, Nuevo Santander, Saltillo y Nuevo León; quienes tendrían un gobierno interno propio; Felipe de la Garza encabezaría el gobierno de la diputación y lo ejercería mediante el título de gobernador general de las cuatro provincias hasta la instalación del Congreso provincial, él se encargaría de convocar al Congreso constituyente estatal encargado de la elaboración de la Constitución del Estado.<sup>148</sup> Estas provincias nunca se declararon en contra de la república federal, pero aún así continuaron con la conformación de un gobierno provincial; con el decreto del 17 de junio por parte del gobierno central que convocaba a un nuevo congreso, anunciaron la suspensión de las medidas conducentes al establecimiento de un gobierno estatal hasta que se conocieran las actuaciones del futuro Congreso.<sup>149</sup>

#### II.2.4.6 La Diputación Provincial de Querétaro

Por su parte, Querétaro igualmente consideraba necesario el establecimiento de una república federal en México, solo reconocía al actual Congreso la facultad de convocar al nuevo, dieron el nombramiento de comandante y jefe al brigadier Miguel Barragán y como subcomandante de las fuerzas armadas al brigadier Luis Cortázar.

---

<sup>146</sup> *Ibidem.* p. 243.

<sup>147</sup> 1) todos los habitantes de Saltillo y de San Esteban de Tlaxcala son partidarios de la unión de todas las provincias mexicanas y reconocen al Supremo Poder Ejecutivo y al restaurado Congreso como un cuerpo destinado a expedir la convocatoria de la nueva asamblea deliberadamente que se encargará de preparar la Constitución general del país.// *Ibidem.* p.257.

<sup>148</sup> *Ídem.*

<sup>149</sup> *Ibidem.* p. 261.

#### II.2.4.7 La Diputación Provincial de Guanajuato

El 23 de febrero de 1823, los diputados y jefe político de la Diputación Provincial de Guanajuato se adhirieron al Plan de Casa Mata. Según José Antonio Serrano Ortega, dos factores fueron los que motivaron a la Diputación Provincial adherirse al Plan:

Por una parte, la disolución del Congreso Constituyente, y el que se hubiera arrestado a Joaquín de Obregón, uno de los diputados de la Provincia ante ese cuerpo legislativo nacional. Por otra, las medidas emprendidas por el Ministro de Hacienda del Imperio, quien exigió prestamos extraordinarios y propuso administrar directamente la captación, los impuestos mineros y el estaco del tabaco.<sup>150</sup>

La Diputación Provincial para asentarse como supremo gobierno asentó, tres medidas:

1. Desplazó al jefe político como suprema autoridad “el 7 de marzo los diputados informaron a Domingo Chico que la provincia «reasumía su soberanía» [...] la Diputación ordenó arrestarlo y lo envió a la ciudad de Querétaro y en su lugar designo a Manuel de Cortázar...”<sup>151</sup>
2. Los diputados exigen al comandante militar de la provincia al coronel Pedro Otero “acatar sólo sus órdenes y no las del gobierno de la ciudad de México”;<sup>152</sup> quien acepta esta condición en caso de que Iturbide movilizara sus tropas hacia Guanajuato.
3. Los diputados ordenan a los empleados de la hacienda imperial, no enviar a la ciudad de México ninguna cantidad recaudada por el gobierno de Guanajuato; “José María Fernández logró que la diputación aprobara la enmienda que fijaba que la «Nación», esto es, Guanajuato, vigilaría la recaudación de los impuestos y gravámenes de la provincia”.<sup>153</sup>

Al interior, la Diputación tenía el control de la administración de la misma, con las tres acciones enumeradas anteriormente, su actitud para con el exterior en relación al gobierno central, la diputación fue la responsable de fijar una postura respecto a que “se

---

<sup>150</sup> Serrano Ortega, José Antonio. *Federalismo y Anarquía, Municipalismo y Autonomía: Guanajuato*. en Zoraida Vázquez, Josefina. *Op Cit.* p. 266. (Nota núm. 101).

<sup>151</sup> *Ídem.*

<sup>152</sup> *Ídem.*

<sup>153</sup> *Ibidem.* p. 267.

llamara a elecciones de un nuevo congreso, y por consiguiente, que no se reconociera a la junta nacional constituyente «ya que es un órgano extraño al sistema constitucional».<sup>154</sup> La junta se pronunció por el establecimiento de un nuevo congreso constituyente.

Al igual que Veracruz, reconocía las ventajas del sistema federal, y a diferencia de Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

Estos son algunos ejemplos de la actuación de las provincias después de la reinstalación del Congreso ante la negativa de este a convocar a nuevas elecciones y por lo tanto, propiciar la inconformidad de las diputaciones, las cuales perseguían como fin inmediato la instauración de una república federal en México que promoviera la autonomía de los Estados.

## II.2.5 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Existen dos posturas respecto al origen del Estado mexicano: 1) la que sostiene que las diputaciones provinciales son el antecedente directo del federalismo mexicano, y que la adopción del Plan de Casa Mata muestra la administración autónoma de la que gozaron las diputaciones provinciales mexicanas, las cuales no estuvieron sujetas al gobierno central durante este periodo; y 2) quienes sostienen que antes de darse la independencia existía un estado unitario y que jamás se habló durante el conflicto, ni en los tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, de Federación o de partes independientes dentro del territorio nacional, en la proclamación del Acta de Independencia el 28 de septiembre de 1821 por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, se aseguró que la nación mexicana nunca había tenido voluntad propia; pero la autonomía de los Estados fue evidente con la suscripción del Plan de Casa Mata, por lo que sustentamos esa tesis.

De 1810 a 1824 fue un periodo de transformación del Estado mexicano, del colonialismo a la independencia. Fueron momentos difíciles en el ámbito político “guerras intestinas y extranjeras, principió el caudillaje, aparecieron los primeros partidos políticos, se sucedieron cambios de gobierno, cuartelazos y golpes Estado, Congresos revolucionarios y asambleas constituyentes, planes para hacer la felicidad de la nación, usurpaciones, sacrificios heroicos, ambiciones suicidas y cadalsos para emperadores”.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> *Ídem.*

<sup>155</sup> Cabrera Beck, Carlos C. *Op Cit.* pp. 267-269. (Nota núm. 110).

Como lo describe Alberto Bergalli respecto al nacimiento de los Estados nacionales en Latinoamérica nacieron “haciendo la guerra para superar la etapa colonial y manteniendo la guerra para implantar la hegemonía británica en el continente”.<sup>156</sup>

En estas circunstancias el establecimiento de un sistema político ambicionaba el reconocimiento del pueblo como legítimo ostentador de la soberanía y el reclamo al derecho de autodeterminarse, era evidente. La situación ofrecía a las provincias la posibilidad de hacer un gobierno y no aceptar alguna especie de imposición.

La idea de república federal como mejor forma de gobierno se hace evidente en la postura que tomó cada una de las provincias después del derrocamiento del emperador Iturbide. El establecimiento de un nuevo sistema político con la adopción del Plan de Casa Mata permitió que se desarrollara el federalismo mexicano, a través de las posturas que tomaron las diputaciones provinciales hacia el gobierno central, las provincias vislumbraban mayor bienestar para sí mismas en un sistema de gobierno federalista, por los siguientes factores: la situación geográfica del país, la extensión de las provincias, las dificultades de comunicación, la diversidad de climas y productos, etc., además de sentirse mejor administradas y con mayor participación en el gobierno central por medio sus diputados que las representaban en el Congreso Federal con los cuales tenían comunicación directa.

Los Congresos estatales habían adquirido gran importancia en el ejercicio de gobierno de cada provincia, la distribución del poder en una república federalista ofrecía mayor respeto hacia la gestión interna del gobierno en cada provincia, “la diferencia entre repúblicas centralistas y federalistas consistía en la división de los poderes del gobierno: [...] en una república federal, tan sólo los asuntos de interés nacional eran confiados a los poderes supremos y los intereses provinciales se reservaban a los gobiernos provinciales”<sup>157</sup>

Como lo establecía el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba el Poder Legislativo del nuevo Estado se depositó en la Soberana Junta Provisional Gubernativa formada por 40 miembros, “misma que también tenía la facultad de convocar al Congreso Constituyente a cuyo efecto emitió convocatoria el 17 de noviembre de 1821”.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Bergalli, Roberto. *Op Cit.* p. 196. (Nota núm. 55).

<sup>157</sup> Benson Lee, Nattie. *Op Cit.* p. 279. (Nota núm. 108).

<sup>158</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Op Cit.* p. 255. (Nota núm. 112).

Existían dentro del Congreso diversas corrientes políticas que se disputaban el poder: la monárquica que a su vez se dividía en iturbidista y borbonista, la segunda la conformaban "los españoles radicados en el país y el alto clero, al grupo iturbidista lo integraban, en su mayoría, los criollos adinerados y el ejército [...] además, existía la corriente republicana, en la que militaba la mayoría de los antiguos insurgentes",<sup>159</sup> la cual se encontraba debilitada después de la independencia, al percatarse de la soberanía de los borbones dentro del Congreso rechazaría el imperio Mexicano, al que no reconocían las Cortes Españolas.

El grupo borbonista dominaba a la Soberana Junta Provisional Gubernativa, figuraban diputados como "José María Fagoaga, Hipólito Odoardo, Juan Orbegoso, Francisco Sánchez de Tagle, todos ellos europeos de inmensa fortuna [...] a quienes les fue fácil controlar el mencionado órgano de gobierno"<sup>160</sup>. El grupo barbonista tenía el control del Congreso, por lo que se enfrentó con Iturbide, provocando un distanciamiento entre ambos grupos, al proclamar las Cortes Españolas la nulidad de los Tratados de Córdoba, alentó a Iturbide el acceso al trono imperial. El 18 de marzo de 1822 "el sargento Pio Marcha, en unión de otros incondicionales de Iturbide, promovió una asonada, secundada por las tropas acuarteladas en la ciudad de México, para proclamar a Iturbide emperador, bajo el título Agustín I".<sup>161</sup>

Se reunió el Congreso el 19 de mayo de 1822, con las galerías del Congreso tomadas por el sargento Pío Marcha, y ante la inseguridad que corrían los diputados, el diputado Valentín Gómez Farías, con el apoyo de cuarenta compañeros proponen la elección de Iturbide como emperador, pero dentro del régimen constitucional, aprobada la propuesta esté sube y jura el cargo, pero el enfrentamiento entre el Congreso y el ahora emperador de México culmina con la aprensión ordenada por Iturbide a los diputados: "José María Fagoaga, Fernando de Teresa y Mier, Francisco María Lombardo, Francisco Terrazo, Carlos María Bustamante, Juan Pablo Anaya y siete diputados más; cinco semanas después, el 31 de octubre de 1822, el brigadier Luis Cortázar [...] se presentó en el salón de sesiones del Congreso para disolverlo por órdenes del emperador, quien en su lugar creó una Junta Nacional Instituyente."<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> *Idem.*

<sup>160</sup> *Ibidem.* p. 256.

<sup>161</sup> *Ibidem.* p. 258.

<sup>162</sup> *Ibidem.* p. 259.

La Junta Nacional Instituyente fue conformada por miembros del antiguo Congreso, queda instalada el 2 de noviembre de 1822; "las funciones que le encomendaron fueron las de redactar un proyecto de constitución, convocar a un nuevo Congreso que resolvería acerca de dicho proyecto, y legislar provisionalmente en materia impositiva";<sup>163</sup> el proyecto no pudo ser elaborado por la Juntas solo elaboro un proyecto sobre el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano,<sup>164</sup> que fue leído el 18 de diciembre de 1822 sin aprobarse.

En mayo de 1823, la idea ya era discutida por los diputados del Congreso. Un grupo de diputados<sup>165</sup> comenzaron a trabajar en abril el proyecto de Constitución. Al Congreso solo se le facultaba para convocar a uno nuevo, siempre y cuando respetase al sistema federal.

El Congreso expidió el decreto de convocatoria el 17 de junio de 1823, de acuerdo a esta los miembros de las diputaciones provinciales debían ser renovados en su totalidad aunque eran reelegibles, la mayoría de las diputaciones fueron renovadas.

Con la expedición del decreto la mayoría de las provincias estaban dispuestas a esperar el proyecto de la Constitución federal antes de establecer sus propios gobiernos, a excepción de Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas, quienes no deshicieron su gobierno estatal, pero esperaron para la aprobación de sus constituciones hasta que el gobierno central hubiere fijado los principios sobre los cuales descansaría el gobierno federal.

El nuevo Congreso constituyente fue instalado el 7 de noviembre de 1823, para el 10 de noviembre se nombró a la comisión que debía redactar el proyecto de la constitución que sería sometido al Congreso, la presidencia de esta comisión estuvo a cargo de Miguel Ramos Avispe, esta se integro por Manuel Arguelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta, Alejandro Carpio y Manuel Becerra, de ellos, Becerra y Mangino eran partidarios centralistas; Ramos Avispe y Huerta federalistas.

---

<sup>163</sup> *Ídem.*

<sup>164</sup> Abolía la Constitución española de 1812 y reservaba a la junta el ejercicio del Poder Legislativo.// *Ibidem.* p. 260.

<sup>165</sup> José Valle, Servando Teresa de Mier, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, Javier Bustamante, José María García, José María Bocanegra y Valentín Gómez Farías.// Benson Lee, Nattie. *Op Cit.* pp. 250, 251. (Nota núm. 108).

Ramos Avispe presentó el *Acta constitucional* el 20 de noviembre del mismo año.<sup>166</sup> Es importante destacar el papel que ejecuto Ramos Avispe en las Cortes de España, logró que la figura de la Diputación Provincial se extendiera a los territorios de ultramar; fue gracias a él que las Cortes autorizaron la creación de seis Diputaciones Provinciales en México en 1813.

El *acta constitutiva* fue promulgada el 3 de febrero de 1824, su artículo quinto daba como forma de gobierno a la nación el sistema republicano federal, en el sexto indicaba que cada Estado contaba con autonomía respecto a su gobierno interior y administración y el séptimo detalla a las partes integrantes de la federación:

Art. 5º. La nación adopta para su forma de gobierno la forma republicana representativa popular federal.

Art. 6º. 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.

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

Art. 8º. En la Constitución se podrá aumentar el número de los Estados comprendido en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Se establecía que los estados de la federación eran: 1) Chiapas, 2) Guanajuato, 3) el Estado Interno de Occidente, compuesto por las provincias de Sonora, Sinaloa y las dos Californias, 4) el Estado Interno de de Norte, compuesto por las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México, 5) el Estado Interno de Oriente, compuesto por las provincias de Coahuila, Nuevo León, Texas y Nuevo Santander, 6) México, 7) Michoacán, 8) Oaxaca, 9) Puebla de los Ángeles, con Tlaxcala, 10) Querétaro, 11) San Luis Potosí, 12) Tabasco, 13) Veracruz, 14) Jalisco, 15) Yucatán y 16) Zacatecas.// Articuló VII del *Acta Constitucional presentada al soberano congreso constituyente por su comisión el día 20 de noviembre de 1823. Ibídem.* pp. 286-289.

<sup>167</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op Cit.* pp. 154, 155. (Nota núm. 124).

La primera Constitución federal de México es promulgada el 4 de octubre de 1824 y como lo expresa el constituyente en su exposición de motivos “la voz de República federada se hizo escuchar por todos los ángulos del continente, y el voto público por esta forma de gobierno llegó a explicarse con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la independencia”.<sup>168</sup> Toma consciencia sobre la necesidad de instaurar esta forma de gobierno, en la que cada estado y cada pueblo tendría la libertad de darse a sí mismo su legislación, de administrar sus recursos económicos, sociales y culturales, la oportunidad de impulsar su industria y sobre todo otorgaba en ellos el poder cuidar a su población, procurar su bienestar e impulsar su libertad. Parte del proemio dice de la siguiente manera:

... La República federada ha sido y debió ser el fruto de sus discusiones. Solamente la tiranía calculada de los mandarines españoles podía hacer gobernar tan inmenso territorio por unas mismas leyes, a pesar de la diferencia enorme de climas, de temperamento y de su consiguiente influencia [...] He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidad y demás circunstancias; dedicarse sin trabas a la creación y mejoría de todos los ramos de prosperidad; dar a su industria todo el impulso que sea susceptible, sin las dificultades que oponía el sistema colonial, u otro cualquier gobierno, que hallándose a enormes distancias perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades.<sup>169</sup>

La Constitución federal de 1824 logra implantar el federalismo mexicano en su artículo cuarto, fue así como inicia en México una forma de gobierno que impulsa la autonomía de los Estados federativos y garantiza la libertad de la nación, el ejercicio de esta forma de gobierno divide el supremo poder del Estado para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 6); quedando a cargo del Poder Legislativo el Congreso General, que se divide en dos cámaras: la de diputados y la de senadores, se establece un sistema bicameral de representación (art. 7º.), la representación de los Estados está a cargo de la Cámara de Senadores los cuales son elegidos por el principio de mayoría absoluta a cargo de las legislaturas de los Estados (art. 25); la representación del pueblo queda a cargo de la Cámara de Diputados elegidos por medio de sufragio directo de los ciudadanos (art. 8). Los Estados y territorios que integran a la federación se enumeran en el art. 5º. El texto constitucional establece el sistema republicano federal en México en el texto constitucional de la siguiente manera:

---

<sup>168</sup> *Ibidem.* p. 161.

<sup>169</sup> *Ibidem.* p.164.

Art. 4º. La nación mexicana adopta para su forma de gobierno la forma republicana popular federal.

Art. 5º. Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas; el de Durango; el de Guanajuato, el de México; el de Michoacán; el de Nuevo León, el de Oaxaca; el de Puebla de los Ángeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa; el de Tabasco; el de las Tamaulipas, el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán y el de los Zacatecas; el Territorio de la Alta California; el de la Baja California; el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

Art. 6º. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Art. 7º. Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Art. 8º. La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.

Art. 25. El senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.

Art. 171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación.<sup>170</sup>

Es conveniente recalcar la trascendencia de este último artículo, el espíritu de las provincias de administrar el poder del Estado en base al federalismo, es notorio y determinante en este artículo al hacer inmodificable las bases del régimen federal.

El Poder Ejecutivo en esta Constitución es encabezado por el Presidente de la República seguido por un vicepresidente, las facultades dada al Presidente en los artículos del 105 al 110, establecen las bases del sistema presidencialista en México. Según Jorge Carpizo, en esta estructuración del poder existen “los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo [...] a) la existencia del veto como facultad del presidente; b) el congreso dividido en dos cámaras; c) un solo período de sesiones del congreso y; d) la forma de convocar al congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de la reforma de 1923”.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibidem.* p.168.

<sup>171</sup> Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. 2da. ed. Editorial Siglo Veintiuno. México. 2010. pp. 41, 42.

Del artículo 145 al 162 establecen las reglas para la administración de justicia, obligaciones y las restricciones generales de los Estados que nacen a partir del establecimiento de esta Constitución.

Art. 162. Ninguno de los Estados podrá:

I. Establecer, sin el consentimiento del Congreso General, derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto,

II. Imponer, sin consentimiento del Congreso General, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regula como deban hacerlo.

III. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, sin consentimiento del Congreso General.

IV. Entrar en transición con alguna potencia extranjera, ni de declararle guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora, dando inmediatamente cuenta, en estos casos, al Presidente de la República.

V. Entrar en transacción o contrato con otros Estados de la Federación, sin el consentimiento previo del Congreso General, o su aprobación posterior, si la transacción fuere sobre arreglo de límites.<sup>172</sup>

Ya en la formulación de esta Constitución se establecen limitaciones a los Estados federativos respecto a la obtención de ingresos, lo cual es una limitación para el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

En el ámbito económico el desarrollo económico y el recaudatorio por el Estado México fue inexistente, el período de 1810 (inició de la independencia de México) a consecuencia de la independencia mexicana. Esto debido a dos factores según Roger D. Hansen: 1) “lo destructivo de las guerras mismas; los ejércitos, guerrillas y bandidos que desató el conflicto prácticamente destruyeron la industria minera, sobre la cual se basaba una gran parte de la economía nacional, arrasaron el México agrario y provocaron una fuga de capital de grandes proporciones”,<sup>173</sup> en este periodo no solo se fue del país el capital, también los peninsulares; 2) “la prologada inestabilidad política que acompañó la independencia. El sistema político mexicano [...] perdió la cabeza [...] Durante sus cincuenta primeros años, los asuntos de México fueron dirigidos por más de cincuenta gobiernos, como con treinta diferentes hombres actuando como presidentes”,<sup>174</sup> este sistema político tan inestable influyó negativamente en el sistema económico mexicano.

---

<sup>172</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Op Cit.* p. 192. (Nota núm. 124).

<sup>173</sup> Hansen D., Roger. *La Política del Desarrollo Mexicano*. Editorial Siglo Veintiuno Editores. México. 1971. p.19.

<sup>174</sup> *Ibidem.* p.19-22.

No contaba con la infraestructura necesaria para impulsar el desarrollo económico, en 1820 México solo contaba con tres carreteras, el mercado nacional no podía desarrollarse bajo estas condiciones, para el productor y empresario mexicano era más costoso hacer llegar sus mercancías al comprador dentro del país que las mercancías importadas, ya que, el precio de las mercancías nacionales se elevaba con el pago de las alcabalas mas el costo del transporte; a pesar de lo costoso de los aranceles que el empresario extranjero tenía que pagar en las aduanas. Otro inconveniente era el asilamiento y marginación de la mayoría de las comunidades en el territorio nacional que oscilaban entre los veinte y mil habitantes, ocasionando su incapacidad de integrarse al mercado nacional.

La estructura del sistema fiscal del país, era muy precaria; “como las entradas normales no bastaban para cubrir los gastos, se acudió cada vez más tanto a los créditos exteriores como a los impuestos especiales, las confiscaciones, el papel moneda, la falsificación monetaria y los préstamos internos obligatorios”, el resultado, casi todo lo recaudado era utilizado para el pago de la deuda externa.

## II.2.6 Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, Decretadas por el Congreso General de la Nación en el Año de 1836

Estas Leyes sustituyen al federalismo por un régimen central a pesar de la precisión del constituyente del 1824 en relación al sistema de gobierno en el Art. 171 “Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno...”.

Al aprobarse la Constitución de 1824 y adoptar en ella el sistema federal, existió en el Congreso y fuera de él una corriente que en contra del federalismo entre los conservadores se encontraron Carlos María Bustamante, fray Servando Teresa de Mier, José María Becerra, José Bernardo Couto y otros.<sup>175</sup> Su tesis sostiene que unir lo que ya estaba unido es dividirlo.

Estas dos fuerzas políticas antagónicas explica la implantación de proyectos constitucionales. Existían dos corrientes políticas: los liberales y los conservadores; los

---

<sup>175</sup> López Bentancourt, Eduardo. *Op Cit.* p. 69. (Nota núm. 34).

primeros buscaban la reivindicación de la forma de gobierno republicana, democrática y federativa; por su parte los conservadores se oponían a la organización política liberal y a los principios que establecía; este grupo buscaba “que gobernaran las clases preparadas, y luchando posteriormente por la Monarquía y el Centralismo, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales”.<sup>176</sup>

En la sesión del 13 de diciembre de 1823, en la discusión del Art. 5 del Acta constitucional, relativo a la forma de gobierno, Bustamante en su intervención da las razones de su oposición respecto a establecer el federalismo en México:

No de otro modo amada patria mía, no de otro modo te veo hundir en el desorden... ESA acta y principalmente el Artículo 5º que ahora discutimos va a causar tu ruina, permítaseme por tanto asentar como proposiciones que demuestran esa verdad las siguientes [...]

Primera.- Ninguna razón de utilidad se presenta para adoptar la forma de república federada.

Segunda.- El establecimiento de esta república atacaría a la esencia de ella que es la igualdad.

Tercera.- La oligarquía sería su inmediato resultado y consiguiente la tiranía y disolución

Cuarta.- Sería lo igualmente la pobreza de los pueblos, su inseguridad y su reconquista por los españoles y otra potencia extraña...

Esta corriente que impulsaron el centralismo en México fue una corriente minoritaria que supo de manera inteligente y decidida aprovechando de las circunstancias, mediante el uso de los recursos militares logró imponer un cambio político importante. Al llegar al poder los conservadores dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824.

El Congreso convocado el 4 de enero de 1835, no era un órgano constituyente como el de 1824, la integración de este se da en base a la Constitución del 1824, se acuerdan las facultades para revisar la Constitución; este se autoproclama constituyente el 15 de julio con facultades para variar la forma de gobierno y en consecuencia constituir a la Nación de nuevo;<sup>177</sup> la presión del grupo conservador y violando su legalidad el Congreso propicia la expedición el 23 octubre de 1835 de un documento conocido con el nombre de

---

<sup>176</sup> Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa. México. 1993. p. 78.

<sup>177</sup> Burgoa O., Ignacio. *Op Cit*. p. 127. (Nota núm. 106).

“Bases para la nueva Constitución, y posteriormente, en diciembre del mismo año, las Siete Leyes Constitucionales, mejor conocida como Constitución de 1836”.<sup>178</sup>

Se acuerda que la división de la nueva Constitución se hará por medio de siete estatutos, por lo cual se le conoce también como Constitución de las Siete Leyes. El 30 de diciembre de 1836 se publica la nueva Constitución que pone fin al federalismo en México.<sup>179</sup>

La Constitución centralista estuvo vigente de 1836 a 1841 fue el estatuto fundamental de la organización política en México. En su texto no se usa el término de República Central, en los artículos 3 y 8 de las Bases para una nueva Constitución que convierten a los Estados libres, soberanos e independientes en “departamentos”, al igual que el art. 1 de la Ley Sexta de la Constitución, la supresión del régimen federal en estos dos documentos significa la transformación en la forma de gobierno en nuestro Estado.

Burgoa sostiene que no fue un sistema centralista el que se implantó en México, sino que por el contrario existe una “clara autonomía” de los departamentos en aspectos básicos, lo que sucedió provocó un federalismo restringido.<sup>180</sup>

México dentro de las constituciones federales o centrales que ha tenido y en un terreno puramente jurídico, jamás estuvo organizado dentro de ‘Departamentos’, las provincias integrantes de su territorio siempre gozaron de una especie de autarquía y participaron en función gubernativa nacional.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> Faya Viesca, Jacinto. *Op Cit.* pp. 49, 50. (Nota núm. 32).

<sup>179</sup> Ubiarco Madonado, Juan Bruno. *El Federalismo y los Problemas Sociales del País*. Editorial Flores Editor y Distribuidos. S. A. de C. V. México. 2009. p. 89.

<sup>180</sup> Esto se puede apreciarse comparando la situación jurídico-político de los "Estados" y de los "departamentos" en las Constituciones de 1824 y de 1836. Los Estados gozaban de autonomía en lo que concernía a su régimen interior, estando, sin embargo, limitadas las funciones de sus autoridades por una serie de principios, obligaciones y prohibiciones establecidas en el ordenamiento federal [...] Desde el punto de vista político, los Estados tenían el derecho de elegir a su gobernador y a los diputados que compusiesen su Legislatura, así como nombrar a sus jueces, concurriendo al Gobierno nacional a través de dos senadores que eran designados por cada uno de ellos.

A los Departamentos, se les reconoció, en la Constitución de 1836, "clara autonomía" [...] Podían elegir un diputado, cuando su población no llegase a ochenta mil habitantes (Art. 2 de la Ley Tercera); las juntas departamentales, elegibles popularmente por cada Departamento [...] y si bien el gobernador de la entidad departamental dependía del gobierno general y era nombrado por éste, la designación respectiva debía necesariamente recaer en la persona que estuviese incluida en una terna elaborada por las Juntas mencionadas (Arts. 4 y 5 de la Sexta Ley).// Burgoa O., Ignacio. *Op Cit.* p. 226. (Nota núm. 106).

<sup>181</sup> *Ibidem.* p. 230.

La Cuarta Ley, en el artículo 17, da la facultad al Presidente de la República de nombrar a los gobernadores de los Departamentos, ello motivo la dependencia total de los Estados hacia el gobierno central. Los gobernadores dependían totalmente de las decisiones tomadas por el Presidente, convirtiéndose en simples administradores de este.

Con la implementación del este régimen no es posible sostener en México la unidad nacional, surgen levantamientos militares. En este periodo se independiza Texas y Yucatán de la República Mexicana, con estos hechos los partidarios del federalismo reinstauran la Constitución de 1824.

## II.2.7 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1857

Después del centralismo marcado por la Constitución de 1836, el país regresa nuevamente al federalismo implementado en la Constitución de 1824; la Constitución de 1857 expedida por el Presidente sustituto de México Ignacio Comonfort, es resultado del Plan proclamado en Ayutla el 1 de marzo de 1854, reformado en Acapulco el 11 de marzo de 1854, se desprende de un proyecto liberal-federal gracias a la colaboración entre federalistas y liberales; las reformas al plan en Acapulco son relevantes, se enmarcan de una ideología liberal, la libertad es un atributo del cual no solo goza el hombre sino que se hace extensivo a los Estados:

...en el segundo plan se introducen elementos liberales, que dan significado a las garantías individuales presentes en ambos [...] en el plan reformado se distinguen mejor los elementos descentralizadores presentes en ambos planes: dar vida a una «República, representativa y popular» y el reconocimiento de las realidades territoriales «departamentos y territorios»- dentro de la nación, «una sola, indivisible e independiente».<sup>182</sup>

Este plan manifiesta los fundamentos esenciales de la Constitución por ello su relevancia “el proyecto reformador para dar vida al «orden constitucional» republicano fundado en las garantías individuales, en el contrato social iusnaturalista, en el federalismo y la representación”.<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Carmagnani, Marcello. “El Federalismo Liberal Mexicano”. en Carmagnani, Marcello *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Editorial Fondo de Cultura Económica. s/a. p. 147

<sup>183</sup> *Ibidem*. p. 147.

Lo que impide la implementación del Plan de Ayutla fue la falta de consenso entre los constituyentes entre restaurar la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas de 1847, se le agrega la aprobación de la Ley Juárez que abolía los fueros de la Iglesia y militar, al igual que la Ley Lerdo de Tejada, que nacionalizaba los bienes de todas las corporaciones.

Estas medidas propias del liberalismo fueron las que llevan a la redacción de una nueva Constitución en 1857, el nuevo federalismo surge de una tensión entre federalistas y confederalistas. Por la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855 se decreta la "Constitución Política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de septiembre de 1821".<sup>184</sup>

En el artículo 39 sostiene que la soberanía radica en el pueblo, investido de todo poder público;<sup>185</sup> implanta como sistema de gobierno el principio federal por la voluntad unánime del Congreso Constituyente, en el artículo 40 de la Constitución:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en un 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, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión, y los demás objetos expresados en la Constitución.<sup>186</sup>

Los constituyentes con esto especifican que el poder federal debía de contar con una esfera propia e independiente de los Estados. La federación queda conformada por Estados libres y soberanos en relación con los Poderes de la unión, gozan de tal independencia que tienen la facultad de administrar sus poderes internos, los estados unidos a la federación por medio de la Constitución, ley fundamental de este sistema de gobierno y de la cual emanaban las atribuciones y restricciones del ejercicio del poder público por medio de principios reconocidos por todos los Estados miembros por parte tanto de la federación como de los gobiernos estatales. El artículo 117 establece que las facultades no establecidas a la federación, son reservadas a los Estados, fortaleciendo al federalismo al otorgar mayores libertades a los Estados, quienes encontraran en la

---

<sup>184</sup> *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. Proemio. <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf> (10 de septiembre de 2015)

<sup>185</sup> Art. 39. la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar su forma de gobierno.// *Ibidem*. Artículo 39. (10 de septiembre de 2015)

<sup>186</sup> Faya Viesca, Jacinto. *Op Cit*. p. 58. (Nota núm. 32).

autonomía la libertad de dictarse a sí mismos las leyes que mejoren su realidad política, económica y social, esa libertad otorgada a los Estados se inviste con el nombre de federalismo cuyo propósito es dar vida, riqueza, prosperidad a todos.

El territorio nacional queda dividido en 24 Estados y un territorio (art. 43); crea a los Estados de Tlaxcala y Colima (art. 45); el Estado del Valle de México comprende el territorio del Distrito Federal donde residirán los poderes de la unión, el cual se erigirá como Estado cuando los poderes de la unión se trasladen a otro lugar (art.46); establece nuevos límites al Estado de Nuevo León y Coahuila (art. 47), Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (art.48-49).

Art. 43. Las partes integrantes de la federación, son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán (*sic*), Nuevo-Leon (*sic*) y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatan (*sic*), Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

La Constitución establece que los Estados de la federación adoptan como forma de gobierno para su régimen interior la forma republicana representativa popular no teniendo cabida ninguna otra (art. 109); podían celebrar convenios entre sí respecto a los límites territoriales con aprobación por el Congreso (art. 107); la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales (art. 109); etc. Los Estados contaban con las siguientes restricciones (art. 108): celebrar tratado o alianza con Estados extranjeros (a excepción de los fronterizos quienes podían celebrarlos para la guerra ofensiva o defensiva), acuñar moneda, ni emitir papel moneda, establecer derechos de tonelaje, ni imponer impuestos a la importaciones y exportaciones, tener tropa permanente ni buques de guerra y hacer la guerra contra algún país extranjero excepto en caso de invasión.

El Supremo Poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial Art. 50:

Art. 50. El Supremo poder de la federacion (*sic*) se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporacion (*sic*), ni depositarse el legislativo en un individuo.

Esta Constitución anula las alcabalas y aduanas interiores en la República a partir del primero de junio de 1958 (art. 124), impulsando con esta medida el libre tránsito de mercancías dentro del territorio nacional.

El poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión compuesto solo por diputados, los cuales eran elegidos de manera indirecta por los ciudadanos mexicanos (arts. 52, 53), presenta un sistema unicameral desaparece la cámara de senadores (aunque fue restablecida en noviembre de 1874 bajo el régimen federal estatuido en esta Constitución),<sup>187</sup> la representación de las entidades federativas queda en manos de los diputados; la duración de su encargo es de dos años (art. 52); se establecen dos periodos de sesiones, el primer periodo de sesiones seria del 16 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo periodo de sesiones seria del 1 de abril al último de mayo (art. 62); se instaure la obligación al Presidente de presentar un informe respecto a la situación que guarda el país el primer día de la apertura de sesiones del Congreso, esto es, el 16 de septiembre (art. 63), el Congreso solo puede expedir leyes o acuerdos económicos, las cuales debían ser comunicadas al Ejecutivo y firmadas por el Presidente y dos secretarios las primeras, y los segundos solo por dos secretarios (art.64).

Las facultades del Congreso se encuentran estipuladas en el artículo 72 de la Constitución, el cual se encuentra dividido en XXX fracciones, entre las que encontramos: admitir, erigir y formar nuevos estados y territorios; cambiar de residencia a los poderes de la unión; aprobar el presupuesto de los gastos de la federación presentado por el Ejecutivo; aprobar las bases para la celebración de empréstitos, aprobar empréstitos y mandar a pagar la deuda nacional; expedir aranceles al comercio exterior e impedir restricciones en el comercio entre Estados miembros de la federación, establecer las bases de la legislación mercantil; ratificar los nombramientos propuestos por el Ejecutivo de ministros, agentes diplomáticos y cónsules, empleados superiores de hacienda, coroneles y oficiales superiores del ejército y armada nacional; aprobar tratados internacionales; declarar la guerra en base a los datos presentados por el Ejecutivo; conceder la entrada de tropas extranjeras dentro del territorio nacional y permitir la salida de tropas nacionales al extranjero; dar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la guardia nacional; autorizar al Ejecutivo el uso de la guardia nacional fuera de los territorios del Estado al cual pertenezcan estas; dictar leyes sobre vías generales de comunicación; establecer casas de moneda, determinar el valor de monedas extranjeras y establecer el sistema general de pesas y medidas; entre otras. Establece el funcionamiento de una diputación permanente, compuesta por un diputado de cada Estado y territorio (art. 74), sus facultades se establecen en el artículo 75.

---

<sup>187</sup> Ubiarco Madonado, Juan Bruno. *Op Cit.* p. 110. (Nota núm. 179).

El Poder Ejecutivo se encuentra regulado del artículo 75 al 89 de la Constitución, se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le otorga la posibilidad de reelección de manera indefinida y se suprime la figura del vicepresidente (art. 75), la duración del encargo es de cuatro años (art. 78), la fortaleza de la figura presidencial se refleja en las atribuciones concedidas a esta en los artículos 65, 75 y 85.

Para la elección del presidente la Constitución establecía que se realizaría conforme lo dispusiera las leyes electorales, las cuales según Jorge Carpizo indicaba un procedimiento indirecto en primer grado: “*nombró un procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto*” las leyes electorales establecían que para la elección del Presidente existiría un elector por cada quinientos habitante, estos electores a su vez votaban por el presidente”.<sup>188</sup>

El artículo 85 enumera las facultades del Poder Ejecutivo: promulgar y ejecutar las leyes que expida el legislativo; nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté estipulado en la Constitución y remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda; nombrar a los ministros, agentes diplomáticos, cónsules, oficiales superiores del ejército y la armada nacional y empleados superiores de hacienda con aprobación del Congreso; disponer de la fuerza armada y guardia nacional; declarar la guerra; celebrar tratados internacionales con aprobación del Congreso; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; habilitar puertos y establecer aduanas; entre otras. El art. 29, concede la facultad al presidente de suspender las garantías individuales, en caso de perturbación grave de la paz, de acuerdo al consejo dado por los ministros y previa autorización del Congreso de la Unión;<sup>189</sup> el derecho de presentar iniciativas de leyes pertenece al Presidente de la República, a los diputados del Congreso y a las Legislaturas de los Estados (art. 65), entre otras.

---

<sup>188</sup> Carpizo, Jorge. *Op Cit.* p. 49. (Nota núm. 171).

<sup>189</sup> Art. 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse á determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente á la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.// *Constitución Política de la República Mexicana de 1857.* Artículo 29. *Op Cit.* (Nota núm. 182).

El Poder Judicial se deposita para su ejercicio en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales de Distrito y Circuito (art. 90), la cual se compone de once ministros, un fiscal y procurador general (art. 91), la regulación del Poder Judicial se establecen del artículo 90 al 102. Sus facultades están descritas en los artículos del 97 al 102 de la Constitución, entre las que destacan: conocer de las controversias en las que la federación fuere parte; de las controversias que se susciten por la aplicación de leyes federales; de las controversias que se susciten entre dos o más Estados miembros de la federación; definir la competencia de los tribunales de la unión; ser tribunal de apelación en última instancia; dirimir las controversias que se susciten entre tribunales federales, entre estos y tribunales de los Estados o entre tribunales de los Estados, resolver controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, leyes o actos de los Estados que invadan la esfera federal.

Esta constitución estipuló los derechos del hombre contemplados del artículo 1 al 38: el derecho a la libertad desde el nacimiento o a adquirirla al estar en territorio nacional, el derecho a la enseñanza libre, la libertad de elegir profesión u oficio, la prohibición de realizar trabajos forzados, la idea de la justa retribución por el trabajo, el derecho a la libre manifestación de las ideas, y de escribir y publicar escritos, el derecho de petición, y el libre tránsito tanto en el territorio nacional como en el extranjero, la irretroactividad de la ley, el principio de legalidad, diferentes derechos de carácter penal, derecho a votar y ser votados, continua vigente la pena de muerte por traición a la patria, salteador de caminos, derecho a la propiedad privada, se estipula la prohibición de monopolios.

Al artículo 127 establece los lineamientos para reformarla o adicionarla, para que el pacto federal pueda ser modificado exige la aprobación de dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso y estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Establece el principio de inviolabilidad a la Constitución en su artículo 128:

Art. 128. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario á los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo á ella y á las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los hubieren cooperado á ésta.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> *Ibidem*. Artículo 128.

Marcello Carmagnani analiza la manera en como se dio la reorganización del federalismo mexicano dentro del Constituyente de 1857, lo define como el triunfo de la ideología liberal-federal del país, consecuencia de la coalición que se da entre federalistas y centralistas:

La definición del proyecto federal y liberal en 1857 se llevó a cabo [...] en oposición tanto a la tendencia centralizadora como a las tendencias descentralizadoras y pactistas, capaces todas, por la fuerza que todavía poseían en el país, de ligar los numerosos intereses que sentían afectados por el proyecto liberal federal. De allí la fuerte oposición de la Iglesia, de la corporación militar, de los confederalistas sólidamente implantados en los ayuntamientos y de los liberales favorables a una organización unitaria.<sup>191</sup>

La fortaleza del poder federal la encontramos en la ostentación de la soberanía en manos de la federación, la protección de los derechos del hombre y del ciudadano se presentan como un conjunto de garantías las cuales tiene el deber de proteger la federación, cuenta con bienes gracias a las propiedades que nacionaliza de las corporaciones eclesiásticas y a los bienes sin propietario y, finalmente, la titularidad de la riqueza del subsuelo. Además, comparte con los Estados la administración de algunos poderes (como la educación, la hacienda, la justicia, entre otros), desarrollando mecanismos de colaboración.

Los Estados del centro-sur principalmente al elaborar sus constituciones estatales dieron espacio no sólo administrativo sino también político a los ayuntamientos, en algunas constituciones aparece con el nombre de “poder municipal”.

#### I.2.7.1 La Creación del Senado

La abolición del Senado en la Constitución de 1857, “se pensaba que un Congreso unicameral estaría en mejores condiciones para resistir las tendencias centralizadoras del Ejecutivo características del gobierno presidencial”.<sup>192</sup> La fortaleza del legislativo frente al ejecutivo, fue tal, que Benito Juárez se vio obligado a incorporar a los líderes de la Cámara a su gabinete.

El senado fue reintroducido en 1874, por Sebastián Lerdo de Tejada, para limitar los poderes de la Cámara de Diputados.

---

<sup>191</sup> Carmagnani, Marcello (coord.). *Op Cit.* p. 149. (Nota núm. 182).

<sup>192</sup> Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (comp.). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Pousadela María Inés (trad.). Editorial Paídos Mexicana S.A. México. 2002. p. 179.

El Senado es parte del poder legislativo, que a su vez forma es una ramificación de uno de los poderes de la Unión, su creación responde a la escasa representación de los Estados, a través de los diputados, debido a que muchos de ellos contaba con un número menor de diputados en el Congreso de la Unión, por su menor población en comparación con otros Estados.

## II.2.8 Período Porfirista: 1876-1911

Es importante analizar este período de la historia, debido a que durante treinta y cuatro años solo dos hombres ocuparon la presidencia de la República: Porfirio Díaz de 1876 a 1880 y de 1884 a 1911 y Manuel González de 1880-1884.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, Porfirio Díaz siguió una política liberal que implementa la modernización del país, a través de la ampliación de las vías ferroviarias, el impulso del sistema bancario, la modernización de los puertos, la atracción de la inversión extranjera, el saneamiento de las finanzas públicas, se presentó el desenvolvimiento de la producción agrícola comercial, tanto para mercados nacionales como extranjeros, de igual manera se diversifica las exportaciones e importaciones de bienes de producción; entre otras.

En el ámbito demográfico la población creció con una tasa anual de 1.4%, la tasa de producción del Producto Nacional Bruto fue aproximadamente de 2.7%, de acuerdo a estimaciones de Roger D. Hasen.<sup>193</sup>

La estabilidad política fue un motivo esencial en el crecimiento porfirista, propicio el incremento de inversiones extranjeras consistía en adoptar todas las medidas necesarias para atraerla a México, para lograrlo fueron abolidas restricciones sobre la inversión extranjera junto con un conjunto de incentivos. El resultado, la inversión extranjera inundo al país permitiendo la inserción de la economía mexicana al mercado mundial “entre 1877 y 1910 el valor de las exportaciones mexicanas se elevó en más de 600 por ciento en valores reales... es indudable que durante los años porfiristas el capital extranjero fluyó hacia el país en cantidades mucho mayores- en relación con el capital nacional y los recursos naturales y humanos de México- que el volumen del capital europeo que entró a

---

<sup>193</sup> Hansen, Roger. *Op Cit.* p. 22. (Nota núm. 173).

los Estados Unidos durante la etapa de su desarrollo más intensivo”.<sup>194</sup> En 1884 el capital extranjero era de 100 millones de pesos que se elevaron a 3 400 millones en 1911.<sup>195</sup>

Los sectores económicos que se beneficiaron de la inversión extranjera fueron:

1. Las concesiones para la construcción de vías ferroviarias, de 1 100 existentes en 1880 a 19 mil kilómetros en 1910.<sup>196</sup> Las cuales eran de procedencia norteamericana que representaban el 47 por ciento del capital extranjero.
2. Las industrias extractivas; más del 24 por ciento de los fondos extranjeros se destinaron hacia la minería y la metalurgia, y otro 3 por ciento a la producción petrolera.<sup>197</sup> De igual manera que la industria ferroviaria el capital norteamericano representaba el 61 por ciento de la inversión extranjera en esta industria.

Las inversiones británicas en México fueron destinadas a dos sectores los servicios públicos con el manejo del 21 por ciento del capital extranjero y a la deuda pública con el 8 por ciento. Los franceses invirtieron en actividades industriales mexicanas, con un apoderamiento de 55 por ciento de la inversión extranjera total.<sup>198</sup>

El crecimiento del mercado en el extranjero de México, mediante las exportaciones se realizó gracias a la demanda extranjera con hacia ciertos productos comestibles y materias primas “entre 1877 y 1911...provocó un aumento anual de 6.1 por ciento en las entras derivadas de la exportación”.<sup>199</sup>

En el ámbito político la falta de participación de los ciudadanos en el ejercicio del voto sobre el futuro del país bajo el mandato de Porfirio Díaz crearon las condiciones necesarias bajo las cuales se abrigó el eslogan electoral de Francisco I. Madero “sufragio efectivo, no reelección” que reflejaban un severo problema político e inconformidad social cuyo propósito era derrocar el gobierno del General Díaz.

La percepción que tiene Díaz respecto a la democracia es ilusoria, el se manifestaba a favor de ella, pero su permanencia en el poder era justificada, según él, por la incapacidad de los indígenas en decidir su futuro, lo cual propició el inconformismo por un gran sector de la población, que fueron entre otros factores causas para desencadenar la revolución

---

<sup>194</sup> *Ibidem.* p. 24-26

<sup>195</sup> *Ibidem.* p. 26.

<sup>196</sup> *Ídem.*

<sup>197</sup> *Ídem.*

<sup>198</sup> *Ibidem.* pp. 26,27.

<sup>199</sup> *Ibidem.* p. 28

mexicana en 1910. A continuación transcribo parte de la opinión de Díaz respecto a la democracia y la incapacidad de los indígenas en elegir a sus gobernantes:

[...] puedo con toda sinceridad decir que el servicio no ha corrompido mis ideales políticos y creo que la democracia es el único justo principio del gobierno, aún cuando llevarla al terreno de la práctica sea solo posible en los pueblos altamente desarrollados.

[...] Recibí este gobierno de manos de un ejército victorioso, en un momento en que el país estaba dividido y el pueblo impreparado para ejercer los supremos principios del gobierno democrático. Arrojar de repente a las masas la responsabilidad total del gobierno, habría producido resultados que podían haber desacreditado totalmente la causa del gobierno libre.

[...] Los indios que son más de la mitad de nuestra población, se ocupan poco de la política. Están acostumbrados a guiarse por aquellos que poseen autoridad en vez de pensar por sí mismos. Es esta una tendencia que heredaron de los españoles, quienes les enseñaron a abstenerse de intervenir en los asuntos públicos y a confiar ciegamente en que el gobierno los guíe.<sup>200</sup>

Los problemas de tipo social y económico como la concentración de la riqueza en manos de un pequeño grupo en forma de latifundios, el manejo de los recursos naturales en manos de los extranjeros, la poca protección de los trabajadores, fueron factores que dieron voz al movimiento revolucionario.

La ocupación de la fuerza de trabajo en 1910 representaba el 68.1 por ciento en el sector agrícola, mientras que el sector industrial absorbía el 15.1 por ciento la baja ocupación laboral en el sector industrial incita al malestar general de la población respecto a la concentración de la riqueza solo beneficiaba a un grupo reducido de extranjeros, ya que la mayoría de los mexicanos obtenían su sustento de las actividades agrícolas, mientras que los latifundios concentraban la propiedad privada de la tierra en manos de pocas familias.

Como consecuencia, la propiedad de la tierra estaba dominada por la hacienda, esta forma de tenencia, tenía las siguientes características:

1] Grandes regiones bajo la propiedad de un solo dueño. Rara vez habían haciendas de mil hectáreas de superficie y algunas alcanzaban los cientos de miles.

2] Una relativa autosuficiencia. Las cosechas de la hacienda proporcionaban todos los alimentos necesarios y se hacían esfuerzos para producir también todos los

---

<sup>200</sup> Las declaraciones de Porfirio Díaz son retomadas de una entrevista que sostuvo con el periodista norteamericano James Creelman en 1908.// Aguayo Quezada, Sergio. *La Transición en México una Historia Documental 1910-2010*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 2010. p. 23.

instrumentos, materiales de construcción y otros elementos de las operaciones agrícolas.

3] Una fuerza de trabajo con residencia permanente [...] los lazos entre el peón y la hacienda adquirieron la forma de una esclavitud por deudas. Con frecuencia la tienda de la hacienda, tienda de raya, concedía crédito con el propósito de evidente de atar al campesino a la hacienda [...] esta forma de peonaje predominaba especialmente en México predominaba especialmente en el norte de México [...] las plantaciones henequeneras de Yucatán, la producción tabaquera de Valle Nacional y plantaciones cafeteras de Chiapas, a finales del siglo empleaban mano de obra forzada, integrada principalmente por criminales y los indios yaquis conquistados.

4] Ausentismos de los propietarios. El hacendado pasaba poco tiempo en su propiedad; la mayor parte del tiempo residía en la ciudad de México o en Europa.

5] Administración cautelosa.

6] Métodos de producción atrasados.<sup>201</sup>

Durante la conquista existió la voluntad de la corona española en proteger la propiedad de los pueblos indígenas, la figura de poblado comunal indígena, permitió la protección de la propiedad de las comunidades indígenas, que incluían el lugar del pueblos y un ejido que variaba en tamaño, por lo menos contaba con una extensión de una legua cuadrada; la ambición de los españoles propició el despojo de muchas de las tierras para con sus propietarios originarios; este tipo de propiedad al igual que las haciendas y el rancho lograba ser autosuficiente en cubrir las necesidades básicas del poblado indígena. Las Leyes de Reforma de 1855-1857, despoja a la Iglesia de sus propiedades territoriales, estas, se convierten en haciendas que surgieron a consecuencia de las confiscaciones realizadas por el Estado hacia la Iglesia. La Ley Lerdo de 1856:

[...]negaba a las corporaciones, tanto civiles como eclesiásticas, el derecho a poseer bienes raíces, pero esta ley se interpretó en el sentido de que todas las propiedades comunales indígenas debían entregarse en forma privada a cada uno de los miembros del poblado [...] el resultado [...] una mayor concentración en los extremos [...] Díaz dio instrucciones a los gobernadores de los estados para que aplicaran la ley [...] y las aldeas se vieron despojadas [...] se estima que más de 800 mil hectáreas de tierras comunales fueron asignadas en forma privada.<sup>202</sup>

Además de esto, Porfirio Díaz, elaboró un programa para la exploración y deslinde y colonización de las tierras públicas, a través de la exploración se pretendía la colonización “en diez años el 20 por ciento de toda el área geográfica del país había pasado a poder

---

<sup>201</sup> Hansen, Roger. *Op Cit.* p. 36. (Nota núm. 173).

<sup>202</sup> *Ibidem.* p. 37.

de compañías deslindadoras [...] para 1910, el 90 por ciento de las aldeas indígenas de la meseta central no poseían ninguna”.<sup>203</sup>

La desigualdad imperante en el país donde un grupo reducido de familias (mayoritariamente extranjeras) gozaban de la alta concentración de la riqueza y tenían el privilegio de participar en la economía a través de la exportación y el abastecimiento a las zonas urbanas de productos agrícolas, fueron otras de las causas que motivó el levantamiento contra el régimen porfirista.

## II.2.9 La Revolución Mexicana como Antecedente de la Formulación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Después de las elecciones presidenciales de 1910 y ante el descontento del candidato presidencial del Partido Anti-releccionista Francisco I. Madero sobre los resultados al no favorecerle, presenta ante la Cámara de Diputados un informe de más de 600 páginas documentando las irregularidades, que ponían en tela de juicio la legitimidad de las elecciones.

Este informe fue contestado por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, resolvió en los siguientes términos: “Dígase a los signatarios de los memoriales 1, 8 y 23 de este mes, que no ha lugar a declarar la nulidad de las elecciones verificadas en los meses de junio y julio de este año para la renovación total del Poder Ejecutivo y parcial del Poder Judicial, ambos de la Federación”.<sup>204</sup>

Ante esto, los partidarios del movimiento anti-reeleccionista, convocaron al levantamiento armado se desencadenó la revolución con la consigna “Sufragio efectivo, no reelección”; con la proclamación del Plan de San Luis, Francisco I. Madero desconoce las elecciones y ante la ilegalidad de los gobernantes declara el 5 de febrero de 1910:

1° Se declaran nulas las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, magistrados a la Suprema Corte de la nación y diputados y senadores, celebradas en junio y julio del corriente año.

2° Se desconoce al actual gobierno del general Díaz, así como a todas las autoridades cuyo poder debe dimanar del voto popular, por no haber sido electas por el pueblo [...]

---

<sup>203</sup> *Ibidem*. p. 39.

<sup>204</sup> Aguayo Quezada, Sergio. *Op Cit.* p. 33. (Nota núm. 200).

4° Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República el principio de NO REELECCIÓN del presidente y vicepresidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.

5° Asumo el carácter de presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos con las facultades necesarias para hacer la guerra al gobierno usurpador de Díaz.<sup>205</sup>

#### II.2.10 La Construcción del Federalismo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que Reforma la de 5 de Febrero de 1857

Al igual que las constituciones anteriores, la constitución de 1917 se inspira en la doctrina liberal del Estado democrático<sup>206</sup>: la libertad, la igualdad, la protección a la propiedad individual, la seguridad jurídica y la garantía a la participación de los ciudadanos a través del voto para participar en la voluntad tanto estatal como nacional, son derechos que prevalecen en esta constitución “garantizando, implícita o sistemáticamente, los derechos individuales del hombre, asumiendo el supuesto de que la sociedad y la economía eran órdenes autónomos, derivados de un orden natural que debía ser lo menos intervenido posible por la organización política”.<sup>207</sup>

Después de la Revolución Mexicana de 1911 se establece el funcionamiento del principio federal político, económico, social e institucionalmente, dentro del ordenamiento constitucional. A continuación se detalla el funcionamiento del principio federal, en la República Mexicana según lo dispone la constitución.

El artículo 40 constitucional establece como forma de gobierno la republicana, representativa, democrática y federal, quedando la organización política del Estado compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos por medio de la federación, respetando y actuando conforme a lo establecido en la Constitución.

Las partes integrantes del territorio nacional, son las que reconoce el artículo 42:

- I. El de las partes integrantes de la federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

---

<sup>205</sup> *Ibidem*. p. 35.

<sup>206</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones sobre Derecho Político (México y España)*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1993. p. 21.

<sup>207</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. *Las Reformas Constitucionales de 1983 y Preceptos de Contenido Económico*. en Rabasa O., Emilio (coord.). *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*. Editorial Cámara de Diputados LVII Legislatura. México. 1998. p. 212.

- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional, y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezcan el propio Derecho Internacional.<sup>208</sup>

El artículo 43 esclarece que las partes integrantes de la federación se encuentran conformadas por los treinta y un Estados más un Distrito Federal, ya el artículo 44 regula el funcionamiento del Distrito Federal justifica su creación porque es donde se asientan los poderes de la Unión, el 1 de enero de 2016 se realiza la última reforma política en el sistema federal mexicano, con la reforma de diversas disposiciones de la Constitución Política que permiten la conversión del Distrito Federal a Estado federativo llamado Ciudad de México, capital del país y residencia de los tres poderes de la unión.

El ejercicio del poder público, al igual que la constitución de 1857, se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.<sup>209</sup>

El Poder Ejecutivo en esta Constitución se vio altamente favorecido, lo cual sembró el temor en algunos legisladores en que la ampliación de sus facultades convirtiera al Ejecutivo en un dictador. Jorge Carpizo transcribe la intervención del Diputado Manjarrez en la sesión del 18 de enero de 1917 ante el Congreso Constituyente:

“ ... La revolución, señores diputados, debe entenderse bien que se hizo, y cuando se refiere a la parte política, en contra del poder ejecutivo, no se hizo en contra del poder legislativo, y como una razón voy a decir a ustedes lo siguiente: supongamos que cualquier revolucionario encontrara a un diputado de los que sirvieron a Porfirio Díaz o a Huerta; cuando más lo metería a la cárcel y a los pocos días ya estaría libre; pero a Porfirio Díaz o a Huerta o cualquier otro gobernante o jefe político de aquellos tiempos; indudablemente que se le formaría un juicio sumario y se les colgaría. Pero,

---

<sup>208</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero de 1857*. Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917 Artículo 42. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf) (15 de octubre de 2015).

<sup>209</sup> *Ibídem*. Artículo 49.

ya repito, señores, que vez de venir a limitar las funciones del ejecutivo vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al legislativo. Y bien, señores: ya al legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente donde los preceptos considere que sean aprobados y poniendo al legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio, el ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta constitución llena de facultades para el ejecutivo, y esto no debe ser.”<sup>210</sup>

El artículo 80 de la Constitución dice que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, es así, que el Poder Ejecutivo se presenta como unitario. La elección del presidente será de manera directa (art. 81), a diferencia de la Constitución de 1857 en donde la elección del presidente se realizaba de manera indirecta, por cada quinientos habitantes existía un elector.

Los requisitos para ser presidente se encuentran contenidos en el artículo 82 son:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento.
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser secretario o subsecretario de estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.
- VII. No haber figurado, directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo.<sup>211</sup>

Quien aspire deba ser hijo de padres mexicanos por nacimiento es un candado que el Constituyente de Querétaro estableció para que no llegasen al poder extranjeros que no sientan respeto y amor a la patria, estos valores deben de ser inculcados y reconocidos por quien aspire a ser presidente, la identidad nacionalista hacia México, supone que su actuar está dirigido hacia el bien de la nación, pero la realidad política de México, refleja que para la mayoría de los políticos, ostentar el poder significa beneficiar a un grupo privilegiado de personas.

---

<sup>210</sup> Carpizo, Jorge. *Op Cit.* p. 44. (Nota núm. 171)..

<sup>211</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero de 1857. Op Cit.* Artículo 49. (Nota núm. 208).

La fracción VII del artículo 82 fue suprimida en 1927<sup>212</sup> cuando Obregón gana las elecciones presidenciales y Robles Domínguez presenta una petición ante la Cámara de Diputados para que se declare ilegal la candidatura de Álvaro Obregón; la petición fue rechazada por la Comisión por considerar que la participación de Obregón en esa lucha armada fue de carácter civil y en defensa al libre sufragio, y por ello, la defensa de la soberanía del mismo Estado de Sonora.

El principio de la “no reelección” fue establecido en el artículo 83 de la Constitución que en su texto original lo expresaba de la siguiente manera:

El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que sustituyere al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser reelecto Presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del Presidente constitucional.<sup>213</sup>

A diferencia de la Constitución de 1857 que si permitía la reelección indefinida del Presidente de la República. Francisco I. Madero prometió en el Plan de San Luis Potosí, el 5 de octubre de 1910 “...el Partido Nacional Antireeleccionista tenía como fin el “SUFRAGIO EFECTIVO Y NO REELECCIÓN”, como únicos capaces de salvar a la República de inminente peligro con que la amenazaba la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral”.<sup>214</sup> El 28 de noviembre de 1911

---

<sup>212</sup> En 1920, Obregón obtuvo 1 131 715 votos, y Robles Domínguez 47 442 [...] se presentó una petición ante la Cámara de Diputados para que declarara ilegal la candidatura de Obregón, basándose precisamente en la entonces fracción VII del artículo 82, y acusando a Obregón de haber participado en un levantamiento, motín y golpe militar. La cámara de diputados desechó dicha solicitud [...] El dictamen de la comisión respectiva de la cámara de diputados fue el siguiente: “Esta comisión cree que las palabras utilizadas [*en la demanda*] no pueden ni deben sujetarse a una interpretación arbitraria cuando son definidas por nuestras leyes; por consiguiente [...] la comisión es de la opinión de que aunque el término no es definido por ninguna de nuestras leyes, los legisladores tuvieron en consideración los actos que habían tenido lugar en nuestra historia los cuales originaron ese término; esto es el uso violento, hecho por militares, de las fuerzas y elementos puestos bajo su mando por el gobierno. [...] esta comisión no puede convenir en que se aplique el término “golpe militar” a un movimiento de carácter nacional sujeto a un plan político bien definido, sancionado, además, por la opinión pública y justificado por acontecimientos posteriores; además la comisión no puede hacer responsable o participe al ciudadano Obregón en un golpe militar ... sin elementos oficiales a su disposición, se vio obligado a buscar seguridad contra una agresión injustificada del gobierno, uniéndose después al movimiento revolucionario iniciado en Sonora, en abril pasado, el cual, por un lado, impidió la consumación de un atentado contra la soberanía del estado, y por el otro protegió el derecho al libre sufragio” // Carpizo, Jorge. *Op Cit.* p. 55. (Nota núm. 171).

<sup>213</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero de 1857. Op Cit.* Artículo 83. (Nota núm. 208).

<sup>214</sup> Aguayo Quezada, Sergio. *Op Cit.* pp. 34. 35. (Nota núm. 200).

promulga una reforma a la Constitución de 1857 donde se establece que “el presidente y el vicepresidente nunca podrán ser reelegidos [...] El congreso constituyente de 1916-1917 fue antireeleccionista”.<sup>215</sup> Este artículo fue reformado, el 22 de enero de 1927, una iniciativa presentada por Álvaro Obregón con la intención de postularse como candidato a la presidencia, pero no en el período inmediato. El 24 de enero de 1928, la constitución fue reformada nuevamente, esta reforma alargaba el período de ejercicio del Presidente de 4 a 6 años, permitiendo la reelección, pero no para el período inmediato; Obregón fue asesinado el 17 de julio de 1928, pasadas las elecciones, pero antes de ser declarado Presidente Constitucional “su muerte hizo posible que el 29 de abril de 1933 apareciera publicada en el *Diario Oficial* una reforma al artículo 83”; la cual permanece vigente hasta nuestros días, y dice de la siguiente manera “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.<sup>216</sup>

La protesta que debe mencionar el presidente ante el Congreso de la Unión debe decir lo siguiente:

Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión; y si así no lo hiciere, que la nación me lo demande.<sup>217</sup>

Como titular del Poder Ejecutivo, al Presidente de la República, quien es de manera unitaria el responsable de la Administración Pública Federal, le corresponde designar a una serie de colaboradores, órganos y mecanismos, con este precepto hay quienes califican a la Constitución de 1917 como presidencialista

Las facultades del Presidente se encuentran contenidas en el artículo 89, pero cabe aclarar que otros artículos de la Constitución también le establecen facultades. El texto constitucional de 1917 le estableció las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

---

<sup>215</sup> Carpizo, Jorge. *Op Cit.* p. 56. (Nota núm. 171).

<sup>216</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero de 1857*. *Op Cit.* Artículo 83. (Nota núm. 208).

<sup>217</sup> *Ibidem.* Artículo 87.

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV.- Nombrar con aprobación del senado los coroneles y demás oficiales del Ejército y la Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda.

V.- Nombrar a los demás oficiales del ejército y la Armada Nacional, con arreglo a las leyes.

VI.- Disponer de la fuerza armada permanentemente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Nación.

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX.- Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

XI.- Convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias, cada vez que lo estime conveniente.

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

La Constitución Mexicana de 1917 recoge el espíritu de la revolución en los artículos 27 y 123, que se refiere el primero al otorgamiento de la rectoría económica y social al Estado mexicano, se instituyó la naturaleza del derecho de propiedad con responsabilidad social y estableció tres tipos de propiedad: la privada, la pública y la social (comuna y ejidal); el segundo introdujo los derechos de los trabajadores. Marca un constitucionalismo basado en las necesidades imperantes en el país, otorgándole características propias, presentándose como una variación de la doctrina liberal del Estado democrático “La Constitución mexicana de 1917 transformó la doctrina tradicional de los derechos del hombre, explicitó nuevas responsabilidades del Estado frente a la sociedad y la economía y fue el primer eslabón de lo que hoy se conoce como Estado social de derecho”.<sup>218</sup>

El artículo 28 constitucional consagra la libre concurrencia como principio básico para regular la actividad económica del mercado; a través, de la prohibición explícita para la conformación de monopolios, la obligación de todos a contribuir en el gasto nacional negando las exenciones de impuestos; reservándose el Estado la facultad para el manejo

---

<sup>218</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. *Op Cit.* p. 215. (Nota núm. 207).

de la acuñación de la moneda, los correos, telégrafos y radiotelegrafía “...desde su origen, la Constitución mexicana de 1917 sentó las bases del régimen económico mexicano, bajo las ideas de rectoría del Estado y la economía mixta, con la coexistencia de los sectores público, social y privado”.<sup>219</sup>

---

<sup>219</sup> *Ibidem.* p. 216.

### CAPÍTULO III

#### LA PÉRDIDA DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LOS ESTADOS: EL DESARROLLO DE LA COORDINACIÓN FISCAL (FEDERAL Y ESTATAL) EN MÉXICO

La centralización en México no fue un fenómeno aislado fue un instrumento usado en las naciones latinoamericanas para su conformación y legitimación “la centralización de la educación y el servicio militar jugaron un papel importante en el plano ideológico como la unificación de las fuerzas armadas en el plano militar. Una creciente intervención de los gobiernos nacionales en la provisión de salud resultó también importante para su legitimación”.<sup>220</sup>

El desarrollo del federalismo fiscal mexicano ha propiciado un centralismo excesivo por parte de la Federación, en este capítulo se realizará una descripción de como los Presidencialismo mexicano generó las condiciones necesarias para centralizar las facultades fiscales en la Federación.

El modelo político que presenta el Estado Federal es de una división horizontal de poderes: P. Legislativo, P. Ejecutivo y P. Judicial, sumado a una división vertical de poderes (esta es la organización política que garantiza la autonomía en los tres niveles de gobierno: la Federación, los Estados y los municipios) “el Estado federal [...] requiere reglas afinadas de coordinación para evitar conflictos entre los ciudadanos y repartir los recursos públicos equitativamente entre los diferentes órdenes de gobierno”.<sup>221</sup> En México el Estado Federal está altamente centralizado, propongo regresar y replantear la autonomía fiscal-económica de los Estados, a través de la descentralización fiscal para estimular el desarrollo económico del país, dotar a los Estados de recursos económicos suficientes que generen su autonomía.

---

<sup>220</sup> Finot, Iván. *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Editorial Publicaciones de las Naciones Unidas-CEPAL- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile. 2001. p. 12.

<sup>221</sup> Reyes Garmendia, Soto Ernesto. *La Conago y la Convención Nacional Hacendaria: Respuesta Endógena al Centralismo Político y Hacendario Mexicanos*. Trabajo presentado en el seminario *Territorio y Desarrollo: las Dinámicas de la Proximidad*, que se llevo a cabo del 7 al 9 de septiembre de 2004 en la UAM-Xochimilco, México. [bidi.xoc.uam.mx/búsqueda.php?...Soto%20Reyes,%Ernesto...](http://bidi.xoc.uam.mx/búsqueda.php?...Soto%20Reyes,%Ernesto...) (consultado el 10 de enero 2016)

### III.1 Desarrollo del Federalismo Fiscal en México a Partir de 1917

El modelo económico prescrito en la Constitución mexicana de 1917, no es un sistema de economía de libre mercado, por el contrario, “legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma concertada e indicativa el desarrollo económico y social de México”<sup>222</sup>

En la Constitución de 1917, se otorgó la facultad para que la Federación y los Estados establecieran impuestos de manera concurrente, es decir, la imposición de impuestos era una facultad otorgada constitucionalmente tanto a los Estados como a la Federación para integrar los recursos que habrían de cubrir su gasto público, las materias sobre las cuales se ejercería potestad tributaria no se distribuyeron entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, solamente se mencionaron las materias sobre las cuales los Estados no podrían imponer impuestos.

Esta perspectiva ya había sido implementada en el federalismo norteamericano, Hamilton como teórico sugería en materia de impuestos era necesario que los Estados y la Federación tuviesen una jurisdicción concurrente,<sup>223</sup> por la necesidad de la Federación en contar con sus propios recursos para garantizar de esta manera “los grandes intereses de la Unión” sin someterlos a los intereses de los Estados de forma individual.

UNA JURISDICCIÓN CONCURRENTE en materia de impuestos es la única alternativa admisible a una completa subordinación, respecto a esta rama del poder, de la autoridad de los Estados a la Unión. Cualquier división de las fuentes de ingreso habría significado sacrificar los grandes INTERESES de la Unión al PODER de los Estados individuales.<sup>224</sup>

El constituyente de igual manera considero necesario que tanto los Estados como la Federación pudiesen ejercer de manera autónoma la facultad de imponer impuestos

---

<sup>222</sup> Witker Velásquez, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. 6ta. ed. Mc Graw Hill. México. 2011. p. 27.

<sup>223</sup> La necesidad de una jurisdicción concurrente, en ciertos casos, resulta de la división del poder soberano; y la regla de que los Estados conservan en toda su plenitud todas las facultades de las cuales no se desprendieron explícitamente a favor de la Unión.// Madison, J., A. Hamilton y J.Jay. *Op Cit*. p.125. (Nota núm. 6).

<sup>224</sup> *Ibíd*em. p. 131.

necesarios para cubrir su gasto público, salvo las limitaciones establecidas para los Estados en los artículos 117,<sup>225</sup> 118<sup>226</sup> y 131<sup>227</sup> Constitucional; son las siguientes:

- Establecer derechos de tonelaje, sobre las importaciones y las exportaciones (arts. 118, 131).
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio (art.117).
- Prohibir la entrada y salida de mercancías dentro de su territorio, sean estas de origen nacional o extranjero (art.117).
- Gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros (art.117).
- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancía,

---

<sup>225</sup> Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso.

- I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con Potencias extranjeras.
- II.- Expedir patentes de corso ni de represalias.
- 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 directa o indirectamente la entrada a su territorio ni salida de él, a ninguna mercancía nacional y 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 impues (*sic*) 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.
- VII.- Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobierno de otras naciones, o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.// *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 117. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf) (consultado el 5 de diciembre de 2015).

<sup>226</sup> Art.- 118 Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones,
- II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III.- Hacer guerra por sí a alguna potencia extranjera; exceptuándose los casos de invasión y de peligro inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.// *Ibidem*. Artículo 118.

<sup>227</sup> Art.- 131 Es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que se pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Art. 117.// *Ibidem*. Artículo 131.

ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad (art.117).

El régimen fiscal tanto local como federal que se creó a partir de estas disposiciones se convirtió en defectuoso y con poca productividad respecto a la recaudación y al ejercicio del gasto. Cada Estado contaba con su propio sistema tributario, lo que propiciaba multiplicidad de impuestos sobre la misma mercancía. Ante un sistema tributario caótico, en 1925<sup>228</sup> por iniciativa del Poder Ejecutivo Federal se celebra la Primera Convención Nacional Fiscal, cuyo objetivo central es el mejoramiento del sistema recaudatorio para evitar la múltiple tributación y mejorar la recaudación fiscal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que a través de tres contextos constitucionales se ha ido desarrollando el sistema de coordinación fiscal:

1. En el texto original de la referida Carta Magna no se distribuyeron las fuentes o las materias sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, generándose un auténtico sistema concurrente de coordinación, donde la Federación tenía la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto jurídico. Fue el Congreso de la Unión, en su carácter de legislador federal, el que gradualmente estableció un auténtico sistema de coordinación fiscal entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, el cual se sustentaba, por una parte, en participaciones de los impuestos federales a favor de las haciendas locales y, por otra parte, en una contribución federal prevista originalmente en la Ley General del Timbre, que recaía sobre los ingresos tributarios de carácter local y municipal y que constituía una auténtica participación de los impuestos de esos niveles de gobierno a favor de la Federación.
2. Con la reforma realizada al artículo 73, fracción X, de la Constitución General de la República, el 18 de enero de 1934, se estableció a nivel constitucional, por primera ocasión, un sistema de coordinación fiscal basado en la participación respecto a un preciso tributo federal distribuiría la Federación entre las entidades federativas, destacando que del análisis de los debates dieron lugar a la citada reforma y de

---

<sup>228</sup> Ese mismo año, es creado el Banco de México gracias a el ministro Pani “al invertir los dos términos de la ecuación hacendaria mexicana” transformara los déficit en superávit y consigue acumular los excedentes requeridos para la creación de esta institución. A finales de 1924 [...] designó una comisión para que se abocara definitivamente a la elaboración de la ley, los estatutos y la escritura constitutiva del futuro banco [...] La Ley Constitutiva del Banco de México fue promulgada el 15 de agosto de 1925, finalmente el Banco fue inaugurado el primero de septiembre de 1925 por el entonces Presidente Plutarco Elías Calles.// Turrent Eduardo. *Autonomía de la Banca Central de México, Visión Histórica*. Tomo II. Editorial Banco de México. México. 2012. pp. 17-20. Se le entregó la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas, como a través de la emisión de billetes. Así mismo, se le encargo la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior y de actuar como asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales de asociarse o no con Banxico.// De la Fuente Rodríguez, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros*. 5ta. ed. Editorial Porrúa. México. 2007. Tomo I. p. 118.

las modificaciones que se hicieron a la iniciativa del Ejecutivo, la que no contemplaba erigir a nivel constitucional el sistema de participaciones. Al tenor de este contexto constitucional se realizaron diversas reformas legales que conformaron un nuevo sistema de coordinación fiscal basado en las participaciones que de los impuestos federales y locales se distribuirían entre los tres niveles de gobierno.

3. Posteriormente, conforme a la reforma constitucional del 24 de octubre de 1942, se modificó radicalmente el sistema nacional de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, fragmentándose la regulación constitucional de la facultad legislativa del Congreso de la Unión, al normarse su distribución entre los referidos niveles de gobierno, en su ámbito general, en la fracción X del artículo 73 y uno de sus ámbitos específicos, el relativo al ejercicio de la potestad tributaria, en la fracción XXIX del propio precepto constitucional. Además, al crearse una disposición especial para regular la distribución de la potestad tributaria, se otorgó al Congreso de la Unión la atribución para imponer contribuciones en exclusiva sobre determinadas materias; así mismo, en la propia fracción XXIX se estableció que las entidades federativas participarían en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determinara, con lo que se consolidó el sistema de coordinación fiscal basado en la participación que concediera la Federación no se limitaría a la de los ingresos derivados del impuesto a la energía eléctrica, sino también respecto de los diversos tributos especiales de carácter federal.<sup>229</sup>

### III.2 Las Convenciones Nacionales Fiscales

Con el objeto de evitar la doble o múltiple tributación en el comercio nacional, se llevaron a cabo las Convenciones Nacionales Fiscales, en las que se buscó unificar los sistemas tributarios en los niveles de gobierno y establecer la delimitación de sus competencias. Estas convenciones dan origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y a la Ley de Coordinación Fiscal de 1953. El Sistema tiene como base los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que son en 1979 suscritos por los Estados y la Federación y los Convenios de Colaboración Administrativa, firmados por los Estados y la Federación, a partir de 1989. Se coordina el Sistema Nacional Fiscal con la pretensión de fortalecer las Haciendas Públicas de la Federación, los Estados y Municipios.

Para integrar los recursos que debían cubrir los gastos de la Nación, la Constitución Federal de 1917 establece en su artículo 31 fracción IV, la obligación a los

---

<sup>229</sup> Tesis II SCJN. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII. Diciembre de 2000. p. 434.

mexicanos contribuir al gasto público.<sup>230</sup> Montesquieu justificaba la obligación del ciudadano en otorgar tributos al Estado en función a las ventajas que otorga vivir en una República “en casi todas las Repúblicas pueden los tributos aumentarse, porque el ciudadano que cree pagarse a sí mismo los paga de buena voluntad; ordinariamente puede hacerlo, porque las ventajas del régimen le dan medios suficientes”<sup>231</sup>, pero, ¿qué pasa cuando esas ventajas se desvanecen? la economía ha influido negativamente dentro del sistema político mexicano de tal manera que ha colocado a los ciudadanos en un plano de vulnerabilidad, el desarrollo del federalismo fiscal lo refleja.

Con la contribución al gasto público por parte de los ciudadanos, se pretende hacer de la riqueza un reparto más equitativo, impulsar el desarrollo económico de los Estados y como consecuencia de la Federación, para lograr mayor bienestar entre los ciudadanos, por medio de políticas públicas que inviertan el gasto en aspectos prioritarios, como lo es, la erradicación de la pobreza, mejora de infraestructura en comunicaciones, disminución de la violencia, disminución de la corrupción, etc.

Los recursos de la Federación que habían integrar los gastos vía impuestos, de acuerdo a la Constitución de 1917 debían ser establecidos por la Cámara de Diputados, el artículo 74 fracción IV.<sup>232</sup> Para el gobierno federal fue muy complicado establecer impuestos que recaudaran los ingresos suficientes para lograr un alto grado de desarrollo en el país, esta facultad constitucional no fue suficiente para la elaboración de una política fiscal que impulsará el desarrollo del país, los ejecutivos federales a través de sus Secretarios de Hacienda alcanzaron acuerdos fuera del Congreso con los Estados por medio de las Convenciones Fiscales, que permitieron armonizar progresivamente los sistemas tributarios locales y Federal, a la par de centralizar la recaudación a favor de la Federación, esquema vigente al día de hoy.

El marco constitucional tributario sufrió modificaciones sustanciales durante las décadas que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1917. Éstas fueron, en su mayoría, propuesta de las *convenciones fiscales*, en las cuales se reunían representantes de las haciendas locales y la federal para buscar soluciones que

---

<sup>230</sup> Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ...IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.// *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit.* Artículo 31 (Nota núm. 225).

<sup>231</sup> Secondant Charles, Luois. *Op Cit.* p.262. (Nota núm. 62).

<sup>232</sup> Artículo 74: ...IV.- Aprobar el presupuesto de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.// *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit.* Artículo 74. (Nota núm. 225).

dieran seguridad jurídica al cobro de impuestos y evitar la continuación de un sistema tributario arcaico, complicado integrado por más de cien impuestos diferentes que se cobraban según la región de cada país.<sup>233</sup>

### III.2.1 Primera Convención Nacional Fiscal 1925

Es necesario describir el contexto económico en el que se desarrolla la primera Convención Nacional Fiscal para un mejor entendimiento de los acuerdos que se tomaron en ella. El periodo comprendido de 1910 a 1920 en la historia del país es descrito como políticamente caótico, la economía se vio severamente estancada a consecuencia de las luchas armadas de la Revolución Mexicana desarrolladas en el interior y el desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial en el exterior, pero este estancamiento no fue generalizado en todo el territorio nacional, regiones del noroeste y noreste, el Distrito Federal y el Golfo reportaron resultados favorables de crecimiento económico, e industrias como la minera y petrolera, de igual manera. Con la Revolución el repudio hacia los controles extranjeros permitió la reorganización de la tierra, el capital y mano de obra en el sistema económico “logró acabar con la tradición de una oligarquía dependiente internacionalmente, semifeudal y semiconsumidora y sustituirla por una burguesía auténtica, y cambiar una dictadura neocolonial por un partido nacionalista que inspirara un amplio consentimiento popular”.<sup>234</sup>

Para los historiadores y economistas son tres fases distintas del periodo comprendido entre 1880 a 1940 (retomo estas debido a que la Primera Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo en 1925 y la Segunda Convención se realizó en 1933); la primera va de 1880 a 1910 en esta etapa encontramos las causas por las cuales se desencadena la Revolución Mexicana “la economía dependía, en el exterior, de Gran Bretaña y Estados Unidos y en el interior estaba confinada a las haciendas en las que se desperdiciaba la tierra, el capital y la mano de obra,”<sup>235</sup> lo que hizo que el país entrara en crisis.

---

<sup>233</sup> Vals Hernández, Sergio. *Aspectos Jurídicos del Federalismo Fiscal en Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios*. Editorial El Economista Mexicano, órgano de difusión del Colegio Nacional de Economistas. Número 2. México. 1999. pp. 16, 17.

<sup>234</sup> Womack, John Jr. *La Economía de México Durante la Revolución, 1910-1920: Historiografía y Análisis*. Editorial Argumentos. México. 2012. Vol. 25. p.20.

<sup>235</sup> *Ibidem*. p.18

El segundo periodo es de 1910 a 1920, durante las revueltas armadas en contra de lo que se había construido en el porfiriato en el ámbito económico, fue una lucha de la clase media en contra de la clase burguesa, clase que buscaba se escucharan las demandas sociales (la expropiación por parte del gobierno de la tierra utilizada a favor de los pequeños propietarios frenando el crecimiento de los latifundios a gran escala y el reconocimiento de los derechos laborales, posturas reconocidas en los artículos 27 y 123 constitucionales), con un intenso sentimiento nacionalista:

...la Revolución destruyó la antigua, organización económica. Aunque destruyó mucho capital y mató mucha gente, abatió la dependencia internacional del país, acabó con las haciendas, y liberó el capital interno y la mano de obra para atender operaciones más eficientes. También emancipó el espíritu mexicano, al liberar las actividades empresariales y cooperativas de la producción. De allí la importancia de la política y legislación revolucionaria y, sobre todo, de la Constitución de 1917, que frena a los extranjeros, prohíbe el monopolio y penaliza a los propietarios y usufructuarios que no producen.<sup>236</sup>

El nacimiento de la industria petrolera es trascendental (debido a que en la actualidad la economía del país depende de este recurso natural), de 1910 a 1925 aumentaron las exportaciones del petróleo a nivel internacional “la producción del crudo había iniciado en 1901 y durante la década de 1910 los intereses estadounidenses Mexican Petroleum Company de la firma de Edward Doheny (que pasó a Standard Oil en 1925) y británicos Mexican Eagle Compañy de Weetman Pearson (absorbida por la Royal Dutch Shell en 1919) lucharon por delimitar su parte de la industria”,<sup>237</sup> alentar a la inversión extranjera significo dejar que solamente las empresas extranjeras se beneficiaran de la explotación de este recurso.

El status legal de los depósitos del subsuelo se remontaba a las Leyes de Minería de 1882 y 1884, que otorgaban el derecho de explotación al propietario de la tierra de la superficie. Este principio se extendió a la Ley del Petróleo de 1901. Sin embargo, el derecho colonial había estipulado que los depósitos del subsuelo se mantuvieran como patrimonio del estado español, posición heredada por el gobierno mexicano tras la independencia.<sup>238</sup>

La contradicción legal aunada al aumento de las exportaciones propicio que el tema hiciera crisis; la revolución afecto poco a esta industria que “se expandió rápidamente durante la década de 1910 para alcanzar 55 millones de barriles en 1917, la entrada de los Estados Unidos en la guerra europea ese mismo año desvió la atención de

---

<sup>236</sup> *Ibidem.* p.19

<sup>237</sup> Hamnett, Brian R. *Historia de México*. Martínez Gimeno Carmen (trad.) 2da. ed. Editorial AKAL. Madrid. 2001. p.245.

<sup>238</sup> *Ibidem.* p.242.

la cuestión del petróleo mexicano”. El artículo 27 constitucional declara que los depósitos del subsuelo son propiedad de la nación y por ende, disfrutar de sus beneficios es un derecho de todo mexicano.

Con el derrocamiento de Carranza en 1920, Obregón haciende al poder, el desconocimiento de los Estados Unidos de Norteamérica hacia la nación mexicana fue para obligar a Obregón a reconocer los títulos de propiedad de las empresas norteamericanas, tuvieron que pasar tres años hasta que se alcanzaron acuerdos informales (conocidos como los Acuerdos de Bucareli) después de cuatro meses de negociaciones, “no apareció declaración escrita, pero los representantes de ambos gobiernos convinieron en que si bien el artículo 27 no tendría efecto retroactivo, el gobierno estadounidense aceptaba que los títulos de propiedad se convirtieran en concesiones ratificadas”.<sup>239</sup>

Durante estos años el país sufrió una gran destrucción demográfica, mostrado en el hecho que de “1910 a 1921 la población de México se redujo de 15.2 millones a cerca de 14.5 millones”<sup>240</sup>, muertes causadas por la Revolución, casi una por cada quince habitantes del país.

La tercera etapa se inicia a partir de 1920, esta fase es llamada “constructiva”, la regulación del funcionamiento del mercado constitucionalmente es encomendada al Estado, pero apoyado en el principio de respeto a la propiedad individual, el Estado se convierte en el encargado de dirigir la política económica del país:

Al repudiar el abandono al institucionalismo anterior, los marxistas y los neoclásicos reanudan sus lineamientos y lenguaje respectivo. Después de 1920, a causa de la destrucción revolucionaria, el país disfrutaba supuestamente de más independencia y facilidad y de más años de vacas gordas que flacas y acumularon una ganancia sustancial en sus productos manufacturados, con incremento para su propio uso.<sup>241</sup>

En este periodo de reconstrucción, es cuando se celebra la Convención siendo Presidente de la República el General Plutarco Elías Calles, por convocatoria del Secretario de Hacienda y Crédito Público Alberto J. Pani, el 22 de julio de 1925, convoca a todos los gobernadores a designar un delegado con poderes bastantes para llegar a

---

<sup>239</sup> *Ibidem.* p.245.

<sup>240</sup> Hansen D., Roger. *Op Cit.* p. 43. (Nota núm. 173).

<sup>241</sup> Hamnett,, Brian R. *Op Cit.* p.19. (Nota núm. 237).

acuerdos en materia fiscal en lo que se denominó la Primera Convención Nacional Fiscal a celebrarse del 10 al 20 de agosto del mismo año.

El Presidente ya había mostrado interés en ordenar las finanzas federales al otorgar “un 10% del nuevo Impuesto sobre la Renta a los estados y municipios en 1925, con el propósito de introducir un principio de igualdad entre estados”.<sup>242</sup>

En la convocatoria enviada a los gobernadores, el Secretario de Hacienda explica que la Convención tiene como objetivo el “establecimiento de un nuevo régimen económico, de acuerdo con los postulados contemporáneos, para la creación de la unidad económica nacional”,<sup>243</sup> con ello hacer frente al problema de la doble o múltiple tributación entre el gobierno Federal y los Estados porque en ella encontraban la causa del limitado crecimiento económico, mediante limitaciones a los sistemas tributarios de la Federación y los Estados y conseguir finalmente la unificación del sistema fiscal.

El diagnóstico que el Secretario presenta, destaca la existencia de más de cien impuestos diferentes,<sup>244</sup> que atribuye a que “no hay un plan concreto y definido de limitación entre la competencia federal y las competencias locales”,<sup>245</sup> teniendo ambas la facultad constitucional de imponer impuestos según las limitaciones establecidas en los artículos 117, 118 y 131 Constitucional. La base del sistema fiscal en 1925 era el “impuesto indirecto sobre consumo [...] que cuando se corrige con otros impuestos, es considerado como un impacto desproporcionado y poco técnico”<sup>246</sup> y según su apreciación en México dicho impuesto resulta injustificado y perjudicial, porque recae en artículos básicos para la vida y en consecuencia en el contribuyente no en su capacidad económica, sino en proporción del consumo “que es sensiblemente igual para el causante de gran capacidad económica y para el causante que ocupa una situación económica inferior”.<sup>247</sup> Esto limitaba el poder adquisitivo de las personas al elevar el valor de las

---

<sup>242</sup> Rabell García, Enrique. *Federalismo Fiscal en México*. Editorial Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Estado de Querétaro- Gobierno del Estado de Querétaro. México. 2010. p.116.

<sup>243</sup> *Convocatoria a los Gobernadores de los Estados. Primera Convención Nacional Fiscal Memoria*. 2da. ed. Editado por la SHCP. México. 1932. p. 57.

<sup>244</sup> *Ibidem*. p. 58.

<sup>245</sup> *Ídem*.

<sup>246</sup> *Ibidem*. p. 57.

<sup>247</sup> *Ídem*.

mercancías. Sumado al cobro de las alcabalas<sup>248</sup> que gravaba el tránsito de las mercancías entre los Estados miembros de la Federación.

El sistema fiscal se encontraba en la siguiente situación:

No hay en suma ningún elemento técnico, ni moral que oriente o coordine las legislaciones de impuestos en la República; la concurrencia entre los poderes locales y el poder federal aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente y hace crecer también la carga improductiva para el fisco; la multiplicidad y la inestabilidad de las leyes fiscales; la duplicación constante de los gravámenes, la complejidad de disposiciones y de oficinas y de autoridades, introducen la anarquía fiscal, rompen la Unidad económica en la República, agotan la renta de la mayoría y cierran el paso a toda posibilidad de desarrollo económico y bienestar [...] Si a estas consideraciones se le agregan las innumerables corruptelas, muchas de ellas consagradas en las mismas leyes...<sup>249</sup>

El desarrollo económico se lograría a través de la simplificación fiscal, según lo promovido por la Federación, para que las diferentes actividades económicas pudieran desarrollarse.

Los objetivos de la Convención fueron los siguientes:

- Delimitar las competencias locales y federales en materia de impuestos;
- El establecimiento de un Plan Nacional de Arbitrios “para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración; ampliando el producto del impuesto y haciéndole recaer más equitativamente sobre los causantes”,<sup>250</sup>
- Promover la creación de un órgano permanente, “que se ocupe de estudiar las necesidades y circunstancias siempre cambiantes de la economía nacional, y de proponer las medidas que deban adoptarse en materia fiscal en la república, así como vigilar el cumplimiento del plan único de impuestos que se establezca”.<sup>251</sup>

La Convención nombro dos comisiones: una para examinar el problema de la concurrencia, y otra para formular el plan de arbitrios. El dictamen de la Comisión que examinó el problema de la concurrencia encontró la existencia de tres problemas:

---

<sup>248</sup> Este impuesto fue heredado por la corona española, fue empleado a partir de 1571: consistía en la renta real sobre el valor de los bienes muebles que se enajenaban o se permutaban, gravando así las operaciones mercantiles y que se trasladaba hasta el consumidor final, considerándose de tal forma como un impuesto indirecto.

<sup>249</sup> *Ibidem*.p. 58.

<sup>250</sup> *Ibidem*. p. 59.

<sup>251</sup> *Idem*.

- La conveniencia o inconveniencia técnica de que algunos impuestos sean administrados por autoridades centrales o por autoridades locales.<sup>252</sup>
- La necesidad económica en que se encuentran las autoridades locales o el gobierno federal de percibir los productos de cada impuesto.<sup>253</sup>
- El aspecto político, “basado en la terminología constitucional no siempre exacta que hace atribuciones de soberanía dentro de la República”.<sup>254</sup> En base a este argumento se buscó limitar las facultades tributarias de los Estados, estableciendo “beneficios” según las fueran concediendo a la Federación.

En base a esto la Comisión recomendó:

- Adicionar el artículo 31 Constitucional, estableciera que cada cuatro años o cuando así lo consideraran los Estados o el Ejecutivo de la Unión se reunirían en Convención en la Ciudad de México para analizar el sistema de impuestos. Si estas eran aprobadas serían obligatorias para los poderes locales y federales.
- Se recomendó adicionar la fracción III del artículo 117 Constitucional, para que cada Estado o municipio recibiera del Gobierno Federal estampillas reselladas, que se empelarían para cobrar las participaciones correspondientes.
- Se recomendó al Ejecutivo Federal que organizara un cuerpo consultivo que estudiara y facilitara la ejecución de los acuerdos de la Convención.
- Se recomendó que los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.

La comisión encargada de formular el Plan de Arbitrios se centró unificar los impuestos. Las delimitaciones a los impuestos se realizaron de acuerdo a la recaudación que prevalecía en esa época, fueron la base para la repartición de los impuestos a cobrar por parte de la Federación y los Estados.

... los estados más bien organizados fiscalmente perciben aproximadamente el 50% de todos sus ingresos, del impuesto sobre la propiedad territorial; de un 10% a un 20% de sus ingresos, de los impuestos sobre el comercio, un 30%, de impuestos especiales, y el resto de impuestos sobre sucesiones.

---

<sup>252</sup> Serna de la Garza, José María. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo en México*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2004. Anexo II. p. 60.

<sup>253</sup> *Ídem*.

<sup>254</sup> *Ibidem*. p. 61.

La federación, en cambio recibe del comercio aproximadamente un 60% de sus ingresos; de diversos impuestos especiales un 30% y de la contribución federal y otros varios impuestos un 10%.<sup>255</sup>

Conforme a este criterio, la comisión dictaminó que se debe reservar a los Estados el impuesto sobre la propiedad territorial y a la federación los impuestos sobre el comercio y la industria.

José María Serna de la Garza, resume las conclusiones de la Convención en cinco puntos, todos relacionados con la atribución recaudatoria:

- a) Los impuestos de la tierra y los edificios son exclusivos de los estados;
- b) Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados;
- d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debe participar en su productos conforme a sus bases uniformes; debe tratarse en forma separada los impuestos especiales y futuras convenciones deben resolver si deben ser establecidas por la Federación o por los Estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos;
- e) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley de Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el impuesto de los bienes inmuebles edificados cuyo producto debe ser exclusivo de los Estados.<sup>256</sup>

Marcial Reyes Tépatch concluye que la Convención logro “la separación y asignación de competencias tributarias, a pesar de que se establecía la participación de las entidades federativas en los productos de los impuestos especiales (párrafo último de la fracción XXIX del art. 73 constitucional)”.<sup>257</sup>

Respecto a los acuerdos tomados en dicha Convención Armando E. Cruz Covarrubias, los resume de la siguiente manera:

En esta Convención se puso interés especial en crear un órgano consultivo para dar seguimiento a todos los acuerdos tomados en dicha reunión; se determinó el respeto hacia los Estados para que pudieran establecer impuestos sobre los bienes raíces u sobre los actos civiles [...]; también se acordó reservar para la

---

<sup>255</sup> *Ibidem.* pp. 61, 62.

<sup>256</sup> *Ibidem.* pp. 11,12.

<sup>257</sup> Reyes Tépatch, Marcial. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004.* Editorial Cámara de Diputados LIX Legislatura. México. 2004. p.5.

Federación el cobro de impuestos en el campo de comercio exterior y el campo de la industria; se dijo que los Estados podrían participar en dichos fondos.<sup>258</sup>

A diferencia de Ismael Camargo González, para él, lo más importante de la Convención “fue la introducción del impuesto sobre la renta, a cargo de la Federación”,<sup>259</sup> este impuesto que grava el consumo, es uno de los más importantes del sistema recaudatorio, ya que grava la capacidad contributiva subjetiva del contribuyente “la base general de este gravamen la constituyeron el comercio, la industria y las actividades primarias [...] desde el punto de vista de los gobernantes estas actividades encierran los factores dinámicos para el desarrollo económico del país”.<sup>260</sup>

En diciembre de 1926, el Presidente Plutarco Elías Calles envió las iniciativas para reformar los artículos 118 y 131, adicionar el artículo 74 constitucional, pero la Cámara de Diputados no logró estudiar esta reforma,<sup>261</sup> en 1928 nuevamente fue enviada al Congreso otra iniciativa fiscal para reformar la Constitución, igualmente el proyecto no fue aprobado.<sup>262</sup> En consecuencia el Ejecutivo Federal expidió las leyes necesarias para hacer más eficiente el sistema de recaudación, según la apreciación de Jorge Carpizo “quizá la principal razón para ello, sea que el propio presidente perdió el interés en tales iniciativas”.<sup>263</sup>

Lo que se ganó en esta convención fue acordar de “entregar el 30% del Impuesto sobre la Explotación Forestal a los Estados y compartir el impuesto proveniente de la producción de cerveza”.<sup>264</sup>

### III.2.2 Segunda Convención Nacional Fiscal, 1933

Existe un hecho histórico que pone en duda el sistema económico capitalista<sup>265</sup> como fuente de bienestar para los habitantes de este planeta y que rompe con el

---

<sup>258</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal Federal y Estatal en México*. Editorial Porrúa. México. 2012. p.54.

<sup>259</sup> Camargo González, Ismael (coord.). *Op Cit.* p. 36. (Nota núm. 30).

<sup>260</sup> El impuesto sobre la renta recae, en general, sobre tres tipos de ingresos: a) Ingresos de las empresas, gravados por las células I, II y III y por la Tasa sobre Utilidades Excedentes; b) Ingresos de las personas, gravados por las cédulas IV y V; c) ingresos del capital, gravados por la cédula VI.// Alejo, Javier y Ocaña, Carlos. *La Carga Fiscal en México: El Impuesto Sobre la Renta*. Febrero 1963. México. p 35. [revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/669/7/RCE\\_7.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/669/7/RCE_7.pdf)

<sup>261</sup> Serna de la Garza, José María. *Op Cit.* p. 82. (Nota núm. 252).

<sup>262</sup> Rabell García, Enrique. *Op Cit.* p.116. (Nota núm. 242).

<sup>263</sup> Carpizo, Jorge. *Op Cit.* p. 84. (Nota núm. 171).

<sup>264</sup> Rabell García, Enrique. *Op Cit.* p.116. (Nota núm. 242).

paradigma del capitalismo como origen de prosperidad y riqueza,<sup>266</sup> la crisis de 1929 iniciada en Estados Unidos de Norteamérica fue la primera “Gran Crisis” que contradujo la tesis de que el mercado conduce al empleo total de recursos, según los principios del libre mercado;<sup>267</sup> esto se evidenció con el efecto dómينو de la crisis que arrastró a varias economías del mundo, adquiriendo un carácter globalizado, poniendo en recesión primeramente a la economía norteamericana y posteriormente, a la economía mundial.

Después del fin de la Primera Guerra Mundial dio paso al periodo de reconstrucción que abrió un decenio de crecimiento y dinamismo económico en el sector empresarial e industrial “la guerra había propiciado un espectacular desarrollo de la economía norteamericana, que convirtió a Estados Unidos en la primera potencia mundial. De forma paralela, se afianzaba el crecimiento económico Japonés y su expansión comercial por Oriente”.<sup>268</sup> Norteamérica se convirtió en el principal proveedor de materias primas y productos alimenticios e industriales de Europa, siendo también, era el principal acreedor del mundo.

---

<sup>265</sup> Las medidas de la política económica se aplican dentro de un marco definido por el modelo económico adoptado por el Estado (las necesidades de los ciudadanos son diferentes y propias de cada Estado), el modelo es más general y tiene rasgos y principios comunes (ya sea una economía de libre mercado, o basada en la propiedad colectiva, o bien, mixta). En una economía de mercado como la nuestra, el sistema económico es el que organiza la actividad económica del país: ¿Qué producir?, ¿Cómo producir? y ¿Para quién producir ?; Cuadrado Roura conceptualiza al sistema económico de la siguiente manera, “el conjunto de principios, instituciones y normas que traducen el carácter de la organización económica de una determinada sociedad”, y recalca que “exigirá no sola la aceptación de un conjunto de principios, sino la aprobación o adopción de una serie de decisiones básicas”.// Cuadrado, Roura (dir.). *Política Económica, Objetivos e Instrumentos*. 2da. ed. Madrid. McGrawHill. 2001. p.23.

<sup>266</sup> La teoría prekeynesiana ortodoxa [...] mantiene el postulado de que el mercado es un mecanismo eficiente de asignación de recursos cuando hay fines distintos. Si el mercado distribuye los recursos eficazmente, siempre estarán empleados al máximo y, por tanto, será imposible aumentar el monto del producto [...] El supuesto de plena utilización del potencial productivo de una economía implica que el producto está *fijo por el lado de la oferta*.// Bhaduri, Amit. *Macroeconomía la Dinámica de la Producción de Mercancías*. Roces Carlos (trad.). Fondo de Cultura Económica. México. 1990. p. 284.

<sup>267</sup> El sistema de economía de libre mercado descansa esencialmente en el principio de la libre iniciativa del individuo para tomar decisiones en el terreno económico... para que este sistema pueda darse es necesario que el “sistema económico” reconozca algunos principios institucionales básicos, entre los que destacan los cuatro siguientes:

- El derecho a la propiedad individual.
- El derecho a contratar e intercambiar libremente.
- El derecho en la prestación del trabajo.
- La libertad de emprender y correr riesgos.//

Witker Velásquez, Jorge. *Op Cit*. p. 52. (Nota núm. 222)

<sup>268</sup> Fernández de Lascoiti, Enrique. “Crack de 1929: Causas, Desarrollo y Consecuencias”. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*. Madrid. Universidad Autónoma de Madrid. Vol. I. enero-junio 2014. p.2. [www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/...CRAC...](http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/...CRAC...) (29 de mayo de 2016).

El 24 de octubre de 1929 se produjo una quiebra del mercado de valores de Nueva York, la especulación fue la principal causa del “crack” de la Bolsa<sup>269</sup> que provocó un prolongado periodo de deflación, que según los economistas va de 1929 a 1939 “la Gran Depresión coincidió con el declive de la agricultura estadounidense; de hecho, los precios agrícolas estaban bajando incluso antes del crack de la bolsa en 1929”,<sup>270</sup> extendiéndose al sistema bancario, industrial y comercial “la deflación, la caída de la producción, la acumulación de stocks, el desempleo masivo, la contracción del comercio mundial y la ruptura del sistema de pagos internacionales marcaron la coyuntura en la mayoría de los países capitalistas avanzados”.<sup>271</sup>

La economía mundial está sometida a movimientos sistémicos, los hechos que desestabilizaron a la economía norteamericana afectaron a la economía mexicana “para 1932 el producto nacional bruto real de México había caído por debajo de la cifra de 1910”<sup>272</sup>, al igual que el sector minero, “que en los cinco años siguientes su producción se redujo en 32 por ciento”,<sup>273</sup> entre otros efectos, encontramos no menos importantes están: la caída de las exportaciones, ya que Estados Unidos de Norteamérica era el principal socio comercial de México; caída del turismo; caída de las remesas por el alto índice de desempleo; la repatriación de migrantes mexicanos y la reducción de la Inversión Extranjera Directa, consecuencia de las malas expectativas de los empresarios y la fuga de capitales.

Con los problemas que se enfrentaron los Estados nacionales derivados de los fallos del mercado, la teoría económica justifica la intervención de los gobiernos en el funcionamiento de la economía, pasando el modelo de economías de libre mercado a las economías mixtas, cuyo teórico es Jonh Maynard Keynes en su “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”.

---

<sup>269</sup> El clima de confianza se convirtió en la compra de acciones de las empresas industriales por parte de un gran número de la población, siendo la bolsa de Nueva York el centro de la economía mundial... la especulación financiera hacia ganar dinero, siendo el valor de las acciones ficticio, ya que estaban por encima del valor real.// *Ibidem*. pp. 3-4.

<sup>270</sup> Los aumentos en la productividad agrícola eran tan grandes que un pequeño porcentaje de la población podía producir todos los alimentos que podía consumir el país. La transición de una economía basada en la agricultura a una en la que predominaba las manufacturas no fue fácil.// Stiglitz E., Joseph. *Caída Libre: el Libre Mercado y el Hundimiento de la Economía Mundial*. Editorial Taurus. España. 2010. p. 57.

<sup>271</sup> Fernández de Lascoiti, Enrique. *Op Cit*. p.2. (Nota núm. 268).

<sup>272</sup> Hansen D., Roger. *Op Cit*. p. 43. (Nota núm. 173).

<sup>273</sup> *Idem*.

En este escenario se lleva a cabo la Segunda Convención Fiscal sumando las siguientes causas: la falta de éxito en los acuerdos de la Primera Convención y en busca de una solución a la concurrencia fiscal, se convoca a la Segunda Convención Nacional Fiscal nueve años después de celebrarse la primera, en 1933 siendo Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, por medio, de su Secretario de Hacienda Alberto J. Pani, a celebrarse los días 10 y 20 de agosto de ese mismo año.

Sus objetivos fueron:

- I. Revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal;
- II. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios;
- III. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal;
- IV. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más capacitados para encargarse de ello.<sup>274</sup>

Otro objetivo de la Convención fue la promoción de los gobiernos locales en la proposición de medidas que coadyuvaran a la eficiencia del sistema tributario, temas que debían ser presentados hasta el 15 de junio de ese año. La representación de los gobiernos se realizó, al igual que la Primera, por medio de delegados con poderes bastantes en la toma de decisiones en materia fiscal con un máximo de dos delegados por Estado, territorio y el Distrito Federal.

Las recomendaciones de la Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales en base a las resoluciones aprobadas en la Convención fueron:

- La necesidad de modificar la Constitución de la República, mediante la inclusión de disposiciones expresas sobre delimitación de las facultades de “la Federación, de los estados y de los municipios en materia de imposición, la organización tributaria del país”.<sup>275</sup>
- Que se dé vida a la Convención Nacional Fiscal como un “órgano de coordinación y consulta en materia fiscal, tanto para la Federación como para los Estados”.<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> *Convocatoria Dirigida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Gobernadores de los Estados y Territorios y Jefe del Departamento del Distrito Federal. Segunda Convención Nacional Fiscal, Memoria.* Editado por la SHCP. México. 1947. T.I. p. 70.

<sup>275</sup> *Ibidem.* p. 75.

<sup>276</sup> *Ibidem.* p. 76.

- Reconocer como principio fundamental la necesidad de que “ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio deba estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos”.<sup>277</sup>
- El establecimiento como base de la tributación local la imposición territorial. En consecuencia el gobierno federal no debe de establecer contribuciones sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o vías generales de comunicación y las obras destinadas a la beneficencia pública con acuerdo de las autoridades locales. Debe gravarse tanto la propiedad urbana como la rural, la edificada como la no edificada;<sup>278</sup>
- El establecimiento de impuesto predial rústico por los Estados y el reconocimiento a los Estados de participar a cobrar el impuesto predial sobre las tierras donde se exploten las substancias a que se refiere el artículo 27 constitucional teniendo en cuenta el valor de dichos bienes atendiendo a su aprovechamiento superficial;<sup>279</sup>
- Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no comerciales que puedan tener lugar dentro de su territorio;<sup>280</sup>
- Los Estados tengan derecho para establecer tasas y derechos sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia;<sup>281</sup>
- El gobierno federal podrá tener poder tributario exclusivo sobre: el comercio exterior (importaciones-exportaciones), sobre la renta; y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero de esos impuestos deben participar de sus productos tanto los estados como los municipios, sobre el aprovechamiento exclusivo de todas aquellas rentas derivadas de la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal;<sup>282</sup>

---

<sup>277</sup> *Ibidem.* p. 77.

<sup>278</sup> *Idem.*

<sup>279</sup> *Idem.*

<sup>280</sup> *Ibidem.* p.78.

<sup>281</sup> *Idem.*

<sup>282</sup> *Idem.*

- En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los Estados, pero la Federación debe participar de dichos impuestos;<sup>283</sup>
- Dejar de considerar el impuesto establecido a la industria y al comercio como facultad privativa de la Federación.<sup>284</sup>

Para Armando E. Cruz Covarrubias, los logros de esta Convención se reflejan en dos reformas constitucionales:

La primera, de 1934 que adicionó la fracción X del artículo 73 la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de energía eléctrica, y la segunda de 1942 que incorporó al artículo 73 la fracción XXIX. Se modificó el artículo 27 constitucional, donde se daba la facultad a la Federación de establecer impuestos o contribuciones en recursos naturales.<sup>285</sup>

La reforma realizada al artículo 73 fracción X se refiere a la atribución del Congreso en legislar en materia de energía eléctrica, según el siguiente principio: “en el rendimiento de los impuestos que el gobierno federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participaran los Estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales locales respectivas acuerden”.<sup>286</sup> Esto les otorgó a los Estados el derecho de participar en lo recaudado en este concepto.

Ernesto Soto Reyes describe el periodo cardenista con la consolidación del Estado-nación moderno de 1934-1940, “a pesar de haber heredado un régimen constitucional formalmente federalista desde el siglo XIX, la lógica del poder se construyó centralmente”.<sup>287</sup>

Hubo intentos por parte del Presidente Lázaro Cárdenas en proponer las reformas fiscales a la Constitución en 1936, a los artículos 73 fracción X y 131, a efecto de

---

<sup>283</sup> *Ídem.*

<sup>284</sup> *Ídem.*

<sup>285</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *Op Cit.* p.55. (Nota núm. 258).

<sup>286</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op Cit.* Artículo 73, fracción X. (Nota 225).

<sup>287</sup> Reyes Garmendia, Soto Ernesto. *Op Cit.* p. 212. (Nota núm. 221).

establecer una delimitación clara entre los poderes impositivos de la Federación<sup>288</sup> y de los Estados<sup>289</sup> pero los conflictos políticos no favorecieron para que prosperaran dichas reformas.

En 1942 se establecen reglas y principios en una reforma al artículo 73 constitucional, presentada por Manuel Ávila Camacho, que entró en vigor el primero de enero de 1943, que faculta al Congreso de la Unión para: fracc. IX legislar a efecto de impedir restricciones en el comercio entre Estados; fracc. X legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo; fracc. XXIX para establecer contribuciones sobre: 1. Comercio exterior; 2. Aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación; 3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y 5. Especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; f) explotación forestal. Además, de establecer que otros Estados podrían participar del rendimiento de dichos impuestos especiales en la proporción que la ley secundaria determinara y que las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Enrique Rabell García explica que:

---

<sup>288</sup> La iniciativa señalaba como impuestos federales: a) impuestos y derechos de importación y exportación; b) impuesto sobre la renta de las personas y de las sociedades físicas. En los ingresos recaudados participarían los estados, el Distrito Federal, los territorios y las municipalidades; c) impuesto sobre los recursos naturales propiedad de la nación, tales como los de minería producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etcétera. Los estados y los municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueran realizadas en sus territorios: d) impuestos sobre instituciones de crédito y compañía de seguros; e) impuestos especiales sobre energía eléctrica –producción y consumo-, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transporte por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de fermentación, cerveza, juegos, lotería y rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los estados y los municipios. Sobre la base tanto de su producción como de su consumo; f) impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.// Serna de la Garza, José María. *Op Cit.* pp. 15,16. (Nota núm. 252).

<sup>289</sup> Mientras que a los estados les correspondería los siguientes impuestos: a) impuesto predial, pero en los ingresos participarían los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios; b) un impuesto general sobre la industria y el comercio que sustituiría los antiguos impuestos de patente. El gobierno federal participaría en el producto de este impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (que era federal) sobre las operaciones comerciales e industriales.// *Ibidem.* p. 16.

... se aplicaron medidas parciales para remediar los fracasos de la Segunda Convención y de las iniciativas constitucionales propuestas. Los estados recibieron un porcentaje del Impuesto sobre la Electricidad (de 1934 a 1942) y parte de los impuestos sobre tabaco, gasolina, petróleo, cerillos, aguamiel y explotación forestal en 1942.<sup>290</sup>

El decreto publicado el 24 de octubre de 1942, reforma el art. 117, fracciones VIII y IX, esta iniciativa es presentada por el Ejecutivo Federal “pone límites a la actuación de los Estados en relación con la emisión de Títulos de Deuda Pública y, el gravamen a la producción o a la venta de tabaco en rama.”<sup>291</sup>

### III.2.3 Tercera Convención Nacional Fiscal, 1947

Al igual que la Segunda Convención Nacional Fiscal, existen hechos internacionales que modifican los postulados de la economía mundial y que tienen influencia en el sistema económico mexicano. Como mencioné anteriormente en 1936 el economista John Maynard Keynes da nacimiento a la Teoría Macroeconómica de la economía, en respuesta a la crisis de 1929, con su obra “La Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero”, que a diferencia de la Teoría Clásica de la economía, reconoce al Estado como un agente protagónico en la regulación de la economía capaz de corregir los desequilibrios ocasionados por los fallos del mercado,<sup>292</sup> el Estado se convierte en un agente neutral, que interviene para asegurar una asignación de los recursos eficiente.<sup>293</sup>

Los problemas que han tenido que enfrentar las naciones que optaron por un sistema de economía de libre mercado [...] han justificado que los gobiernos – las autoridades, en general, y a distintos niveles- hayan ido asumiendo un papel muy

---

<sup>290</sup> Rabell García, Enrique. *Op Cit.* p.117. (Nota núm. 242) y Cruz Covarrubias Armando Enrique. *Op Cit.* p.55. (Nota núm. 258).

<sup>291</sup> *La Constitución Política y sus Reformas Febrero 1917- Marzo 2013.* Editado por la Cámara de Diputados. México. 2013. p. 473

<sup>292</sup> Los más destacados son los siguientes:

1. Existencia y riesgo de desarrollo de mercados no competitivos [...] alcanzar el monopolio; lograr acuerdos entre oferentes que supongan la eliminación de la competencia, etc.
2. Existencia de efectos externos [...] existen cuando no se incorporan a los precios del mercado todos los efectos secundarios de la producción o del consumo.
3. Deficiente o nula valoración de los bienes públicos.
4. Existencia de rendimientos crecientes.
5. Mala o insatisfactoria distribución de la renta [...] la distribución de la renta que normalmente resulta del libre mercado responde a criterios de *eficiencia*, pero no a principios de *equidad*.
6. Fallos en el logro de algunos objetivos: empleo, estabilidad, crecimiento.
7. Necesidades preferentes o indeseable
8. Impulso a la insolidaridad y a las posiciones antagónicas, más allá del mundo económico.// *Ídem.*

<sup>293</sup> Bhaduri, Amit. *Op Cit.* p. 282. (Nota núm. 266).

importante en el funcionamiento de sus economías. Se ha llegado así a un tipo de «economías mixtas», es decir, economías cuyo funcionamiento se basa en el mercado, pero en las que el sector público asume un papel más o menos relevante y donde las autoridades han dictado normas y creado instituciones orientadas a «corregir» y «complementar» al mercado.<sup>294</sup>

La manera en como el Estado va intervenir en la economía puede según Amit Bhaduri, darse de dos maneras: en la *esfera de producción* o en la *esfera de la distribución*,<sup>295</sup> como ejemplo de la primera encontramos la exención de impuestos a una empresa, en la segunda manera, el Estado puede intervenir mediante la inversión en infraestructura o la nacionalización de industrias básicas, la visión positiva de la intervención del Estado, radica en “...en primer lugar, el Estado tiene a su alcance mayor información que cada participante en el mercado actuando aisladamente. En segundo lugar, toma al Estado como una institución neutral, es decir, en beneficio de todos los individuos, no de un grupo económico o clase y en perjuicio del resto”.<sup>296</sup>

El problema del desempleo masivo en esta crisis la teoría keynesiana lo soluciona de la siguiente manera, a través, de:

La política de *manejo de la demanda* demostró claramente que el desempleo masivo asociado al funcionamiento del mercado es susceptible de corregirse sin que aflore el conflicto distributivo entre clases si el gobierno interviene. Con una teoría que identificaba a la *demanda* y no a la *oferta* como *determinante de la producción* [...] ven en la *inversión* pública un elemento que estimula la demanda y el producto en una depresión.<sup>297</sup>

El desencadenamiento y culminación de la Segunda Guerra Mundial, conflicto militar que se desarrolla entre 1939 y 1945 y la creación del Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods. La experiencia de la crisis de 1929, condujo a los gobiernos a implantar políticas económicas de corte nacionalistas,<sup>298</sup> cuyo fin era de mantener una economía de pleno empleo; los creadores del sistema buscaban crear de foros internacionales, para conseguir los siguientes objetivos:<sup>299</sup>

- Estabilizar el sistema monetario internacional, creándose un sistema de cambio fijos supervisado por una institución internacional (Fondo Monetario Internacional)

---

<sup>294</sup> Cuadrado Roura (dir.). *Op Cit.* p. 37. (Nota núm. 265).

<sup>295</sup> Bhaduri, Amit. *Op Cit.* p. 276. (Nota núm. 266).

<sup>296</sup> *Ibidem.* p. 277.

<sup>297</sup> *Ibidem.* p. 285.

<sup>298</sup> Devaluaciones competitivas para arrebatar mercados a otros países y elevación de aranceles, imponiendo grandes obstáculos a las importaciones.// Maeso, Francisco. *Lecciones sobre Economía Mundial*. 2da. ed. Editorial Civitas. Madrid. 2005. p. 316.

<sup>299</sup> *Ídem.*

y basado en la doble ligazón entre el oro y el dólar y entre este y el resto de monedas.<sup>300</sup>

- Facilitar la reconstrucción económica de los países destruidos por la Segunda Guerra Mundial y el desarrollo de los nuevos países independientes aparecidos con el fin del colonialismo, creándose como institución multilateral encargada el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (parte del grupo Banco Mundial).<sup>301</sup>
- Promover el libre comercio, para lo que se pretendió crear un organismo internacional similar a los dos anteriores, instituyéndose el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (el GATT).

Lo importante de este análisis radica en comprobar que el sistema económico dicta al sistema jurídico, el Estado se convierte en el centro del poder, en el cual se encuentran depositados intereses plurales obligándose, a sí mismo, a intervenir y participar en el mercado. Con la creación del Sistema Monetario Internacional, origina otro cambio en las funciones del Estado, “al abandonar su papel anterior de «gendarme»”,<sup>302</sup> transformando los sistemas jurídicos:<sup>303</sup>

- a) La ley pasa a ser el instrumento de programación económica;
- b) Se sustituyen los principios y técnicas jurídicas, y
- c) El Poder Ejecutivo, en desmedro del Legislativo, pasa a formar un centro importante en la producción jurídica.

Es necesario analizar a la Tercera Convención Nacional Fiscal, es convocada por el Presidente de la República Miguel Alemán Valdés, el 4 de octubre 1947, se celebra del 10 al 20 de noviembre de ese mismo año en la Ciudad de México; siendo el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Miguel Beteta, quien invita a los Gobernadores de los Estados para asistir a esta Convención, por medio de delegaciones, integradas: a) por un representante del gobierno del Estado; b) un representante común de los

---

<sup>300</sup> El *FMI* nació para supervisar el sistema de paridades ajustables y tendría la capacidad para prestar dinero a los países miembros. Sus recursos los obtiene del fondo común de oro y de divisas aportado por sus miembros.// *Ídem*.

<sup>301</sup> Agrupa a dos instituciones el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) [...] el Banco actúa como intermediario financiero sin ánimo de lucro, y sus accionistas son países que obligatoriamente deben ser miembros del FMI [...] el grupo del Banco Mundial está constituido por los dos organismos anteriores y tres más: la Corporación Financiera Internacional (IFC), el Grupo Internacional para el Arreglo de Disputas de Inversión (ICSID) y el Organismo Internacional de Garantía de Inversiones. Estas tres instituciones tienen como objeto la promoción de la inversión directa extranjera en los países de desarrollo.// *Ibidem*. p.317.

<sup>302</sup> Witker Velásquez, Jorge. *Op Cit.* p. 55. (Nota núm. 222).

<sup>303</sup> *Ídem*.

municipios del mismo Estado electo por mayoría de votos, o designado, por el gobierno del estado; c) por un experto en materia fiscal.<sup>304</sup>

Los objetivos planteados en esta Convención son los que inspirarían el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El problema de la concurrencia tributaria debía considerar “que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participación en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados; es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario”.<sup>305</sup>

El Ejecutivo Federal no había solucionado los problemas hacendarios imperantes en el país por el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial el Secretario de Hacienda lo justifica de la siguiente manera:

...que en medio de graves problemas y de preocupaciones de otros órdenes, dio lugar a un auge transitorio de las actividades económicas conectadas con el esfuerzo bélico relegó a segundo plano los problemas hacendarios, no porque estos se hubiesen solucionado automáticamente sino porque precisamente como consecuencia de este fenómeno económico, tanto la Federación como los estados y los municipios vieron crecer progresiva y continuamente los rendimientos de sus impuestos sin necesidad de que ellos se tomaran mayores esfuerzos para lograrlo.<sup>306</sup>

En la convocatoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal tuvo como objetivo central “la consolidación y desarrollo de la economía general de la nación en una estructuración técnica de las economías públicas de la Federación, de los estados y de los municipios”,<sup>307</sup> ante un régimen que desde 1925 era calificado de complicado, antieconómico e injusto y en consecuencia insostenible, por los requisitos y tramites establecido en las leyes fiscales, que resultaban ser una carga económica para el causante.<sup>308</sup>

Los objetivos secundarios de la Convención fueron los siguientes:

- Formular un esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, con lo que se conseguiría un sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes;

---

<sup>304</sup> Serna de la Garza, José María. *Op Cit.* pp. 81-85. (Nota núm. 252).

<sup>305</sup> Beteta, Ramón. *Tres años de Política Hacendaria, 1947-1949, Perspectiva y Acción.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1951. pp. 143,144.

<sup>306</sup> *Ibidem.* p.84.

<sup>307</sup> *Ibidem.* p.85.

<sup>308</sup> *Ídem.*

- Planear las bases de colaboración entre la Federación, Estados y municipios, tomado en consideración a los costos de los servicios públicos a cargo de cada uno de ellos y su capacidad de control sobre los causantes, deban distribuirse la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando establecido “el principio de que el reconocimiento de «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 se establezcan o recauden por cada autoridad”.<sup>309</sup>
- Determinar las bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas realizables de entendimiento entre ellas y los particulares, que coadyuven a reducir los gastos de recaudación y control de los impuestos, para aprovechar hasta el máximo posible su rendimiento en la satisfacción de las necesidades colectivas.<sup>310</sup>

Los temas analizados en la Convención fueron los siguientes: I) análisis y proyección de la imposición federal, local y municipal (conurrencia entre la Federación y los Estados, los Estados y los municipios, impuestos exclusivos de la Federación, Estados y municipios y impuestos alcabalatorios, anticonstitucionales y antieconómicos); II) estructuración de un Plan Nacional de Arbitrios; III) análisis y propuesta de reformas del régimen constitucional vigente que proceda introducir en la Constitución de la República; IV) participación de los Estados para proponer otros temas, y V) designación de un organismo de poner en práctica las conclusiones de la Convención.

Las comisiones dictaminadoras que se integraron para dar recomendaciones respecto a los temas propuestos por el Ejecutivo Federal fueron: Comisión de Derechos por Servicios Públicos Municipales,<sup>311</sup> Comisión del Plan Nacional de Arbitrios<sup>312</sup> y la Comisión de Organismos y Procedimientos para llevar a la Práctica la Reforma Fiscal

---

<sup>309</sup> *Ibidem.* p.8.

<sup>310</sup> Alemán Valdés, Miguel. *Federalismo Hacendario*. Edición Conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003- INDETEC. México. 2003. p. III

<sup>311</sup> Esta comisión analiza el problema del cobro de impuestos o derechos respecto al tránsito de personas y mercancías, debido a que la interpretación que se le da al artículo 117 constitucional se realiza estrictamente en relación a los Estados, exceptuándose los municipios, quienes hacen cobro de estos impuestos.// Serna de la Garza, José María. *Op Cit.* p.7. (Nota núm. 252).

<sup>312</sup> Esta comisión tiene como objetivo crear una política integral de carácter fiscal y económico.// *Ibidem.* p.13.

mediante la Ejecución de las Resoluciones de la Asamblea.<sup>313</sup> Cada una de estas comisiones emitieron recomendaciones respecto a los puntos que les fueron encargados para su análisis.

Las recomendaciones de la Comisión de Derechos por Servicios Públicos Municipales fueron:

- La expedición de un Plan de Arbitrios Municipales, con normas impositivas uniformes en toda la República y formuladas de acuerdo a la Convención;
- Los arbitrios municipales recaerán sobre fuentes de riqueza de desarrollo local y los derechos por la prestación de servicios públicos a su cuidado e integrarse por participaciones en los impuestos federales y estatales,<sup>314</sup>
- Participación de los municipios en los impuestos recaudados por la Federación y los Estados;
- La expedición de una Ley Orgánica Municipal en cada Estado, donde se regulen la constitución y funcionamiento de los ayuntamientos.

Las recomendaciones de la Comisión de Plan Nacional de Arbitrios fueron:

- Hacer una redistribución de la carga fiscal, reduciéndola sobre aspectos productivos en general;
- Coordinar la acción impositiva entre la Federación, Estados y municipios, a efecto de, atribuir los ingresos fiscales a las respectivas entidades federativas de acuerdo al desarrollo económico, además, determinar y delimitar los ingresos de la Federación, Estados, municipios, Distrito Federal y territorios federales, dividiéndolos en: ingresos privativos, de participación y de legislación concurrente;
- Realizar un Plan Nacional de Arbitrios, que considere: a) que la Federación, los estados y los municipios “son entidades políticas, que coexisten obligatoriamente dentro de nuestra organización constitucional y que tienen funciones específicas y que las tres tienen como fuente común de arbitrios los contribuyentes en la parte

---

<sup>313</sup> Debido a que ni el Cuerpo Consultivo aconsejado por la Primera Convención, ni la Comisión Permanente aprobada por la Segunda, pudieron cumplir satisfactoriamente la misión que les encomendó, [...] es necesario que se cree un organismo encargado de ejecutar las resoluciones que esta Tercera Convención se han adoptado.// *Ibidem*. p.27.

<sup>314</sup> Espectáculos, comercio ambulante (con las limitaciones establecidas en el artículo 117 constitucional), mercados, prestación de servicios (agua potable, drenaje, rastros, panteones, registro, etc.), autorizaciones y servicios de carácter municipal y utilización y usos de bienes municipales.// *Ibidem*. p.10.

que es afectable por las leyes fiscales del país”,<sup>315</sup> b) “la necesidad de que las haciendas públicas de las tres entidades [...] se constituyan esencialmente con ingresos derivados de fuentes impositivas que le sean propias (ingresos privativos) y se integren con ingresos derivados en forma de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de las otras entidades (ingresos de participación)”,<sup>316</sup> c) que los “recursos de los estados y municipios [...] son más insuficientes que los de la Federación, para cubrir el costo de los servicios públicos que les corresponde”,<sup>317</sup> entre otras;

- Reconocer como privativos de la Federación, los derivados de los impuestos del comercio exterior y sobre la renta, los derechos de servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes y los aprovechamientos que sean resultado del ejercicio de sus funciones legales,<sup>318</sup>
- Reconocer como impuestos privativos de las entidades locales (estados y municipios) [...] los derivados de la tributación sobre la propiedad rústica y urbana; sobre productos agrícolas; sobre la ganadería; sobre la traslación de dominio de bienes inmuebles; sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas y los derechos de servicios públicos de carácter local y los productos y aprovechamientos que les sean propios;<sup>319</sup>
- Establecer como ingresos de legislación concurrente pero, uniforme, de la Federación, los estados y los municipios: “a) los impuestos generales al comercio y a la industria..., b) los impuestos sobre la industria y el comercio existentes en los Estados, Distrito Federal y territorios, sobre hilados y tejidos, elaboración y compraventa de alcohol y bebidas alcohólicas; elaboración y venta de aguas envasadas”...<sup>320</sup>
- Los ingresos que la Federación, estados y municipios deben compartir, son: a) “impuesto sobre ingresos en función de ventas mercantiles [...]. En los estados que establezcan impuestos al comercio y a la industria, en función de las ventas comerciales, se aplicará tan solo la legislación local, reconociendo a la Federación

---

<sup>315</sup> *Ibidem.* p.14.

<sup>316</sup> *Ibidem.* p.15.

<sup>317</sup> *Ídem.*

<sup>318</sup> *Ibidem.* p.17.

<sup>319</sup> *Ídem*

<sup>320</sup> *Ibidem.* p.33.

una participación equivalente a los ingresos del impuesto federal”, b) “los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y los impuestos especiales sobre el comercio y la industria la Federación deberá generalizar y aumentar gradualmente [...] las participaciones que [...] concede a los estados y municipios, c) “los impuestos sobre herencias y legados y donaciones, serán establecidos [...] sobre una base uniforme [...] la Federación tendrá una participación decreciente” ...<sup>321</sup>

Para la “Comisión de Organismos y Procedimientos para Llevar a la Práctica la Reforma Fiscal Mediante la Ejecución de las Resoluciones de la Asamblea”, su principal recomendación fue la creación de un organismo con facultades concretas y suficientes, que incluya la representación de las autoridades fiscales del país (la Federación, los Estados y municipios), con un Consejo Consultivo, que asuma las funciones de la asamblea cuando esta no funcione. Las recomendaciones de la Comisión fueron las siguientes:

- La institución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, integrada por: a) tres representantes de la SHCP, de los cuales uno fungirá como presidente, b) cinco representantes de los estados correspondientes a las zonas fiscales,<sup>322</sup> en que se dividió la República, c) dos representantes de los municipios de la República, d) un representante de los causantes (que solo tendrá voz informativa). Por cada representante se nombrará un suplente. El Secretario de Hacienda presidirá, la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.<sup>323</sup>
- Las facultades de la Comisión son: a) Cuidar la observancia de los acuerdos tomados en la tercera Convención y subsecuentes, b) realizar estudios sobre el ingreso nacional que sirvan de base a una distribución equitativa de los ingresos, c) estudiar los arbitrios de la República (redistribución de la carga fiscal mediante

---

<sup>321</sup> *Ibidem.* pp. 33, 34.

<sup>322</sup> Zona Norte. Territorios de Baja California, y estados de Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa y Durango. Zona Central del Norte Estados de Zacatecas, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Michoacán. Zona del Golfo Estados de Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Territorio de Quintana Roo. Zona del Pacífico Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Colima y Nayarit. Zona Central Estados de Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla y México. // *Ibidem.* p.29.

<sup>323</sup> Las facultades de la Comisión son: a. cuidar en los términos del Plan Nacional de Arbitrios aprobados, los acuerdos de la Tercera Convención. b) llevar a cabo [...] estudios relativos al ingreso nacional [...] y sirvan de base a una distribución equitativa de los ingresos de la economía. c) estudiar los arbitrios de la República... // *Ídem.*

un método más equitativo y eficiente, coordinar la acción impositiva de los poderes federales y locales, precisar el importe de los subsidios para las regiones económicamente atrasadas, estimar y delimitar los posibles rendimientos de los impuestos, determinar las técnicas relativas a la imposición y administración de los impuestos sobre la renta, elaborar un sistema para el pago de participaciones que corresponda a una entidad de los impuestos que otra recaude, precisar los déficits que los Estados resientan, realizar estudios para la implantación de una legislación general en la República, realizar estudios sobre implantar un impuesto sobre ventas al consumo en la República, determinar las leyes sobre el impuesto a la propiedad rústica, servir de organismo de coordinación fiscal, entre otras.)

El éxito de la Convención radica en la introducción de reformas que inician formalmente la coordinación fiscal en México. Se promulgaron dos leyes que regularon las asignaciones de transferencias a los Estados, el Congreso de la Unión aprobó en 1948 la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que crea una tasa uniforme de 1.8% aplicable a toda la República, y establecer que los Estados adoptaran el mismo sistema y derogaran o dejaran en suspenso sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían derecho a una sobretasa adicional máxima del 1.2% que fijarían sus legislaturas, esto para aquellas entidades federativas que aceptaran la coordinación; para poner en práctica este sistema, la Federación y el Estado correspondiente celebrarían un acuerdo, que “por primera vez se llamó «Convenio de Coordinación», en el que se establecía cual de las partes y con qué facultades administraría el impuesto. Este fue el origen del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de nuestro país”.<sup>324</sup> Ley que regula las Particiones a los Estados sobre los Ingresos Federales, establecía la definición de las asignaciones, los impuestos que se involucraban en dichas asignaciones y el rol del Banco de México como institución responsable recaudar estos ingresos para posteriormente repartirlos mediante las asignaciones.

En 1949 se fijó un porcentaje a los Estados sobre los impuestos en producción y consumo de cerveza. En 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal, la cual se convierte en el principal instrumento de coordinación fiscal entre los gobiernos hasta 1979.

---

<sup>324</sup> *Ibidem.* p. 21.

### III.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México de 1948 a 1979

La coordinación fiscal consiste en la firma de Convenios de Coordinación (posteriormente, llamados Convenios de Adhesión) entre Federación y los Estados con la finalidad de que estos últimos obtengan participaciones federales. Con los convenios de coordinación “los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales”.<sup>325</sup>

El primer modelo del sistema de coordinación fiscal de nuestro país se da partir de 1948 con los ordenamientos jurídicos que emanaron de la Tercera Convención Nacional Fiscal y regularon la coordinación fiscal entre 1948 a 1979 cuyo objetivo era fortalecer la organización política federal del país, fueron:

“1) la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles de 1948; 2) la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, también de 1948; 3) la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953; y la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que entro en vigor en 1954”.<sup>326</sup>

#### III.3.1 Ordenamientos Legales que Dan Origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

##### III.3.1.1 Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948

El 31 de diciembre de 1948 se publica en el Diario Oficial reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre ingresos Mercantiles de 30 de diciembre de 1947.

La ley establece lo siguiente:

Artículo 8.-...Los Estados, Distrito Federal y Territorios que no mantengan en vigor impuestos de carácter general, locales y municipales, sobre el comercio y la industria, tendrán derecho a una participación del doce al millar sobre el importe de los ingresos gravables dentro de su jurisdicción, que se causarán y recaudará en forma de cuota adicional al impuesto federal de dieciocho al millar. En este caso,

---

<sup>325</sup> *Ibidem.* p. 23.

<sup>326</sup> Nuñez Jiménez, Arturo. “Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México. Núm. 4. Octubre-Diciembre 1981. p.89 [www.jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/fip/fip.8pdf](http://www.jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/fip/fip.8pdf)

los municipios de las entidades partícipes, percibirán del rendimiento de la tasa local, el porcentaje que fije la legislatura correspondiente.

La Secretaría de Hacienda queda facultada para declarar qué entidades tienen derecho a la participación y cuáles dejan de tenerlo por contravenir las disposiciones de este artículo.<sup>327</sup>

A pesar de los estímulos contemplados en esta Ley, hasta 1972 solo había coordinados 18 Estados, completándose la coordinación con el resto hasta 1973,<sup>328</sup> al establecerse una tasa generalizada del 4% al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles “a los Estados renuentes les resultaba política y económicamente costoso adicionar a ello sus propios impuestos”<sup>329</sup>, esta Ley es sustituida en 1980 por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

### III.3.1.2 Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas

Fue decretada el 30 de diciembre de 1948, siendo Presidente de la República Miguel Alemán; cuenta con quince artículos y tres transitorios.

Esta Ley define a las participaciones de la siguiente manera “son las cantidades que los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales, así como las cantidades que la Federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuesto de carácter local”.<sup>330</sup>

La Ley establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de vigilar y auditar las participaciones que perciban las Entidades Federativas y los Municipios, las cuales deberán ser pagadas por conducto del Banco de México, S. A., quienes en el ejercicio de estas facultades son consideradas auxiliares de la Secretaría de Hacienda, tanto en el pago como en la recaudación de impuestos participables.

---

<sup>327</sup> *Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948*. Diario Oficial de la Federación. Artículo 8. p.4. [www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month12&day=30](http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month12&day=30). (10 de marzo 2016).

<sup>328</sup> *Convocatoria a la Primera Convención Hacendaria*. 28 de Octubre de 2003. México. p. 4. [www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/.../pdf/RH2.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/.../pdf/RH2.pdf)

<sup>329</sup> Camargo González, Ismael (coord.). *Op Cit.* p.38. (Nota núm. 30).

<sup>330</sup> *Ley que Regula el Pago de Participaciones de Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948*. Diario Oficial de la Federación. Artículo 1. p. 29. [www.dof.gob.mx/index.php?year=1948&month12&day=30print](http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1948&month12&day=30print) (consultado el 20 de marzo de 2016).

Los montos, condiciones de las participaciones no estaban contempladas en esta ley, estas características se encontraban consideradas en la legislación correspondiente a cada uno de los impuestos participables.

### III.3.1.3 Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que entro en vigor en 1954

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1953, por Adolfo Ruiz Cortinez, como titular del Poder Ejecutivo Federal, entra en vigor el primero de enero de 1954, con cuatro artículos y un transitorio, establece a favor de los Estados una compensación adicional del 10% de aumento en las participaciones federales en otros impuestos que no fueran ingresos mercantiles, con el fin de que la totalidad de los Estados estuvieran coordinados en esa materia. Por lo que, para que los Estados gozarán de este beneficio era necesario que hubieren celebrado Convenio de Coordinación con la Secretaría de Hacienda.

Artículo 1º.- Se crea a favor de los Estados de la República una compensación adicional equivalen al 10% del importe total que perciben a título de participaciones y cuotas adicionales en el rendimiento de los impuestos federales que las conceden, con excepción de las relativas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.<sup>331</sup>

### III.3.1.4 Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.

La primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados fue promulgada el 30 de diciembre de 1953 por el Presidente de la República Adolfo Ruíz Cortinez, reguló la coordinación fiscal hasta el último día de 1979, se conformó por 10 artículos, la reglamentación contenida se refiere principalmente a las recomendaciones emitidas por las comisiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal. El objetivo principal de la Ley fue la abolición de las restricciones al comercio interior, primeramente estableciendo restricciones a los Estados que significaran una doble contribución para el

---

<sup>331</sup> *Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.* Diario Oficial de la Federación. Artículo 21. p. 29. [www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month=12&day=30](http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month=12&day=30). (consultado el 10 de marzo de 2016).

contribuyente y la supervisión permanente de las legislaciones de los Estados procurando la armonización de la legislación fiscal en los tres órdenes de gobierno, a través, de la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios,<sup>332</sup> la cual emitiría sus resoluciones de acuerdo al procedimiento establecido en la misma Ley.

Las restricciones establecidas a los Estados y municipios se encuentran en el Artículo 1, las cuales son:

- I.- Son restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado:
  - a).- Establezcan o mantengan en vigor gravámenes tributarios que impliquen alcabalas o procedimientos alcabatorios para su cobro;
  - b).- Graven el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
  - c).- Prohíban o gravan directa o indirectamente la entrada a su territorio o salida de mercancías de producción local, de otra Entidad o extranjeras;
  - d).- Graven la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas o garitas locales, requieran inspección o registro de bulto, o exija documentación que acompañe la mercancía;
  - e).- Expidan o mantengan en vigor disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la local, o entre productos semejantes de distinta procedencia; y
- II.- El establecimiento o funcionamiento de garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que se exija la presentación de documentos para la entrada o salida de mercancías que acrediten el pago de impuestos locales o municipales, o la presentación de guías de tránsito, aún cuando estas medidas se encuentran establecidas en las leyes locales.<sup>333</sup>

Las atribuciones de la Comisión establecidas en esta Ley son:

ARTICULO 2°.- Se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, que tendrá a su cargo las siguientes actividades:

- I.- Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y local, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, Territorios y los Municipios;
- II.- Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados de la República;

---

<sup>332</sup> Que estaría presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público e integrada de la siguiente manera: Por un representante designado por la SHCP, que fungiría como presidente de la Comisión en ausencia del Secretario, un representante de la Secretaría de Gobernación y un representante de la Secretaría de Economía; por cinco representantes de las Entidades Federativas (los que serían nombrados y removidos por la mayoría de votos de los gobiernos locales); por tres representantes de los causantes (que serían designados por las Confederaciones Nacionales que señale la SHCP).// *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados*. Diario Oficial de la Federación. Artículo 1. p.19. [www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month12&day=30](http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month12&day=30).(consultado el 15 de marzo de 2016).

<sup>333</sup> *Ídem*.

- III.- Servir de conducto a las Entidades para las modificaciones que soliciten la legislación fiscal y en la fijación de participaciones;
- IV.- Gestionar el pago oportuno de participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios;
- V.- Ejercer las facultades que le confiere la presente ley cuando existan restricciones indebidas al comercio en alguna de las Entidades Federativas;
- VI.- Las demás que le sean encomendadas.<sup>334</sup>

#### III.4 Primera Convención Nacional Hacendaria 2004

Fue convocada el 5 de febrero de 2004, en Juriquilla, Querétaro, por el Presidente Constitucional Vicente Fox Quesada, en ella se reunieron: los gobernadores de los Estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal, los presidentes de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios; los Presidentes de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, los integrantes de las Juntas de Coordinación Política de ambas cámaras y el Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales.

Con el objeto de transformar el Estado Federal,<sup>335</sup> construir una economía dinámica y competitiva, que responda al bienestar de la población, con una visión de impulsar y modernizar el funcionamiento de las administraciones públicas, que procure el equilibrio de poderes; impulse el desarrollo local y regional, se lleva a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria, cuyo objetivo es:

Que los tres órdenes de gobierno analicen el ingreso público (tema nodal en las tres convenciones fiscales previas), pero también aspectos vinculados con el gasto, el manejo de la deuda y el patrimonio público, los mecanismos tendientes a

---

<sup>334</sup> *Ídem.*

<sup>335</sup> La centralización de los recursos y de atribuciones fiscales provocó un malestar en los gobiernos de los Estados, surgen dos iniciativas que pretenden modificar la situación: la primera en el ámbito político, con la formación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago, en julio de 2002 varios gobernadores de oposición llamaron a la formación de un grupo de presión que finalmente se constituyó con 17 gobernadores de filiación priista y seis de filiación perredista) y la segunda, en el plano económico, con la convocatoria a la llamada Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH). Además, la Conago señala en su declaratoria fundacional que "a pesar de que el marco constitucional establece la relación que guardan las competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia presupuestal, en la práctica, la relación no siempre ha sido equilibrada y la Federación ha impuesto a los estados sus criterios y políticas. Sobre todo en materia fiscal, ingresos y gasto público".// Reyes Garmendia Soto, Ernesto. *Las Recomposiciones Regionales, Sociales, Políticas y Culturales en el Mundo Actual*. México. UAM-Xochimilco. Editorial Gresal. 2004. p. 90.

la modernización y simplificación administrativa de sus haciendas y procedimientos, la coordinación y la colaboración intergubernamentales, así como los mecanismos que refuercen la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones del gobierno.<sup>336</sup>

Los temas analizados en la Convención fueron los siguientes: a) Gasto Público,<sup>337</sup> b) Ingresos, c) Deuda Pública, d) Patrimonio Público, f) Modernización y simplificación de la administración hacendaria, g) Colaboración y coordinación intergubernamentales<sup>338</sup> y h) Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. Se analizó no solamente la armonización de los ingresos del Estado, sino aspectos importantes como lo es el gasto público, el impacto de la deuda pública sobre el desarrollo y la dependencia de los Estados sobre los recursos federales que en ese momento era del 90% y del 80% para los municipios.

La excesiva centralización de las facultades en materia hacendaria por parte de federación,<sup>339</sup> permitió la precariedad en los sistemas hacendarios locales, colocándolos

---

<sup>336</sup> *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria.* p.12. [www.conago.org.mx/reuniones/.../DeclaratoriaNacion/declaratoria.pdf](http://www.conago.org.mx/reuniones/.../DeclaratoriaNacion/declaratoria.pdf) (consultada el 23 de marzo de 2016).

<sup>337</sup> Los resultados del diagnóstico arrojan que el porcentaje del gasto público mexicano es inferior al promedio de los países de la OECD y de América Latina; la tasa de crecimiento de los gastos totales de los ámbitos de gobierno en México, tiende a un comportamiento mayor en promedio a los ingresos, lo que a mediano plazo representa problemas de sustentabilidad del gasto público; la distribución del gasto entre ámbitos de gobierno se concentra en el ámbito de gobierno federal, aun por encima de los promedios que muestran los países de la OECD, pero menor que el promedio en los países de América Latina. En lo que respecta al nivel de autonomía se observa un alto nivel de condicionamiento del gasto para las Entidades Federativas.// *Ibidem.* p.30.

<sup>338</sup> Construir nuevos esquemas de colaboración y coordinación intergubernamentales en el marco del renovado federalismo, donde se incluyan los campos de hacienda pública, para que coadyuven a la generación de sinergias positivas en los procesos hacendarios coordinados y la reducción de costos de transacción para todo el sistema, además de elevar la calidad del ejercicio del gasto público que permita examinar su impacto en la economía y la sociedad.// *Ibidem.* p.25.

<sup>339</sup> Que derivó:

- Un sistema que ha concentrado la dinámica política y los recursos en los Poderes Federales.
- Debilidad y ambigüedad en las normas que definen las competencias de los tres órdenes de gobierno.
- Constante incremento de las facultades del Congreso Federal y las funciones y servicios públicos federales, en perjuicio de las entidades federativas y municipios.
- Dependencia económica de los gobiernos locales de los recursos administrados por la Federación.
- Ausencia de los mecanismos efectivos de equilibrio federalista y débil representación de las entidades federativas.
- Falta de adaptabilidad a las circunstancias cambiantes.// *Convocatoria a la Primera Convención Hacendaria. 28 de Octubre de 2003. Op Cit. p. 4. (Nota núm. 328)*

como meros administradores de los recursos recibidos por la Federación,<sup>340</sup> perdiendo con ello su autonomía respecto a la ejecución del gasto, debido a que la mayoría de los recursos ya vienen etiquetados desde la Federación (como es el caso de las aportaciones federales), de ahí la importancia de retomar el tema de la coordinación fiscal como prioritario para el desarrollo económico del país. Otro de los vicios del federalismo fiscal mexicano, era la escasa recaudación de los Estados y municipios, apegado a altos niveles de evasión y elusión fiscal; la centralización en la toma de decisiones por parte de la federación en dictar la legislación que regula el sistema fiscal y la falta de un impuesto local recaudatorio relevante para los Estados, actuando de manera contraria a los principios del federalismo.

En el ámbito de los ingresos públicos, el país se encontraba ante una insuficiencia de ingresos, ya que solamente recaudaba el 17.5% del PIB vía impuestos lo que demuestra un bajo nivel recaudatorio en comparación con otros países, esta cifra es resultado de:

... un deficiente diseño legislativo de impuestos; elevado nivel de evasión y elusión fiscal; excesivo formalismo jurídico; falta de transparencia; correspondencia poco clara entre el pago de contribuciones y la provisión de servicios por parte del Estado; tolerancia excesiva a la economía informal; e insuficiencias en las administraciones tributarias.<sup>341</sup>

A ello, debía aumentarse que los Estados y municipios encontraban un escaso nivel recaudatorio y la “deficiente autonomía para permitir diversos niveles de ingresos según las preferencias de cada entidad”,<sup>342</sup> la disparidad del desarrollo regional demuestra la importancia de la autonomía de los Estados en la ejecución del gasto, en su capacidad para generar sus propios recursos económicos, que permitan mejorar las condiciones de vida de sus habitantes tomando en cuenta las particularidades de su entorno, y por ende, el desarrollo económico del país; a pesar de las recomendaciones hechas por los gobiernos de los Estados para estimular la descentralización de las facultades en política fiscal continua vigente.

---

<sup>340</sup> El 94% se encuentra sujeto a diversas disposiciones jurídicas normativas bajo el carácter irreductible, lo que implica que del gasto neto total sólo el 6% sea susceptible de reasignación hacia otros programas.// *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria. Op Cit.* p.30. (Nota núm. 336).

<sup>341</sup> *Ídem.*

<sup>342</sup> *Ibidem.* p.33.

El diagnóstico resaltaba la dependencia excesiva a los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX que en ese tiempo representaba el 37% del total de los ingresos federales,<sup>343</sup> obligando a la federación a una dependencia excesiva e insostenible a largo plazo, y que en el presente se ha reflejado.

La colaboración y coordinación gubernamental, contaba con un sistema de distribución de participaciones que acentuaba la dependencia financiera de los Estados sobre los recursos federales, estacándose con ello el desarrollo económico del país.

En consideración de estos temas la Convención dicto la “Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”, documento que contenía, entre otras, las siguientes propuestas:

Para hacer más eficiente la ejecución gasto público propone la Declaratoria reformular la distribución de competencia de las principales funciones del gasto publico entre los diferentes ámbitos del gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

En los ingresos, dar solución a los resultados obtenidos del diagnóstico elaborado: restituir potestades tributarias a los gobiernos locales;<sup>344</sup> hacer más dinámica la Recaudación Nacional, dando incentivos para que las Entidades se encarguen fundamentalmente de la administración de personas físicas; fortalecer las finanzas municipales; fomentar la inversión y rendimiento de PEMEX; impulsar la simplificación tributaria.

Respecto a la deuda pública, impulsar la reducción presupuestal y responsabilidad fiscal; diversificar la oferta financiera y facilitación del financiamiento para Estados y Municipios; armonizar los principios contables en el orden estatal y municipal; efectuar

---

<sup>343</sup> *Ídem.*

<sup>344</sup> Otorgar a los Estados la potestad de gravar con un impuesto local las ventas y servicios al consumo final, con una tasa mínima del 3%, de la cual 2 puntos se destinaría a la Entidad y un punto a los municipios; establecer un impuesto de carácter estatal, en forma cedular, para las personas físicas que obtengan ingresos por: salarios, honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles, enajenación de inmuebles y actividades empresariales y abrir la posibilidad de loterías estatales.// *Ibídem.* p.61.

ajuste al marco legal; reformar el marco jurídico de la deuda del Distrito Federal dentro de una reforma integral e integrar un Sistema Nacional de Pensiones.

El tema de “colaboración y coordinación intergubernamentales”, propone redefinir fórmulas y normatividad de fondos de participación;<sup>345</sup> rediseñar el sistema de colaboración administrativa en materia fiscal federal a fin de lograr una mayor y más amplia participación por parte de los gobiernos locales y con ello, para una distribución de los ingresos federales coordinados más eficiente entre los tres órdenes de gobierno;<sup>346</sup> rediseñar el sistema de coordinación intergubernamental en materia de presupuesto y gasto público;<sup>347</sup> promover en un ámbito de colaboración administrativa, para que los órdenes de gobierno tengan acceso a fuentes de financiamiento, que garanticen finanzas públicas sanas; evaluar el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria incluyendo la definición de políticas y criterios de operación al sistema.

Las recomendaciones emitidas por esta Convención, describían una situación complicada del país, los Estados al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal menoscabaron su autonomía económica frente a la Federación, al convertirse en ejecutores del gasto público, impidiendo fortalecer la democracia, la participación política de los ciudadanos, la representación y la justicia social, que permita un desarrollo equitativo de las diferentes regiones del país. Se evidenció la necesidad de una transformación de México, promoviendo la adecuación del Sistema Federal mexicano y construir con ello una nación federal.

---

<sup>345</sup> Reformas al esquema actual de distribución del FGP; considerar el periodo de vigencia de la encuesta, conteo o censo de población, para determinar la variable de población con que se distribuye la primera parte del FGP, así como seguir estudiando otras alternativas de medición de la población; fortalecer la inversión en la infraestructura de PEMEX y al mismo tiempo se recomienda mayor transparencia y rendición de cuentas en sus finanzas, entre otras acciones. // *Ibidem.* p.75.

<sup>346</sup> Para lograrlo se debe incentivar a los Estados a incrementar la Recaudación Federal Participable; sustituir el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, por un convenio marco que comprenda todas las posibles materias de colaboración entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, las materias genéricas que se integraran son: 1. Administración de impuestos, 2. Administración de derechos, 3. Recaudación y cobro de multas federales no fiscales y 4. Ejercicio de las facultades específicas concedidas por las leyes federales a las autoridades fiscales de la Federación; en materia del IVA, ampliar la cobertura de la colaboración administrativa, hasta incluir funciones de administración integral por parte de las entidades [...]// *Ibidem.* p.78, 79.

<sup>347</sup> Promover talleres para las autoridades municipales en donde se informe de los programas y recursos y la manera de acceder a ellos; hacer explícitos en la legislación los criterios de distribución y asignación de fondos y recursos para el gasto coordinado; distinguir con claridad los objetivos y mecanismos de los distintos tipos de transferencias: compensatorias (con o sin objeto definido), y resarcitorias o niveladoras (sin objeto definido).// *Ídem.*

## CAPITULO IV

### EL FUNCIONAMIENTO DEL FEDERALISMO FISCAL, LA CENTRALIZACIÓN DEL PODER ECONOMICO EN MANOS DEL PODER EJECUTIVO, EL FIN DE LA AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS.

#### IV.1 Hacia un Nuevo Cambio de Paradigma: el Nacimiento de la Ideología Neoliberal en la Economía Mundial

Al verse agotado el modelo económico institucionalizado en la Economía de Bienestar cuya prioridad fue mantener el “pleno empleo” (formulado como respuesta a la crisis económica de 1929) y con el nacimiento del Sistema Monetario Internacional creado en Bretton Woods en 1944;<sup>348</sup> se da una transformación en el paradigma económico, que altera no solo ámbito económico, sino también el político, social, ambiental y cultural.

El desarrollo se convirtió en responsabilidad de todos, los cambios al sistema económico serían impulsados por las Instituciones Financieras Internacionales: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En principio, el FMI pretendió garantizar la estabilidad económica a nivel global, su accionar se enfocaba a cuestiones macroeconómicas (aportar dinero a los países que atravesaran coyunturas desfavorables para permitirles acercarse nuevamente al pleno empleo), a diferencia del BM, que tenía como objetivo encargarse de cuestiones estructurales.

La estabilidad económica global fue confiada al FMI [...] lo conseguiría descargando presión internacional sobre los países que no cumplía con su responsabilidad para mantener la demanda agregada global y dejaban que sus economía se desplomaran. Si fuera necesario, suministraría liquidez en forma de préstamos a los países que padecieran una coyuntura desfavorable y fueran incapaces de estimular la demanda agregada con sus propios recursos.<sup>349</sup>

---

<sup>348</sup> El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se originaron en la II Guerra Mundial como resultado de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods, New Hampshire, en julio de 1944, y fueron parte del esfuerzo concertado para reconstruir Europa tras la devastación de la guerra y salvar al mundo de depresiones económicas futuras. Stiglitz E., Joseph. *El Malestar en la Globalización*. Editorial Taurus. Madrid. 2002. p. 36.

<sup>349</sup> *Idem*.

Los postulados que la teoría Keynesiana formuló para salir de la Gran Depresión se sostenían “en el fomento de la inversión pública, financiada, si era necesario, en torno de la distribución del ingreso”.<sup>350</sup> El modelo de “capitalismo cooperativo”, daba respuesta a la circunstancias históricas de 1944, algunos economistas veían “*riesgos políticos de mantener una economía de pleno empleo* y planteaban la posibilidad de que los países industrializados con regímenes democráticos se vieran sometidos a *ciclos políticos en la actividad económica*”;<sup>351</sup> pero la ideología que ve la prosperidad en la “libre iniciativa del individuo”, aceptar que los costos de la producción y las ganancias es una tarea compartida no tiene cabida, por el contrario, busca ganancias al corto plazo y no está dispuesta a compartirlas; esto creó un ambiente político donde los principios liberales del mercado volvieron a posicionarse en la teoría económica,<sup>352</sup> vieron nuevamente como poco deseable para el funcionamiento del mercado la intervención del Estado.<sup>353</sup> El mercado fue concebido nuevamente como una institución completa, sin conflictos sociales, sin fricciones, eficiente; en el que los problemas económicos se solucionan sin costos de transacción, grave error.

El Fondo Monetario Internacional enfrente cambios en la década de los ochentas, cuando el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Ronald Reagan y la Primer Ministro del Reino Unido Margaret Theacher; retornaron a la ideología del libre mercado de una manera más agresiva, vieron en el Estado el causante de todos los males que padecía el mercado, la solución fue formular una ideología, conocida como

---

<sup>350</sup> Bhaduri, Amit. *Op Cit.* p.287. (Nota núm. 266).

<sup>351</sup> *Ídem.*

<sup>352</sup> Los resultados producidos por el mercado, inscritos en un orden natural y en armonía con las decisiones que toman individuos «racionales» en busca de satisfacer sus necesidades no experimentan mejora alguna a largo plazo haciendo intervenir al Estado. *Ibidem.* p.289.

<sup>353</sup> En contraste, surge otra postura que señala que la falta de información y conocimiento completo altera el comportamiento económico de los individuos, y que el proceso de elección entre las alternativas tienen motivaciones más complejas que las meramente económicas. H. Simon descubrió, además, la importante noción de «racionalidad limitada», de acuerdo con la cual las elecciones racionales y maximizadoras de los individuos son restringidas o limitadas por la instituciones y valores existentes, así como por sus limitadas capacidades de conocimiento, información y cálculo. North C., Douglas. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico.* Bárcena Agustín (trad.) Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1990. p.35.

neoliberalismo,<sup>354</sup> cuyo expresión, la encontramos en los procesos globalizadores de las economías de los Estados.

Los procesos objetivos de globalización económica (comercial, financiera, productivas y tecnológica) [...] a los cuales los países en desarrollo deben insertarse fatalmente a la manera «neoliberal», es decir, con apertura comercial, liberación de la inversión extranjera y retiro del Estado en sus funciones económicas como orientador, regulador y promotor del crecimiento económico y el bienestar social, con la amenaza de quedar al margen del progreso y del tránsito al primer mundo.<sup>355</sup>

#### IV.1.1 El Consenso de Washington: la deformación de las Instituciones Financieras Internacionales de Ángeles a Demonios<sup>356</sup>

Surgió en 1989, el economista norteamericano John Williamson formuló un modelo que calificó como “más estable, abierto y liberalizado”,<sup>357</sup> a través, de diez políticas económicas los Estados latinoamericanos podrían lograr no solamente el crecimiento económico, sino que, las transformaciones alcanzarían el desarrollo económico, incrementando el bienestar social. Las políticas debían ser implementadas por los estados a cambio de préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales, principalmente del Fondo Monetario Internacional.

Este paquete de políticas económicas fue creado para los Estados latinoamericanos, con la finalidad de “elaborar soluciones útiles sobre la forma de afrontar la crisis por deuda externa, y establecer un ambiente de transparencia y estabilidad

---

<sup>354</sup> El tránsito al neoliberalismo se debió no sólo al viraje en la ideología de grupos gobernantes del centro, sino que obedeció a factores objetivos ligados a la crisis del modo de regulación fordista y al quiebre del sistema monetario internacional de Bretton Woods. La crisis de la deuda externa de 1982 representó un punto de inflexión en el proceso de globalización y desregulación financiera. Desde el momento en que los Estados Unidos, fueron incapaces de redimir en oro la enorme liquidez de dólares que circulaba por el mundo, las bases del sistema monetario erigido en las posguerra estaban en quiebra. El esquema de tipos de cambio fijos fue abandonado. En su lugar se estableció un mecanismo de tipos de cambio flotantes, bajo el supuesto de que el mercado se encargaría de establecer los valores de equilibrio de las monedas. Guillén, Arturo. *Mito y Realidad de la Globalización Neoliberal*. Editorial Porrúa. México. 2007. p. 228.

<sup>355</sup> Witker Velásquez, Jorge. *Op Cit*. p.56. (Nota núm. 222).

<sup>356</sup> La orientación Keynesiana del FMI, que subrayaba los fallos del mercado y el papel del Estado en la creación del empleo, fue reemplazada por la sacralización del libre mercado [...] como parte del nuevo «Consenso de Washington» -entre el FMI, el BM y el Tesoro de EEUU sobre las políticas *correctas* para los países subdesarrollados- que marcó un enfoque completamente distinto del desarrollo económico y la estabilización. Stiglitz E., Joseph. *El Malestar en la Globalización*. *Op Cit*. p. 41. (Nota núm. 348).

<sup>357</sup> Casilda Béjar, Ramón. *América Latina y el Consenso de Washington*. Boletín Económico de ICE. Núm. 2803. Abril- Mayo de 2004. p. 19.

económica”,<sup>358</sup> posteriormente, fueron aplicadas a las economías en transición, que pasaron de economías centralmente planificadas a economías de libre mercado, implementar estas políticas significó costes sociales muy altos para los Estados.

Los postulados del Consenso se pueden sintetizar en diez enunciados:<sup>359</sup>

1. Liberación de los precios;
2. Liberación del comercio exterior;
3. Desincorporación y privatización de empresas paraestatales;
4. Liberación y desregulación para la inversión extranjera, eliminando y reduciendo restricciones y requisitos de desempeño;
5. Reducción del gasto público productivo y asistencial (incluyendo la reducción o supresión de subvenciones a los alimentos, insumos y energéticos);
6. Deterioro de los salarios reales y de los ingresos de las mayorías nacionales;
7. Restricción de la oferta monetaria y crediticia;
8. Aumento de los ingresos públicos mediante reformas fiscales y la revalorización de los bienes y servicios vendidos por el Estado;
9. Liberación de los mercados financieros, y
10. Reducción o supresión de las políticas industriales de fomento económico.

Este paquete de políticas económicas tuvo en general un resultado desalentador, aunque en se logró la expansión de las exportaciones, la reducción de la inflación, la reducción de la deuda externa, entre otros. Esto solo fue un espejismo, con el nuevo modelo la mayoría de las economías que lo adoptaron se enfrentaron a crisis financieras, sus monedas fueron objeto de especulación por parte del “dinero de portafolio”.<sup>360</sup>

---

<sup>358</sup> *Ídem.*

<sup>359</sup> *Ibidem* p. 19-24. Witker Velásquez, Jorge. *Op Cit.* p.56. (Nota núm. 222).

<sup>360</sup> La crisis financiera y bancaria de México 1994-1995, crisis financiera asiática 1997-1998, crisis Rusa 1999, crisis brasileña 1999, crisis argentina 2001. Guillén, Arturo. *Op Cit.* pp. 227-271. (Nota núm. 354) y Maeso Francisco. *Op Cit.* pp. 321-337. (Nota núm. 316). A estas crisis debemos de sumar la crisis norteamericana de 2008 que puso a templar la hegemonía estadounidense al ser una de las más avanzadas del mundo, colapso el sistema financiero por el sobreendeudamiento de los norteamericanos.

El bienestar de la población se ha visto reducir con la concentración de la riqueza en un pequeñísimo grupo de personas<sup>361</sup> y empresas transnacionales, agudizándose cada vez más el problema de la pobreza, desigualdad y marginación. Esto porque, la mayoría de temas relacionados con la equidad como objetivo se encontraron excluidos de la lista de políticas del Consenso, otro tema que no fue incluido fue el del medio ambiente, los riesgos dejan de ser una amenaza local para convertirse en universales, el modelo económico no previó que estos ya no siguen el modelo de sociedad de clases, los problemas ambientales cruzan las fronteras y ponen en peligro la supervivencia de la raza humana.<sup>362</sup>

Con el modelo económico vigente, se ha producido un cambio drástico en los modos de vida de las diferentes sociedades, desde la intensificación de los modos de producción, las transacciones financieras a escala global, los avances tecnológicos, la difusión y acceso a la información y la más severa crisis de desplazados a nivel mundial,<sup>363</sup> la concentración de la riqueza, entre otras, produjo un fenómeno que

---

<sup>361</sup> El capital: siempre distribuido de manera más desigual que el trabajo [...] 50% de las personas de menores ingresos laborales siempre recibe una parte nada desdeñable del total de estos ingresos (en general, entre un cuarto y un tercio, casi tanto como 10% de las mejor pagadas), mientras 50% de las personas más pobres en capital no poseen nada o casi nada (siempre menos de 10% del capital total y, en general, menos de 5%, es decir, 10 veces menos que el 10% de los más ricos). Piketty, Thomas. *El Capital en el Siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. México. 2da. ed. 2015. p. 268. En sólo 22 países (en los que se acumula el 14 por ciento de la población humana mundial) reciben en conjunto sólo el 0,5 por ciento de la producción global, casi el ingreso de los tres hombre más ricos del planeta. El 90 por ciento de la riqueza total del planeta está en manos de sólo el uno por ciento de sus habitantes. Bauman, Zygmunt. *Tiempos Líquidos Vivir en Época de Incertidumbre*. 3ra ed. Editorial Ensayo Tus Quets. México. 2012. p. 14.

<sup>362</sup> En la medida que se agudizan las amenazas de la modernización, y se generalizan y suprimen las zonas no afectadas que aún puedan quedar la sociedad de riesgo se despliega (a diferencia de la sociedad de clases) una tendencia a la unificación objetiva de los daños en las situaciones de amenaza global. [...] Las sociedades de riesgo no son sociedades de clases, eso aún es demasiado poco. Contienen en sí una *dinámica de desarrollo que hace saltar las fronteras y es democrática de base*, u que además obliga a la humanidad a unirse en la situación de autoamenazas civilizatorias. Ulrich, Beck. *La Sociedad del Riesgo. Hacia una Nueva Modernidad*. Editorial Paidós Básica. España. 2002. p. 53.

<sup>363</sup> El número de personas desplazadas a la fuerza por las guerras, la violencia, la persecución y las violaciones de los Derechos Humanos alcanzó en 2015 la cifra record de 65.3 millones de personas, 5.8 millones de personas más que las registradas en 2014, según el último informe "Tendencias Globales del Desplazamiento Forzado 2015" publicado por el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados.[...] Según la ACNUR la tasa aumento es «la más alta desde la Segunda Guerra Mundial» y supone un incremento de más del 50 por ciento en los últimos cinco años. *El Desplazamiento de Población por Guerras y Persecución Alcanza el Nivel más Alto Jamás Registrado*. Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados. [www.acnur.org](http://www.acnur.org) (consultado el 30 de abril de 2016).

economistas, sociólogos, juristas, filósofos, denominaron “globalización”,<sup>364</sup> la cual no se limitó al campo económico, su impacto fue tal que modificó los modos de vida de las sociedades.

... la fuerte intensificación de las prácticas transnacionales [...] ha producido transformaciones en las estructuras y prácticas estatales que, aunque pueden variar de acuerdo con la ubicación del Estado dentro del sistema mundial –centro, semiperiferia o periferia-, son en todo caso decisivas [...] Bajo esas presiones, las funciones reguladoras del Estado- nación pasan a ser derivadas, es decir, pasan a depender de los imperativos de la globalización economía tal y como son formulados por las organizaciones internacionales [...] o por las propias empresas multinacionales de los estados hegemónicos, en defensa de los intereses de éstas, sobre todo las norteamericanas.<sup>365</sup>

Y es que el siglo XX es descrito como un “siglo infeliz” un siglo lleno de cambios y contrastes, como lo describe Boaventura de Sousa Santos “marca la transición desde la modernidad hacia otro paradigma social cultural que, por falta de un nombre mejor, podríamos llamar posmodernidad”<sup>366</sup>. Se dio un choque entre los tres principios sobre los cuales descansó la sociedad, por ser estos principios contradictorios “el principio de Estado, formulado por primera vez por Hobbes; el principio de mercado, desarrollado por Locke y Adam Smith, en particular por el principio de comunidad, el cual preside la teoría social y política de Rousseau”.<sup>367</sup> Cuando estos tres principios chocan existe una lucha constante entre estas tres instituciones para sobrevivir; el Estado y la sociedad, poco a poco se desdibujan provocando la desestabilización social, la incertidumbre hacia el futuro se vuelve una constante, la incapacidad del Estado para asegurar calidad de vida a sus ciudadanos, convierte en un enfrentamiento constante de estos para exigir soluciones y incapacidad de aquel para cubrirlas. En esta lucha la única voz triunfante que se hace escuchar es la del mercado.

Según Thomas Picketty tres son los factores, que refuerzan la emergencia de un nuevo capitalismo patrimonial, que ha coadyuvado a la concentración de la riqueza:

---

<sup>364</sup> Un fenómeno polifacético con dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, religiosas y jurídicas, combinadas de maneras más complejas. Boaventura de Sousa, Santos. *La Globalización del Derecho. Los Nuevos Caminos de la Regulación y la Emancipación*. Editorial Universidad Nacional de Colombia- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA. Colombia. 2000. p. 39.

<sup>365</sup> *Ibidem*. p. 32.

<sup>366</sup> Boaventura de Sousa, Santos. “Hacia un Entendimiento Posmoderno del Derecho”. *FRONESIS, Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política. Instituto de Filosofía del Derecho “José Manuel Delgado Ocando” Universidad del Zulia*. Venezuela. Serie ISSN 1315-6268. Año 1. Núm. 2. Diciembre 1994. pp. 164, 165.

<sup>367</sup> *Ídem*.

El factor más importante a largo plazo es la desaceleración del crecimiento, sobre todo demográfico, el cual, con el mantenimiento de un ahorro elevado, conduce mecánicamente a un alza estructural [...], un movimiento de privatización y transferencia gradual de la riqueza pública hacia la riqueza privada a partir de los años 1970-1980 y, por la otra, un fenómeno de recuperación de largo plazo de los precios de los activos inmobiliarios y bursátiles, que también se aceleró en los años de 1980-1990, en un contexto político globalmente favorable para los capitales privados ...<sup>368</sup>

#### IV.1.2 La Globalización del Sistema Jurídico Mexicano: Implementación del Modelo Neoliberal en la Norma Jurídica

El sistema jurídico mexicano, fue el resultado de largas luchas sociales, que buscaron el reconocimiento de las clases sociales más vulnerables, por ello, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos de grupos sociales que por la misma lógica del mercado son excluidos del juego del libre mercado (obreros, campesinos); su reconocimiento trajo consigo un constitucionalismo social y económico, fundado en el principio de rectoría económica del Estado, donde el Estado es actor protagónico para la conducción de la política económica del país.

En la Constitución mexicana se refleja la “teoría liberal del Estado democrático”, el papel de la democracia es indispensable para el funcionamiento del sistema político, “la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio”,<sup>369</sup> son principios que se encuentran establecidos en el texto constitucional.

Proteger la libertad del individuo en todos sus aspectos económico, político, social y cultural, habré las pautas para la inserción de la cultura neoliberal: si el individuo tiene libertad económica, esto promoverá la libertad política, es decir, la democracia,<sup>370</sup> pero esa libertad política de la cual habla Friedman muchas veces se ha visto menoscabada para implementación exitosa de la ideología neoliberal, se opone al Estado como determinante de la demanda efectiva y al Estado benefactor.

---

<sup>368</sup> Piketty, Thomas. *Op Cit.* pp. 191, 192. (Nota núm. 361).

<sup>369</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. *Op Cit.* p. 212. (Nota núm, 207).

<sup>370</sup> La libertad económica es un requisito esencial de la libertad política. Al permitir que las personas cooperen entre sí sin la coacción de un centro decisorio, la libertad económica reduce el área sobre la que se ejerce el poder político. Además, de descentralizar el poder económico, el sistema de mercado compensa cualquier concentración del poder político que pudiera producirse. La combinación del poder político y económico en las mismas manos es una fórmula segura para llegar a la tiranía. Piketty, Thomas. *Op Cit.* p. 29. (Nota núm. 361).

El entorno histórico- social en el que se elabora la Constitución de 1917 es posterior a la Revolución Mexicana, tiene como prioridad la efectividad del sistema político “sufragio efectivo, no reelección” fue el lema usado por Francisco I. Madero, para derrocar el gobierno de Porfirio Díaz.

Con los postulados sociales contenidos en los artículos 27 y 123 constitucionales convierte a la Constitución mexicana en la primera en imponer responsabilidades al Estado frente a la sociedad, marcando con ello un cambio de paradigma en la Teoría Constitucional que posteriormente fue implementado en la Constitución de Weimar, en 1919.

El artículo 27, regula la propiedad no solo privada, también la pública y establece el reconocimiento de la propiedad social. La Nación es la propietaria originaria sobre tierras y aguas; sobre esta base, la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada; el Estado es quien regula el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza y cuidar la conservación de estos bienes.

El artículo 123, la Constitución introdujo los derechos de los trabajadores como norma fundamental. En el artículo 28 se reconoce la libre concurrencia, principio de la economía del libre mercado, por lo que, se prohibió los monopolios, los estancos y las exenciones de impuestos, con las excepciones, respecto a las actividades reservadas al Estado (la acuñación de moneda y emisión de billetes, los correos, telégrafos, radiografía, petróleo y demás hidrocarburos, la industria petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, entre otras). Desde el inicio la Constitución sentó las bases del sistema económico, bajo los principios de Rectoría del Estado, economía mixta, con la coexistencia de los sectores político, público y social.

Es a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando las nuevas Constituciones del mundo entran de lleno a la incorporación de materias sociales, y específicamente económicas, a tal grado que los juristas empiezan a hablar de la Constitución económica, como aquella parte del texto constitucional que en capítulo especial o en preceptos determinados estatuye las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y el funcionamiento de la actividad económica.<sup>371</sup>

---

<sup>371</sup> Ojeda Marín, Alfonso. *El Contenido Económico de las Constituciones Modernas*. Instituto de Estudios Fiscales- Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1990. p.56.

La Constitución mexicana es pionera en esta ola de constitucionalismo, se eleva principios constitucionales, lo referente a las libertades de las personas, pone en manos del Estado la regulación de la planeación económica, el desarrollo económico, la administración de los recursos naturales, los derechos sociales, la administración de empresas públicas, etc.

#### IV.1.2.1 El Desarrollo Estabilizador de la Economía Mexicana

Este modelo económico que fue adoptado en la economía mexicana de 1950 a 1970, es también conocido como “modelo de sustitución de importaciones (ISI)”; consistió en la estimulación desarrollo hacia adentro del sector industrial para satisfacer las necesidades del mercado interno; se caracteriza una política altamente proteccionista de la industria mexicana.

Los argumentos a favor de ISI se basan en una crítica de la teoría estática de la especialización y de efectos dinámicos y esperados de las exportaciones [...] se destacaban la inestabilidad de los precios de los productos primarios, el deterioro de los términos de intercambio de los países subdesarrollados y déficits de la balanza de pagos.<sup>372</sup>

Básicamente, la política hacia el comercio exterior consistió en aumentar las tarifas arancelarias de los bienes importados, el cierre de fronteras para impedir la introducción de mercancías producidas en el extranjero, a excepción de los bienes que no se producían en el país. La protección generó flujos de emigración hacia las zonas urbanas, principalmente, a los centros de mayor consumo, la fuerza de trabajo se concentro en el sector manufacturero; abandonó y rezagó al sector agrícola.

En 1965 se introdujo el Programa de Industrialización fronteriza, que impulsa el desarrollo de la industria maquilera hacia el mercado externo en la zona fronteriza (frontera norte), se contrata mano de obra barata poca o nulamente calificada y femenina principalmente; en estas fabricas se germina ausencia de organizaciones sindicales efectivas, provocando nuevas formas de explotación y precariedad en las condiciones de trabajo; la industria se enfocó a la producción masiva productos, de baja calidad.

Se constataba la presencia predominante de plantas pequeñas y medianas de capital estadounidense en actividades de ensamble tradicional, desvinculadas en

---

<sup>372</sup> Guillén Romo, Héctor. “México: de la Sustitución de Importaciones al Nuevo Modelo Económico”. BANCOMEX, *Revista de Comercio Exterior*. Vol. 63. Núm. 4. Julio y Agosto de 2013. pp. 34, 35.

términos productivos de la industria nacional. El proceso productivo se limitaba al ensamble de partes provistas por la matriz extranjera.<sup>373</sup>

Durante la segunda mitad de la década de los setenta se descubren yacimientos petroleros lo que va a estimular la reorientación del modelo económico hacia una economía exportadora de petróleo, de cuyos recursos dependen en gran parte los programas federales. Los resultados del crecimiento económico en este periodo fueron positivos reportando una tasa de crecimiento del 6.5 por ciento anual.

#### IV.1.2.2 Hacia la Implantación de un Nuevo Modelo Económico en México

Las crisis financieras la mayoría de las veces ayudan a replantear el funcionamiento del modelo económico en la economía, eso fue lo que sucedió con el modelo de sustitución de importaciones en la economía mexicana, a pesar del éxito de su implementación; la crisis de 1982, cambia el paradigma económico en México, de 1983 a 1985 se pone en marcha un modelo de política ortodoxa basado en los postulados de la economía neoliberal, el cual busca “la estabilización macroeconómica centrada en el control de los déficits y de la inflación”.<sup>374</sup>

Los postulados de la economía ortodoxa internacional son adoptados en el país por presiones del Fondo Monetario Internacional. Este modelo se orienta a la apertura comercial mediante la inscripción de Tratados de Libre Comercio y se completa con el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986.

Los avances de las tecnologías de la información y comunicación, han intensificado el desarrollo de las relaciones humanas, el campo económico ha cambiado su dinámica con la suscripción de los tratados, formación de organizaciones y creación de normas internacionales; se han convertido en impulsores del desarrollo económico. La suscripción de Tratados de Libre Comercio, ha estimulado los procesos de integración

---

<sup>373</sup> *Ibidem.* p. 37.

<sup>374</sup> *Ibidem.* p. 38.

económica<sup>375</sup> (que es una característica de la nueva economía mundial) coadyuvando a la coordinación o centralización de las políticas económicas y al establecimiento de instituciones comunes que garanticen su cumplimiento. A través de estas suscripciones se ha producido un derecho internacional, económico y social.

El papel que jugó el Poder Ejecutivo para la implementación de este sistema económico fue clave, los procesos de liberación comercial en América Latina tuvieron cabida gracias al hiperpresidencialismo del sistema político, los rasgos de la política mexicana son: primero, la recomposición parcial de la capacidad política del Estado a través de la concentración de la autoridad en el ejecutivo [...]; la cual se apoya en los siguientes elementos:

- a) La emergencia o reforzamiento de papeles tecnocráticos estratégicos, especialmente en el ámbito de la política económica, que tienden a relacionarse simbióticamente con el presidente;
- b) La baja autonomía de los congresos;
- c) La transferencia formal de responsabilidades a los niveles providenciales (estadales) y municipales; esta transferencia, sin embargo, no va acompañada de descentralización real en la gestión de recursos financieros; y
- d) El debilitamiento del poder judicial.<sup>376</sup>

Segundo, los ejecutivos se convierten en protagonistas en la acción política, que posiciona a los ciudadanos como consumidores o espectadores de la política.

México suscribe el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en inglés American Free Trade Agreement (NAFTA), con los países de América del Norte

---

<sup>375</sup> Puede definirse como el proceso a través del cual se eliminan las barreras económicas entre los mercados de varios países como resultado de acuerdos institucionales [...] entre las modalidades de integración económica encontramos los *acuerdos preferenciales* [...] suponen la concesión de determinadas ventajas, generalmente rebajas arancelarias no recíprocas, a la entrada en un país o grupo de países de los productos originarios de otro país o grupo de países. La *zona de libre comercio* [...] es una modalidad que supone la eliminación de los aranceles al comercio entre los países miembros, manteniendo cada uno su propia política comercial respecto a terceros. [...] La *unión aduanera* consiste en la eliminación de los aranceles al comercio de mercancías entre los países miembros y el establecimiento de un arancel exterior común. [...] Un *mercado común* es un acuerdo de integración entre países que permite la libre circulación no sólo de mercancías, sino también de servicios y factores de producción. [...] La *unión económica* es una forma de integración que incluye al mercado común, pero que implica también un notable grado de coordinación, aproximación o unificación de las políticas económicas. Cuando en una unión económica se produce la fijación irreversible de los tipos de cambio de las monedas, o bien la sustitución de las monedas de los países miembros por la moneda común, estamos ante una *unión económica y monetaria*. Maeso, Francisco (coord.). *Op Cit.* pp. 261-265. (Nota núm. 316).

<sup>376</sup> Cavarozzi, Marcelo. "Desestatización e Hiperpresidencialismo". En Salvadori Massimo L. *Un Estado para la Democracia*. Editorial Instituto de Estudios para la Democracia, Friedrich Erbert Stiftung, Miguel Ángel Porrúa. México.1997. p. 63.

(Canadá y Estados Unidos), es un acuerdo regional entre los tres gobiernos, que crea una zona de libre comercio, fue firmado en Ottawa el 11 y 17 de diciembre de 1992, en Ciudad de México el 14 y 17 de diciembre de 1992 y en Washington D.C. el 8 y 17 de diciembre de 1992, entró en vigor el 1 de enero de 1994.<sup>377</sup> Este tratado se convirtió en el acuerdo comercial más importante para México, ya que representa el 90% por ciento del comercio internacional, hasta el momento las exportaciones se han multiplicado por 8, quintuplicado las inversión pública, según datos de la Secretaría de Economía.

Entre 1986 y 1994, México emprendió una profunda transformación en su estrategia de desarrollo económico. Paso de un modelo basado en la sustitución de importaciones, fundado en el proteccionismo, las barreras arancelarias y los subsidios a uno abierto al comercio y la inversión internacional. Este esa basado en la promoción de las exportaciones.<sup>378</sup>

Este nuevo modelo abrió al país al comercio internacional, actualmente México ha celebrado 12 Tratados de Libre Comercio que nos dan ventajas para comerciar con 46 países. El último fue la suscripción del Tratado de Asociación Transpacífico, el 3 de febrero de 2016, es el único Tratado de Libre Comercio que incluye a 12 países de 4 regiones del mundo (Norteamérica, Sudamérica, Asia y Oceanía) lo integran: Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam. Además, de “32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (PPRIs) con 33 países y 9 acuerdos de alcance

---

<sup>377</sup> Los objetivos de la creación de la zona de libre comercio se encuentran contenidos en el artículo 102, y son:

- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de los Estados partes;
- Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de los Estados partes;
- Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada uno de os Estados partes;
- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado. *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)*. TLCAN HOY.org. [www.tlcanhoy.org](http://www.tlcanhoy.org) (consultado 20 de mayo de 2016).

<sup>378</sup> Jiménez Godínez, Miguel Ángel. *Migración Legal y Libre Comercio en la Era del TLCAN: Más Allá de la Retórica Migratoria*. Wilson Center México Institute- Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. México. 2015. p. 1.

limitado (Acuerdo de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).<sup>379</sup>

Al estar abierto a los procesos de integración económica, fundado en la apertura comercial, es necesaria la limitación del actuar del Estado (reducir las actividades productivas y de servicios); a través de la venta de las empresas públicas, tenemos la apertura comercial, sumada a la desregulación y las privatizaciones, todo ello permite el nacimiento de una nueva variante denominada “capitalismo asistido”.

Más una nueva variante de capitalismo asistido en el que un número reducido de grupos empresariales adquirió activos y obtuvo concesiones en condiciones monopólicas u oligopólicas. Estas operaciones extremadamente ventajosas para el sector privado configuraron una suerte de acumulación originaria en las que la intervención del Estado resultó decisiva y la corrupción adquirió un perfil renovado.<sup>380</sup>

Como ejemplo, de esto tenemos en nuestro país la privatización de Teléfonos de México (TELMEX) en diciembre de 1990, al venderse (tan solo después 18 años de pertenecer al Estado 1972-1990) da origen a uno de los monopolios en la prestación del servicio de telefonía, gracias a esto, el título del hombre más rico del mundo 2014 lo ostentó un mexicano Carlos Slim Helú, en este año la revista Forbes lo ubica en el cuarto lugar; posee una fortuna calculada en 50 mil millones de dólares, derivada de las telecomunicaciones.

#### IV.1.2.3 Las Reformas Estructurales del Presidente Enrique Peña Nieto para Alcanzar el Desarrollo

Se ha demostrado que el lenguaje político y jurídico de nuestro país es el resultado de la implementación del economicismo en los objetivos del Estado, las reformas estructurales impulsadas por el Poder Ejecutivo de la Nación a través del “Pacto por

---

<sup>379</sup> Comercio Exterior/ Países con Tratados y Acuerdos Firmados con México. Secretaría de Economía. [www.gob.mx/.../Cuadro\\_de\\_Acuerdos\\_y\\_Tratados\\_Comerciales\\_de\\_México.pdf](http://www.gob.mx/.../Cuadro_de_Acuerdos_y_Tratados_Comerciales_de_México.pdf) (consultado el 20 de junio de 2016).

<sup>380</sup> Cavarozzi Marcelo. *Op Cit.* p. 57. (Nota núm. 376).

México<sup>381</sup> son un claro ejemplo, esta parte del poder público vio en el logro del crecimiento económico la mejor vía para lograr el bienestar de los mexicanos, el objetivo “Establecer una agenda de reformas estructurales para mejorar la productividad, la competitividad y la flexibilidad de la economía del país”,<sup>382</sup> hubo aspectos socio-culturales que no se evaluaron y consideraron que han implicado un gran conflicto político entre sectores sociales y el Estado.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, expresa los objetivos sobre los cuales trabajará la administración pública federal a cargo del Presidente de la República Enrique Peña Nieto, el objetivo general de esta administración es: Llevar a México a su máximo potencial, a través de cinco metas nacionales “I. México en paz; II. México incluyente; III. México con educación de calidad; IV. México próspero; y V. México con responsabilidad global”.<sup>383</sup>

Las estrategias del gobierno federal son:

- i. Democratizar la Productividad;
- ii. Gobierno Cercano y Moderno, y
- iii. Perspectiva de Género.

Los objetivos del Plan y el ejercicio de las estrategias pretenden consolidar el federalismo “impulsan un federalismo articulado, partiendo de la convicción de que la fortaleza de la nación proviene de sus regiones, estados y municipios”,<sup>384</sup> según esta premisa las acciones de la administración públicas van encaminadas a ello, pero, ¿De qué manera? Si el ejercicio del poder respecto a la disposición de los recursos económicos, estructurales, naturales, etc., se encuentran bajo el poder de decisión del Ejecutivo Federal, limitando a los otros poderes de la unión y la autonomía económica de los Estados.

La población de mexicanos que vive en pobreza, en 2014 era el 45 por ciento del total de la población, esto se lo adjudicaban al bajo crecimiento económico, tomando como

---

<sup>381</sup> Acuerdo político nacional se firmó al inicio de la Administración de Peña Nieto, el 2 de diciembre de 2012, y contiene 95 acuerdos puntuales para realizar cambios en cinco áreas: a) derechos y libertades; b) crecimiento, empleo y competitividad; c) seguridad y justicia; d) transparencia y rendición de cuentas y combate a la corrupción; y e) gobernabilidad democrática. Pellier Olga. “México: los Retos del Futuro Incierto”. En Bacaría, Jordi. *Las Reformas Estructurales en México, una Perspectiva para las Relaciones España- México*. Editorial CIDOB Barcelona Centre for International Affairs-Santander. Barcelona. 2015. p. 12.

<sup>382</sup> Bucio Mújica, Marcos. *Reformas Estructurales*. Editorial SAGARPA. México. 2013. p. 2.

<sup>383</sup> *Plan Nacional de Desarrollo*. [www.pnd.gob.mx](http://www.pnd.gob.mx) (consultado el 15 de mayo de 2016).

<sup>384</sup> *Ídem*.

referencia para mejorar las condiciones de vida de la población, el presente gobierno ve en el crecimiento un medio para “eliminar las disparidades socioeconómicas existentes en el país”;<sup>385</sup> las causas del bajo crecimiento de la economía, según el análisis presidencial, residen:

Acceso limitado al financiamiento, rigidez en el mercado laboral, falta de competencia en diversos sectores de la economía como la energía o las telecomunicaciones; debilidades institucionales que merman el estado de derecho; la baja calidad educativa; la insuficiente inversión en el capital humano y en infraestructura; así como la sobrerregulación de la economía. El *Programa para Democratizar la Productividad* reconoce la importancia de estos elementos, enmarcándolos en una evaluación sobre su impacto en la productividad.<sup>386</sup>

El crecimiento alcanzado a partir de la implementación del modelo basado del libre comercio ha sido bajo de “1991-1995 el crecimiento medio anual fue de .93%; 1996-2000 de 1.11%, 2001-2005 de -0.76%, 2006-2011 -0.87%”.<sup>387</sup> Para impulsar el desarrollo económico el Poder Ejecutivo Federal impulso un paquete de “reformas estructurales”, derivadas del “Pacto por México”,<sup>388</sup> se realizaron a través de trabajos legislativos y la implementación de políticas encaminadas a proponer “mejoras en materia de competencia, educación, energía, sector financiero, empleo, infraestructura, telecomunicaciones y sistema tributario”.<sup>389</sup> La implementación de las reformas diagnosticaba un incremento de un punto porcentual durante los próximos diez años.

El paquete de reformas comprende:

1. Regulación del mercado (a. telecomunicaciones, b. electricidad y gas y c. petróleo);
2. Reforma del mercado laboral (protección al empleo);
3. Estructura fiscal;
4. Reforma legal;
5. Reforma judicial; y
6. Reforma del mercado laboral (a. reformas en prode la formalidad, b. participación de las mujeres).<sup>390</sup>

---

<sup>385</sup> *Programa para Democratizar la Productividad*. Diario Oficial de la Federación publicado el 30 de agosto de 2013. p.96. [www.pnd.gob.mx](http://www.pnd.gob.mx)

<sup>386</sup> *Ídem*.

<sup>387</sup> *Ibidem*. p. 99.

<sup>388</sup> Es un audaz paquete de reformas cuya finalidad es mejorar las condiciones económicas e impulsar el crecimiento y reducir la informalidad. Estas reformas, que pasaron por el proceso legislativo, deberían ponerse en marcha plenamente. *Informe del Departamento de Estudios Económicos de la OCDE México*. Editorial Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. México. Enero 2015. p. 5.

<sup>389</sup> *Ibidem*. p. 4.

<sup>390</sup> *Ibidem*. p. 10.

El “Pacto por México”, fue el resultado de una sinergia entre los líderes de los partidos políticos y el gobierno Federal, las reformas legislativas y económicas que se implantaron fueron en las siguientes materias:

1. Energética, objetivo: abrir oportunidades de inversión privada en el sector energético para fortalecer PEMEX y CFE e incrementar la capacidad del Estado para capturar la renta petrolera;
2. Telecomunicaciones, objetivo: modernizar el sector y fomentar la competencia;
3. Competencia Económica, objetivo: fortalecer la capacidad del Estado para asegurar condiciones de competencia de los mercados;
4. Financiera, objetivo: lograr un desarrollo incluyente a través de más préstamos, más baratos;
5. Hacendaria, objetivo: avanzar hacia un sistema tributario progresivo y simple, mientras se aumente el ingreso y se promueve la formalidad;
6. Laboral, objetivos: a. Incrementar la oferta laboral, b. alentar la productividad de las empresas, c. Elevar la competitividad del país;
7. Educativa, objetivos: a. Responder al reclamo de mejorar la calidad de la educación, b. Reducir la desigualdad en el acceso a la educación, c. Asegurar una educación obligatoria de calidad;
8. Código Nacional de Procedimientos Penales, implementación del Sistema Penal Acusatorio;
9. Ley de Amparo;
10. Transparencia, y
11. Política Electoral.

#### IV.2 El Modelo de Coordinación Fiscal en México, el Menoscabo de la Autonomía Económica de los Estados

Los procesos de integración económica apuntan hacia una coordinación o centralización de las políticas económicas entre los diferentes Estados, especialmente en la política fiscal, monetaria y financiera, para asegurar que los efectos dinámicos de la

integración<sup>391</sup> sean favorecedores, los mercados buscan la maximización de la renta, pero la realidad en una sociedad es mucho más compleja que las fórmulas mágicas presentadas por los economistas; existe un desdibujamiento de la concepción de Estado fundado en la soberanía nacional a nivel internacional, a pesar de haberse evidenciado su importante papel para el reparto de las ganancias en términos de eficiencia no se hagan a costa de la equidad, ha sido muy difícil ofrecer soluciones efectivas al problema.

Iniciar este apartado a partir de la Teoría de la Integración Económica, pretendo demostrar que las políticas económicas utilizadas para esta, son las mismas que han sido utilizadas en México centralizar el poder de la política fiscal, monetaria y financiera en manos del Poder Ejecutivo, en cuyo actuar depende no solo el crecimiento económico del país, sino también, el desarrollo económico.

La integración de los mercados de capital requieren la puesta en práctica de medidas de integración negativas (una es la eliminación del control de tipos de cambio, política impulsada por el Consenso de Washington), que incrementa los riesgos al “dificultar la consecución de la estabilidad intercambiaría interna (tipos de interés, inflación y crecimiento) y externa (tipos de cambio y situación de balanza de pagos),”<sup>392</sup> introduciendo un alto grado de incertidumbre en la gestión macroeconómica. Para ello, la normativa de derecho fiscal en México, se encuentra fundada en los siguientes fundamentos:

Los factores de la producción de alta movilidad como el trabajo y el capital, así como el consumo deben ser gravados por el gobierno central, para evitar distorsiones en la movilidad de factores de producción. Complementariamente, aquellos que son de poca o nula movilidad como la tierra y los bienes inmuebles, pueden y deben ser gravados por los gobiernos locales.<sup>393</sup>

Al igual que los recursos naturales, deben de ser gravados por la Federación para que coadyuven al desarrollo económico, sean invertidos en aquellas regiones donde

---

<sup>391</sup> En primer lugar, la integración económica puede producir no solo un cambio desde fuentes de aprovisionamiento caras a otras más baratas, sino también una disminución de los costes de algunos proveedores preexistentes debido al mayor *aprovechamiento de las economías de escala* internas a las empresas, de las economías externas y de las economías de escala dinámicas. [...] En segundo lugar, los mercados se enfrentan a un dilema entre el tamaño de las empresas y la *competencia* [...] la presión competitiva tiende a reducir las ineficiencias en que ocurren las empresas cuando operan en entornos más relajados. [...] Por último, el aumento del tamaño del mercado puede tener otro efecto positivo: el *incremento de la variedad de bienes disponibles* para los consumidores y de inputs específicos a disposición de las empresas. *Ibidem*. pp. 271-273.

<sup>392</sup> *Ibidem*. pp. 273, 274.

<sup>393</sup> *Ídem*.

exista un evidente atraso, procurando con ello que el desarrollo económico del país se realice de manera uniforme.

La integración de las políticas económicas se da en diferentes niveles, inicia con la coordinación, pasando por la aproximación y armonización, hasta alcanzar la centralización de ámbitos de decisión. En materia de coordinación fiscal se ha inclinado por una sola estrategia la centralización, que tiene como eje la Ley de Coordinación Fiscal y la adaptación de todas las legislaturas estatales para participar en el reparto de participaciones.

Hay algo medular en la Teoría Económica del Federalismo Fiscal que con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente no le presta la trascendencia que tiene en la política fiscal mexicana y que tiene relación con la incidencia de los costes y beneficios de la actividad económica, es la prescripción del “principio de subsidiariedad”.

Este principio implica que las funciones tanto públicas como privadas deben ser realizadas por grupos lo más pequeños posibles, de manera que cada uno de ellos pueda adecuar dichas funciones a sus necesidades. [...] este principio en cuanto al rol del estado en la economía consiste en que sólo en casos en que el grupo de menor nivel no pueda llevar a cabo por sí mismo esas funciones debe apelarse a grupos sucesivamente de mayor, hasta llegar al Estado Nacional en los casos extremos.<sup>394</sup>

De manera que los niveles superiores de gobierno solo deben ejercer aquellas funciones que no puedan ser desempeñadas con eficacia por los gobiernos locales, debería existir mayor autonomía en los gobiernos locales respecto a la conducción de su política fiscal y una reducción del nivel federal, lógica que se sigue en sentido inverso en México, para tener un federalismo más eficaz “la atribución de competencias ha de basarse en criterios de eficacia, en función de la dimensión o los efectos de las acciones que se lleven a cabo, evitando una hipertrofia o un centralismo burocrático desmesurado”.<sup>395</sup> Las externalidades ocasionadas por el mercado en el ámbito local podemos apreciar que requieren que la toma de soluciones se realice por los Estados miembros de la federación, ya que son quienes tienen más cercanía con los ciudadanos, además, de ser ellos quienes tienen la información sobre las necesidades sociales y mayor posibilidad de adaptación ante la incertidumbre.

---

<sup>394</sup> Reyes Tépac, M. *Distribución de los Flujos de Participaciones y Aportaciones Federales de México*. Editorial Cámara de Diputados LXII Legislatura- Dirección General de Servicios de Documentación y Análisis. México. 2014. p. 3.

<sup>395</sup> Maeso, Francisco (coord.). *Op Cit.* p. 34. (Nota núm. 316).

La asignación de responsabilidades del gasto por parte del Estado debe de ser en criterios de eficiencia, persiguiendo siempre la equidad, la Teoría de la Descentralización propone que la descentralización será siempre la forma más eficiente de asignar la provisión de bienes y servicios públicos. Se recomienda que los bienes y servicios públicos deban ser provistos por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima región geográfica capaz de internalizar los costos y beneficios de esa provisión, esta teoría es aceptada, al contrastar las diferentes necesidades y preferencias que puede tener no solo el país sino también los Estados federales. Entre más descentralizada este la ejecución del gasto, más responsabilidad política tienen los políticos, debido a que los ciudadanos se encuentran más estrechamente relacionados a ellos y tienen un mayor control sobre el ejercicio de las políticas públicas.

En el caso mexicano, no se ha buscado la eficacia de la eficiencia asignativa, esta conclusión se desprende del hecho que las transferencias de funciones de los Estados para lograr un mayor desarrollo no ha sido acompañada de transferencias de recursos y las potestades tributarias donde los Estados tengan mayor autonomía fiscal con mayores atribuciones tributarias para satisfacer su gasto. Además, necesitamos establecer que el desarrollo de la política fiscal respecto a la coordinación fiscal se desarrolle mediante la celebración acuerdos a través de “convenios”, como consecuencia de negociaciones entre el Poder Ejecutivo Federal y los Poderes Ejecutivos Estatales, dejando a un lado al Poder Legislativo y fuera mucho de los debates parlamentarios que hubieran resaltado la diversidad regional de cada Estado miembro de la federación.

Esto afecto el grado de autonomía de los Estados al no establecer sus propios impuestos y al designar los recursos se encuentran con el problema de que estos ya vienen etiquetados desde la Federación, en forma de programas que no impulsan el desarrollo económico regional.

#### IV.2.1 Ley de Coordinación Fiscal de 1973

El primer antecedente de esta Ley es su promulgación en 1953, pero fue hasta 1973 en que todas las Entidades Federativas se coordinaron, renunciando a recaudar varios impuestos de manera local, transfiriendo sus más importantes facultades recaudatorias a la Federación, para que esta los distribuyera de una manera eficaz.

Al inicio de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, (Diciembre de 1978 y 1980), que contiene la reglamentación del Ramo 28, (Participaciones a Estados y Municipios). Este ramo se componía principalmente del Fondo General de Participaciones que significó el 13% de los ingresos federales, los recursos fueron incrementándose paulatinamente al involucrar otros conceptos de armonización tributaria, hasta significar en 1995 el 18.51%. A partir de 1996, estos recursos se constituyen con el 20% de la recaudación federal participable.<sup>396</sup>

La falta de uniformidad en cuanto a los porcentajes de participación de distribución entre los tres niveles de gobierno, propone la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el que tiene la siguiente dinámica: los Estados ceden convencionalmente parte de sus poderes tributarios a la Federación, a través, de los Convenios de Adhesión, a cambio obtener participación de los fondos federales, todo ello de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal; “ya no se otorgan participaciones respecto a ciertos impuestos, sino que la parte que corresponde a los Estados y a los Municipios se determina en base al total de impuestos federales”.<sup>397</sup>

Así la fuentes de ingreso del país, base de la construcción del federalismo fiscal mexicano se encuentra en la distribución de potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno, donde la autoridad federal se coloca en el centro del sistema, recaudando los ingresos de los Estados miembros, quienes ha cedido esta potestad a favor de la Federación, el argumento que ha justificado este hecho es la búsqueda de la estabilización macroeconómica:

Las políticas estabilizadoras también justifican la necesidad de que las haciendas de las diferentes jurisdicciones se coordinan, ante la presencia de los ciclos recesivos de la economía, la autoridad central podría aplicar una política expansionista del gasto público para pasar lo más pronto posible a la fase de recuperación, incrementando las tasas impositivas.<sup>398</sup>

La Ley de Coordinación Fiscal vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, entra en vigor el 1 de enero de 1980, siendo presidente de la República José López Portillo, sus objetivos se encuentran plasmados en el artículo 1 de la Ley:

---

<sup>396</sup> *Iniciativa que Reforma, Deroga y Adiciona Diversos Artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, Exposición de Motivos.* Cámara de Diputados. p.2. México. Abril 2013. [www.diputados.gob.mx/cámara/.../Borrador%20Exp\\_de\\_Motivos.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cámara/.../Borrador%20Exp_de_Motivos.pdf) (consultado el 20 de marzo de 2016).

<sup>397</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *Op Cit.* p.61. (Nota núm. 258).

<sup>398</sup> Reyes Tépatch, M. “Distribución de los Flujos de Participaciones...”, *cit.* p. 2. (Nota núm. 394).

...coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.<sup>399</sup>

En principio la Ley contenía dos fondos, con los cuales contaría el Sistema de Participaciones, los cuales eran: el General y el Financiero Complementario de Participaciones; poco a poco se han venido sumando otros fondos, ya en 1990 el Sistema contaba con los siguientes:<sup>400</sup>

1. Fondo General de Participaciones.
2. Fondo de Coordinación de Derechos.
3. Fondo de Fomento Municipal.

José Alberto Saucedo Sánchez, establece que lo más destacado de esta Ley era que “disponía distribuir las participaciones a los estados y municipios del total de los impuestos federales y no sólo de unos cuantos”,<sup>401</sup> se pretendía hacer una distribución más justa ya que en ese entonces “ocho estados acaparaban más del 70% del éstas”. La distribución de los recursos se basaba en tres criterios:

El primero se refiere a la recaudación de impuestos sobre ingresos mercantiles de 1979; el segundo, a la recaudación de los impuestos de 1979 que son suspendidos por motivo de la nueva ley; y el tercero, a las participaciones directas por concepto de impuestos especiales; además, el fondo general entonces representaba un 13% del total de la recaudación federal participable.<sup>402</sup>

---

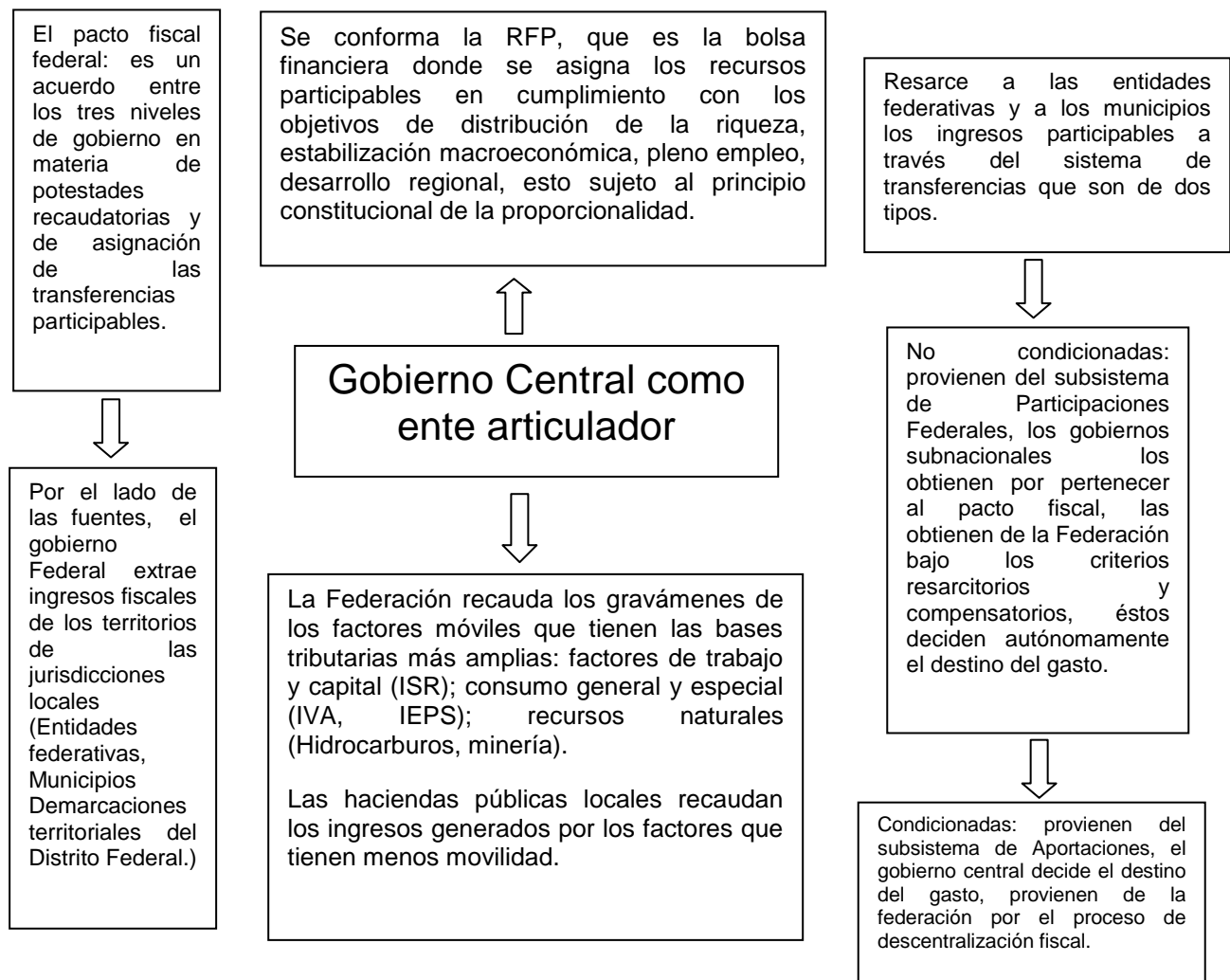
<sup>399</sup> Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. *Op Cit.* Artículo 1. (Nota núm. 315).

<sup>400</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *Op Cit* p. 66. (Nota núm. 258).

<sup>401</sup> Saucedo Sánchez, José Alberto. *Hacia el Federalismo Fiscal: La Reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales de los Estados*. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1996. p. 94.

<sup>402</sup> *Ibidem.* p. 94, 95.

Cuadro 1. Modelo Actual del Federalismo Fiscal Mexicano<sup>403</sup>



#### IV.2.1.1 La Recaudación Federal Participable

Reyes Tépatch define a la Recaudación Federal Participable (RFP) como “la gran bolsa financiera del Gobierno Central integra todos los impuestos y los derechos que son participables para las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”.<sup>404</sup>

Entonces la RFP son los recursos financieros de los que dispone la Federación provenientes de los impuestos y derechos pagados a la Federación y a los Estados que integran los diferentes Fondos (F. General de Participaciones, F. de Fomento Municipal, F. de Extracción de Hidrocarburos, F. de Compensación, F. Mexicano del Petróleo para la

<sup>403</sup> Reyes Tépatch, M. “Distribución de los Flujos de Participaciones...”. *Clt.* p.6. (Nota núm. 394).

<sup>404</sup> *Ibidem.* p.3.

Estabilización y Desarrollo, etc.) y se redistribuyen a los Estados a través del sistema de transferencias mediante aportaciones y participaciones.

El uso de los recursos tiene dos finalidades:

Uno es resarcitorio, porque el pacto fiscal implica que las haciendas subnacionales renuncien a cobrar los impuestos que recaen sobre los factores móviles y los recursos naturales que están dentro de su jurisdicción, cediéndoles tales potestades a la autoridad central. También son compensatorios, porque busca asignar mayores recursos a las regiones que presenten mayores rezagos de sus indicadores socioeconómicos.<sup>405</sup>

Todo ello lo hace la Federación en nombre del Principio de Proporcionalidad buscando una redistribución de la riqueza y fomentando el desarrollo, pero este sistema dista de ser efectivo para enfrentar los problemas que surgen del funcionamiento del mercado en el país, ni se ha logrado un reparto equitativo de la riqueza, no se ha podido erradicar la pobreza, continua un alto índice de desempleo, existe un gran deterioro de los recursos naturales y existen Estados y regiones con gran rezago económico.

#### IV.2.2 Convenios de Adhesión

Para el cumplimiento de estos objetivos el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la adhesión se realizara mediante los “Convenios de Adhesión”<sup>406</sup> es un de los instrumentos jurídicos suscritos por los Estados en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la adhesión los Estados deben suspender los ingresos locales y municipales contrarios al sistema, a cambio de, participar en el total de impuestos federales y otros ingresos que establece la Ley; los convenios deberán de ser aprobados por las legislaturas de los Estados y publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado que se adhiera, sus modificaciones

---

<sup>405</sup> *Ibidem*. p. 4.

<sup>406</sup> Es el convenio celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas, en el cual se detalla la participación de éstas sobre los impuestos federales, siempre que se suspendan o deroguen determinados impuestos.// Castañeda Ortega, Ramón. *Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. Editorial Federalismo Hacendario – INDETEC. México. 2003. p.34.

deberán realizarse por medio de “Anexos”<sup>407</sup> los que al igual que el convenio deberán ser aprobados por las legislaturas de los Estados y al aprobarse pasan a formar parte del Convenio, estos convenios se encuentran regulados por la Ley de Coordinación Fiscal.

En general, los anexos de los Convenios de Adhesión Fiscal contienen:<sup>408</sup>

1. Los impuestos a suspender y los gastos de administración;
2. Referente a los Estados Petroleros, y el 4 relativo a los gravámenes que se derogan y que se integraban al Fondo General de Participaciones;
3. Que tiene que ver con la suspensión del cobro de pasaportes, y
4. Referente a las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Cuadro 1. Anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal<sup>409</sup>

Anexos	Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
Nº. 1	Relación de impuestos estatales y municipales suspendidos parcial o totalmente por las legislaturas locales, como consecuencia de la adhesión al sistema. Cada entidad al celebrar este Anexo, aportó información específica sobre los conceptos a suspender.
Nº. 2	Establece la fórmula para resarcir a los Estados petroleros de las participaciones que venían obteniendo hasta 1979 conforme a la Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados.
Nº. 2 (Anexo No. 3 para estados petroleros)	Suspensión del cobro de derechos por la expedición de pasaportes provisionales. Este Anexo deriva del desconocimiento en el ámbito internacional de los pasaportes provisionales que expedían las entidades federativas y de la necesidad de ajustar a los términos constitucionales el uso de una facultad que es privativa del Gobierno Federal.
Nº. 3	Suspensión o derogación de los gravámenes estatales o municipales sobre

<sup>407</sup> Los “Anexos” contienen el señalamiento genérico de los gravámenes locales y municipales que se dejan en suspenso o se derogan. En dichos instrumentos, se establece la obligación de no crear otros tributos sobre las mismas actividades, en tanto que la entidad federativa permanezca adherida al sistema.// *Instrumentos Jurídicos Suscritos por las Entidades Federativas en el Marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. SHCP. p. 1,2. [www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/.../participaciones.htm](http://www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/.../participaciones.htm) (consultado el 10 de febrero de 2016)

<sup>408</sup> Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *Op Cit.* p.69, 70. (Nota núm. 258).

<sup>409</sup> Cuadro retomado de *Instrumentos Jurídicos Suscritos por las Entidades Federativas en el Marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. *Op Cit.* p. 1,2. (Nota núm. 407).

<p><b>(Anexo N°. 4 para estados petroleros)</b></p>	<p>la producción o enajenación de animales y vegetales y diversos alimentos que integraban la canasta básica recomendable, en apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.</p>
<p><b>N°.4 (Anexo N°.5 para estados petroleros)</b></p>	<p>Este Anexo reforma el clausulado del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y estableció lo siguiente:</p> <p>Una nueva fórmula de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones (vigente hasta diciembre de 1989)</p> <p>La suspensión o derogación de gravámenes locales y municipales por parte de las Entidades Federativas, mediante el correspondiente resarcimiento por parte de la Federación.</p> <p>La actualización de la terminología empleada en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, concretamente en lo referente a los dominados “impuestos asignables”.</p>
<p><b>N°.5 (Anexo N°. 6 para estados petroleros)</b></p>	<p>Compromiso de las Entidades Federativas de establecer en su legislación local, ya sea estatal, municipal o ambas, impuestos a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine, que en su conjunto, incluyendo adicionales, no superen un gravamen de 8% calculado sobre el ingreso total que derive en dichas actividades, frente a lo cual la Federación mantendrá en suspenso la aplicación de impuesto al valor agregado a los citados espectáculos en sus respectivos territorios.</p> <p>A partir de 1999, por reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado únicamente se permite el gravamen sobre los teatros y los circos, por lo que se hizo necesaria la celebración del Acuerdo que modifica al Anexo N°, 5, para suspender la tasa aplicable a cines.</p>
<p><b>N° 6 (Anexo N°. 7 para estados petroleros)</b></p>	<p>Transferencia a las Entidades Federativas de la tercera parte de las obras de artes plásticas que como pago en especie recibe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como pago de los impuestos federales a cargo de los autores de las mismas, con base a un decreto de 1994 que permite dicho pago.</p> <p>En el Anexo referido se establece que las citadas obras que son otorgadas a las Entidades Federativas, no forman parte del Fondo General de Participaciones. Se establece la obligación de que la entidad custodie y conserve en lugares apropiados y las exhiba en un lugar público.</p>

Si los Estados violan total o parcialmente los Convenios de Adhesión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previa audiencia del Estado que haya incurrido en violación y de acuerdo a lo dictaminado por la Comisión Permanente de Funciones Fiscales determinará la reducción de la participación del Estado, el Estado tiene un periodo de tres meses para corregir la violación, si no se corrigiese dejará el Estado de permanecer al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; contra esta declaratoria procede recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se encuentra regulado en el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Además de los Convenios de Adhesión, existen otros mecanismos para llevar a cabo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como, los Convenios de Colaboración Administrativa y los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>410</sup>

#### IV.2.3 Convenios de Colaboración Administrativa

Los Convenios de Colaboración Administrativa se institucionalizan en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal “es el convenio celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y una de las Entidades Federativas, en el cual la Federación confiere funciones fiscales de carácter federal a la entidad, a cambio de incentivos económicos”.<sup>411</sup> Con estos Convenios se institucionaliza la delegación de funciones de administración de ingresos federales a los Estados, pueden celebrarse entre los tres niveles de gobierno “regulan las funciones de recaudación fiscalización y administración, mismas que son ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades federativas y de los municipios

---

<sup>410</sup> Estos organismos son propios del sistema integrados por miembros designados por el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados para fomentar el diálogo entre ambos niveles, llegar a acuerdos y cumplir con los objetivos establecidos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; “la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, 1979, que es el órgano máximo del Sistema integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, así como el titular del órgano hacendario de cada Estado; el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, que es un organismo con personalidad y patrimonio propios, principalmente encargado de realizar estudios del sistema y fungir como consultor técnico; la Junta de Coordinación Fiscal, 1990, integrada por los representantes que el Secretario de Hacienda designe y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, principalmente se encarga de dictaminar sobre los recursos de inconformidad presentados por los particulares ante la SHCP”.// Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *Op Cit.* p.64. (Nota núm. 258).

<sup>411</sup> Castañeda Ortega, Ramón. *Op Cit.* p.37. (Nota núm. 406).

cuando así se pacte expresamente”.<sup>412</sup> Los “Anexos” establecen las modificaciones que se le realizan a los Convenios; la retribución de los gobiernos locales se da mediante los “incentivos económicos” en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Cuadro 2. Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal<sup>413</sup>

<b>Anexos</b>	<b>Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal Vigente a partir del 1° de Enero de 1997 o del Nuevo Convenio, Según Corresponda.</b>
<b>N°.1</b>	<p>Relativo a las funciones operativas de administración en relación con los ingresos federales por concepto del derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles , que están obligadas a pagar las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas.</p> <p>En dicho instrumento la Secretaría, el Estado y el Municipio, convienen establecer las bases para la creación y administración de un fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la citada zona.</p>
<b>Nuevo Anexo N°.1</b>	<p>Relativo a las funciones operativas de administración de los derechos por el uso de la zona federal marítimo terrestre, para la explotación de salinas y por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles que deben de pagar las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y para la creación de fondos correspondientes.</p> <p>En este Anexo se establece lo que debe entenderse por cada concepto en que se podrán aplicar los recursos, es decir, vigilancia,</p>

<sup>412</sup> *Instrumentos Jurídicos Suscritos por las Entidades Federativas en el Marco del SNCF. Op Cit.* p. 1,2. (Nota núm. 407).

<sup>413</sup> *Ibidem.* p. 4-6.

	administración (delimitación, actualización del censo, zonificación ecológica y urbana), mantenimiento, preservación y limpieza.
<b>N°.2</b>	Mediante este Anexo el Estado asume las funciones de recaudación, comprobación, determinación y cobro del impuesto federal sobre automóviles nuevos, con excepción del impuesto proveniente de los automóviles importados en definitiva por personas distintas al fabricante, al ensamblador, a sus distribuidores autorizados o a importadores de automóviles que cuenten con registro ante la Secretaría de Economía.
<b>N°.3</b> <b>ISR de los pequeños contribuyentes</b>	Relativo a las funciones operativas de administración de los ingresos derivados del impuesto sobre la renta, tratándose de los contribuyentes que tributen en los términos de la Sección III del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es decir, de los denominados “pequeños contribuyentes”.
<b>N°.3</b> <b>SR-IVA de los dominados pequeños contribuyentes</b>	Derivado de las reformas a los artículos 139 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 2°-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se hizo necesaria la celebración de este Anexo, para establecer que las Entidades Federativas ejerzan sus funciones operativas de administración de los ingresos derivados del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado de los dominados pequeños contribuyentes.
<b>N°.4</b>	Relativo a las funciones operativas de administración con relación a los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional.
<b>N°.5</b>	Este instrumento sustituye al documento original que data del año 1990 y que requería de la actualización, mediante el cual se delega a dichas entidades las funciones operativas de administración con relación al derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, que paguen los contratistas con quienes se celebre contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, de los recursos asociados con el Ramo 33 del mismo, por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomienda a la

Secretaría de la Función Pública.	
<b>N°.7</b>	Derivado de las reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión a la Ley del Impuesto sobre la Renta (136-bis y 154-bis) se celebró este anexo, para establecer que las entidades federativas ejerzan las funciones operativas de administración de los ingresos derivados del impuesto sobre la renta tratándose de los contribuyentes que tributen dentro del régimen de intermedios de las personas físicas con actividades empresariales y sobre los ingresos por las ganancias de la enajenación de terrenos, construcciones o terrenos y construcciones.
<b>N°.8</b>	Relativo a las funciones de administración a delegar a las Entidades Federativas, tratándose de la verificación de la legal importación, almacenaje, estancia o tenencia, transporte o manejo en territorio nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera, incluyendo vehículos, con relación al impuesto general de importación, impuesto al valor agregado, impuesto sobre producción y servicios, cuotas compensatorias que se causen, derecho de trámite aduanero, así como las demás regulaciones y restricciones no arancelarias que correspondan, incluyendo el acreditamiento del cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas, de conformidad con las disposiciones fiscales aduaneras aplicables.
<b>N°.9</b>	Relativo a la delegación de facultades en materia de derechos sobre la práctica de la pesca deportiva y deportivo-recreativa en el país, específicamente la relacionada con los artículos 191-D, 191-E y 199-B de la Ley Federal de Derechos.
<b>N°.10</b>	Por medio de este Anexo las Entidades Federativas en su calidad de autoridades fiscales federales aplicaron durante 2004, 2005 y 2006, lo dispuesto en las Leyes de Ingresos de la Federación para esos ejercicios, es decir llevar a cabo la condonación total y parcial de recargos y multas respecto de créditos fiscales derivados de contribuciones federales que debieron causarse antes del 1 de enero de 2003, en relación a los ingresos coordinados a que se refiere el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, sus Acuerdos Modificatorios y sus Anexos.

<b>Nº.11</b>	<p>Relativo a la vigilancia y control de la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancía de procedencia extranjera.</p> <p>Dicho Anexo se suscribió por los Municipios colindantes con la frontera y litorales del país, debido a que con la celebración del Tratado de Libre Comercio se hizo necesario reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones fiscales relacionadas al comercio exterior, entre ellas a la Ley de Coordinación Fiscal, con las cuales el Gobierno Federal absorbe el impacto económico negativo que en materia de contribuciones al comercio exterior correspondía a los citados Municipios.</p>
<b>Nº.12</b>	<p>Delegación de las facultades en materia de Verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera.</p>
<b>Nº.13</b>	<p>Facultades de Administración de los derechos que se cobran por los servicios del Registro Nacional de Turismo, así como por la expedición de constancias de inscripción.</p>
<b>Nº.14</b>	<p>Relativo a la delegación de facultades en materia de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancía extranjera, excepto vehículos.</p>
<b>Nº.15</b>	<p>Relativo a estímulos fiscales a los contribuyentes, con relación al servicio público de autotransporte de pasajeros urbano y suburbano.</p>
<b>Nº.16</b>	<p>Relativo a la delegación de las funciones operativas de administración de los derechos referidos en los artículos 194-F, 194-F1 y 194G de la Ley Federal de Derechos, correspondientes al cobro de derechos por el servicios de vida silvestre y por los estudios de flora y fauna silvestre.</p>
<b>Nº.17</b>	<p>Mediante este Anexo se faculta a las Entidades Federativas para ejercer funciones operativas de administración respecto a los ingresos derivados de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2º-A fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción (enajenación de gasolina o diesel).</p>

### IV.3 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Reparto de los Recursos entre los Tres Niveles de Gobierno

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace con la adhesión de los Estados derivada de la suscripción de los Convenios de Adhesión, busca solucionar la concurrencia impositiva y armonizar los sistemas fiscales en los tres órdenes de gobierno, la coordinación “es el conjunto de acciones cuya finalidad es ordenar de manera armónica las facultades tributarias y las relaciones fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas”,<sup>414</sup> se origina con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 “sus esfuerzos han sido enfocados a remediar la múltiple tributación, manteniendo el objetivo de fortalecer las haciendas públicas”.<sup>415</sup>

La implementación de este Sistema trajo como resultado que la mayoría de las facultades en relación al actividad económica del Estado mexicano las ejerza el gobierno federal, si bien la Constitución asigna poderes a los gobiernos estatales, sus funciones respecto al gasto no están explícitamente definidas, debido a que las ejerce de manera concurren con la Federación.

La Federación recauda, el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto al Comercio Exterior, Impuesto Sobre la Renta, Derechos sobre Hidrocarburos y los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, que son los que mayor recaudación representan. En cambio, los Estados y municipios tienen una base tributaria cuyo goce es difícil de obtener como son el Impuesto Sobre la Nómina, Impuesto Sobre Espectáculos Públicos, algunas compraventas, el Impuesto Sobre Bebidas Alcohólicas<sup>416</sup> “el diseño del SNCF se orientó principalmente a la armonización del sistema tributario para evitar la duplicidad impositiva, lo que llevó implícito la aceptación de la dependencia financiera de los Estados, respecto de la federación”.

---

<sup>414</sup> *Introducción y Conceptos Básicos*. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. p.1. [www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaparaTodos/aportaciones/28/2.1p](http://www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaparaTodos/aportaciones/28/2.1p) (consultado el 1 de febrero de 2016)

<sup>415</sup> Castañeda Ortega, Ramón. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Temática Hacendaria de Interés para las Entidades Federativas”. *Revista Federalismo Hacendario*. México. Núm. 131. Octubre 2002. p. 125.

<sup>416</sup> Gómez de la O, Eduardo. *Federalismo y Reforma Fiscal en México. XVI Seminario de Política Fiscal*. Editorial Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas-CEPAL. Santiago de Chile. 2004. p.28.

Esto tiene como consecuencia una considerable disminución de la autonomía en la planeación de políticas públicas y por ende en el ejercicio del gasto público. Las políticas públicas con mayor impacto en la estimulación del desarrollo económico son ejercidas por quien menor información tiene acerca de las preferencias y necesidades de los ciudadanos y por tanto de los Estados y municipios “se vuelve más compleja la definición de políticas y la planeación, por la incertidumbre acerca de las acciones que tomarán los distintos órdenes de gobierno”.<sup>417</sup> La Federación gasta en los Estados a través de la inversión pública federal o en la prestación de servicios, la asignación se realiza a través de programas que ofrecen las Secretarías de Estado federales.

Los fondos que componen los recursos de las participaciones de los Estados son: el Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización y Recaudación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Fondo de Compensación, Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el 0.136% de la Recaudación Federal Participable, 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecida a la Gasolina Magna, Gasolina Premium y Diesel, Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios y Impuesto sobre la Renta Participable.

La insostenibilidad del modelo económico se ha logrado la descentralización de la Federación, a través, del fortalecimiento de las haciendas públicas de los Estados con las siguientes reformas: a). a la Ley de Coordinación Fiscal de 2013, mediante la modificación de la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal;<sup>418</sup> b) la sustitución del Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación;<sup>419</sup> c) las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en agosto de 2014, como parte de la reforma energética, se espera un incremento en los ingresos petroleros lo que impactaría directamente a las

---

<sup>417</sup> Merino, Gustavo. “Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas”. En Merino, Gustavo (comp.). *Una Agenda para las Finanzas Públicas en México*. Editorial ITAM. México. 2001. p. 149.

<sup>418</sup> Se incentiva la recaudación coordinada del Impuesto Predial con la finalidad de incrementar la eficacia en el cobro del mismo.// *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 Estrategia Programática*. México. p.1. [www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/antPPEF2015/.../r28\\_ep.p](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/antPPEF2015/.../r28_ep.p)

<sup>419</sup> Se incorporan las variables de “ingresos de libre disposición” y “recaudación de impuestos y derechos locales”, para igualmente, incentivar la recaudación de los mismos y fortalecer con ello las haciendas públicas locales.// *Ídem*.

haciendas públicas locales<sup>420</sup> y la transición del régimen fiscal del PEMEX, para los ejercicios de 2015 al 2018 se establecieron algunos mecanismos para proteger las participaciones de los Estados y municipios.<sup>421</sup>

#### IV.3.1 Fondo General de Participaciones

De los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General del Participaciones es el más importante por su forma de distribución.

Se compone por el 20% de la recaudación federal participable<sup>422</sup> que obtenga la Federación en un ejercicio. La recaudación fiscal participable está definida en el artículo 2 párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por derechos de minería, disminuidos en el total de las devoluciones por los mismos conceptos, por el 80.29% de los ingresos petroleros del gobierno federal<sup>423</sup> y los ingresos excedentes del Fondo Mexicano del Petróleo.

Se excluyen de la recaudación fiscal participable:

- ✓ El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;
- ✓ El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las Entidades Federativas, de los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;

---

<sup>420</sup> i) bajo el nuevo esquema de ingresos petroleros, se mantiene el porcentaje de ingresos participables a las entidades, derivado de los derechos petroleros que percibieron hasta 2014; ii) se da un aumento adicional en el coeficiente de FEXHI, y iii) los municipios colindantes con la frontera o litorales percibirán las transferencias provenientes del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.// *Ídem*.

<sup>421</sup> i) cuando los ingresos petroleros superen el 4.7% del PIB, las entidades recibirán parte de los ingresos petroleros excedentes, y ii) se garantiza que las entidades federativas no perderán participaciones por la modificación al régimen fiscal de PEMEX y los parámetros para determinar la RFP.// *Ibidem*. p.1, 2.

<sup>422</sup> La recaudación federal participable es “la cantidad que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”.// Serna de la Garza José María. *Op Cit*. p. 24. (Nota núm. 252).

<sup>423</sup> A que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.// *Ley de Coordinación Fiscal*. *Op Cit*. Artículo 2. (Nota núm. 332).

- ✓ La recaudación total que se obtenga de los siguientes derechos: derecho especial sobre minería (art. 268 Ley Federal de Derechos), derecho adicional sobre minería (art. 269 LFD) y derecho extraordinario sobre minería (art. 270 LFD);
- ✓ Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
- ✓ El impuesto sobre automóviles nuevos;
- ✓ La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios por la realización de actividades gravadas por dicho impuesto y que es:
  - El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol y bebidas alcohólicas fermentadas.
  - El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.
- ✓ La recaudación obtenida en la realización de juegos con apuestas y sorteos, que requieran permiso de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y su Reglamento,<sup>424</sup> y la cuota aplicada a la enajenación de gasolina mayor o igual a 92 octanos de 44.75 centavos por litro.<sup>425</sup>
- ✓ Las cantidades que se distribuyan a las Entidades Federativas por la recaudación derivada de la aplicación de las siguientes cuotas a los quien adquiera diesel o gasolina: a. Gasolina Magna 36 centavos por litro, b. Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro y c. Diesel 29.88 centavos por litro<sup>426</sup> de acuerdo con lo previsto en los artículos 4°-A LCF y los recursos del Fondo de Extracción de Hidrocarburos 4°-B de esta Ley;
- ✓ El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y
- ✓ El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos Previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

---

<sup>424</sup> *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*. Diario Oficial de la Federación. Artículo 2°, fracción II, inciso B. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78\\_241215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78_241215.pdf) (consultado el 12 de marzo de 2016).

<sup>425</sup> *Ibidem*. Artículo 2°A, fracción II.

<sup>426</sup> *Ídem*.

Los montos a repartir a los Estados y municipios dependen de los movimientos que impactan la Recaudación Fiscal Participable, como: la evolución de la economía, el desempeño del mercado del petróleo, la política fiscal del Gobierno Federal y del Congreso de la Unión.

Este fondo se distribuye en tres partes:

1. El 45.17% en base a la población de cada Estado según los datos aportados por el INEGI.

Se determina la proporción que representa la población de la Entidad Federativa sobre el total nacional de habitantes, una vez obtenida esta proporción (coeficiente de distribución), se multiplica por el monto correspondiente a la primera parte y da como resultado la participación de la Entidad Federativa.<sup>427</sup>

2. El 45.17% en base a la eficiencia recaudatoria de impuestos asignables<sup>428</sup> de cada Entidad Federativa.

Se consideran los impuestos asignables del último año y se multiplican por la proporción obtenida por la Entidad Federativa el año anterior, correspondiente a esta segunda parte; el resultado se divide entre los impuestos asignables del penúltimo año, obteniéndose el coeficiente intermedio de la Entidad Federativa.

El coeficiente intermedio de la Entidad Federativa se divide entre el total de coeficiente intermedio nacional, una vez que tenemos el coeficiente de participación del periodo, se multiplica por el monto correspondiente de la segunda parte y da como resultado la participación de la Entidad Federativa.<sup>429</sup>

3. El 9.66% en base a la proporción inversa a las dos primeras partes.

En esta tercera parte, se divide la población entre la suma de participación de la primera y segunda partes anteriores y da como resultado el coeficiente intermedio de la Entidad Federativa.

El coeficiente intermedio de la Entidad Federativa se divide entre el total de coeficiente intermedio nacional, obteniendo el coeficiente de participación del periodo, el cual se multiplica por el monto correspondiente de la tercera parte y nos da como resultado la participación de la Entidad Federativa.<sup>430</sup>

---

<sup>427</sup> *Gasto Federalizado Identificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016*. Cámara de Diputados LXIII Legislatura - Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México. 2016. CEFP/001/2016. p. 4. [www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/enero/cef0012016.pdf](http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/enero/cef0012016.pdf). (consultado el 15 de marzo de 2016).

<sup>428</sup> Impuestos asignables son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios u sobre automóviles nuevos. // *Ibidem*. p. 5.

<sup>429</sup> *Ibidem*. p. 3.

<sup>430</sup> *Ídem*.

Del 20 por ciento que reciben las Entidades Federativas derivado del Fondo General de Participaciones, los Municipios recibirán, como mínimo el 20 por ciento, sobre dicho monto.

Al Fondo General de Participaciones se le adiciona el 1% de la Recaudación Federal Participable, derivado de la coordinación en materia de derechos.

#### IV.3.2 Fondo de Fomento Municipal

Se crea en diciembre 1980 Integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable, son distribuidos conforme a la fórmula del artículo 2-A, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los impuestos son entregados a los Estados y estos son los encargados de transferirlos a los municipios, con ello se busca la coordinación entre los Estados y los municipios, para administración del Impuesto Predial por el Estado, con el objetivo de incrementar su recaudación.

Para determinar la participación de cada Entidad Federativa, se considera el coeficiente definitivo del último año. Este coeficiente se multiplica por la proporción obtenida de dividir la recaudación del derecho por suministro de agua y del impuesto predial del último año, entre la recaudación propia de agua y predial del penúltimo año de cada Entidad Federativa, obteniéndose el coeficiente intermedio de la Entidad Federativa.

El coeficiente intermedio de la Entidad Federativa se divide entre el total del coeficiente intermedio nacional y una vez que se tiene el coeficiente de participación del periodo, se multiplica por el monto correspondiente del Fondo de Fomento de Fomento Municipal y da como resultado la participación de la Entidad Federativa por dicho concepto.<sup>431</sup>

Este Fondo se divide en dos partes: a) el 16.8% se destina a el Fondo de Fomento Municipal; b) el 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal, será destinado a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, las cuales deberán ajustarse a lo previsto en el artículo 10-A de la misma Ley.

---

<sup>431</sup> *Ibíd.* p. 7.

### IV.3.3 Fondo de Fiscalización y Recaudación

Se integra con el 1.25% de la recaudación federal participable, para reconocer la fiscalización que realizan los Estados, premia las labores de fiscalización de que realizan los Estados: “eficiencia recaudatoria, medios de acuerdo con el incremento en la recaudación y derechos locales (incluido el impuesto predial y los derechos del suministro de agua), y la participación de los ingresos propios sobre ingresos de libre disposición, respectivamente”.<sup>432</sup>

### IV.3.4 Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

A los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos, así como la correspondiente al periodo, “misma que será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.00051, y se sujetará a lo establecido en el artículo 2º-A, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal”.<sup>433</sup>

La Comisión Nacional de de Hidrocarburos informará mensualmente a las Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios que se beneficien de este fondo.<sup>434</sup>

### IV.3.5 Fondo de Extracción de Hidrocarburos

Integrado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.<sup>435</sup> Que se obtiene de multiplicar los ingresos petroleros por un factor de 0.0087, se distribuye entre los Estados que formen parte de la

---

<sup>432</sup> *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 Estrategia Programática. Op Cit. p.2. (Nota núm. 418).*

<sup>433</sup> *Ibidem. p.4.*

<sup>434</sup> *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. Op Cit. p.5. Artículo 2-A. (Nota núm. 332).*

<sup>435</sup> Artículo 91.- La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo que se realice al Fondo de Extracción de Hidrocarburos será el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros aprobados en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0087, y se sujetará a lo establecido en el artículo 4º-B de la Ley de Coordinación Fiscal.// *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. p.58. Artículo 91. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/fprh.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/fprh.htm).*

clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI.

#### IV.3.6 Fondo de Compensación

Mediante el cual se distribuye la recaudación derivada del aumento a la gasolina o diesel, 2/11 partes se destinan a la creación de dicho Fondo de acuerdo a lo establecido en el artículo 2°-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios, que se distribuyen 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 del PIB per cápita no minero y no petrolero.

#### IV.3.7 9/11 de la Recaudación por Concepto de las Cuotas Establecidas a la Gasolina Magna, Gasolina Premium y Diesel

De acuerdo a las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, corresponde a los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en función al consumo realizado en sus territorios de acuerdo a la información que obtenga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria, de la Comisión Nacional de Energía y PEMEX.<sup>436</sup>

#### IV.3.8 Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos

Creado a partir del ejercicio fiscal 2006, con el objetivo de resarcir a los Estados 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.

---

<sup>436</sup> *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 Estrategia Programática. Op Cit. p.2. (Nota núm. 416).*

#### IV.3.9 Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

Los Estados participan con el 20% de la recaudación por actos o actividades gravadas por dicho impuesto en la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8% de la recaudación por la venta de tabacos labrados.

#### IV.3.10 El 0.136% de la Recaudación Federal Participable

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. Este Fondo se establece en el artículo 2-A, fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal, para la vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías extranjeras.

Para que los municipios puedan obtener esta participación deben firmar convenio en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.<sup>437</sup>

Para determinar la participación de los Municipios, se considera el coeficiente definitivo del Municipio para el año anterior. Este coeficiente se multiplica por la producción obtenida de dividir la recaudación del derecho por suministro del agua y el impuesto predial del último año, entre la recaudación propia del agua y predial del penúltimo año del Municipio, obteniéndose el coeficiente intermedio del Municipio.<sup>438</sup>

#### IV.3.11 Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios

El Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 2014 crea este fondo, la Ley de Ingresos de la Federación 2016 continua conservando este

---

<sup>437</sup> *Gasto Federalizado Identificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Op Cit. p. 6. (Nota núm. 425).*

<sup>438</sup> *Ídem.*

Fondo.<sup>439</sup> Se “considera la recaudación correspondiente a los regímenes de Pequeños Contribuyentes e Intermedios que, en el ejercicio fiscal 2013, las entidades federativas hayan reportado la cuenta mensual comprobada de Ingresos Coordinados. La distribución de dicho Fondo entre las entidades considerará la información, siempre y cuando la entidad haya convenido con la Federación colaborar en la administración del Régimen de Incorporación Fiscal”.<sup>440</sup>

El Ejecutivo Federal es el encargado de la distribución de dicho fondo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante los primeros 25 días de cada mes.

#### IV.3.12 Impuesto sobre la Renta Participable

Los Entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 100% de la recaudación que se obtenga del Impuesto Sobre la Renta,<sup>441</sup> esta participación debe corresponder al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de los Estados, municipios, de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales. Para gozar de esta participación, deben enterar a la Federación del 100% de la retención de los recursos recaudados por este impuesto.

#### IV.4 El Gasto Federalizado

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

---

<sup>439</sup> Artículo Quinto Transitorio: Durante el ejercicio fiscal de 2016 el Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios creado mediante el Quinto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 2013 continuará destinándose en los términos del citado precepto.// *Ley de Ingresos de la Federación 2016*. Diario Oficial de la Federación. Artículo Quinto Transitorio. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lif\\_2016.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lif_2016.htm) (consultado el 23 de marzo de 2016).

<sup>440</sup> *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 Estrategia Programática*. Op Cit p. 4. (Nota núm. 418).

<sup>441</sup> *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados*. Op Cit. p.8. Artículo 3-B. (Nota núm. 332).

Ramo 33 Aportaciones Federales,<sup>442</sup> los cuales representan el 82.4 por ciento del Gasto Federalizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. La determinación de estos Ramos, así como su asignación en los distintos fondos que los constituye y su distribución entre los gobiernos locales, está expresamente establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>443</sup>

El Gasto Federalizado se compone de las Participaciones Federales, las Aportaciones Federales, subsidios y convenios. Las Participaciones Federales forman el Gasto no Programable<sup>444</sup> son transferidas a los Estados y municipios dependiendo de la Recaudación Federal Participable, este gasto no se encuentra etiquetado, los Estados y Municipios son quienes lo ejercen de acuerdo a las leyes, reglas de operación y normas aplicables. En cambio, las Aportaciones Federales (Gasto Programable)<sup>445</sup> “por lo que su asignación se considera como una provisión programada que deberá cumplirse independientemente de la evolución del Recaudación Federal Participable”,<sup>446</sup> al tener un destino específico los Estados y Municipios deben de ajustarse a los lineamientos establecidos para poder ejecutar este gasto. Existen, también, las “transferencias etiquetadas” que también son transmitidas a los Estados y municipios por la inscripción de Convenios de Colaboración Administrativa para otorgarles transferencias presupuestales, mediante la coordinación de estas instancias de gobierno.

El Gasto Neto aprobado<sup>447</sup> para el 2016 se distribuye de la siguiente forma:

---

<sup>442</sup> Son los recursos que, en principio, debieran cumplir con la función compensatoria, pero que corresponden primordialmente a la distribución inercial de aquello que el Gobierno Federal destinaba a funciones descentralizadas con recursos etiquetados. // Cárdenas Sánchez, Enrique. *El México del 2013 Hacia una Reforma del Federalismo Fiscal*. Editorial Centro de Estudios de Espinosa Yglesias. México. 2013. p.22.

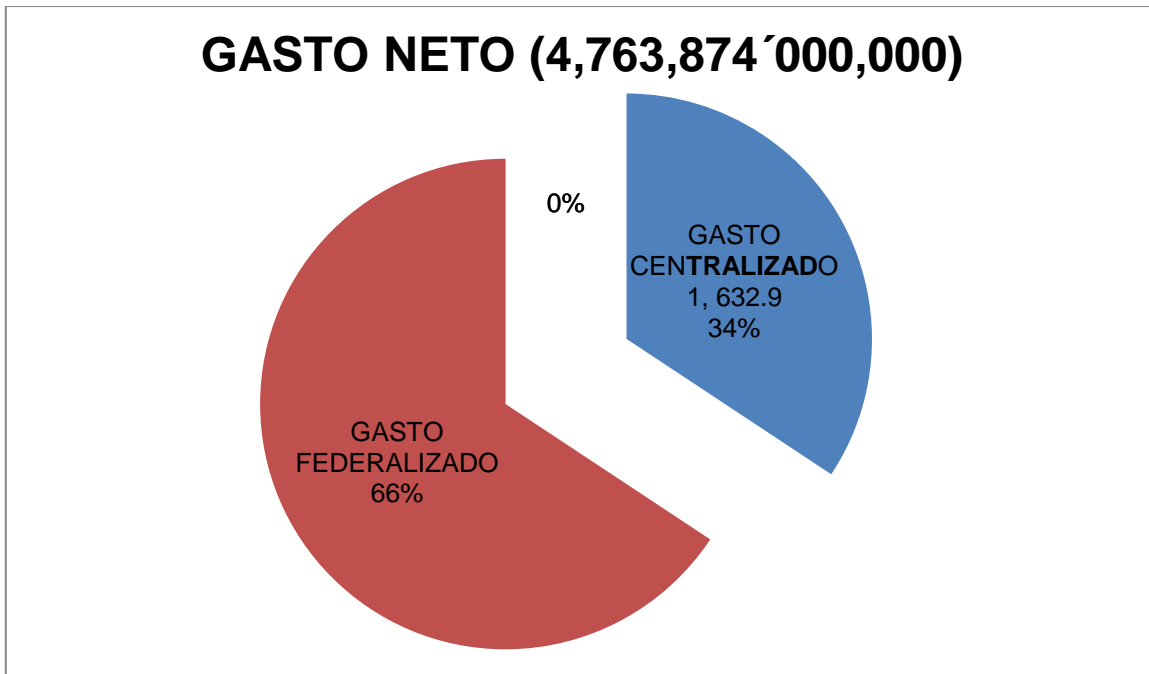
<sup>443</sup> *Gasto Federalizado Identificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. Op Cit.. p. 3.* (Nota núm. 425).

<sup>444</sup> Son el total de las erogaciones o previsiones del gasto que por su naturaleza no se identifican par su aplicación con el cumplimiento de programas específicos del gobierno federal, y que se encuentran asociadas al cumplimiento de obligaciones financieras y transferencias de Participaciones Federales para los Estados y Municipios.// *Ídem*.

<sup>445</sup> Son el agregado de erogaciones o previsiones de gasto que se destinan al cumplimiento de las funciones y atribuciones de las Instituciones del Gobierno Federal, y que se encuentran vinculadas al cumplimiento de programas específicos.// *Ídem*.

<sup>446</sup> *Ídem*.

<sup>447</sup> Artículo 2. El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto de Egresos importa la cantidad de \$4'763,874'000,000 y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos.// *Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016. Op Cit. p.2.* (Nota núm. 416).



#### IV.4.1 Gasto Programable

Se divide en Gasto Corriente y Gasto de Capital. El Gasto Corriente se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar su patrimonio federal. Este tipo de gasto incluye las erogaciones necesarias para que las instituciones del gobierno proporcionen servicios de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, entre otros, así como cubrir el pago de pensiones y los subsidios destinados a elevar el bienestar de la población de menores ingresos. Se incluyen aquí también los subsidios para los programas de desarrollo rural, la compra de medicamentos y las remuneraciones a maestros, médicos, enfermeras, policías y personal militar.

El gasto capital, por su parte, se refiere a las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto de inversión que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Este gasto se divide para garantizar las funciones de gobierno, desarrollo social y desarrollo económico, distribuyéndose de la siguiente manera: desarrollo económico 29% (\$1,032,305.8), desarrollo social 61.7% (\$2,199,538.2) y gobierno 9.3% (\$330,204.2).<sup>448</sup>

Desarrollo Social \$2,199,538.2:

- Recreación, cultura y otras manifestaciones sociales \$19,720.4;
- Protección ambiental \$29,365.5;
- Vivienda y servicios a la comunidad \$229,625.6;
- Salud \$520,678.8;
- Educación \$655,337.5, y
- Protección social \$743,925.9.

Desarrollo Económico \$1,032,305.8:

- Minería, manufacturas y construcción \$183.5;
- Turismo \$5,828.3;
- Asuntos económicos, comerciales y laborales \$19,065.5;
- Ciencia, tecnología e innovación \$59,533.9;
- Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza \$87, 590.3;
- Comunicaciones y transportes \$99,200.5, y
- Combustibles y energía \$760,897.7.

Gobierno \$330,204.2:

- Relaciones exteriores \$7,758.2;
- Legislación \$13,926.4;
- Asuntos financieros y hacendarios \$21, 055.9;
- Coordinación de la política de gobierno \$26,690.9;
- Asuntos de orden público y de seguridad interior \$44,708.2;
- Seguridad nacional \$91,763.5, y
- Justicia \$111,525.

---

<sup>448</sup> *Presupuesto de Egresos de la Federación, Proyecto 2016 Versión Ciudadana*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 2015. pp. 15, 16.

#### IV.5 La Coordinación entre la Federación Fiscal entre la Federación y el Estado de Puebla

Se ha analizado el funcionamiento el Federalismo fiscal en México, la lógica del ejercicio del poder económico de la Federación hacia los Estados, donde es notoria la gran centralización de las potestades tributarias en la Federación respecto a la recaudación de los ingresos y la ejecución del gasto público, y en consecuencia, hay una gran dependencia económica de los Estados hacia la Federación.

Dentro de esta lógica los Estados tienen una deficiente recaudación propia, poca autonomía económica que les permita hacer frente a sus problemas socio-económicos para lograr un mayor grado de desarrollo económico que coadyuve al mejoramiento de la realidad social de los ciudadanos y les permita sentir bienestar.

Ahora es necesario analizar ¿Cuál es el comportamiento de los Estados hacia los municipios respecto a la recaudación y al ejercicio del gasto? Es una interrogante que se pretende responder en este apartado tomando como ejemplo al Estado de Puebla, un Estado con muchas disparidades, grandes problemas de rezago regional, aumento considerable de la pobreza, alto índice de inseguridad pública y con mucha diversidad cultural.

La convivencia pactada que se da en el federalismo “unidad de la diversidad”, tiene como principio la protección de la libertad, pero esta unidad ha de basarse en los valores que sustentan el humanismo “la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho, el respeto a la razón”.<sup>449</sup> Pero lo que se vive en el Estado no responde a esos valores.

Al estudiar la legislación de coordinación entre los Estados y el municipio nos encontramos con la réplica de los mismos males, si el sistema fiscal federal despoja a los Estados, de igual manera, el sistema fiscal estatal despoja a los municipios.

Veremos las áreas en las que el Estado celebra Convenios de Colaboración Administrativa; los organismos de coordinación fiscal estatal, y los organismos de vigilancia y fiscalización de los recursos.

---

<sup>449</sup> Maeso, Francisco. *Op Cit.* p. 45. (Nota núm. 316).

#### IV.5.1 Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios

Abroga a la Ley de para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla publicada el 28 de enero de 1998, se publica en el Periódico Oficial el 22 de marzo de 2009, por el gobernador Lic. Mario Marín Torres. Los objetivos de la Ley se encuentran establecidos en el artículo 1,<sup>450</sup> son:

- I. Promover un federalismo hacendario que haga vigentes los principios constitucionales de soberanía estatal y de la autonomía municipal;
- II. Impulsar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios;
- III. Establecer las bases de coordinación y colaboración administrativa en materia hacendaria ente el Estado y sus Municipios;
- IV. Normar, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, al administración, distribución y ejercicio de las aportaciones federales que correspondan al Estado y sus Municipios;
- V. Regular las acciones de control, supervisión y fiscalización de los recursos en materia de esta Ley, y
- VI. Establecer los procedimientos para la rendición de informes del ejercicio y destinos de los recursos materia de esta Ley, así como su evaluación.

Para ello la ley se compone de 151 artículos contenidos en diez títulos:

- El Título Primero es el relativo a las “Disposiciones Generales”;
- El Título Segundo se refiere al “Del Sistema de Coordinación Hacendaria entre el Estado y sus Municipios”;
- El Título Tercero abarca los requisitos que debe contener los convenios de coordinación y colaboración administrativa se denomina “Coordinación y Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria”;
- El Título Cuarto establece los mecanismos de repartición de las participaciones y demás recursos participables “Participaciones y demás Fondos y Recursos Participables”;

---

<sup>450</sup> Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios. Periódico Oficial del Estado de Puebla. pp. 5, 6. en [www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96591.doc](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96591.doc) (consultado el 1 de junio de 2016).

- El Título Quinto es denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”, norma la administración de las aportaciones y las fórmulas de distribución;
- El Título Sexto establece los criterios de planeación y participación social, se llama “Planeación y Participación Social”;
- El Título Séptimo es dedicado al tema “Fortalecimiento y Equidad Municipal”, precisa las acciones que el gobierno debe de tomar al respecto.
- El Título Octavo corresponde al tema de administración y ejercicio de los recursos, “Del Control, Supervisión y Fiscalización”;
- El Título Noveno es relativo a la “Transparencia y Rendición de Cuentas”, y
- Finalmente, el Título Décimo se establecen las “Responsabilidades y Sanciones” respecto al mal manejo de los recursos.

#### IV.5.1.1 Convenios de Colaboración Administrativa

El artículo 20 establece que el Ejecutivo del Estado y los Municipios podrán celebrar Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, los que deberán de publicarse en el Periódico Oficial del Estado; estos convenios serán en

materia de gasto público para la ejecución de obras y programas conjuntos, así como la aplicación de recursos en la realización de obras, proyectos y prestación de servicios públicos, con el objeto de optimizar los recursos públicos, satisfacer las necesidades colectivas e impulsar el desarrollo de la Entidad.<sup>451</sup>

##### IV.5.1.1.1 Las Participaciones, Aportaciones y Recursos Participables

Los recursos deberán ser entregados a los municipios a través de la Secretaría de Finanzas y Administración Pública, a través de una Cuenta Liquidada Certificada suscrita en términos de la Ley de Coordinación Fiscal. Las participaciones se entregarán a través de 2 Fondos, cuya regulación se encuentra en los artículos 49 al 54 establecen las fórmulas bajo las cuales deberán determinarse; los fondos son los siguientes:

1. Fondo de Desarrollo Municipal cuya distribución se determinará en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio y a criterios de equidad y marginación; se integrará con el 20% de las participaciones que el Estado reciba por concepto de “Fondo General de Participaciones [...] la participación que le

---

<sup>451</sup> *Ídem.*

corresponda al Estado del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios [...] La recaudación que realice del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos [...] y la recaudación del Impuesto Estatal sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos”.<sup>452</sup>

La manera en como se distribuirá el Fondo de Desarrollo Municipal se establece en el artículo 52,<sup>453</sup> siendo la siguiente:

- I. El 50% se distribuirá en proporción directa con el número de habitantes de cada Municipio; y
  - II. El 50% restante se distribuirá tomando en cuenta los siguientes elementos:
    - a) Garantía [...] recibidos por el término de marginación.
    - b) Equidad y Marginación [...] a. 25% del total de los recursos se repartirá en partes iguales entre los 217 Municipios, b) El 75% restante, conforme a la fórmula establecida en el presente artículo, la cual toma en cuenta las necesidades básicas y ponderadores siguientes [...] ingresos por persona, rezago educativo, espacio de vivienda, disponibilidad de electricidad, disponibilidad de drenaje.
2. Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal, se integrara con el 100% del Fondo de Fomento Municipal, “considerando la recaudación del Impuesto Predial que capten los Municipios de la Entidad y los cobros por servicio de agua que capten los mismos, sus organismos operadores de las distancias responsables para prestar dichos servicios”.<sup>454</sup>
3. Fondos de Aportaciones Federales, serán cubiertas a los municipios por transferencia bancaria, depósito bancario o cheque nominativo; son inembargables. Se encuentran regulados en los artículos 67 al 77 de la Ley, provienen de los siguientes fondos: de aportaciones para la educación básica y normal, Aportaciones para los Servicios de Salud; Aportaciones para Infraestructura Social; Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; Aportaciones Múltiples, Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; Aportaciones de Seguridad Pública del Estado y Aportaciones para el Fortalecimiento de la Entidad Federativa.

---

<sup>452</sup> *Ibíd.* p. 12.

<sup>453</sup> *Ibíd.* p. 13.

<sup>454</sup> *Ibíd.* p. 17.

## CONCLUSIONES

Al concluir esta tesis de investigación se elaboran las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.** El nacimiento del Estado Federal se da en un ambiente de lucha por la “libertad”, después del proceso de independencia Estados Unidos de Norteamérica ve en esta forma de gobierno, la mejor para garantizar sus intereses “la libertad, la dignidad y la dicha”, inspirados en los postulados de Montesquieu derivados de sus obra “El Espíritu de las Leyes”, y ante una fuerte corriente filosófica de la Ilustración, plantea una nueva racionalidad respecto al mantenimiento de la dominación de las sociedades, el “principio de libertad” se convierte en objetivo del Estado, por lo cual, los gobernantes deben mantener mayor humanidad respecto al trato de los gobernados, se fomenta la educación popular, nace el principio de igualdad.

El federalismo es una forma de organización del poder público que nace de la unión de Estados independientes y buscan garantizar intereses comunes, ven en la alianza fortaleza, uniendo su soberanía a un poder central, invocan la unidad pero se fundan en la diversidad. Aunque los procesos de federalización responden a circunstancias propias de cada Estado, en general cuentan con las siguientes características:

1. El ejercicio del poder público se rige por la Constitución Federal Escrita;
2. Existe una legislatura bicameral;
3. Es un gobierno descentralizado;
4. Posee dos tipos de órdenes jurídicos: el federal y el local;
5. Exige la construcción de una sola soberanía;
6. Existe un gobierno en los tres niveles;
7. Es necesaria la existencia de una autoridad judicial que resuelva los conflictos entre los dos niveles de gobierno.
8. Existe unidad monetaria, económica y comercial.

Es por ello que el Estado Federal descansa en el principio de “Supremacía Constitucional”, la organización del poder público naciente de la federación debe estar sujeta a lo establecido en el pacto federal, ninguno de los niveles de gobierno podrá invadir los ámbitos de competencia establecidos en el mismo. En referencia a los Estados miembros de la federación tienen el derecho de participar en la toma de decisiones del poder central mediante la representación que tengan en los cuerpos legislativos, lo cual se encuentra contemplado en el siguiente principio “Principio de Participación de los Estados Miembros en el Ejercicio del Poder General del Estado Federal”. Otro principio, fundamental para el funcionamiento del Estado federal es el “Principio de Regionalismo”, la autonomía de los Estados tienen un papel protagónico en el funcionamiento del federalismo, implica que cada Estado pueda darse su propio ordenamiento jurídico y tenga la capacidad de resolver sus problemas internos.

Al asegurar la federación mayor estabilidad y seguridad, al garantizar mayor desarrollo económico por la ampliación y la libre movilidad de capitales, esta teoría política es utilizada en la teoría económica para sistematizar un modelo fundado en la libertad del hombre, promoviendo la libre competencia y esperando el desarrollo de los Estados mediante la consolidación de una unidad nacional, a través de la construcción cultural.

**SEGUNDA.** Según la Teoría Federalista el Estado miembro de la Federación goza de autonomía respecto a la organización política, económica y social interna de cada Estado, ya que la unidad de la diversidad es una característica sobre la cual se funda cada Estado Federal, ser autónomos significa que la sociedad bajo criterios racionales y apoyada en la ciencia puede expresar su voluntad y darse a sí misma su propia ley, atendiendo a sus condiciones políticas, económicas, sociales y culturales, procurando el bienestar común.

Pero en esta Teoría (federalista) la autonomía se formula a partir de un fundamento jurídico superior (Constitución Federal), y no puede ser una soberanía, sino una capacidad más reducida para emitir normas que rigen el Estado miembro de la Federación, en México el estar sometidos a un sistema jurídico superior no significaba fomentar una excesiva dependencia económica de los Estados hacia la Federación, limitando la capacidad de actuación de los Estados para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos.

**TERCERA.** La estructuración del Estado Federal moderno tiene como primer modelo la conformación de Estados Unidos de Norteamérica, que es una sociedad diversa, pero ven en la unión las condiciones necesarias para alcanzar el bienestar de los ciudadanos; abanderados con el valor de la libertad los Estados Unidos implantan un sistema, en el que muchos han de ver éxito para la formación de Estados fuertes hacia el exterior; este sistema de gobierno se ha convertido en modelo, gracias a su origen, desarrollo y éxito.

Después de la independencia de las trece colonias y reunidas en el Congreso Continental, abrigaron la libertad del hombre y la búsqueda de la felicidad como fines en la organización política de cada una viendo la necesidad de que cada colonia generará su propio gobierno elaborando su propia Constitución, la unión de los Estados solo obedecía a su defensa contra posibles intervenciones de Inglaterra. Fue hasta 1789 que los Estados Unidos de Norteamérica se constituyen como un Estado Federal con la promulgación de la Constitución Norteamericana en marzo de ese año, a través de la organización de pequeñas repúblicas, dan nacimiento a un nuevo tipo de Estado nacional en forma de una federación republicana de Estados; creando una identidad nacional fundada en el nacionalismo.

**CUARTA.** La construcción del Estado Federal Mexicano se remonta a la época colonial el germen independentista no nace en territorios nacionales, sino fue todo un proceso de modernización del Estado Español emprendido por los borbones y el liberalismo gaditano (transformando la monarquía absoluta en constitucional; a cada junta provincial se le implantaría un órgano administrativo, con lo cual se le concedía cierta autonomía respecto a la administración interna) y la lucha independentista. Se gesta con la invasión de Napoleón en 1808 a la península ibérica y el secuestro de la familia Real, ante el vacío en el poder provocado por la ausencia del rey Fernando VII, se organizan las juntas provinciales declarándose su independencia de España, implícita en la guerra que se hacía contra las fuerzas ocupantes; cada junta se declaró Suprema y Gubernativa de la respectiva provincia sin acatar disposiciones de ninguna superior. Lo que fue extensivo hasta los pueblos americanos propiciando que estos se autogobernaran. La vigencia de la monarquía constitucional fue corta, pero descentralizó la gestión administrativa.

La Constitución española de 1812, establece la institución de la junta provincial (se autorizaron seis Diputaciones Provinciales para México: Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente, Ciudad de México y San Luis Potosí), a través de una monarquía moderada (adopta la división de poderes y

afirma que la soberanía reside esencialmente a la nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes). Es la institución política que da origen al federalismo en México, llevo a la autonomía a las provincias de Nueva España, contribuyendo así a la unificación de la nación. Lo cual provocó que en la Constitución de 1824 en México se creara un sistema republicano federal vigente hasta hoy en día.

Es notoria la autonomía que generó esta nueva organización político-territorial en las provincias, cada diputación provincial gozaba de independencia con respecto a las otras, por la descentralización política que originó esta figura política.

Cuando fue proclamada la Constitución de 1820 por Fernando VII, la Constitución de 1812, además de darle autonomía a las provincias permitió la independencia de México.

**QUINTA.** Consumada la independencia Agustín de Iturbide se convierte en el dirigente de la nación, convoca e instituye el nuevo Congreso, proponía la instauración de una monarquía para la administración de la nueva nación, en cambio el Congreso buscaba la instauración de un régimen republicano y democrático. En este contexto se inscribe el Plan de Casa Mata con el que se busca anular el imperio de Iturbide, la adhesión del Plan de Casa Mata por la mayoría de las provincias se hizo en seis semanas, la causa: la mala relación entre el Congreso Nacional y las Diputaciones Provinciales que motivó que las provincias adoptaran la administración dentro de sus fronteras; el jefe político ejerció las funciones del ejecutivo, y la diputación provincial ejerció las funciones legislativas, México quedo dividido en Estados independientes.

Al no existir Congreso nacional reconocido, las Diputaciones Provinciales elegidas por el pueblo se convirtieron en el camino para la independencia de las provincias. La Diputación Provincial de Nueva Galicia fue la primera en México en establecer un Congreso Provincial de manera autónoma, con capital en Guadalajara, lo instaló el 12 de mayo de 1823, el cual decidió suspender todos los decretos y órdenes que expidiera el gobierno central, se constituyó como suprema autoridad y última Corte de Apelación en la provincia, resolvió publicar sus acuerdos en forma de un Bando Oficial para la Ciudad de Guadalajara. Mediante un plan publicado el 21 de junio de 1823 en el Bando Oficial se declaró como Estado independiente. Con ello Jalisco se convierte en un Estado autónomo y por lo tanto independiente del gobierno central, su acción le permitió administrarse libremente; fue ejemplo para las demás diputaciones, a las cuales en todo momento mantuvo informadas.

El 1 de junio de 1823 el Estado de Oaxaca se declara Estado libre e independiente de México mediante una votación a la que fueron convocados los altos funcionarios de municipales y militares, la diputación votó unánimemente por declarar la separación total del gobierno central con sede en la ciudad de México. Al igual, que la Diputación Provincial de Yucatán y Zacatecas se declararon Estados autónomos independientes del gobierno central.

La Diputación Provincial fue una figura jurídica clave para la conformación del Federalismo mexicano, esta forma de organización política permitió que los Estados se organizaran política, económica y administrativamente de manera autónoma, siendo ellos quienes posteriormente conformarían los Estados Unidos Mexicanos.

**SEXTA.** De 1810 a 1824 fue un periodo de transformación del Estado mexicano, paso del colonialismo a la independencia, en esas circunstancias el establecimiento de un sistema político ambicionaba el reconocimiento del pueblo como legítimo ostentador de la soberanía y el reclamo al derecho de autodeterminarse.

La primera Constitución federal de México es promulgada el 4 de octubre de 1824, toma consciencia sobre la necesidad de instaurar el federalismo como forma de gobierno, reconoce la diversidad del país, pero ve en la unión mayor seguridad y posibilidades de desarrollo. Bajo el federalismo cada estado y cada pueblo tendrían la libertad de darse a sí mismo su legislación, de administrar sus recursos económicos, sociales y culturales, la oportunidad de impulsar su industria y sobre todo otorgaba en ellos el poder cuidar a su población, procurar su bienestar y garantizar su libertad. Establece en su artículo cuarto “La nación mexicana adopta para su forma de gobierno la forma republicana popular federal” como forma de organización del poder público el sistema federalista que impulsa la autonomía de los Estados federativos y garantiza la libertad de la nación, el ejercicio se divide el supremo poder del Estado Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo sexto), el Congreso General se compone por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, la representación de los Estados es, a través de la Cámara de Senadores (los cuales son elegidos por el principio de mayoría absoluta por las legislaturas de los Estados) y la representación del pueblo recae sobre la Cámara de Diputados.

**SÉPTIMA.** Los conservadores que impulsaron el centralismo en México fue una corriente minoritaria que supo de manera inteligente y decidida aprovechar las circunstancias y mediante el uso de los recursos militares logró imponer un cambio político importante. Al

llegar al poder dejaron sin efecto el Estado Federal y la Constitución de 1824, sustituyéndolo por un Estado centralizado, el 30 de diciembre de 1836 se expiden las “Siete Leyes Constitucionales”, mejor conocidas como Constitución de 1836 que pone fin al federalismo en México. Estuvo vigente de 1836 a 1841 fue el estatuto fundamental de la organización política en México, a pesar de que en su texto no se establece de manera explícita la palabra centralismo, con la esquematización de la forma de gobierno se hace evidente, al convertir los Estados libres y soberanos en “departamentos” y al facultar al Presidente de la República para nombrar a los gobernadores de los Departamentos (artículo 17), ello motiva la dependencia total de los gobernadores hacia el gobierno central, que con el nombramiento se ven sometidos a su potestad.

Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del Cinco de Febrero de 1857 se desprende de un proyecto liberal-federal. Implanta como sistema de organización del poder público el principio Federal por la voluntad unánime del Congreso Constituyente, contemplado en el artículo 40 de la Constitución. El artículo 117 establece que las facultades no establecidas a la federación, son reservadas a los Estados, fortaleciendo al federalismo al otorgar mayores libertades a los Estados, quienes encontraron en la autonomía la libertad de dictarse a sí mismos las leyes que mejoren su realidad política, económica y social. Esta Constitución anula las alcabalas y aduanas interiores en la República a partir del primero de junio de 1958 (art. 124), impulsando con esta medida el libre tránsito de mercancías dentro del territorio nacional fortaleciendo la integración económica del país, un rasgo trascendente es la creación de un sistema unicameral “Cámara de Diputados” (artículos 52, 53). El senado fue reintroducido en 1874, por Sebastián Lerdo de Tejada, para limitar los poderes de la Cámara de Diputados.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, Porfirio Díaz siguió una política liberal que implementa la modernización del país, a través de la ampliación de las vías ferroviarias, el impulso del sistema bancario, la modernización de los puertos, la atracción de la inversión extranjera, el saneamiento de las finanzas públicas, se presento el desenvolvimiento de la producción agrícola comercial, tanto para mercados nacionales como extranjeros, de igual manera se diversifica la las exportaciones e importaciones de bienes de producción; entre otras. A pesar del crecimiento económico que se presento en este periodo, las políticas económicas implementadas solo beneficiaban a un grupo reducido de personas y que además eran mayoritariamente extranjeras gozaban de la alta concentración de la riqueza y tenían el privilegio de participar en la economía a través de

la exportación y el abastecimiento a las zonas urbanas de productos agrícolas, lo que propició un alto grado de desigualdad y entre otras causas motivaron el levantamiento contra el régimen porfirista.

**OCTAVA.** La Constitución de 1917 se inspira en la ideología político liberal del Estado democrático, de igual manera reconoce el principio federativo como forma de organización del poder público (art. 40) quedando la organización política del Estado compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos por medio de la federación.

La rectoría económica recae sobre el Estado, quien es el encargado de dirigir la política económica fundada en el reconocimiento de la propiedad privada, deposita en el Estado la regulación del mercado, y ve en el ejercicio de la libertad económica de las personas el camino hacia el desarrollo, prosperidad y bienestar.

**NOVENA.** El presidencialismo mexicano generó las condiciones necesarias para la centralización de la política económica en manos del Poder Ejecutivo Federal, a través de la política fiscal y monetaria, principalmente. A pesar, de que la Constitución de 1917 estableció la facultad concurrente tanto de los Estados como de la Federación para establecer impuestos, y con ellos obtener los recursos suficientes para hacer frente a los desequilibrios que la lógica del mercado puede generar en los Estados y mejorar el bienestar de los ciudadanos, el Poder Ejecutivo Federal de una manera convencional, por medio de las Convenciones Nacionales Fiscales y la Convención Hacendaria ha logrado persuadir a los gobiernos de los Estados para que deleguen sus facultades respecto a la recaudación de impuestos a la Federación, aumentando su dependencia económica a esta y menoscabando su autonomía, convirtiéndose en meros aparatos administrativos de los recursos que le asigna la federación y contraviniendo al espíritu del federalismo y de los Estados Unidos Mexicanos, que es la preservación de la autonomía de las partes pertenecientes a la federación.

Las principales reformas de la organización del poder en materia fiscal se dan con el Presidente Lázaro Cárdenas, período en el cual a pesar de haber heredado un régimen constitucional federalista se central el poder de decisión de la recaudación de impuestos en manos del Poder Ejecutivo Federal, con las reformas a la Constitución de 1936.

**DÉCIMA.** El desarrollo de la política económica nacional va en sincronía con el comportamiento de la economía mundial, los procesos de globalización vulneran no solo la soberanía de los Estados nacionales, si no que su comportamiento económico está sujeto a los postulados de la economía internacional, la adopción de la teoría neoliberalismo económico fue adoptada por México para ello la centralización de la conducción económica del país en manos del Ejecutivo fue decisiva para la interiorización de dichas políticas económicas.

**DÉCIMA PRIMERA.** El modelo de coordinación fiscal las Entidades Federativas se coordinaron, renunciando a recaudar varios impuestos de manera local, transfiriendo sus más importantes facultades recaudatorias a la Federación, para que esta los distribuyera de una manera eficaz. Los Estados al ceder convencionalmente parte de sus poderes tributarios a la Federación, a través, de los Convenios de Adhesión, a cambio obtener participación de los fondos federales, este modelo no ha respondido a las necesidades sociales de los ciudadanos.

En México, no se ha buscado la eficacia de la eficiencia asignativa, esta conclusión se desprende del hecho que las transferencias de funciones de los Estados para lograr un mayor desarrollo no ha sido acompañada de transferencias de recursos y las potestades tributarias donde los Estados tengan mayor autonomía fiscal con mayores atribuciones tributarias para satisfacer su gasto. Esto afecto el grado de autonomía de los Estados que al no establecer sus propios impuestos y al designar los recursos se encuentran con el problema de que estos ya vienen etiquetados desde la Federación, en forma de programas que no impulsan el desarrollo económico regional.

**DÉCIMA SEGUNDA.** El federalismo promueve el principio de subsidiariedad que implica que las funciones tanto públicas como privadas deben de ser realizadas por los grupos más pequeños posibles, las necesidades son las que van a determinar las funciones de los grupos, solo en los casos en que no puedan llevarse a cabo las funciones debe apelarse a grupos superiores, hasta llegar al Estado Nacional.

## PROPUESTA

La implementación del principio federativo en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 preserva la autonomía de los Estados al declarar “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, para que se administren en todo lo concerniente a su régimen interior. Este principio indica el reconocimiento de la libertad de los individuos y de los pueblos; desde las Juntas Provinciales creadas en 1808 por la Monarquía Española hasta la conformación del Estado Federal mexicano, la libertad de los Estados es un bien jurídico protegido para garantizar el bienestar de los ciudadanos, al establecer en el pacto federal límites a la autoridad y sólo delegar aquellas facultades que se consideraron necesarias para su establecimiento.

México es un país extenso en territorio, con una gran diversidad cultural, económica y social; la capacidad de los Estados para crear condiciones que garanticen el bienestar social y económico de sus ciudadanos se ha visto socavado por el excesivo centralismo depositado en el Poder Ejecutivo Federal, es lamentable la incapacidad de los Estados para generar las condiciones necesarias que permitan a los ciudadanos mejorar su calidad de vida.

Vivir en una Federación implica la acción simultánea y complementaria entre los dos niveles de gobierno sobre los ciudadanos, aspecto que en materia económica se ha centralizado en una parte del poder público. Si a la complejidad del Estado mexicano le sumamos el determinismo económico que se ha implantado en la ideología política de quienes dirigen la nación (a través, de la adopción de los postulados de la Teoría Neoliberal) que traduce el bienestar en términos numéricos, dejan en segundo plano la prestación de bienes indispensables para mejorar la calidad de vida de las personas.

La política fiscal mexicana estructurada dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no ofrece soluciones efectivas a los problemas sociales y económicos del país, por dos razones: primero, a pesar de que la Constitución establece como facultad concurrente de los Estados federados y de la Federación la recaudación tributaria, a través de las Convenciones Nacionales Fiscales, el Ejecutivo Federal logra de manera convencional arreglos con los Ejecutivos estatales para que estos de forma

voluntaria acepten políticas que implican modificaciones al pacto federal y como resultado de las mismas a la política fiscal; segundo, a partir de ello se creó un sistema de transferencias financieras en el que el gasto público de los Estados y de los municipios depende casi en su totalidad de los recursos que la Federación les otorga a los Estados, el 90% de sus ingresos provienen de las transferencias federales, aproximadamente 6.1% de ingresos estatales y el 3.1% de ingresos locales. La comprensión de este sistema de transferencias permite un mejor entendimiento de problemas como la pobreza, el rezago regional, la ineficacia del gobierno en los Estados.

El equilibrio entre pluralidad y unidad, diversidad y cohesión resulta interesante en el actual sistema de coordinación, el sistema de transferencia desde 1973 no garantiza el desarrollo homogéneo de los Estados y no cumple con los objetivos de distribución de la riqueza, estabilización macroeconómica, pleno empleo, desarrollo regional, principio de proporcionalidad.

El tema es complicado, solo se han considerado los aspectos relacionados con el sistema estructural de transferencias financieras de la federación hacia los Estados y el funcionamiento actual del Sistema de Coordinación Fiscal; dejando temas muy relevantes como lo es la adquisición de deuda pública y que son determinantes para el desarrollo no se abordaron en esta investigación.

Una solución para mejorar los problemas estructurales del país, propongo presentar una reforma al sistema de transferencias del país; se requiere configurar un esquema de distribución de facultades respecto a la capacidad recaudatoria de los Estados, que dote a los mismos de recursos suficientes para cubrir las necesidades de los ciudadanos, les permitan mejorar su infraestructura de acuerdo a sus particularidades. No pueden existir fórmulas generales aplicables a toda la república, como hasta el momento sucede con la mayoría de los programas, al incrementar su sistema de recaudación, contarán con más recursos para solucionar sus necesidades.

La fracción XXIX del artículo 73 constitucional otorgó al Congreso Federal la facultad de establecer impuestos en determinadas materias, facultad que fue arrebatada a las legislaturas de los Estados, a cambio de su “participación” en los ingresos percibidos por la Federación, el resultado de la coordinación discrepa el sistema original de concurrencia impositiva. Para mejorar la eficiencia en la recaudación y el gasto público es necesaria una reforma a dicho artículo que establezca y devuelva facultades de

recaudación a los Estados, como lo es el impuesto sobre combustibles, alcohol y tabaco, que necesitan ser resarcitorios al 100% para que las entidades cuenten con mayores recursos.

La redistribución de las facultades en materia de recaudación deberá ir acompañada de un fortalecimiento para el control en la rendición de cuentas y transparencia en materia de recaudación y ejercicio del gasto público en los tres niveles de gobierno, de manera que garantice el cumplimiento de los servicios y bienes públicos de cada orden. Es necesario que el Gobierno Federal diseñe políticas que impulsen realmente el desarrollo regional del país, estas reformas necesitan implementarse de manera gradual, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de cada Estado.

Los Estados federados deben fortalecer el cobro de impuestos y derechos locales, como lo es el cobro de derechos del agua, el impuesto predial para mejorar su sistema recaudatorio de manera que optimicen sus ingresos. Fortalecer la autonomía de los Estados es darle existencia real al principio federativo que por el simple hecho de estar plasmado en el pacto constitucional no da vida a un Estado federal.

# FUENTES DE INFORMACIÓN

## BIBLIOGRAFÍA FUNDAMENTAL

ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. 2da. ed. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1974.

ALEMÁN Valdés, Miguel. *Federalismo Hacendario*. Edición Conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003. INDETEC. México. 2003.

ARMENTA López, Leonel Alejandro. *Federalismo*. Editorial Porrúa México-Facultad de Derecho UNAM. México. 2010.

AGUAYO Quezada, Sergio. *La Transición en México una Historia Documental 1910-2010*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 2010

BAUMAN, Zygmunt. *Tiempos Líquidos Vivir en Época de Incertidumbre*. 3ra ed. Editorial Ensayo Tus Quets. México. 2012.

- *Modernidad y Holocausto*. Editorial Sequitur. Madrid. 1998.

BECK, Ulrich. *Políticas Ecológicas en la Edad del Riesgo. Antídotos. La Irresponsabilidad Organizada*. Steinmetz Martin (trad.). Editorial El Roure. Barcelona. 1998.

BENSON Lee, Nattie. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. 3ra. ed. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México- Colegio de México. México. 2012.

BERGALLI, Roberto y Resta, Eligio (comp.). *Soberanía: un Principio que se Derrumba, Aspectos metodológicos y jurídico-políticos*. Editorial Paídos. Barcelona. 1996.

BETETA, Ramón. *Tres años de Política Hacendaria, 1947-1949, Perspectiva y Acción*. Editorial Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 1951.

BACARIA, Jordi. *Las Reformas Estructurales en México, una Perspectiva para las Relaciones España- México*. Editadorial CIDOB Barcelona Centre for International Affairs- Santander. Barcelona. 2015.

BHADURI, Amit. *Macroeconomía la Dinámica de la Producción de Mercancías*. Rocés Carlos (trad.). Fondo de Cultura Económica. México. 1990.

BOAVENTURA de Sousa, Santos. *La Globalización del Derecho. Los Nuevos Caminos de la Regulación y la Emancipación*. Editorial Universidad Nacional de Colombia- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA. Colombia. 2000.

- BUCIO Mújica, Marcos. *Reformas Estructurales*. Editorial SAGARPA. México. 2013.
- BURGOA O., Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1973.
- BOURDIEU, Pierre. *Sobre el Estado*. González Rodríguez Pilar (trad.). Editorial Anagrama. Barcelona. 2014.
- CABRERA Beck, Carlos C. *El Nuevo Federalismo Internacional, la Soberanía en la Unión de Países*. Editorial Porrúa. México. 2004.
- CAGIAO y Conde, Jorge. *Tres Maneras de Entender el Federalismo, Pi y Margall, Salmerón y Almirall. La Teoría de la Federación en la España del Siglo XIX*. Editorial Biblioteca Nueva. Madrid. 2014.
- CAMARGO González, Ismael (coord.). *Grandes Temas del Federalismo Fiscal*. Editorial Flores Editor y Distribuidor. México. 2013.
- CAMINAL, Miquel. *El Federalismo Pluralista: del Federalismo Nacional al Federalismo Plurinacional*. Editorial Paídos. Barcelona. 2002
- CARBONELL, Miguel y Valadés, Diego (coord.). *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 Años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2007.
- CÁRDENAS Sánchez, Enrique. *El México del 2013 Hacia una Reforma del Federalismo Fiscal*. Editorial Centro de Estudios de Espinosa Yglesias. México. 2013.
- CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Editorial Fondo de Cultura Económica. s/a.
- CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. 2da. ed. Editorial Siglo Veintiuno. México. 2010.
- CASTAÑEDA Ortega, Ramón. *Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. Editorial Federalismo Hacendario –INDETEC. México. 2003.
- CHACÓN Hernández, David. *Democracia, Nación y Autonomía Étnica el Derecho la Fundamental de los Pueblos Indígenas*. Editorial Porrúa. México. 2009.
- COROMINAS, Joan. *Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana*. Editorial Gredos. Madrid. 1976. Vol. I.
- CRUZ Covarrubias, Armando Enrique. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal Federal y Estatal en México*. Editorial Porrúa. México. 2012.

CUADRADO, Roura (dir.). *Política Económica, Objetivos e Instrumentos*. 2da. ed. Madrid. McGrawHill. 2001.

DAMASO, Alonso (dir.). *Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico*. Editorial Gredos. Madrid. 1991. Volumen I.

DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros*. 5ta. ed. Editorial Porrúa. México. 2007. Tomo I.

*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Vigésima Segunda ed. 2001. Tomo a/g.

ECO, Umberto. *¿Cómo Hacer una Tesis? Técnicas y Procedimientos de Estudio, Investigación y Escritura*. Baranda Lucía y Clavería Ibañez (trad.). Editorial Gedisa. España. 2009.

FAYA Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*. 2da. ed. Lucía Baranda Lucía (trad.). Editorial Porrúa. México. 2004.

FINOT, Iván. *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Editorial Publicaciones de las Naciones Unidas-CEPAL- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile. 2001.

FLORES Ávalos, Lucía Elvia (coord.). *Celebrando el Bicentenario de la Independencia de México y el Centenario de la Revolución Mexicana*. 2da. ed. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM – Senado de la República. México. 2010. Tomo VIII.

GÓMEZ de la O, Eduardo. *Federalismo y Reforma Fiscal en México. XVI Seminario de Política Fiscal*. Editorial Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas-CEPAL. Santiago de Chile. 2004

GUILLÉN, Arturo. *Mito y Realidad de la Globalización Neoliberal*. Editorial Porrúa. México. 2007.

HAMNETT, Brian R. *Historia de México*. 2da. ed. Martínez Gimeno Carmen (trad.). Editorial AKAL. Madrid. 2001.

HANSEN D., Roger. *La Política del Desarrollo Mexicano*. Editorial Siglo Veintiuno Editores. México. 1971.

HERNÁNDEZ Montes de Oca, Ricardo y Márquez Romero Raúl. *Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial*. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2013.

JIMÉNEZ Godínez, Miguel Ángel. *Migración Legal y Libre Comercio en la Era del TLCAN: Más Allá de la Retórica Migratoria*. Wilson Center México Institute- Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. México. 2015.

KANT, Immanuel. *Crítica de la Razón Pura Práctica*. García Moreno A. (trad.). Editorial Nacional. 1955.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. 3ra ed. Editorial UNAM. México. 2010.

KWIATKOWSKA, Teresa e Issa, Jorge (comp.). *Los Caminos de la Ética Ambiental una Antología de Textos Contemporáneos*. Editorial Plaza y Valdés Editores. México. 2011.

RABELL García, Enrique. *Federalismo Fiscal en México*. Editorial Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de Estado de Querétaro- Gobierno del Estado de Querétaro. México. 2010.

ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa. México. 1993.

RUIZ Massieu, José Francisco. *Cuestiones sobre Derecho Político (México y España)*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

SAUCEDO Sánchez, José Alberto. *Hacia el Federalismo Fiscal: La Reforma del Sistema de Asignación de Participaciones Federales de los Estados*. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1996.

LEFRANC Weegan, Federico César. *Sobre la Dignidad Humana. Los Tribunales, la filosofía, la experiencia atroz*. Editorial Ubijus. México. 2011.

LÓPEZ Bentancourt, Eduardo. *El Antifederalismo de Carlos María Bustamante*. Editorial Porrúa. México. 2003.

LÓPEZ Monroy, José de Jesús. *Sistema Jurídico del CommonLaw*. 4ta. ed. Editorial Porrúa. México, 2006.

MADISON, J., A. Hamilton y J.Jay. *El Federalista*. México. Fondo de Cultura Económica. 1957.

MAESO, Francisco. *Lecciones sobre Economía Mundial*. 2da. ed. Editorial Civitas. Madrid. 2005.

MAINWARING, Scott y Soberg Shugart, Matthew (comp.). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Pousadela, María Inés (trad.). Editorial Paídos Mexicana S.A. México. 2002.

MERINO, Gustavo (comp.). *Una Agenda para las Finanzas Públicas en México*. Editorial ITAM. México. 2001.

MOLLINER, María. *Diccionario del Uso del Español*. Editorial Gredos. Madrid. 2007. Tomo a-i.

MUÑOZ Machado Santiago *et al.* *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*. Editorial Universidad Complutense. Madrid. 2014.

NORTH C., Douglas. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Bárcena, Agustín (trad.) Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1990.

OJEDA Marín, Alfonso. *El Contenido Económico de las Constituciones Modernas*. Instituto de Estudios Fiscales- Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid. 1990.

PALOMAR, Miguel Juan. *Diccionario para Juristas*. Editorial Porrúa. México. 2008. Tomo I.

PETTIT, Philip. *Republicanism una Teoría sobre la Libertad y el Gobierno*. Domènech, Toni (trad.). Editorial Paídos. Barcelona. 1999.

PIKETTY, Thomas. *El Capital en el Siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. 2da. ed. México. 2015.

PIQUERAS, José Antonio. *El Federalismo, la Libertad Protegida, la Convivencia Pactada*. Editorial Cátedra. Madrid. 2014.

PROUDHON, Pierre. *El Principio Federativo*. Pi i Margall Francisco (trad.) Editorial Alfonso Durán. Madrid. 1869.

RABASA O., Emilio (coord.). *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*. Editorial Cámara de Diputados LVII Legislatura. México. 1998.

REYES Garmendia Soto, Ernesto. *Las Recomposiciones Regionales, Sociales, Políticas y Culturales en el Mundo Actual*. México. UAM-Xochimilco. Editorial Gresal. 2004.

REYES Tépac, Marcial. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*. Editorial Cámara de Diputados LIX Legislatura. México. 2004.

- *Distribución de los Flujos de Participaciones y Aportaciones Federales de México*. Editorial Cámara de Diputados LXII Legislatura- Dirección General de Servicios de Documentación y Análisis. México. 2014.

ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa. México. 1993.

RUIZ Massieu, José Francisco. *Cuestiones sobre Derecho Político (México y España)*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

SALVADORI, Massimo L. *Un Estado para la Democracia*. Editorial Instituto de Estudios para la Democracia, Friedrich Erbert Stiftung, Miguel Angel Porrúa. México. 1997.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?* Editorial Taurus, S.A. de C.V. México. 2008.

SECONDANT, Charles Luois. *Del Espíritu de las Leyes*. Grupo Editorial Éxodo. México. 2009.

SERNA de la Garza, José María. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo en México*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2004.

STIGLITZ E., Joseph. *Caída Libre: el Libre Mercado y el Hundimiento de la Economía Mundial*. Editorial Taurus. España. 2010.

- *El Malestar en la Globalización*. Editorial Taurus. Madrid. 2002.

TELLO Moreno, Luisa Fernanda. *El Derecho al Patrimonio Común de la Humanidad: Origen del Derecho de Acceso al Patrimonio Cultural y su Disfrute*. Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. México. 2012.

TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1964*. Editorial Porrúa. México. 1964.

TOCQUEVILLE de, Alexis. *La Democracia en América*. Editorial Alianza. Madrid. 1999.

TODOROV, Tzvetan. *Nosotros y los Otros*. Mur Ubasart Martí (trad.). Editorial Siglo XXI. México. 1991

TURRENT, Eduardo. *Autonomía de la Banca Central de México, Visión Histórica*. Tomo II. Editorial Banco de México. México. 2012.

UBIARCO Madonado, Juan Bruno. *El Federalismo y los Problemas Sociales del País*. Editorial Flores Editor y Distribuidos. S. A. de C. V. México. 2009.

ULDRICH, Beck. *La Sociedad del Riesgo. Hacia una Nueva Modernidad*. Editorial Paidós Básica. España. 2002.

VALS Hernández, Sergio. *Aspectos Jurídicos del Federalismo Fiscal en Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios*. Editorial El Economista Mexicano, órgano de difusión del Colegio Nacional de Economistas. Número 2. México. 1999.

VICTORIA de la Rosa Silvano *at al. Estudios Fundamentales en la Enseñanza de las Relaciones Internacionales*. Editorial Plaza y Valdés Editores. México. 2012.

WITKER Velásquez, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. 6ta. ed. Mc Graw Hill. México. 2011.

WOMACK, John Jr. *La Economía de México Durante la Revolución, 1910-1920: Historiografía y Análisis*. Editorial Argumentos. México. 2012. Vol. 25.

ZORAIDA Vázquez, Josefina (coord.). *El Establecimiento del Federalismo en México (1821-1827)*. Editorial Colegio de México. México. 2010.

## DOCUMENTOS

*Carta de las Naciones Unidas*. Organización de las Naciones Unidas. [www.un.org](http://www.un.org)

*Constitución Política de la República Mexicana de 1857*.  
<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada el 5 de febrero de 1917 <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

*Convocatoria a la Primera Convención Hacendaria*. 28 de Octubre de 2003. México. [www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/.../pdf/RH2.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/.../pdf/RH2.pdf)

*Convocatoria a los Gobernadores de los Estados. Primera Convención Nacional Fiscal Memoria*. 2da. ed. Editado por la SHCP. México. 1932.

*Convocatoria Dirigida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los Gobernadores de los Estados y Territorios y Jefe del Departamento del Distrito Federal. Segunda Convención Nacional Fiscal, Memoria*. Editado por la SHCP. México. 1947. T.I.

*Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*. [www.conago.org.mx/reuniones/.../DeclaratoriaNacion/declaratoria.pdf](http://www.conago.org.mx/reuniones/.../DeclaratoriaNacion/declaratoria.pdf)

*Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Organización de las Naciones Unidas. 2007. [www.un.org](http://www.un.org)

*El Desplazamiento de Población por Guerras y Persecución Alcanza el Nivel más Alto Jamás Registrado*. Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados. [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

*Gasto Federalizado Identificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016*. Cámara de Diputados LXIII Legislatura - Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. México. 2016. CEFP/001/2016. [www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/enero/cef0012016.pdf](http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/enero/cef0012016.pdf).

*Iniciativa que Reforma, Deroga y Adiciona Diversos Artículos de la Ley de Coordinación Fisca, Exposición de Motivos.* Cámara de Diputados. México. Abril 2013. [www.diputados.gob.mx/cámara/.../Borrador%20Exp\\_de\\_Motivos.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cámara/.../Borrador%20Exp_de_Motivos.pdf)

*Informe del Departamento de Estudios Económicos de la OCDE México.* Editorial Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. México. Enero 2015.

*Introducción y Conceptos Básicos.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. [www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/2.1p](http://www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/2.1p)

*Instrumentos Jurídicos Suscritos por las Entidades Federativas en el Marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.* SHCP. [www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/.../participaciones.htm](http://www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/.../participaciones.htm)

*La Constitución Política y sus Reformas Febrero 1917- Marzo 2013.* Editado por la Cámara de Diputados. México. 2013

*Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios.* Periódico Oficial del Estado de Puebla. [www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96591.doc](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96591.doc)

*Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.* Diario Oficial de la Federación. [www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month12&day=30](http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month12&day=30).

*Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* Diario Oficial de la Federación. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/fprh.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/fprh.htm).

*Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.* Diario Oficial de la Federación. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78\\_241215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/78_241215.pdf).

*Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948.* Diario Oficial de la Federación. [www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month12&day=30](http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month12&day=30).

*Ley de Ingresos de la Federación 2016.* Diario Oficial de la Federación. [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lif\\_2016.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lif_2016.htm).

*Ley que Regula el Pago de Participaciones de Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948.* Diario Oficial de la Federación. [www.dof.gob.mx/index.php?year=1948&month12&day=30print](http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1948&month12&day=30print).

*Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.* Diario Oficial de la Federación. [www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month=12&day=30](http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1953&month=12&day=30).

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* Organización de las Naciones Unidas. [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Organización de las Naciones Unidas. [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

*Plan Nacional de Desarrollo.* [www.pnd.gob.mx](http://www.pnd.gob.mx)

*Presupuesto de Egresos de la Federación, Proyecto 2016 Versión Ciudadana.* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. 2015.

*Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 Estrategia Programática.* México. [www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/antPPEF2015/.../r28\\_ep.p](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/antPPEF2015/.../r28_ep.p)

*Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.* Editorial Comunidades Europeas. Bélgica. 2004.

*Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA).* TLCAN HOY.org. [www.tlcanhoy.org](http://www.tlcanhoy.org)

## HEMEROGRAFÍA

BOAVENTURA de Sousa, Santos. "Hacia un Entendimiento Posmoderno del Derecho". *FRONESIS, Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política.* Instituto de Filosofía del Derecho "José Manuel Delgado Ocando" Universidad del Zulia. Venezuela. Serie ISSN 1315-6268. Año 1. Núm. 2. Diciembre 1994.

CASILDA Béjar, Ramón. *América Latina y el Consenso de Washington.* Boletín Económico de ICE. Núm. 2803. Abril- Mayo de 2004.

CASTAÑEDA Ortega, Ramón. "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: Temática Hacendaria de Interés para las Entidades Federativas". *Revista Federalismo Hacendario.* México. Núm. 131. Octubre 2002.

DÍAZ Cayeros, Alberto y Mogollón, Olivia. "Puebla y el Federalismo Fiscal". *Revista Nexos.* México. Marzo 1998.

GUILLÉN Romo, Héctor. "México: de la Sustitución de Importaciones al Nuevo Modelo Económico". *BANCOMEX, Revista de Comercio Exterior.* México. Vol. 63. Núm. 4. Julio y Agosto de 2013.

## PÁGINAS DE INTERNET

ALEJO, Javier y Ocaña, Carlos. *La Carga Fiscal en México: El Impuesto Sobre la Renta*. Febrero 1963. México. [revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/669/7/RCE\\_7.pdf](http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/669/7/RCE_7.pdf)

BARRAGÁN Barragán, José (introducción y notas). *Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824)*. Universidad Autónoma de México. México. p. IX. T VIII. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/302/2.pdf>

FERNÁNDEZ de Lascoiti, Enrique. “Crack de 1929: Causas, Desarrollo y Consecuencias”. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*. Madrid. Universidad Autónoma de Madrid. Vol. I. enero-junio 2014. [www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/...CRAC...](http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/...CRAC...)

MORENO Uran, Manuel *et al.* “El Concepto de Autonomía en la Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres de I. Kant”. *Cuadrantephi Revista de Estudiantes de Filosofía*. Colombia. Núm. 17. Junio-Diciembre 2008. <http://www.javeriana.edu.co/cuadrantephi/pdfs/N.17/4.%20Kant.pdf>

NUÑEZ Jiménez, Arturo. “Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México”. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México. Núm. 4. Octubre-Diciembre 1981. [www.jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/fip/fip.8pdf](http://www.jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/4/fip/fip.8pdf)

REYES Garmendia, Soto Ernesto. *La Conago y la Convención Nacional Hacendaria: Respuesta Endógena al Centralismo Político y Hacendario Mexicanos*. Trabajo presentado en el seminario *Territorio y Desarrollo: las Dinámicas de la Proximidad*, que se llevo a cabo del 7 al 9 de septiembre de 2004 en la UAM-Xochimilco, México. [www.bidi.xoc.uam.mx/búsqueda.php? ...Soto%20Reyes,%Ernesto...](http://www.bidi.xoc.uam.mx/búsqueda.php?...Soto%20Reyes,%Ernesto...)

*Comercio Exterior/ Países con Tratados y Acuerdos Firmados con México*. Secretaría de Economía. [www.gob.mx/.../Cuadro\\_de\\_Acuerdos\\_y\\_Tratados\\_Comerciales\\_de\\_México.pdf](http://www.gob.mx/.../Cuadro_de_Acuerdos_y_Tratados_Comerciales_de_México.pdf)

## **JURISPRUDENCIA**

Tesis II SCJN. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XII. Diciembre de 2000