

CAPÍTULO CUARTO

VIGENCIA Y PROSPECTIVA DEL FEDERALISMO MEXICANO: NUEVA RELACIÓN ENTRE FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS

I. CONCEPTO

Explicar el federalismo mexicano nos conduce a reflexionar sobre su significado, que deriva de los términos latinos *fondos*, *-eris*, que se traducen como pacto, unión o alianza entre partes, y si se refiere a Federación, comprende la unión de estados vinculados por afinidades históricas y geográficas, como lo fueron las entidades, que de acuerdo con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 resultaron de las antiguas provincias e intendencias que funcionaron a partir de 1787, siendo virrey don Manuel Antonio Flores.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La insurgencia condicionó la conciencia de unión nacional, que dibujó el primer mapa de la libertad integrado por el Constituyente que empezó a funcionar desde el 17 de junio de 1823 hasta el 3 de febrero de 1824.

El Constituyente escuchó las voces de aquellos hombres poseedores de un pasado común, de grupos étnicos y lingüísticos que deseaban la unión de las provincias, idea anhelante que entusiasmaba a los mexicanos en aquella transición libertaria que vislumbraba a los estados como entidades de fortaleza, tal como lo apreciamos en la ley del 8 de enero de 1824, que fue la base para

establecer las legislaturas constituyentes particulares, en las provincias que fueron declaradas como estados de la Federación.

La división territorial nacida de la Independencia fue determinada primero por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 3 de febrero de 1824; y en definitiva, la nueva división territorial la fijó la Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824, que comprendió 19 estados y cuatro territorios integrantes de la Federación mexicana.

No olvidemos que la Federación mexicana fue constituida por la fuerza de las provincias, donde se gestaron las ideas de independencia, patria y libertad.

La unión nacional es una expresión de acercamiento y cohesión de intereses comunes que teóricos como el filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau han denominado “pacto social”, creado por la voluntad general, que sólo acontece cuando se reúnen partes iguales con absoluta autonomía de su voluntad para acordar su destino, la preservación de su patrimonio histórico y la elección de un mandatario que como gobierno sea ejecutor de las decisiones de las partes integrantes.

La creación formal de la nación mexicana fue la culminación de una lucha que se libró ideológicamente en el primer Congreso Constituyente, superando así el centralismo virreinal que durante trescientos años se implantó en la Nueva España; por esto, en el momento de la definición del nuevo estado mexicano se planteó la alternativa del federalismo como una oportunidad de fortalecimiento estatal e incluyente de la corriente liberal, que procuraba el desarrollo económico vía capitalismo, o bien el triunfo del centralismo, que preservaba las viejas instituciones de la Colonia española.

En aquel momento de transición entre dominio y libertad, de Nueva España a Estado mexicano, destacaron impugnadores del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, como fray Servando Teresa de Mier, diputado constituyente por Nuevo León, quien el 13 de diciembre de 1823, en su discurso ante el Congreso, defendió al centralismo y repudió al federalismo, manifestando: “al

pueblo se le ha de conducir no a obedecer. Sus diputados no son los mandaderos... para tan bajo encargo sobran lacayos en las provincias”.

El criterio de fray Servando Teresa de Mier fue históricamente el que se impuso al de Miguel Ramos Arizpe, ya que proponía un federalismo en la forma y un centralismo en el fondo, que es lo que hemos sido desde 1824.

Se atribuye al diputado constituyente por Jalisco, Juan Cayetano Portugal, el mérito de conciliar la idea federal de Montesquieu con el federalismo estadounidense, cuando en la tribuna constituyente afirmaba: “en este sistema la representación de la soberanía, no está toda en el Congreso general, sino una porción en éste y la otra en ejercicio legislativo de la misma soberanía y este ejercicio está repartido entre el Congreso general y los congresos de los estados”.

Con esta esencia de concurrencia de soberanías se instituyó el federalismo mexicano en 1824. Sin embargo, una vez implantado el federalismo con la Constitución de 1824 se iniciaron los primeros tropiezos, debido a la inexperiencia de los gobernantes en la administración pública y a la ambición del control del poder por parte de monarquistas, republicanos, militares, entre otros factores reales que interactuaron entre una población mayoritariamente desinteresada en los asuntos públicos, con un profundo grado de analfabetismo, una pobreza lacerante y una explotación irracional que sufrían en las haciendas y ranchos.

Como Estados Unidos de América e Inglaterra apreciaron la unidad y fortaleza de la nación mexicana, recientemente constituida durante el gobierno de Guadalupe Victoria, reconocieron la Independencia de México, y la unión federativa se proyectaba hasta las regiones centroamericanas; sin embargo, se detuvo por la oposición estadounidense, cuyos políticos sabían de las pretensiones de Simón Bolívar, de hacer una alianza ofensiva y defensiva de los pueblos de América contra la mala voluntad de los imperios del viejo mundo.

Las luchas entre facciones caracterizaron al siglo XIX, en cuyo escenario aparece Anastasio Bustamante y Antonio López de

Santa Anna, quienes hicieron cambios al sistema político y ejercieron el poder a través del sistema centralista, que integró a municipios y a estados bajo un solo mando y control administrativo y político.

Hemos dicho que cuando imperó el centralismo, el país sufrió los desmembramientos territoriales de mayor extensión en la historia de las divisiones territoriales, como aconteció el 2 de febrero de 1848, cuando se firmó el Tratado de Guadalupe Hidalgo, en el que México tuvo que ceder al vencedor estadounidense los territorios de Texas, Nuevo México y Alta California, que representaron dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados, más de la mitad del suelo original, con el que México surgió a la vida independiente.

En la lucha por el federalismo destacaron hombres de patriotismo acendrado, como el potosino Ponciano Arriaga de Leija, quien en 1842 como diputado pretendió incluir en el proyecto de Constitución la palabra “federal”; sin embargo, Antonio López de Santa Anna se opuso terminantemente al cambio del sistema que lo había vanagloriado, hasta elevarlo a la consideración de “alteza serenísima”, y evitó a toda costa que el Congreso Constituyente cambiara el régimen político, mandó disolver el Congreso y convocó a una junta de notables, quienes en 1843 expidieron una nueva Constitución con el nombre de Bases Orgánicas, que fortalecía al centralismo. Con toda razón afirma —mi distinguido paisano— el senador César Camacho Quiroz:

Si bien desde el acta constitutiva de la Federación mexicana de 1824 y la carta magna del mismo año, la naciente república adoptó el régimen federal, no fue sino hasta el acta de reformas de 1847 cuando se delimitaron las materias que competían a la unión respecto de las que eran propias de los estados. Durante los trabajos legislativos de 1846 y 1847, Mariano Otero formuló su célebre voto particular en el que advertía la urgencia de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los estados ni éstos disuelvan la unión, desconociendo o usurpando sus facultades.

La lucha por la libertad y la defensa del federalismo fueron los motivos para que en 1853, Antonio López de Santa Anna expulsara a los liberales, entre ellos a Benito Juárez y a Melchor Ocampo, quienes se refugiaron en Nueva Orleans, así como a Ponciano Arriaga, quien adoptó como ciudad de exilio a Brownsville, Texas.

Los liberales, desde su exilio, planearon el derrocamiento de Antonio López de Santa Anna, al diseñar el programa que contenía los principios de redención de las libertades y del federalismo que recogió el Plan de Ayutla de 1854; en agosto de 1855 derrocaron a Santa Anna, y después nombraron como presidente interino al general Juan Álvarez, quien integró a su gabinete al filósofo y científico Melchor Ocampo, al reformador Ponciano Arriaga, al poeta de la provincia Guillermo Prieto, al abogado Benito Juárez y al economista Miguel Lerdo de Tejada.

Con el triunfo de Ayutla aconteció el nuevo amanecer del federalismo, el cual adquirió forma constitucional en 1857, con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual estableció en su artículo 40: "...es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Esta Constitución incluyó a los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales, y dejó clara la forma del ejercicio de la soberanía por parte de los poderes de la Unión y la forma del ejercicio de la soberanía por parte de los estados.

La consolidación del federalismo no se logró por la mera expresión constitucional, ya que las amenazas por parte de los países del viejo continente estaban a la orden del día: España, Francia e Inglaterra deseaban recuperar y ocupar los espacios vacíos que la madre patria había perdido.

Por esto, hacia 1862, una nueva amenaza hacia la Federación mexicana aconteció, cuando los franceses prepararon militarmente el acondicionamiento del imperio de Maximiliano de

Austria, quien a partir de 1864 implantó una nueva forma de centralismo, a través del segundo imperio, que duró hasta mayo de 1867, cuando el ejército invasor, en Querétaro, fue controlado por el general Mariano Escobedo mediante la estrategia política y militar de Benito Juárez, quien con su gobierno itinerante desde San Luis Potosí dirigió la acción reivindicatoria de la república y la restauración del federalismo, así como la vigencia plena de la Constitución de 1857, que duró sesenta años, a pesar de los vaivenes de luchas facciosas y de una dictadura que provocó la Revolución mexicana, de donde surgió la Constitución de 1917.

A quienes hoy sostienen la idea de que México requiere una nueva Constitución les recuerdo que la Constitución de 1917, con más de 500 reformas, sigue constituyendo el proyecto de la nación mexicana, con postulados vigentes y muchos de ellos todavía incumplidos.

III. VIGENCIA Y PROSPECTIVA DEL FEDERALISMO MEXICANO

La defensa histórica del federalismo como forma de organización de Estado radica en la conveniencia de fortalecer al Estado mexicano y a su distribución de competencias, ya que subsisten en el sistema republicano la soberanía nacional y la soberanía estatal, contenidas en el artículo 40 constitucional, las cuales son dos fortalezas que se unen para consolidar el desarrollo y la identidad de los mexicanos.

Pero los provincianos no podemos aceptar la dicotomía de gobierno federal fuerte y entidades federativas débiles; una Federación es fuerte por la fortaleza de cada una de sus partes. Sólo así podremos consolidar los tres ámbitos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

Por esto, el Estado de México ha alzado su voz de protesta, por medio del gobernador federalista, Arturo Montiel Rojas, para exigir a la Federación más recursos, pues mientras el Estado de

México aporta el 10.85% del producto interno bruto, estamos en el lugar 25 de las participaciones federales.

Los mexiquenses tenemos la paradoja de ser, en términos absolutos, el estado más rico del pacto federal, y en términos relativos uno de los estados más pobres, y éste no es el federalismo que buscamos.

Federalismo significa igualdad, es reivindicar atribuciones a los estados para encarar la pobreza extrema, los cinturones de miseria y los hacinamientos humanos, que se pueden apreciar en algunos municipios del Estado de México conurbados al Distrito Federal y de otros estados aledaños, y en las zonas rurales de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, entre otros.

Ahora que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha propuesto, en términos del artículo 122 constitucional, un nuevo Estatuto del Gobierno del Distrito Federal —yo lo entiendo como una nueva Constitución del Distrito Federal—, los mexiquenses queremos hacer nuestras propuestas para que se incluyan en su capitulado, soluciones compartidas en temas que nos afectan a ambas entidades, como son agua, transporte, educación pública, seguridad pública, procuración de justicia y desarrollo metropolitano, entre otros.

No olvidemos que el artículo 71 constitucional da el derecho a las legislaturas de los estados de hacer iniciativas de leyes, y no así a la Asamblea Legislativa.

El tercer milenio plantea nuevos retos y definiciones en la unión de los estados; es necesaria una nueva teoría, pero más importante es una nueva praxis que supere las fórmulas arcaicas de autoritarismo. Necesitamos reimplantar el espíritu original del federalismo, en el que la fuerza del pacto federal deviene de la fuerza de las entidades federativas, y no como una concesión graciosa del gobierno federal. Necesitamos sentar las bases de un auténtico federalismo de alianza, es decir, un federalismo cooperativo.

Como sabemos, en el municipio —que es la célula básica de la nación— se originó el germen de la democracia, y fueron las municipalidades europeas las que contribuyeron a derrocar al ab-

solutismo; sin embargo, cuando el absolutismo impera, el municipio languidece, como acontecía en 1800, cuando viajó el barón de Humboldt hacia la Nueva España y el municipio casi desaparecía, ahogado por el centralismo colonial.

En la actualidad, salvo honrosas excepciones, a los 2,436 municipios, que son la base del ejercicio democrático y de la administración territorial, se les mantiene en la precariedad económica por el trato inequitativo en el reparto fiscal de la Federación, y como consecuencia de esto las entidades se debilitan y el ejercicio democrático difícilmente se controla.

Por lo tanto, para fortalecer al federalismo se debe cumplir cabalmente con lo que postula el artículo 115 constitucional, para que el municipio deje sólo de dedicarse a controlar la basura y las actividades reguladas por los bandos y reglamentos, y entonces convertirse en un verdadero pivote político y administrativo del desarrollo regional.

Las bondades de la Unión federada, a doscientos años de su implementación, no se han logrado a plenitud; pocos rendimientos en el ámbito político y administrativo se pueden apreciar, pues sigue aumentando el número de pobres —a más de ochenta y cuatro millones—, avanza la pobreza extrema y hay inequidad en el reparto fiscal.

Para vivir en un real federalismo es necesario impulsar la cultura de unión, acercamiento, identidad; saber convivir en la pluralidad; buscar la integración de las minorías al quehacer nacional, y fortalecer la autonomía estatal.

El artículo 40 de la Constitución federal de 1917, que es el mismo de la de 1857, vincula la práctica del federalismo a la voluntad del pueblo mexicano, para constituirse en república federal, popular y representativa, pero la exagerada concentración del poder en el titular del Ejecutivo, convertido —según Daniel Cosío Villegas— en un “monarca sexenal”, la transformó al paso de los años en una república presidencialista. Es necesario diseñar y aplicar un nuevo federalismo, o, si se quiere, el federalismo original en toda su expresión.

Es necesario el trato equitativo en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, con el fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se exprese en fórmulas de asignación per cápita de todos los recursos fiscales que recaude el gobierno federal, para que los estados puedan resolver los crecientes problemas públicos, así como otorgar cauce a las aspiraciones regionales y comunitarias.

IV. CONSTITUCIONALISMO ESTATAL

En diferentes foros he sostenido que si el siglo XIX fue el siglo del constitucionalismo protector de las garantías individuales y en el siglo XX se tuteló a las garantías sociales, el siglo XXI será el siglo del fortalecimiento del constitucionalismo estatal. Por esto, es necesario reivindicar la soberanía, libertad y autonomía de estados y municipios, respetando los límites que la Constitución marca, las atribuciones de los estados y el respeto a su autonomía.

Por esto quiero destacar la iniciativa de ley que presentó el senador César Camacho Quiroz, presidente de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal, ante la comisión permanente del Congreso de la Unión, para modificar la denominación del título quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que actualmente dice: “De los estados de la Federación y del Distrito Federal”, por una nueva expresión federalista: “De las entidades federativas”.

Asimismo, propone la reforma de diversos artículos constitucionales para que las garantías individuales no estén sometidas a la distribución de competencias del Estado federal, y cualquier norma pueda ampliarlas y complementarlas.

Al artículo 115, fracción I, para que los estados en el ejercicio de su soberanía determinen en sus respectivas Constituciones los requisitos de elegibilidad, la duración del mandato, las reglas de sustitución, el régimen de incompatibilidades y la reelección de los miembros del Ayuntamiento.

Propone agregar la fracción XI para reconocer facultades jurisdiccionales a los ayuntamientos y darle fundamento constitucional a la llamada “justicia de paz”.

Al artículo 116, para establecer el principio de supremacía constitucional local, acorde con la Constitución federal, y que para su garantía y control haya un órgano jurisdiccional que vigile el cumplimiento de sus disposiciones.

En el Estado de México se han iniciado acciones tendentes al ejercicio soberano y libre. Una muestra de lo anterior es que cuando fui presidente del Consejo Consultivo para la Actualización de la Legislación propusimos, entre otras reformas, la creación de salas y juzgados constitucionales que se encarguen de resolver problemas que impliquen violaciones de las autoridades a disposiciones del orden constitucional estatal, y que los particulares no necesariamente tengan que recurrir al juicio de amparo; su aprobación por la legislatura afirma el ejercicio soberano del Estado de México.

También se han propuesto reformas al artículo 117, para suprimir la fracción I y reconocer a entidades federativas y municipios la facultad de suscribir tratados internacionales, con la aprobación de las legislaturas locales y ratificación del Senado.

Al artículo 133, que es de gran relevancia porque trata de mantener la vigencia del principio de autoridad formal de la ley, ya que propone enmendar la tesis de jurisprudencia de que los tratados internacionales están por encima de las leyes federales, y éstas de las locales.

Los mexiquenses reclamamos, por nuestra cercanía con el Distrito Federal, que nació de las mismas raíces del Estado de México y creció en varias ocasiones a expensas de nuestro territorio, una participación directa a los problemas que ha ocasionado la conurbación con el Distrito Federal, generando la zona metropolitana más grande del mundo.

Por esta razón de fondo he propuesto, como diputado de la LV Legislatura, un nuevo título en nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para que se establezcan las

bases del derecho metropolitano, que regule todas las áreas de nuestra problemática común.

Es necesario que el significado “federal” adquiera eficacia vinculatoria entre postulado y realidad social, que supere el discurso retórico y se convierta en fuerza de unión social, sobre todo ahora, cuando los enemigos a vencer son el hambre, la injusticia, la pobreza, la violación a los derechos humanos y a la inseguridad pública, entre otros, los cuales nos afectan más cuando estamos desunidos.

Los graves problemas nacionales sólo serán superados si todos entendemos que la república no sólo es un mapa o un rompecabezas en el que sólo se unen partes inertes, sino que es un mosaico policromo integrado con la colaboración y coordinación efectiva de las partes integrantes de la Federación.

En el siglo XXI el federalismo sigue siendo el acierto de los liberales que eligieron la Unión como vía del progreso; su práctica es un reto para todos quienes tenemos el honor de ser actores protagónicos de nuestro tiempo.

Por lo tanto, es urgente aplicar un programa de descentralización federal que abra espacios públicos a la participación democrática, para que la ciudadanía intervenga en la implementación de las políticas económicas y sociales de los municipios.

En esta nueva etapa de la democracia mexicana, la participación ciudadana debe tener rango constitucional tanto a nivel federal, pero sobre todo en las Constituciones estatales; en esta materia haré mi propuesta de iniciativa de ley para homologarla con la iniciativa de César Camacho Quiroz, quien ha propuesto adicionar un párrafo a la fracción V del artículo 115 constitucional, para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones y en la realización y supervisión de las obras y acciones del ámbito municipal de gobierno.

En un país de más de cien millones de habitantes ya no se puede ejercer un gobierno personalista. Ya no podemos tolerar, ni mucho menos aceptar, el dar línea desde el centro para la toma de decisiones de políticas estatales y municipales, en virtud

de que se ha demostrado madurez política en los ciudadanos de estados y municipios.

Debemos terminar con “el presidencialismo primitivo y pernicioso” al que se refiere Diego Valadés, explorando la figura de un sistema semipresidencial que cuente con la presencia de un primer ministro.

Sin embargo, debemos advertir que el Estado mexicano puede desbarrancarse si se sigue conduciendo en forma centralista. Por el bien de México debemos recuperar el sistema de alianzas para resolver los grandes problemas nacionales, ya que el Estado no es una empresa, sino un espacio jurídico político en el que se asienta un país organizado constitucionalmente, en el que la identidad nos debe unir dentro de la pluralidad para salir airoso en esta hora crucial, hora de redefiniciones que estamos viviendo.

La globalidad —que en palabras de Anthony Giddens tiene como rasgo esencial una nueva relación entre el espacio y el tiempo— ha traído una serie de modificaciones, no sólo en la estructura de la economía, sino también en la estructura y funcionamiento del Estado mismo.

En efecto, el Estado se encuentra inmerso en un proceso de democratización de poder, lo que implica una nueva relación entre gobierno y sociedad, en la que el gobierno debe asumir un nuevo compromiso con los actores sociales, reconociendo lo público como un espacio de interdependencia y convivencia plural.

Sin embargo, aun con las adversidades y amenazas del centralismo y de la globalización controladora de mercados, los estados siempre buscarán vivir en el sistema federal, como única vía histórica que fortalece y une, enorgullece e identifica, resiste y dignifica a la nación mexicana.

V. FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31, fracción IV, señala la obligación de todos los mexicanos de contribuir al financiamiento del gasto público de los tres órdenes de gobierno.

Asimismo, el artículo 73, fracción VII, establece que dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión está la de “imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto”, por lo que la Federación puede recurrir a las diferentes fuentes tributarias existentes para gravarlas. A su vez, en el artículo 124 del mismo ordenamiento se indica que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados; mientras que en el artículo 115, fracción IV, se señala la obligación de éstos para establecer contribuciones en favor de los municipios.

La propia Constitución política establece también algunas restricciones (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII; 118, y 131) al poder tributario de los estados.

No obstante, con el surgimiento de la coordinación tributaria entre la Federación y los estados en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en 1980 se limitó en algunas materias impositivas tanto a éstos como a los municipios, al celebrar el Convenio de Adhesión entre la Federación y las Entidades Federativas, comprometiéndose la primera a resarcir la pérdida económica que sufrieran las entidades federativas.

Este sistema nació con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, fundamentalmente ante la necesidad de armonizar los sistemas impositivos de los órdenes de gobierno, evitando con esto la doble o múltiple imposición fiscal.

De esta manera, se llevó a cabo una distribución de impuestos entre órdenes de gobierno, para evitar la concurrencia tributaria, la cual propiciaba costos de administración, y por otro lado, dificultaba que el contribuyente cumpliera con sus obligaciones fiscales.

Ingresos de las entidades federativas

A. Fuentes de ingresos de las entidades federativas

No obstante las restricciones que para establecer contribuciones enfrentan las entidades federativas y municipios, tanto por

mandato constitucional como por la suspensión de impuestos al adherirse al SNCF, éstas contienen una serie de contribuciones que resulta conveniente revisar para conocer cuáles son las principales fuentes de ingresos con las que cuentan las entidades, dadas sus restricciones, así como para evaluar el potencial fiscal de las mismas, que son:

1. Impuesto adicional para la educación media y superior.
2. A la prestación del servicio de enseñanza superior.
3. Adicional por derechos de registro público de la propiedad.
4. Sobre ejercicio profesional de la medicina.
5. Sobre actos jurídicos.
6. Universitarios.
7. Impuesto para el fomento a la educación del estado.
8. Sobre el ejercicio de la profesión médica y otras actividades no subordinadas.
9. Adicional para fomento educativo, económico, social, ecológico y forestal.
10. Adicional para la construcción de carreteras, sostenimiento de la asistencia pública y del hospital del niño, DIF.
11. Negocios jurídicos e instrumentos notariales.
12. Adicional para carreteras y construcción de edificios escolares.
13. Sobre premios.
14. Sobre transmisión de propiedad de vehículos automotores usados.
15. Para el fomento de la educación pública en el estado, para caminos y servicios sociales.
16. General al comercio e industria y prestación de servicios.
17. Predial ejidal.
18. Impuesto para el sostenimiento de la Universidad de Sonora.
19. Sobre actos, contratos e instrumentos notariales.
20. Sobre actos y operaciones civiles.
21. Sobre funciones notariales y correduría pública.
22. Adicional para el fomento de la educación.

23. Adicional para la ejecución de obras materiales y asistencia social.

24. Para la Universidad Autónoma de Zacatecas.

25. Sobre adquisición de vehículos automotores y otros bienes muebles usados.⁵¹

B. *Derechos*

En materia de contribuciones por derechos que cobran la entidades federativas, habrá que decir, en primera instancia, que éstos representan una fuente importante de recursos para soportar el financiamiento de los servicios públicos a su cargo, pero que de conformidad con la modalidad optativa para coordinarse en materia de derechos su aplicación ha quedado restringida prácticamente sólo al establecimiento de derechos, cuyo origen sea la prestación de un servicio que sí produzca una utilidad a los interesados; es decir, las restricciones en materia de derechos serán en casos de anuencia, consentimiento, permiso o autorización, o bien sobre obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades o la prestación de servicios.

A este respecto, vale la pena señalar que el establecimiento y cobro de los derechos, hasta antes de la coordinación en la materia, presentaba una gran heterogeneidad, dado que una buena parte de éstos podrían ser considerados como verdaderos impuestos, pudiendo inferirse que el propósito de los mismos era más la búsqueda de ingresos que la prestación de servicios.

C. *La transferencia de ingresos federales*

A partir de la consolidación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980), la Federación ha transferido cada vez mayores recursos hacia las entidades. Las transferencias federales

⁵¹ Elaborado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), de acuerdo con las leyes de ingresos 2003 de las entidades federativas.

a las entidades han pasado de 17.45% de la recaudación federal participable (RFP) en 1980 a 59.67% en 2003 (véase la tabla) debido al esfuerzo de la Federación por transferir una mayor proporción de recursos mediante los canales que más adelante se enlistan.

Transferencias federales a entidades federativas
y municipios como porcentaje de la recaudación
federal participable (1980-2003)⁵²

	1980	1994	2000	2001	2002	2003 ⁵³
Ramo 28 ⁵⁴	17.45	23.39	25.25	25.62	27.27	25.45
Ramo 33 ⁵⁵	0	0	25.74	27.25	28.70	26.34
Ramo 25	0	16.36	1.94	1.93	1.99	2.69
Ramo 39 (PAFEF)	0	0	0.97	1.67	1.87	1.91
Convenios de descentralización	0	5.57	3.28	3.46	4.16	3.28
<i>Total</i>	<i>17.45</i>	<i>45.32</i>	<i>57.19</i>	<i>59.91</i>	<i>63.99</i>	<i>59.67</i>

a) El aumento de las participaciones a través del incremento del porcentaje del Fondo General de Participaciones (FGP) de 18.51 a 20% de la RFP y de la entrega directa de un porcentaje de la recaudación del IEPS sobre bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos.

⁵² Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

⁵³ Los datos que se utilizaron para 2003 son las cifras del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

⁵⁴ Incluye FGP, FFC (se integró el FGP a partir de 1990), FFM, reserva de contingencia, comercio exterior y extracción del petróleo, participación directa en impuestos especiales, incentivos de tenencia e ISAN y otros incentivos económicos.

⁵⁵ Incluye todos los fondos de aportaciones a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

b) El convenio de colaboración administrativa que amplió los impuestos administrados por las entidades y sus facultades de colaboración en la fiscalización de impuestos federales.

c) La creación en 1998 de los fondos de aportaciones federales.

d) El establecimiento del PAFEF en el PEF a partir de 2000.

e) Los anexos 3 y 7 al convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal, con objeto de que las entidades se coordinaran con la Federación para la administración de los contribuyentes del régimen de pequeños y para la parte que les corresponde de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre la Renta del Régimen de Intermedios y de Enajenación de Bienes Inmuebles.

D. Ingresos de los municipios

(fuentes de ingresos de los municipios)

De conformidad con lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la hacienda pública municipal se integra por

...los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

...

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Adicionalmente a los ingresos que señala la Constitución, a partir de 1998 se integraron distintos recursos enfocados a programas sociales al ramo 33.

Así, los ingresos municipales se clasifican en once grandes rubros, que representan, al igual que el gasto, una estructura muy concentrada en pocas fuentes. Tres conceptos (participaciones, transferencias e impuestos) representan el 78% de los ingresos totales. Esta situación se ha intensificado a lo largo de la última década, especialmente por el avance de transferencias, que han desplazado a los ingresos propios como la segunda fuente de ingresos.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos *a* y *e* ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

En esta misma fracción del artículo 115 se establece que los municipios “administrarán libremente su hacienda”, pero a su vez se establece en la misma fracción que “los ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”.

Por otro lado, se menciona que “las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios”.

De esta manera, se puede concluir que si bien el municipio tiene autonomía política y administrativa, también es cierto que carece de la potestad tributaria para determinar las contribuciones y el monto de éstas que formarán su hacienda.

La distribución del poder tributario en la Constitución Política Federal de la República mexicana se realizó, conforme a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de tres premisas fundamentales, que se expresan en la siguiente resolución:

Dentro del sistema constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73-VII y 124).
- b) Limitación de la facultad impositiva de los estados, mediante las reservas expresas y concretas de determinadas materias a la Federación (artículo 73-X y XXIX),
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117-IV, V, VI y VII y 118-I).⁵⁶

De lo señalado en la resolución anterior, respecto a la distribución del poder tributario entre los tres órdenes de gobierno, se puede inferir que en la mayoría de las fuentes de ingresos existe la concurrencia tributaria ilimitada; por consiguiente, tanto los estados como la Federación pueden recurrir a tales fuentes. Lo anterior está contenido en el artículo 73, fracción VII, de nuestra carta magna, en la que se establece que dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión está la de “imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto”, por lo que la Federación puede recurrir a las diferentes fuentes tributarias existentes, para gravarlas.

A su vez, en el artículo 124 del mismo ordenamiento se indica que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.⁵⁷ Del artículo 124 se deduce, por un lado, la

⁵⁶ Tesis de jurisprudencia núm. 11, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1965, primera parte, pleno, p. 42. Citado por Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1900, p. 227.

⁵⁷ El término “funcionarios federales” puede ser entendido como autoridades u órganos federales.

creación de dos órdenes de competencia o dos esferas de facultades públicas: la federal y las locales de cada uno de los estados miembros de la Federación, entendiéndose que éstos conservan todo el poder no delegado al gobierno federal por la Constitución política federal.

Por otro lado, no se puede ignorar la existencia de facultades concurrentes entre ambos órdenes de gobierno. Se puede decir que la concurrencia impositiva se encuentra permitida, desde el momento en que sólo las fuentes tributarias otorgadas en forma expresa al gobierno federal se establecen en forma clara en la Constitución, es decir, las fuentes reservadas en forma exclusiva para la Federación o prohibidas expresamente a las entidades no pueden ser materia de imposición de gravámenes por parte de los estados o municipios.