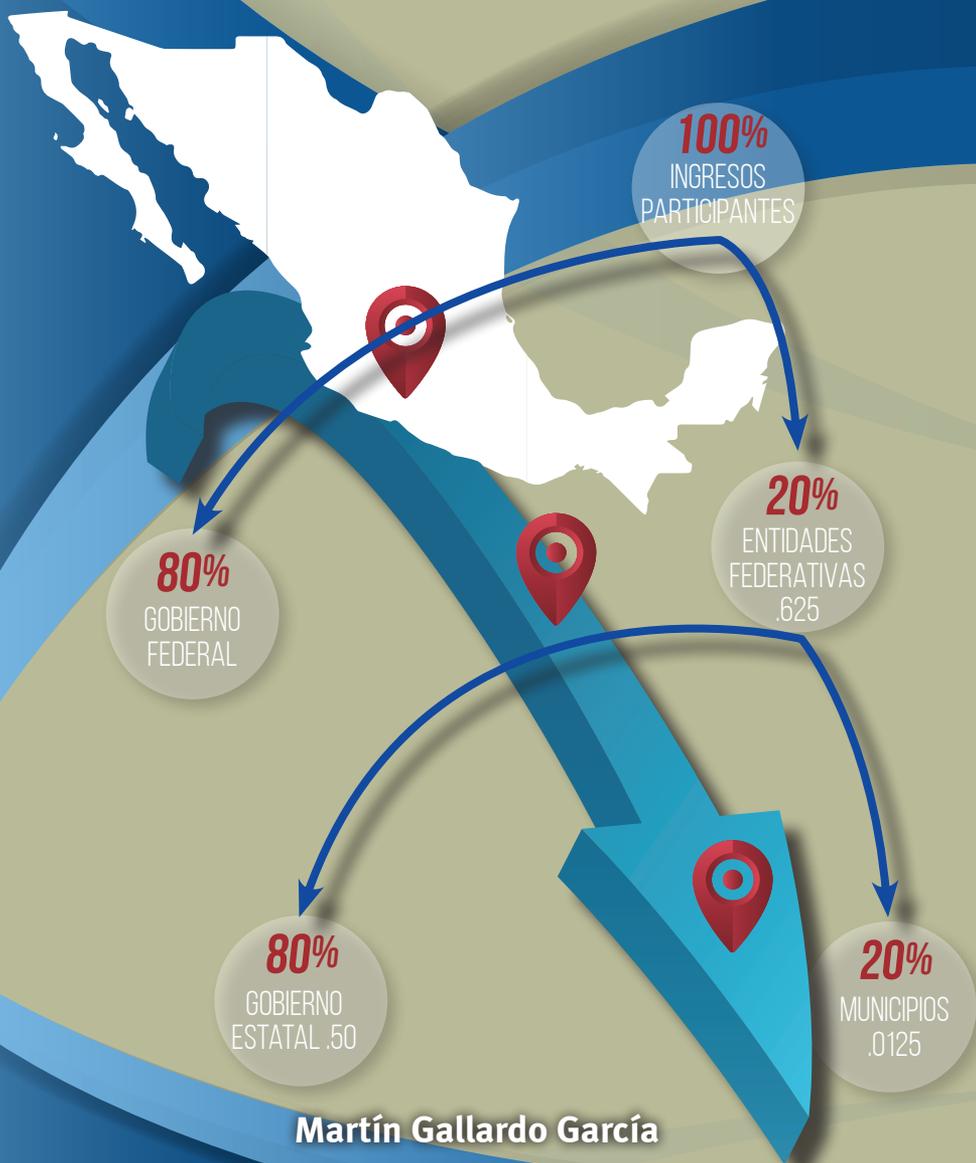


# El Desequilibrio Fiscal en el Federalismo Mexicano: La Capacidad Tributaria del Municipio



Martín Gallardo García



# El Desequilibrio Fiscal en el Federalismo Mexicano: La Capacidad Tributaria del Municipio



**Martín Gallardo García**



© UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO  
Constitución No. 404 Sur, Zona Centro  
Durango, Dgo., México



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Blvd. Guadiana No. 501  
Circuito Universitario. C.P. 34120  
Durango, Dgo., México

EL DESEQUILIBRIO FISCAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO:  
LA CAPACIDAD TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO

ISBN: 978-607-503-193-4  
Primera edición octubre de 2017

Impreso en México

PUBLICACIÓN FINANCIADA CON RECURSOS PFCE 2016

# ÍNDICE

## CAPÍTULO I EL CONCEPTO SISTEMA: ACEPTACIONES JURÍDICAS

Presentación .....	VII
1. Conceptualización .....	1
2. Antecedentes .....	8
3. Teoría general de sistemas .....	17
4. Principios isomorfos de los sistemas .....	20
4.1.Principio de Le Châtelier .....	20
4.2.Ley de la polaridad .....	21
4.3.Ley de la oferta y demanda .....	21
4.4.Principio de la causalidad .....	21
4.5.Interdisciplinarietà .....	21
5. Propiedades básicas de los sistemas .....	24
5.1.Elemento .....	24
5.2.Relación .....	25
5.3.Objetivo .....	28
5.4.Propiedades emergentes .....	30
5.4.1. Sinergia .....	30
5.4.2. Entropía .....	31
5.4.3. Homeostasis .....	31
6. Clasificación de los sistemas .....	32
6.1.Por su origen .....	32
6.2.Por sus relaciones .....	37
6.3.Por su concepto .....	38
6.4.Según la relación con el medio .....	38
6.5.Por su actuación en el tiempo .....	39
6.6.Por la evolución .....	39
7. Elementos de los sistemas .....	40
7.1.Entrada o insumo .....	40
7.2.Salida o producto .....	41
7.3.Procesamiento o procesador .....	41
7.4.Retroalimentación o retroinformación .....	41
7.5.Medio ambiente .....	42
8. Teoría de sistemas autorreferenciales de Niklas Luhmann .....	42
8.1.Introducción .....	42
8.2.Método funcional .....	52
8.3.Sistemas y entorno .....	56
8.4.Límites de los sistemas .....	57
8.5.La estructura de los sistemas .....	58
8.6.La autorreferencia de los sistemas .....	60
9. El federalismo fiscal normativo .....	61
9.1.Concepto de federalismo .....	62
9.2.Concepto de fisco .....	63
9.3.Concepto de federalismo fiscal .....	64

**CAPÍTULO II**  
**EL SISTEMA FEDERAL ORGÁNICO CONSTITUCIONAL MEXICANO:**  
**SÍNTESIS HISTÓRICA**

1.	Estado y gobierno .....	67
2.	Federación y confederación .....	74
3.	El federalismo en México a través de la historia constitucional .....	77
3.1.	El centralismo virreinal .....	79
3.2.	Forma de gobierno bajo la Constitución de Cádiz de 1812 .....	82
3.3.	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 .....	89
3.4.	Regreso al centralismo: Leyes Constitucionales de 1836 .....	98
3.5.	Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 .....	102
3.6.	El sistema federal en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 .....	107
3.7.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 .....	118

**CAPÍTULO III**  
**FACULTADES TRIBUTARIAS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO A**  
**TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES**

1.	Introducción .....	131
2.	Distribución de facultades tributarias en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 .....	133
3.	Distribución de facultades tributarias en la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 .....	137
4.	Distribución de facultades tributarias en las Leyes Constitucionales de 1836 (Siete Leyes) .....	140
5.	Distribución de facultades tributarias en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 .....	141
6.	Distribución de facultades tributarias en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 .....	142
7.	Distribución de facultades tributarias a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 .....	144
7.1.	Marco jurídico del sistema tributario en México .....	146
7.2.	Los ingresos tributarios en México .....	147
7.3.	Ingresos tributarios en los órganos de gobierno .....	148
7.3.1.	Contribuciones federales .....	150
7.3.2.	Contribuciones estatales. Caso Durango del Estado de Durango .....	155
7.3.3.	Contribuciones municipales .....	163
7.3.3.1.	Facultades tributarias del Municipio en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango .....	164
7.3.3.2.	Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango .....	165
7.3.3.3.	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango .....	166
7.3.3.4.	Bando de Policía y Gobierno de Durango .....	167
7.3.3.5.	Clasificación de los tributos municipales .....	167

8.	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....	174
8.1.	Análisis de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947 .....	177
8.1.1	Primera Convención Nacional Fiscal (1925) .....	178
8.1.2	Segunda Convención Nacional Fiscal (1933) .....	185
8.1.3	Tercer Convención Nacional Fiscal de (1947) .....	189
9.	Ley de Coordinación Fiscal .....	196
9.1.	Primera Ley de Coordinación Fiscal de 1953 .....	197
9.2.	Segunda Ley de Coordinación Fiscal 1978 .....	200
10.	Ramos distributivos de los recursos tributarios en México .....	205
10.1	Ramo 33 .....	205
10.2	Ramo 28 .....	207
10.3	Ramo 39 .....	207
10.4	Ramo 25 .....	209
10.5	Ramo 19 .....	209

#### **CAPÍTULO IV**

#### **TIPOLOGÍA MUNICIPAL DE CORTE TRIBUTARIO EN EL ESTADO MEXICANO: CASO DEL ESTADO Y MUNICIPIO DE DURANGO**

1.	Introducción .....	211
2.	Conceptualización .....	212
2.1.	El Municipio .....	212
2.2.	Tipología .....	215
2.3.	Tributo .....	216
2.4.	Cuenta Pública .....	218
3.	Cuentas públicas de los municipios mexicanos. Asimetrías regionales .....	220
3.1.	Cuentas públicas de los municipios del estado de Durango ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013 .....	220
3.2.	Cuentas públicas de los municipios más ricos de México .....	272
3.3.	Cuentas públicas de los municipios más atrasados de México .....	279
3.4.	Cuentas públicas de algunos municipios metropolitanos de México .....	286
4.	Fórmula de distribución de los ingresos tributarios participables .....	291
5.	Clasificación municipal del estado de Durango en base a los ingresos propios ...	297
6.	Método para realizar la clasificación municipal por niveles en base a los ingresos propios .....	297
6.1.	Mediana .....	297
6.2.	Cuantiles .....	299
7.	Tipo de municipios en base a los ingresos provenientes de la federación y del estado del que forman parte .....	302
7.1.	Mediana .....	302
7.2.	Cuantiles .....	303
8.	Entrevista a funcionarios de la administración pública municipal y estatal del estado de Durango .....	305
9.	Convenio de colaboración administrativa para la recaudación y administración del impuesto predial .....	306
	Fuentes de Investigación .....	309



## PRESENTACIÓN

El municipio como objeto de estudio es, de suyo, un tema de la mayor relevancia, cualquiera que sea la disciplina de abordaje. Las características del municipio mexicano, como en todos los países en donde existe como instancia de gobierno, permanece siempre vigente en el interés de los estudiosos de la multiplicidad de disciplinas que convergen en ese objeto tan especial.

Con frecuencia escuchamos decir que el municipio es el nivel de gobierno más cercano a la gente; habría que reflexionar lo que ello implica y concederle la dimensión que amerita pero en la realidad esto no parece ocurrir, según se desprende de la multitud de análisis y propuestas que podemos encontrar en los ámbitos académicos.

En una de las aristas de la problemática municipal, quizá en la más relevante, centra su estudio el Dr. Martín Gallardo García y pone el dedo en la llaga: las finanzas municipales y su relación directa con el subdesarrollo regional. El distinguido abogado José Hugo Martínez Ortiz nos legó interesantes reflexiones en torno a los desequilibrios constitucionales, a través de abundantes obras que él mismo preparaba para que pudieran ser manejadas como libros de bolsillo; su intención era que, con esa presentación pequeña y práctica, la lectura estuviera al alcance de más personas que cuando se trata de libros grandes o voluminosos. Acercar el conocimiento y propiciar la reflexión en las jóvenes mentes de sus alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

Los desequilibrios constitucionales son retomados por el autor de la presente obra quien, con acuciosidad hace una revisión a los documentos fundamentales que establecen la organización política de nuestro país a partir de la Constitución de 1824, siguiendo con las centralistas para llegar a la de 1857 y a la de 1917 que reformó la de 1857, para centrar su atención en el municipio mexicano, buscando elementos de apoyo para sostener una tesis que explicara las razones de uno de los mayores desequilibrios del sistema federal establecido en los cuerpos de leyes de corte federal que dieron origen a la estructura orgánica de nuestro país.

El municipio es un objeto de estudio tan interesante como complejo; basta acercarnos a las definiciones que han propuesto los estudiosos para darnos cuenta de ello. Korn Villafañe<sup>1</sup> da una definición que contempla tal complejidad: "... el derecho municipal es una rama científicamente autónoma del derecho público político, con acción pública, que estudia los problemas políticos, jurídicos y sociales del urbanismo y que guarda estrecho contacto con el derecho administrativo, con el derecho impositivo, con el derecho rural, con la historia institucional y con la ciencia del urbanismo."

<sup>1</sup> Korn Villafañe, Adolfo, Citado por Antonio María Hernández, *Derecho Municipal, parte general*, México, UNAM, 2003, p. 1.

Tal complejidad llevó a Alfredo Poviña<sup>2</sup> a plantear la existencia de una rama del conocimiento denominada municipología o ciencia general del municipio y crear una ciencia única y general del municipio, integrada por distintas vertientes de diferentes campos del conocimiento.

En nuestro país los estudios sobre el municipio abundan. Se crean tipos para clasificar y así explicar las múltiples realidades observables a simple vista. Orozco Barbosa,<sup>3</sup> expone que la principal o más notoria característica de nuestros municipios es la heterogeneidad; estados grandes y despoblados con muy pocos municipios, como Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, que contrastan con estados en donde los municipios se cuentan por cientos, siendo Oaxaca el caso más extremo, con 570 municipios y que en esta gran variedad por su número, también se da la diversidad en los grados de desarrollo, por lo diferente de los presupuestos de que disponen, así como el tipo de actividades económicas que en ellos predominan. Su estudio lo llevó a proponer cuatro tipos de municipios: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. Los factores tomados en cuenta fueron servicios existentes, ingresos, comunicaciones, industria, educación, entre otros.

Mondragón Carrillo,<sup>4</sup> publicó otro trabajo de investigación con la misma intención de dar a conocer una tipificación municipal, tomando parámetros similares, tales como, actividades económicas de la población, infraestructura, equipamiento y servicios con que se cuenta. Concreta presentando una clasificación en municipios rurales, en transición y urbanos.

La propuesta de Martínez Almazán,<sup>5</sup> es en el mismo sentido; tomando en cuenta factores tales como densidad de población, nivel de ingresos por persona, servicios con que se cuenta, etc., propone tres tipos de municipios: especializados, muy especializados y altamente especializados. Si bien, acepta este autor que los estudios que formulan estas propuestas tipificadoras no resuelven problemas sino que son clasificaciones de elementos básicos, sociales, económicos, administrativos y culturales, que establecen un marco de referencia en el diseño de políticas y programas municipales.

---

2 Poviña, Alfredo, Citado por Antonio María Hernández, *Ibid.*, p. 3.

3 Orozco Barbosa, Jaime, "Tipología de los municipios de México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Nos. 42, 43, 44, p. 41, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/24830>. Consultado el 25/04/2017.

4 Mondragón Carrillo, Guillermo, Tipología Municipal en la perspectiva del nuevo municipio, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/24847>. Consultado el 25/04/2017.

5 Martínez Almazán, Raúl, Tipología Municipal, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Nos. 42, 43, 44, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/issue/view/1441>. Consultado el 25/04/2017.

Otros autores han clasificado en municipios rurales, en transición, urbanos y muy urbanos. Son una gran cantidad de estudios a partir de las variables que ya hemos identificado.

El estudio del Dr. Martín Gallardo García es diferente. Se buscan respuestas y no simplemente se hace una tipificación municipal; de aquí que sea una investigación de corte muy diferente que va al origen y desarrollo del municipio en México conforme a las fuentes constitucionales que, a partir de 1824 y con algunas interrupciones, definen a nuestro país como una República federal, constituida por estados libres que tienen, en la base de su organización política y administrativa, al Municipio libre.

Existe doctrina jurídica calificada cuyos autores demuestran que el Pacto Federal establecido en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 tiene fallas de origen. El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República<sup>6</sup> por ejemplo, reconoce esas fallas y aporta elementos para el estudio y análisis del federalismo mexicano, desde los primeros intentos de independencia y la lucha por la defensa de la soberanía nacional, hasta nuestros días, en que se percibe en forma creciente el reclamo de llevar a un nuevo estadio al sistema federal de nuestro país que considere una profunda y real redistribución de autoridad, la descentralización de responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los otros dos órdenes de gobierno, propiciando el ejercicio de la soberanía de los Estados y consumando la libertad de los municipios. En esta importante obra se reconocen las asimetrías del desarrollo y la necesidad de propiciar un verdadero federalismo Legislativo, Ejecutivo, Judicial, fiscal, educativo, en salud y municipal.

El federalismo fiscal es precisamente la línea en que se desenvuelve la investigación del autor del texto que aquí se presenta; la cuestión es interesante y muy poco explorada; a lo largo de la investigación subyace una misma interrogante ¿Cómo pueden desarrollarse los municipios en un sistema que camina chueco, a saltos y muchas veces a empujones? La consecuencia de este dificultoso andar es una enorme brecha entre regiones ricas y regiones pobres, municipios ricos y municipios pobres.

La investigación se desarrolla en cuatro capítulos. El primero de ellos está dedicado al estudio de los diversos tipos de sistemas que proponen los especialistas del tema, desde el más simple hasta aquéllos considerados como complejos. El autor entra al análisis de la Teoría General de Sistemas con la finalidad de comprender el funcionamiento, desarrollo y estructura de los diversos sistemas que la ciencia plantea, la cual sostiene que todo organismo está compuesto por sub organismos y éstos, a la vez, están interrelacionados unos con otros y que no puede entenderse un organismo sin estas características, esto es, todo ser, ente, criatura, indivi-

6 Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, El Federalismo Mexicano (Elementos para su estudio y análisis), México, Ed. LVI Legislatura del Senado de la República, Tercera edición, 1998, p. 7.

duo, espécimen, animal, entidad, institución, cuerpo, corporación, sociedad. Los elementos, necesariamente, deberán estar coordinados unos con otros para que se pueda cumplir el objetivo natural o aquel para el que hayan sido creados. Se entra al estudio de la clasificación y los elementos de los sistemas; finaliza el capítulo con la teoría de Niklas Luhmann, la cual sostiene que los sistemas deben analizarse desde el punto de vista autorreferencial. En base a este enfoque es que se explica la estructura y funcionamiento de los mecanismos complicados, como el sistema tributario en México, objetivo principal del estudio.

En el Capítulo II encontramos una síntesis histórica de la organización federal; se abordan los conceptos “Federación” y “Confederación”, reseñando las principales características que los distinguen y encuadrar el sistema político mexicano. En esta parte de la obra encontramos una revisión minuciosa de las disposiciones constitucionales que han estado vigentes en el país, en el tema del interés del autor, esto es, el municipio y sus facultades tributarias; se considera en el estudio a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 que tuvo un importante impacto en la organización municipal en México; la Constitución de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y, finalmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, documento que detalló de manera específica la existencia del municipio como parte integrante de la estructura del Estado mexicano.

Continuando con el orden establecido por el autor, tenemos que en el Capítulo III se entra al punto central de la investigación y que resulta del mayor interés para entender los desequilibrios, que tan notoriamente agobian al país y que han impedido un desarrollo equilibrado de todas las regiones, en correspondencia con el concepto de sistema y al que debe responder el federalismo. El Dr. Gallardo da a conocer el problema de la distribución de las facultades tributarias entre los tres niveles de gobierno; inicia nuevamente con la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, dedicándole especial atención por contener la estructura organizacional del municipio, la cual sirvió de referencia para regular las diversas actividades que este órgano de gobierno realizaba en su jurisdicción territorial. Las posteriores Constituciones, según demuestra el autor, no incluyeron un apartado específico para esta instancia de gobierno, sólo se encuentran referencias aislada, siendo el caso que es hasta que surge la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en donde se reconoce al municipio, quedando establecidas sus características, atribuciones y funciones en el artículo 115.

En este punto vamos a encontrar que el autor se adentra en las facultades tributarias que el Constituyente le otorgó al municipio mexicano para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, de donde resultan importantes conclusiones; así mismo da a conocer la regulación plasmada

en la Ley del Municipio Libre que evidencia la dependencia fiscal del municipio con respecto a las entidades federativas de que forman parte.

Continuando en la búsqueda de respuestas se entra al análisis de la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se establece la fórmula diseñada para que la Federación provea de recursos a los Estados, los cuales aplican la misma fórmula en el reparto a sus municipios. Los hallazgos son muy interesantes y arrojan los elementos de una tipología, buscados para elaborar precisamente una clasificación de los municipios en México conforme a los tipos que en dicha investigación se proponen.

Para fortalecer los hallazgos de la investigación se llevó a cabo una revisión de las cuentas públicas 2013 de los municipios más prósperos del país, de los más atrasados y de algunos metropolitanos, con el fin de observar si había diferencias respecto del nivel de captación de los ingresos tributarios locales y de las transferencias del Gobierno federal y estatal, de los más ricos y de los conurbados.

En el Capítulo IV encontramos la tipificación propuesta por el Dr. Gallardo García presentando al efecto un estudio de caso, que toma como objeto de estudio los municipios del estado de Durango, analizando para ello las cuentas públicas de los 39 municipios de esta entidad federativa, correspondientes a los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013 para observar si hubo incrementos o decrementos en los recursos económicos de que dispusieron de un ejercicio a otro.

Se tomaron en cuenta dos variables: una de acuerdo con la capacidad recaudatoria, esto es, considerando los ingresos que obtuvieron los municipios por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos correspondientes a los servicios que proporciona el municipio en su jurisdicción territorial, y la otra, atendiendo a las transferencias monetarias del Gobierno federal y del estado del que forman parte, dando como resultado, en ambos casos, cinco niveles o tipos de municipios mexicanos.

La obra constituye una importante aportación a los estudios sobre el municipio mexicano; el federalismo fiscal es otra óptica desde la cual es necesario observar a este objeto de estudio para conocer más de él, de sus necesidades y retos en un nuevo milenio que demanda un desarrollo equilibrado y justo para todas las regiones del país.

**Dra. Velia Patricia Barragán Cisneros**  
Otoño de 2017



# CAPÍTULO I

## EL CONCEPTO SISTEMA: ACEPTACIONES JURÍDICAS

### I. Conceptualización

Iniciaremos el presente capítulo analizando las diversas definiciones que al respecto han aportado los estudiosos en esta área del conocimiento, desde su simple acepción hasta aquéllas utilizadas para describir mecanismos complejos como el sistema tributario en México. El vocablo sistema se deriva de “*sunistemi*”, significado que hace referencia a un conjunto de partes, elementos u objetos relacionados entre sí. Así pues; es un grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado de tal manera que el resultado es mayor que el que pudiera obtener si funcionaran de manera individual; también se puede interpretar como un conjunto de elementos dinámicamente relacionados entre sí, que realizan una actividad para alcanzar un objetivo específico, operando sobre entradas y proveyendo salidas, el cual se encuentra inmerso en un medio ambiente y constituye una totalidad diferente de otra.

Recurriendo al diccionario como fuente convencional o de sentido común encontramos que la voz sistema alude entre otros a los siguientes significados:

- ✓ Conjunto de principios coordinados para formar un todo científico o un cuerpo de doctrina.
- ✓ Combinación de varias partes reunidas para conseguir cierto resultado o formar un conjunto.
- ✓ Combinación de procedimientos destinados a producir ciertos resultados.
- ✓ Conjunto de cosas ordenadas de algún modo.
- ✓ Manera de estar dispuesto un mecanismo.
- ✓ Modo de hacer las cosas.

La esencia de las anteriores acepciones hace referencia a un conjunto de elementos que se unen para obtener un resultado común.

El término sistema proviene del latín “*systema*”, y éste, a su vez, del griego “*σύστημα*”, que significa causa o forma. *El Diccionario de la Real Academia Española* establece algunas definiciones, las cuales, por su importancia, transcribimos a continuación:

- ✓ Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.
- ✓ Conjunto de cosas que relacionadas entre sí y que ordenadamente contribuyen a determinado objeto.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia Española, “*Sistema*”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=sistema>, consultada el día 05 de noviembre de 2012.

El concepto en comento también se puede definir como un conjunto de partes o elementos organizados y relacionados de tal manera que interactúan entre sí para lograr un objetivo en común. En la actualidad existe una multitud de definiciones; éstas se utilizan con la finalidad de demostrar que algo es funcional o que puede ser funcional, y cuando se trata de explicar el funcionamiento de la teoría de los sistemas en los diversos campos del conocimiento. La definición más común la precisa como: un conjunto ordenado de componentes independientes entre sí, **que están interrelacionados** con el medio que lo rodea, y que siendo interactuantes tienen la finalidad de lograr objetivos determinados.

La *Enciclopedia Jurídica Mexicana* señala que el vocablo sistema proviene del griego “*systéema*”, y hace referencia a un conjunto, reunión o a una serie de principios enlazados entre sí.<sup>2</sup> Referente al conjunto de normas, la palabra sistema hace alusión a que esos ordenamientos tienen entre sí algún vínculo, lazo o relación que puede ser captado por el entendimiento.<sup>3</sup>

Cotidianamente escuchamos hablar de sistemas en los más diversos conceptos: sistema tributario, jurídico, económico, educativo, respiratorio, etcétera. Con la finalidad de tener una visión más amplia de la importancia de dicha voz, sobre todo cuando se trata de investigaciones donde lo primordial son las relaciones entre las personas, es necesario partir de la siguiente interrogante: ¿Qué significa o qué es un sistema? de la pregunta anterior se desprenden varias definiciones:

- ✓ Parte de un universo, con una extensión limitada en tiempo y espacio.
- ✓ Un conjunto de objetos relacionados entre sí y entre sus atributos.
- ✓ Es una estructura u organización de un todo ordenadamente, donde se muestra claramente las relaciones entre sus componentes.
- ✓ Es un conjunto de entidades caracterizadas por ciertos atributos, que tienen relaciones entre sí, ubicadas en un medio ambiente, de acuerdo con un objetivo específico.
- ✓ Es un grupo de componentes interrelacionados que trabajan en conjunto hacia una meta común mediante la aceptación de entradas y generando salidas en un proceso de transformación continuo.

De los conceptos anteriores formulamos una definición más simple: Un sistema es un conjunto de elementos relacionados que interactúan entre sí para lograr un fin determinado; también se puede puntualizar como un conglomerado de componentes dinámicamente relacionados, formando una actividad para alcanzar un objetivo común, el cual es operado a través de datos/energía/materia, con la finalidad de generar información/energía/materia en beneficio de la sociedad en general.

---

2 *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, “Sistema”, Ed. IJ/UNAM/Porrúa, México, 2000, p. 449.

3 *Ídem*.

Navegando en internet encontramos otras definiciones, las cuales consideramos de interés para el tema de investigación que estamos trabajando; por su importancia se transcriben a continuación:

1. Conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de una colectividad: El sistema de gobierno que tenemos en España es la democracia; el sistema monetario internacional regula los cambios de moneda para que sean estables y puedan efectuarse correctamente las transacciones comerciales.
2. Conjunto de reglas, principios o medidas que tienen relación entre sí. Sistema métrico decimal, sistema de pesas y medidas el cual tiene por unidades básicas el metro, el kilogramo y el segundo.
3. Conjunto de elementos que forman un todo.
  - 3.1. Sistema montañoso. Conjunto de montañas que se considera como una unidad: los Pirineos son el sistema montañoso que separa España de Francia.
  - 3.2. Sistema operativo. Conjunto de órdenes y programas que controlan los procesos básicos de una computadora, y permiten el funcionamiento de otros programas.
  - 3.3. Sistema periódico. Conjunto de elementos químicos ordenados en una tabla por el orden creciente de su número atómico, y según sus propiedades “tabla periódica”.
4. Conjunto de órganos que intervienen en una función principal dentro del cuerpo: el sistema nervioso integra y coordina las diversas respuestas de un organismo animal, así como las actividades de todos sus órganos; el sistema inmune se encarga de la defensa del organismo ante los antígenos.
5. Medio o manera con que se hace una cosa: un buen sistema de trabajo nos ahorrará tiempo.
6. Conjunto de elementos lingüísticos que dependen unos de otros y están interrelacionados: sistema fonológico; sistema sintáctico.<sup>4</sup>

También localizamos otras definiciones las cuales coinciden básicamente por el aspecto sobre el cual se hace énfasis:

1. Conjunto de partes coordinadas e interaccionadas para alcanzar un objetivo.
2. Grupo de partes que interactúan bajo la influencia de fuerzas en alguna interacción definida.
3. Totalidad distinguible en un ambiente en el cual existe una organización compuesta de elementos que interactúan activamente.
4. Todo aquello que tiene un objetivo.
5. Grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado.
6. Un todo integrado cuyas propiedades esenciales surgen de las relaciones entre sus partes.
7. Un grupo de componentes interrelacionados que trabajan en con-

<sup>4</sup> The Free Dictionary, “Sistema”, disponible en: <http://es.thefreedictionary.com/sistema>, consultado el día 05 de noviembre de 2012.

junto hacia una meta común mediante la aceptación de entradas y generando salidas en un proceso de transformación organizado.

El ser humano es un sistema funcional por naturaleza; está formado de cierta cantidad de órganos y miembros; se puede mencionar que cuando éstos funcionan de forma coordinada el hombre es eficiente y eficaz. Similarmente podemos considerar a las organizaciones como un sistema integrado de un número determinado de partes que interactúan entre sí con un mismo objetivo. Como ejemplo pensemos en una empresa manufacturera, la cual tiene varios departamentos: uno de ellos dedicado a la producción, otro a las ventas, un tercero a las finanzas y otros más con funciones específicas. Ninguno de ellos es más importante que los demás, sin embargo la empresa requiere del articulamiento de todos y cada de ellos para que funcione con eficiencia y eficacia y logre las metas esperadas.

En un gran número de escritos encontramos la palabra sistema, refiriéndose a un conjunto de elementos interrelacionados entre sí. Esta definición concuerda con su significado etimológico, el cual ha quedado asentado en párrafos anteriores; al establecer que dicha voz se deriva de “*sunistemi*” que hace referencia a un conjunto de partes, elementos u objetos relacionados entre sí y que es necesario comprender en su recíproca organización. Esta sencillez conlleva el riesgo de perder de vista las implicaciones y utilidad que aporta el manejo de este concepto. Por esta razón es que enfocaremos nuestra exposición al entendimiento de lo que significa e implica esta definición.

El vocablo en comento es utilizado en la legislación para referirnos a conceptos que forman parte de una realidad; para Castán Tobeñas<sup>5</sup> el término “*sistema jurídico*” es el conjunto de reglas e instituciones de derecho positivo el cual rige una determinada colectividad; por su parte Nolde y Wolff<sup>6</sup> agregan que dichas reglas deben ser suficientemente completas e importantes para que los hombres a los cuales se aplican estén ligados entre sí por una comunidad de derecho.

La doctrina jurídica sobre este tópico es muy extensa. La hermenéutica refiere entre sus métodos interpretativos el sistemático, enunciado por Savigny, el cual consiste en relacionar diversas disposiciones legales entre sí, dado que todas ellas forman un sistema normativo:

Esa interrelación abre el camino para descubrir el sentido y alcance de las disposiciones objeto de la interpretación, demarcando, respecto de cada una de ellas, su ámbito regulador, para poder determinar cuáles proclaman reglas generales y cuáles establecen reglas de excepción, El método sistemático es el adecuado para poder disipar

5 Castán Tobeñas, José, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Ed. Abeledo-Perrot, Argentina, 2000, p. 15.

6 *Ídem*.

las aparentes contradicciones que pudieren ostentar dos o más preceptos integrantes de un mismo ordenamiento, con el objeto de concebir, a éste como un todo armónico y facilitar así su debida observancia en la realidad.<sup>7</sup>

Cabe mencionar que estamos inmersos en un mundo de sistemas, unos dentro de otros, desde aquéllos que son difíciles de visualizar por su magnitud como el sistema planetario, hasta aquellos que pudieran considerarse insignificantes por su tamaño como “*los cuerpos microscópicos*” pero que, sin embargo, son indispensables para el funcionamiento del sistema en general en el cual nos desenvolvemos. Así, el derecho también presenta muchos subsistemas en relación con sus materias específicas, por lo que podemos afirmar que existe una gran complejidad para su tratamiento. En esta introducción no se pretende entrar al análisis de ellos, sino a la generalidad que justifica la aplicación del concepto “sistema” en el derecho para su posterior argumentación en el capítulo correspondiente en donde analizaremos el federalismo fiscal mexicano como sistema.

Una vez analizados los diferentes conceptos, se llegó a la conclusión de que el término más apropiado para el desarrollo de esta investigación es el siguiente: Conjunto de elementos dinámicamente relacionados entre sí, que realizan una actividad para alcanzar un objetivo específico, operando sobre entradas y proveyendo salidas. El cual se encuentra inmerso en un medio ambiente y constituye una totalidad diferente de otra.

La Constitución General de la República<sup>8</sup> alude con frecuencia a la voz sistema; el artículo 2 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, así como a establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles, asegurando el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional y a apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

El artículo 3 referente a la educación que se imparte en el territorio nacional señala que ésta deberá ser proporcionada por el Estado (Federación, Estados, Ciudad de México, y municipios), quienes deberán ajustarse a los lineamientos que para ello establezca el Congreso de la Unión; en el párrafo anterior podemos visualizar los órganos de gobierno que integran el sistema nacional de educación, aún cuando la Constitución no haga mención textual como tal. La fracción II párrafo a) establece que la democracia debe ser un sistema de vida; para garantizar la prestación de

<sup>7</sup> Lavalle, Oliver, *Interpretación de la Constitución*, disponible en: <http://html.rincondelvago.com/interpretacion-de-la-constitucion.html>, consultado el 07 noviembre de 2012.

<sup>8</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2014.

servicios educativos de calidad, el Gobierno federal crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) como un mecanismo para medir el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media superior a los cuales deberán sujetarse los demás órdenes de gobierno.

Por su parte el artículo 18 establece que el sistema penitenciario se organizará en base al respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte; también ordena que la Federación, los estados y la Ciudad de México establezcan en el ámbito de sus respectivas competencias un sistema integral de justicia aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Una referencia adicional ordena que los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social.

La Carta Magna, en el artículo 26, asienta que: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”. Más adelante se refiere a esta misma organización como “sistema nacional de planeación democrática”; a saber se establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), cuyos datos serán considerados oficiales para la Federación, los estados, la Ciudad de México los municipios y las demarcaciones territoriales así como los principios de su organización y funcionamiento.

Continuando con el análisis, el artículo 28 señala que quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes; se establece que la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), serán independientes y que emitirán su propio estatuto orgánico, mediante un sistema de votación por mayoría calificada.

En el articulado relativo a las cuestiones electorales se hace referencia a los siguientes sistemas: artículo 52, sistema de distritos electorales uninominales y sistema de listas regionales; artículo 53, replica sistema de listas regionales; artículo 54, sistema de asignación por listas regionales; artículo 56, sistema de listas votadas.

Por su parte la fracción XVIII del artículo 73 autoriza al Congreso de la Unión a establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas; al igual que

el anterior artículo, el 79, fracción IV, hace referencia a los usuarios del sistema financiero.

En el numeral 116, relativo a la organización de los estados federados, se ordena que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad que señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

Finalmente en el artículo 123; alusivo a los derechos de los trabajadores; la CPEUM hace mención en varias ocasiones al vocablo sistema; tenemos así que se ordena establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar crédito barato y suficiente para que los trabajadores adquieran en propiedad casa habitación, sistemas de seguridad social y, también, alude al sistema bancario mexicano.

Del análisis de los artículos antes señalados podemos deducir que el derecho es un sistema; pero dentro de él es posible crear otros sistemas específicos que deben ser funcionales internamente y operar coordinadamente con el sistema general.

La CPEUM no hace referencia sobre el “*sistema fiscal de la Federación*”, tema toral de este trabajo de investigación, por lo que se hace necesario acudir a la legislación secundaria en donde encontramos que la *Ley de Coordinación Fiscal* (LCF) señala lo siguiente:

## CAPÍTULO I

### **De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales**

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, 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. Cuando en esta Ley se utilice la expresión entidades, ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.<sup>9</sup>

9 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Coordinación Fiscal*, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf), consultada el 7 de septiembre de 2013.

Al respecto Colmenares Páramo<sup>10</sup> señala que al federalismo fiscal se le puede considerar como la espina dorsal del federalismo mexicano; y que se trata de un sistema armónico que está en constante perfeccionamiento. Así las cosas, es claro que debemos entrar al estudio de la teoría general de sistemas con miras a comprender cómo debe funcionar un sistema para que sea eficiente y coordinado y, en su momento, aplicar este conocimiento al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), en forma tal que sea posible comprobar nuestra hipótesis de investigación.

## 2. Antecedentes

Desde tiempos remotos el hombre se ha esforzado por entender y comprender la realidad en la cual se desenvuelve; los griegos trataron de explicar el origen de la formación del mundo o del universo a través de los principales elementos: el agua, el fuego, el aire, la tierra. Utilizando metáforas, modelos, y diversos enfoques que pudiesen dar una explicación racional del origen del universo, o buscando el mejor método para describirla. Sus estudios partían de lo particular a lo general; así, cada elemento tratado por los estudiosos (filósofos) griegos, querían dar una explicación global del universo o de la realidad.

Explicar la realidad no es tarea fácil. De allí que uno de los rasgos predominantes del pensamiento moderno ha sido su orientación analítica, en fundar el conocimiento en operaciones de desagregación progresiva hasta descomponer el objeto estudiado en unidades más simples. Esta opción remite a Descartes, cuyo método recomendaba dividir cada una de las dificultades en tantas partes como fuese posible. A través del conocimiento de las partes se lograba el conocimiento del objeto de estudio. Esta orientación analítica había predominado no sólo en el desarrollo de las principales corrientes filosóficas sino que fue la orientación predominante en el desarrollo de la ciencia.

La física, disciplina que había servido de paradigma del conocimiento científico, se desarrolló con éxito en este camino. El mundo de la física demostraba responder a relaciones causales directas entre un número reducido de entidades simples. Los fenómenos aparentemente complejos lograban explicarse mediante su reducción analítica, su descomposición en las partes que lo integran. El análisis exhibía tal fuerza que muchas veces se identificaban como si fuesen sinónimos el conocer y el analizar.<sup>11</sup>

El problema no era utilizar el análisis para conocer o describir el elemento, el problema era que no se relacionaba el objeto estudiado con

10 Colmenares Páramo, David, “*Federalismo fiscal: coordinación y finanzas estatales*” (*inversión y gasto social*), disponible en: [http://www.eclac.org/ilpes/noticias/páginas/9/23679/coord%20fisc%20Mex\\_chile%2024%20enero.pdf](http://www.eclac.org/ilpes/noticias/páginas/9/23679/coord%20fisc%20Mex_chile%2024%20enero.pdf), consultado el 7 de septiembre de 2012.

11 Fisher Abeliuk, Álvaro, *Evolución, el nuevo Paradigma*, Ed. Universitaria, Chile, 2001, p. 38.

otras variables que pudiesen complementar el estudio y así dar a conocer desde la unidad a la integración de cada uno de los integrantes, la generalidad de la cual se componía el objeto.

La dialéctica, comprometida en entender los fenómenos históricos, había intentado poner en tela de juicio este enfoque. Había insistido en que él representaba una visión reduccionista que terminaba por sacrificar, a través del procedimiento de la desagregación, el objeto de estudio. Su propuesta había sido la contraria. La dialéctica afirmaba que era necesaria no la reducción del objeto en sus partes sino el establecer su relación con los demás objetos, con todo lo que el objeto no es. Por lo tanto mientras la orientación analítica privilegiaba la capacidad de acceder a las partes, la dialéctica enfatizaba la referencia a la totalidad. Para la dialéctica el conocimiento implicaba un proceso de progresivas síntesis parciales hasta alcanzar el todo; la verdad se identificaba con la totalidad.

En sus variantes tanto idealista como materialista, la dialéctica se vio atrapada en sus propias contradicciones. Demostró haber cometido una inadecuada resolución de los problemas asociados al dualismo filosófico, y se vio comprometida en un discutible intento de superación de las restricciones de la lógica tradicional. Frente a las deficiencias de la dialéctica, el pensamiento analítico salió reforzado. La influencia de la filosofía analítica es manifiesta. Las orientaciones filosóficas que invocan una perspectiva de totalidad serán relegadas a los dominios de la ambigüedad, de las disciplinas poco rigurosas, a las ciencias humanas, al análisis literario o artístico, al campo de las experiencias místicas. El rigor pareciera coincidir con el análisis, sea éste lógico, teórico o empírico. Las ciencias humanas no tendrán el peso o la solvencia para corregir, sino en sus propios reductos, la influencia del análisis.<sup>12</sup>

Explica y describe Echeverría<sup>13</sup> que cuando la dialéctica insistía en la necesidad de reconocer que el todo no es la mera suma de las partes, acudía, por ejemplo, a la debatible explicación fundada en un supuesto tránsito de cantidad en calidad. La explicación daba cuenta del fenómeno recurriendo a un misterioso salto lógico que generaba, como por arte de magia, una situación diferente. Lo que resultaba necesario explicar se trocaba en la explicación propuesta. Sin embargo, la dialéctica representó una primera forma de dar cuenta de ciertos problemas que la perspectiva analítica no era capaz de reconocer. Pero sus explicaciones se verán comprometidas por un nivel de desarrollo insuficiente tanto en las matemáticas como en la lógica.

Desde entonces, el desarrollo de las matemáticas proveerá herramientas de conocimiento capaces de sustentar explicaciones diferentes de los fenómenos reconocidos por la dialéctica.

12 Echeverría, Rafael, *El Búho de Minerva*, Ed. Dolmen, Chile, 1997, p. 79.

13 *Ídem*.

Pero el reduccionismo que surgía del pensamiento analítico y el concepto de globalidad o totalidad no son en sí mismo contradictorios para el estudio de los fenómenos, poseen propósitos similares, esto es, comprensión de los fenómenos interactivos entre la naturaleza y el hombre; en principio estas escuelas son complementarias. Tal planteamiento es evidente, aunque pueda parecer que hay competencia entre los holistas y los reduccionistas y sus procesos para generar conocimiento. En principio, el objeto del método científico sería la comprensión de la complejidad.

Gomes de Castro, Valle y Pedroso<sup>14</sup> señalan que:

El reduccionismo se puede entender de dos maneras: como filosofía y como estrategias de investigación. En el primer caso se basa en la creencia que todo en la naturaleza, inclusive el comportamiento del ser humano, se puede explicar como resultado de fenómenos físicos y químicos. Como estrategia de investigación y base para el planteamiento de experimentos con el objetivo de conocer el funcionamiento de los componentes de un sistema el reduccionismo ha sido muy exitoso, siendo complemento imprescindible para el avance del conocimiento. En este sentido, el reduccionismo complementa el enfoque sistémico u holismo.

Esto último no sólo influyó en la forma de investigar las diferentes disciplinas o asignaturas (lenguaje, biología, física, matemática, música, historia, etcétera), en la cual las interacciones es el proceso fundamental para comprender el desarrollo de las mismas; también afectó el proceso de enseñanza-aprendizaje que se fué dando en las relaciones sociales y organizaciones en general para tratar de explicar la naturaleza del “*hombre*”, es así como nacen las asignaturas, las especialidades para dar cuenta del conocimiento, como muy bien lo describe Morin:<sup>15</sup>

El hombre es un ser evidentemente biológico. Es, al mismo tiempo, un ser evidentemente cultural, meta biológico y que vive en un universo de lenguaje, de ideas y de conciencia. Pero, a esas dos realidades, la realidad biológica y la realidad cultural, el paradigma de simplificación nos obliga ya sea a desunirlas, ya sea a reducir la más compleja a la menos compleja. Vamos entonces a estudiar al hombre biológico en el departamento de biología, como ser anatómico, fisiológico, etcétera, y vamos a estudiar al hombre cultural en los departamentos de ciencias humanas y estudiar al espíritu, como función o realidad psicológica. Olvidamos que uno no existe sin el otro; más aún, que uno es, al mismo tiempo, el otro, si bien son tratados como términos y conceptos diferentes.

14 Gómez de Castro, Antonio, Valle Lima, Susana, Pedroso, Carlos Manuel, “Cadena productiva: marco conceptual para apoyar la prospectiva tecnológica”, en revista Espacios, vol. 23, 2002, pp., 1-2, disponible en: [http://www.revistaespacios.com/a02v23no2/02230212.html\\_11](http://www.revistaespacios.com/a02v23no2/02230212.html_11), consultado el día 14 de noviembre de 2012.

15 Morín, Edgar, *Introducción al Pensamiento Complejo*, Ed. Gedisa, 4ta reimpresión, Barcelona, 2004, p. 89.

Esta incapacidad de abordar temas más complejos permitió la búsqueda de un enfoque que permitiera dar cuenta de la complejidad en la cual se encuentran ciertos fenómenos de la realidad.

Fue esta insatisfacción con las limitaciones del reduccionismo la que obligó al uso del enfoque sistémico, el concepto de sistema y sus herramientas analíticas en la ciencia como alternativa. Las leyes del reduccionismo no eran consideradas apropiadas para explicar las relaciones entre entidades económicas o las interacciones complicadas de variables biológicas que ocurren en los seres vivos. Así, comenzaron a aparecer las nuevas leyes que complementaban el reduccionismo, ayudando en el entendimiento de las relaciones complejas y las interacciones de la naturaleza.

A todo este nuevo escenario, en el cual se vieron enfrentados los investigadores científicos, se sumó el desarrollo de la tecnología, de la comunicación y de la informática, además de otros descubrimientos que llevaron a la necesidad de utilizar nuevas leyes y conceptos para explicar los nuevos fenómenos que el reduccionismo no podía dar cuenta.

Von Bertalanffy<sup>16</sup> señalaba que la necesidad de utilizar el nuevo enfoque sistémico se debía a que:

Las raíces de este proceso son complejas. Por un lado está el tránsito desde la ingeniería energética la liberación de grandes cantidades de energía, así en las máquinas de vapor o eléctricas hasta la ingeniería de control que dirige procesos mediante artefactos de baja energía y que ha conducido a las computadoras y la automatización. Han aparecido máquinas que se autocontrolan, del humilde termostato doméstico a los proyectiles autoguiados de la Segunda Guerra Mundial, y de ahí a los proyectiles inmensamente perfeccionados de hoy. La tecnología ha acabado pensando no en términos de máquinas sueltas sino de “sistemas”. Una máquina de vapor, un automóvil o un receptor de radio caían dentro de las competencias del ingeniero adiestrado en respectiva especialidad. Pero cuando se trata de proyectiles o de vehículos espaciales hay que armarlos usando componentes que proceden de tecnologías heterogéneas: mecánica, electrónica, química, etcétera; empiezan a intervenir relaciones entre hombre y máquina, y salen al paso innumerables problemas financieros, económicos, sociales y políticos. O bien, el tráfico aéreo, o incluso automóvil; no es sólo cosa del número de vehículos en funcionamiento sino que son sistemas que hay que planear o disponer. Así vienen surgiendo innumerables problemas en la producción, el comercio y los armamentos. Se hizo necesario, pues, un enfoque de sistemas.

Éste proceso de cambio fue disminuyendo la capacidad de respuesta de la teoría reduccionista. Von Bertalanffy se vio imposibilitado de comprender

<sup>16</sup> Von Bertalanffy, Ludwig, *Teoría General de los Sistemas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2da. reimpresión, Colombia, 2000, pp. 1-2.

los procesos complejos de la biología y de otros ámbitos de estudios en el simplismo de las unidades aisladas. Como lo señala Anguita,<sup>17</sup> Bertalanffy se reveló contra este estado de cosas, reclamando para su ciencia un estatus de igualdad. En realidad atacó no sólo la situación de privilegio de la física, sino todo el método de razonamiento que se había generalizado en la ciencia moderna: el reduccionismo.

Es así que en el caso específico de la biología, resultaba cada vez más evidente que el esquema reduccionista impedía una adecuada explicación de los fenómenos biológicos. Los biólogos tendían progresivamente a aceptar la idea de que la clave para explicar la materia viva es el reconocimiento de su nivel de organización. Descubrieron, también, que en la medida en que ella era desagregada en sus componentes químicos y físicos más simples no era posible dar cuenta del fenómeno propiamente biológico. Lo biológico no negaba la plena validez de la física o de la química pero, parecía constituirse en un nivel diferente dentro de una jerarquía de niveles de complejidad. La existencia de la emergencia de nuevos problemas a niveles superiores de complejidad resultaba ser un problema mayor para la ciencia, y que el método analítico reduccionista no era capaz de resolver. La biología, por lo tanto, había comenzado a desarrollar modalidades de pensamiento capaces de estudiar el comportamiento de unidades complejas.<sup>18</sup>

Esta situación desafiaba a los presupuestos analíticos. Se descubría que el proceso de desagregación efectivamente distorsionaba el fenómeno estudiado. El supuesto de que el análisis de los componentes de un todo era equivalente al estudio del todo en cuanto a la unidad tendía a desplomarse. Es en este contexto donde hace su aparición la teoría de sistemas de Von Bertalanffy.

En los estudios realizados por Georg Wilhelm Friedrich Hegel<sup>19</sup> se hace referencia al planteamiento de algunas ideas que son fundamentales para explicar el funcionamiento y desarrollo de la TGS, entre las cuales figuran las siguientes:

- ✓ El todo es más que la suma de las partes.
- ✓ El todo determina la naturaleza de las partes.
- ✓ Las partes no pueden comprenderse si se consideran en forma aislada del todo.
- ✓ Las partes están dinámicamente interrelacionadas o son interdependientes.

Durante el siglo XX de manera particular la TGS no sólo está ligada a la filosofía, sino que aparecen otras disciplinas que se apoyan en ella para explicar

17 Anguitas Virella, Francisco, *La Teoría General de los Sistemas y las Ciencias de la Tierra*, 1993, pp. 87-89, disponible en: <http://www.aepect.org>, consultado el día 15 de noviembre de 2012.

18 Echeverría, Rafael, *op. cit.*, p. 113.

19 Citado por: Van Gigch, John P., *Teoría General de Sistemas*, Ed., Trillas, México, 2011, p. 66.

su funcionamiento, las cuales aportan algunos elementos para complementar sus planteamientos; a manera de conocimiento general, a continuación se enlista una serie de disciplinas, y las personas relacionadas con ellas, que han hecho uso de éste tipo de procedimientos para explicar el funcionamiento de ciertos fenómenos entre los cuales se consideran los de la sociedad:

*Tabla número 1*  
*Disciplinas relacionadas con los sistemas y sus creadores*

<i>DISCIPLINA</i>	<i>CREADOR</i>
<i>Psicología de la Gestalt</i>	<i>Christian von Ehrensfeis</i>
<i>Teoría de las comunicaciones</i>	<i>Claude Elwood Shannon</i>
<i>Cibernética</i>	<i>Norbert Wiener</i>
<i>Sociología</i>	<i>Talcott Parsons</i>
<i>Fisiología</i>	<i>Walter Brandford Cannon</i>
<i>Bioquímica</i>	<i>Lawrence J. Henderson</i>
<i>Teoría de autómatas</i>	<i>John von Newman</i>
<i>Cibernética</i>	<i>Ross William Ashby</i>
<i>Economía</i>	<i>Kenneth Boulding</i>
<i>Ecología</i>	<i>Eugene Pleasants Odum</i>
<i>Administración</i>	<i>Robert Lilienfeld</i>

El biólogo y epistemólogo Von Bertalanffy presenta en la década de los cincuenta los planteamientos iniciales de la TGS. Von Bertalanffy trabajó el concepto de sistema abierto e inició el pensamiento sistémico como un movimiento científico importante. Desde sus primeros planteamientos Von Bertalanffy rechazó:

- ✓ La concepción mecanicista de las ciencias exactas que tienden al análisis de cada fenómeno en sus partes constituyentes.
- ✓ La identificación de la base de la vida como un conjunto de mecanismos físico-químicos determinados.
- ✓ La concepción de los organismos vivientes como autómatas que sólo reaccionan cuando son estimulados.

La idea de Von Bertalanffy surge a partir de la escasa existencia de conceptos y elementos que le permitieran estudiar los sistemas vivos (posteriormente se consideran a los sistemas sociales), ya que éstos son sistemas complejos con propiedades particulares y diferentes a las de los sistemas mecánicos. Igualmente consideró la tendencia hacia la integración de diferentes tipos de ciencias naturales, sociales e incluso exactas, con el fin de dar soluciones más integradas a los problemas presentes en los sistemas; y en oposición a la creciente especialización del conocimiento que se había dado hasta ese entonces, y seguía en aumento, Von Bertalanffy consideró que el objeto de estudio de las ciencias debían ser los sistemas.

En los diferentes estudios realizados Van Gigch relaciona las justificaciones que Bertalanffy había aportado para el desarrollo de esta teoría, las cuales, por su importancia se presentan a continuación:

- ✓ La existencia de principios isomorfos que gobiernan la conducta de entidades en muchos campos.
- ✓ La necesidad de una nueva ciencia exitosa en el desarrollo de la teoría de la complejidad organizada.
- ✓ Elaborar una teoría interdisciplinaria para trascender problemas exclusivos de cada ciencia.
- ✓ Proporcionar principios y modelos generales que puedan ser utilizados en otras ciencias.
- ✓ Desarrollar una teoría general que no considere el análisis aislado y exclusivo de cada parte, sino que considere la comprensión de la dependencia recíproca de las disciplinas.

Como material complementario a las justificaciones anteriores, a continuación se muestra un resumen que Chiavenato<sup>20</sup> hace respecto del enfoque de la TGS (sistémico) en oposición al enfoque clásico (mecanicista-cartesiano).

**Tabla número 2**  
**Comparación de enfoques sobre los sistemas**

<b>ENFOQUE CLÁSICO “REDUCCIONISMO”</b>	<b>ENFOQUE SISTEMÁTICO “SÍNTESIS”</b>
<i>Reduccionismo.</i> Consiste en la descomposición y reducción de algo a sus elementos fundamentales y simples, lo que trae como consecuencia la diversidad de ciencias.	<i>Expansionismo.</i> Se basa en que todo fenómeno forma parte de uno mayor; evalúa el desempeño del sistema en relación con el que lo contiene; no negar la constitución en partes.
<i>Visión orientada a los elementos.</i>	<i>Visión orientada al todo.</i>
<i>Pensamiento analítico.</i> El cual consiste en descomponer el todo en sus partes simples, independientes e indivisibles; permite explicar las cosas con más facilidad, y luego integrar la descripción de cada una de las partes.	<i>Pensamiento sistémico:</i> Síntesis. Un sistema se explica como parte de uno mayor y en términos del rol que desempeña; el interés de su utilización consiste en unir las cosas.
<i>Mecanicismo.</i> El principio de la relación Causa-Efecto, es necesario y suficiente para explicar un fenómeno.	<i>Teleología.</i> El principio de la relación Causa-Efecto, es necesario pero no suficiente para explicar un fenómeno.
<i>Determinismo.</i> El cual consiste en la explicación del comportamiento por la identificación de las causas.	<i>Probabilismo.</i> Es el estudio del comportamiento orientado al logro de objetivos; relación entre variables y fuerzas recíprocas; considera el todo como diferente de sus partes.

20 Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Ed. McGraw Hill, México, 1999, pp. 697-700.

Para complementar las ideas que sustenta la TGS no puede dejar de mencionarse el aporte específico que Boulding<sup>21</sup> realizó para la organización de la misma, y que es referenciado en la mayoría de los libros sobre el tema. Boulding concibe dos enfoques, a partir de los cuales se puede realizar un estudio o análisis de cualquier fenómeno.

1. *Enfoque empírico.* El cual consiste en examinar el universo empírico, tomando en cuenta los fenómenos particulares de diferentes disciplinas, planteando diversos modelos teóricos generales. Se puede partir de lo particular a lo general. *Particular => General*
2. *Enfoque epistemológico.* El cual consiste en plantear una jerarquía de sistemas y aplicarla según el caso específico de estudio, se parte de lo general a lo particular. *General => Particular*

Hoy en día para comprender el funcionamiento, desarrollo y estructura de los sistemas, con los que convivimos, existen varios enfoques, sólo es cuestión de determinar cuál es el que mejor se adapta a nuestra investigación. A continuación se enumeran los niveles que frecuentemente son utilizados en las diversas ciencias del conocimiento.

**Tabla número 3**  
***Jerarquía de los sistemas***

NIVELES	CLASES DE SISTEMAS
Nivel 1	Sistemas estáticos
Nivel 2	Sistema dinámico-simple
Nivel 3	Sistema cibernético-simple
Nivel 4	Sistemas abiertos
Nivel 5	Sistema genético-societario
Nivel 6	Sistema animal
Nivel 7	Sistema humano
Nivel 8	Sistema social
Nivel 9	Sistema trascendental

Estos enfoques plantean como premisas básicas:

- ✓ Que los sistemas están dentro de sistemas.
- ✓ Que los sistemas son abiertos.
- ✓ Que las funciones del sistema dependen de su estructura y consideran que es posible crear:
  - Un marco de referencia general para diferentes especialistas.
  - Un vocabulario general.

.....  
21 Johanse Bertoglio, Oscar, *Introducción a la Teoría General de Sistemas*, Ed. Isolefé, USA, 2007, p. 185.

En la actualidad se considera que el enfoque de sistemas más que una teoría es una forma de pensar del ser humano, que la complejidad del mundo natural y social, y la relación entre sociedad y medio ambiente, necesitan nuevos enfoques para su comprensión. Igualmente que el enfoque reduccionista es limitado y erróneo para obtener la solución de problemas y adquirir conocimiento, en la medida que no permite el análisis de una gran parte de las variables involucradas.

En la obra “La Trama de la Vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos”, Capra<sup>22</sup> hace referencia a los orígenes de la TGS; él considera que en los años treinta se plantearon los criterios o características principales del pensamiento sistémico, cuyo campo de estudio son los sistemas vivos (partes de organismos, organismos y comunidades de organismos) que deben ser estudiados en términos de conectividad, relaciones y contexto. A continuación se muestran las características que Capra<sup>23</sup> considera son las principales de la TGS:

- ✓ Cambio de las partes al todo.
- ✓ Habilidad para focalizar la atención alternativa en distintos niveles sistemáticos.
- ✓ Percepción del mundo viviente como una red de relaciones.

Adicionalmente concibe el pensamiento sistémico como una forma de ver la realidad, que se diferencia del paradigma científico cartesiano que plantea certeza del conocimiento. El pensamiento sistémico, a su vez, maneja la idea del conocimiento aproximado, menciona que los conceptos y teorías científicas son limitados y aproximados; que no es posible obtener una comprensión completa y definitiva de los fenómenos, ya que no se podrán incluir en su estudio todos los aspectos relacionados con los mismos.

Capra<sup>24</sup> agrega un hecho que no es mencionado por otros autores y que tiene que ver con los orígenes de la TGS: el desarrollo de Alexander Bogdánov, médico, investigador, filósofo y economista ruso de lo que denominó “*tektología*”; “ciencia de las estructuras”.

A continuación se relacionan los principales aspectos de esta ciencia, en los cuales se puede observar la semejanza con algunos de los planteamientos que Von Bertalanffy ha aportado a la ciencia.

- ✓ Clarificar y generalizar los principios de organización de las estructuras vivientes e inertes.
- ✓ Formulación sistémica de los principios de la organización operantes en los sistemas vivos e inertes.
- ✓ Ciencia universal de la organización.

.....  
22 Capra, Fritjof, *La Trama de la Vida. Una nueva perspectiva de los seres vivos*, Ed. Anagrama, España, 1998, p. 45.

23 *Ibidem*, p. 63.

24 *Ibid.*, p. 98.

- ✓ Forma organizadora. Totalidad de conexiones entre elementos sistémicos.
- ✓ Mecanismos organizadores básicos: Formación y regulación.
- ✓ Dinámica de formación. Conjunción de complejos a través de varios tipos de vínculos.
- ✓ Crisis organizadora. Colapso del equilibrio sistémico existente, transición organizadora hacia un nuevo estado de equilibrio.
- ✓ Sistema vivo. Sistema abierto lejos del equilibrio, con procesos de regulación y autorregulación.

### 3. Teoría general de sistemas

La teoría general de sistemas ha sido objeto de controversias por varias razones: la primera tiene que ver con la falta de elementos formales que permitan validar los análisis que se hacen sobre un determinado sistema; la segunda, consecuencia de la anterior, es la posibilidad de hacer innumerables análisis de un mismo sistema debido a que corresponde a un proceso subjetivo realizado por individuos; la tercera corresponde a la contradicción entre el pensamiento absolutista de considerar todo lo que existe como un sistema, y lo relativo de la aplicación del concepto mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, uno de los aspectos que se deben revisar como parte no de la definición de sistema sino como elemento de la aplicación del concepto es lo referente a la perspectiva, enfoque, punto de vista y cosmovisión del análisis.

En este apartado cada uno de los términos anteriores serán definidos por separado, ya que no necesariamente se consideran como sinónimos.

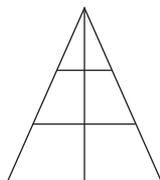
- ✓ **La perspectiva.** Es el punto de vista desde el cual se considera o analiza un asunto; dicho en otras palabras, es el aspecto que presentan los objetos en estudio, en relación al lugar desde donde se observan, considerándolos como un todo.
- ✓ **El enfoque.** Es analizar, estudiar o examinar un asunto para tener una visión clara de él y resolverlo acertadamente; también se puede definir como dirigir la atención o el interés hacia un asunto o problema desde unos supuestos.
- ✓ **El punto de vista.** Se refiere a cada uno de los modos de considerar un asunto o cosa, es decir, es el criterio, manera de juzgar o considerar algo.
- ✓ **La cosmovisión.** Es la manera de ver e interpretar el mundo.



Un ejemplo de perspectiva sería el análisis del siguiente vaso con agua, el cual puede generar distintas opiniones, de acuerdo con el punto de posición del observador. Quizá alguno de ellos pudiera decir que el vaso está medio vacío; otro, que

está medio lleno; un tercero, que está a la mitad; a éste es a lo que se refiere la perspectiva, a la forma de cómo se percibe un objeto.

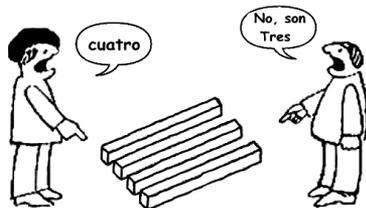
Otro ejemplo sería la figura siguiente que, al igual que la anterior, puede generar diferentes respuestas. La pregunta sería: ¿Cuántos triángulos contiene la siguiente figura geométrica?<sup>25</sup> Quizás alguno diga que hay tres; otro, que cuatro; uno más que siete, y así sucesivamente. La realidad es que existen diez triángulos en la figura.



Continuando con los ejemplos, otro sería la siguiente aseveración: En la Ciudad de México (CDMX) hay tres policías por cada uno de sus habitantes: probablemente un individuo al leer la oración pueda considerar que la Ciudad de México es una ciudad segura por el hecho de que cada habitante está protegido por tres policías; otro podría pensar lo contrario, puesto que es necesario que haya tres policías para cuidar a cada uno de sus habitantes.

Para O'Connor y McDermott<sup>26</sup> la perspectiva es tan solo un punto de vista, y propone la existencia de tres tipos: la objetiva, que consiste en observar desde el exterior al interior; la subjetiva, que funciona a la inversa, por ejemplo observar desde el interior hacia el exterior, y la sistémica, conocida también como “pensamiento sistémico”, conformada por la combinación de ambas.

### ¿ Son 3 o son 4 ?



Para Van Gigch<sup>27</sup> existen la perspectiva introspectiva y extrospectiva. La primera se aplica al proceso de mejoramiento de un sistema, o sea asegurar que un sistema opere de acuerdo con las expectativas y tiene que ver con el análisis hacia el interior del mismo y a sus elementos para concluir que la solución de los problemas del sistema se encuentran dentro de sus límites. La segunda se aplica al proceso de diseño de un sistema, en otras palabras crear una configuración óptima y se refiere a la comprensión del mismo en relación con los demás sistemas mayores y que están en interfaz con él.

A su vez relaciona los aspectos que influyen la cosmovisión de un analista, los cuales los interpreta de la siguiente manera:

25 Tema analizado en el Seminario Internacional: “*Enfoque de Género y Política de Igualdad en el Ámbito Académico*”, en las instalaciones de la División de Estudios de Postgrado e Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED, los días del 28 al 31 de Octubre de 2012.

26 O'Connor, Joseph, McDermott, Lan, *Introducción al Pensamiento Sistémico*, Ed. Urano, España, 1998, pp. 169-179.

27 Van Gigch, John P., *Teoría de Sistemas*, Ed. Trillas, México, 2011, p. 18.

- ✓ Premisas de hecho y de valor. Se obtienen a partir de pruebas o de información. Las premisas de hecho se refieren a pruebas técnicas o a información desprovista de atributos con un tratamiento evaluativo. Las premisas de valor son consideraciones valorativas.
- ✓ Supuestos en relación con los elementos del problema. Son los puntos de vista definidos y sostenidos sobre aspectos particulares del problema.
- ✓ Estilos cognoscitivos. Es la forma en la cual un individuo realiza actividades perceptuales e intelectuales.
- ✓ Sistema de investigación entre datos y resultados. Corresponde al proceso dirigido a la adquisición de conocimiento.

Emilio Latorre establece que el conocimiento científico, entendido como una forma de observación, descripción, explicación y medición de alguna área de la naturaleza o de la sociedad, se constituye de acuerdo a ocho principios generales:

**Primero.** La realidad existe externa a nosotros, con ella nos relacionamos.

**Segundo.** La realidad existe a través de objetos dotados de forma, por eso ella se capta a través de la senso-percepción.

**Tercero.** La realidad es dinámica, siempre cambia.

**Cuarto.** La relación entre cambio y forma constituye otra propiedad de la realidad. En la realidad toda forma tiene una dinámica y viceversa. Esto significa que la explicación de un fenómeno no puede residir en la jerarquización de rasgos de tiempo.

**Quinto.** Los fenómenos no existen aislados, existen formando partes de un conjunto interactuante de fenómenos, en otros términos: un sistema fenoménico, no existe absolutamente relacionado ni aislado de los de más sistemas. Un sistema fenoménico se relaciona en ciertas propiedades con algunos sistemas, y en otras propiedades está aislado de otros sistemas.

**Sexto.** En realidad no hay orígenes absolutos ni finales absolutos.

**Séptimo.** Todo sistema fenoménico satisface leyes. Las leyes de los sistemas son relaciones relativamente invariantes entre sus propiedades internas. Las propiedades de un sistema no son las propiedades de los fenómenos, sino las relaciones entre fenómenos que están en el sistema.

**Octavo.** La realidad se organiza de lo simple a lo complejo. El nivel más complejo cubre al menos complejo, pero las leyes que cubren el nivel más complejo no cubren al nivel menos complejo. Los fenómenos más simples están contenidos como fenómenos condicionantes de niveles más complejos.<sup>28</sup>

28 Latorre Estrada, Emilio, *Teoría General de Sistemas. Aplicada a la Solución Integral de Problemas*, Universidad del Valle, Ed. Universidad del Valle, Colombia, 1996, p. 4.

## 4. Principios isomorfos de los sistemas

La presencia de principios similares entre los fenómenos en diferentes áreas del conocimiento fué para Von Bertalanffy una de las motivaciones más importantes para abocarse al estudio de la TGS, aportando algunas ideas al respecto. A continuación se muestra la definición de los principales principios isomorfos utilizados en la investigación social:

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*<sup>29</sup> el término isomorfo se deriva de las palabras “*iso*” que significa igual y “*morphé*” forma, el cual se puede definir como aquellos elementos que tienen igual forma o estructura; este principio se aplica indistintamente en las diferentes ciencias sociales y naturales.

La lógica lo define como la igualdad de estructura que se aplica especialmente a la realidad y su representación, es decir, al mundo y al lenguaje en general, afirmando que entre ellos existe una correspondencia biunívoca de elementos a la par que es idéntica la relación que media entre estos.

La matemática, a su vez lo define como la correspondencia biunívoca entre dos conjuntos A y B. Los sistemas matemáticos son isomorfos uno respecto del otro cuando se establece una correspondencia biunívoca entre los elementos de ambos, y cuando toda relación definida entre los elementos de uno se cumple entre los elementos del otro.

Dos sistemas son conceptualmente isomorfos uno respecto al otro si ambos pueden representarse por medio del mismo modelo matemático. El isomorfismo matemático es una poderosa herramienta para integrar teorías relativas a realidades, lo cual permite satisfacer el propósito integrador de la TGS.

### 4.1. Principio de Le Châtelier<sup>30</sup>

Cuando se realiza un cambio en las condiciones de un sistema en equilibrio, éste tiende a desplazarse de tal forma que compensa la variación producida. También se puede decir que cuando un sistema que se encuentra en equilibrio dinámico es perturbado por una variación de presión, temperatura, volumen o cantidad de los componentes, el sistema pierde su estado de equilibrio; sin embargo, él mismo se desplaza de tal forma que minimiza el efecto de dicha perturbación hasta alcanzar de nuevo el estado de equilibrio. Este principio puede ser utilizado en medicina:

.....  
29 *Diccionario de la Real Academia Española*, “*Isomorfo*” disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=isomorfo>, consultado el día 20 de noviembre de 2012.

30 *Cfr.*, Velásquez Márquez, Alfredo, “*Principio de Le Châtelier*”, disponible en: [http://lema.rae.es/doordinaciones-Academicas/FisicaQuimica/Quimica/articulos/a\\_chatelier.pdf](http://lema.rae.es/doordinaciones-Academicas/FisicaQuimica/Quimica/articulos/a_chatelier.pdf), consultado el día 20 de noviembre de 2012.

cuando el cuerpo humano es atacado por agentes externos como bacterias o virus se defiende mediante anticuerpos para restablecer el equilibrio; en economía: cuando un producto escasea y su demanda se incrementa, el mercado se encarga de equilibrarlo por medio de la producción interna o importación.

#### **4.2. Ley de la polaridad<sup>31</sup>**

Esta ley establece que todo es dual, que existen dos polos: el positivo y el negativo, esto es un par de opuestos, “los semejantes y los antagónicos”, donde los opuestos son idénticos en su naturaleza pero diferentes en grado. Esta ley suele ser aplicada en física, el calor y el frío; la geografía, el Norte y el Sur; la electricidad, positivo y negativo; y en la TGS, la entropía y la neguentropía.

#### **4.3. Ley de la oferta y la demanda**

Esta ley se utiliza con frecuencia en el mercado de productos y servicios, se le conoce como “ley económica”, la cual determina el precio en que se equilibra el volumen de la oferta y la demanda de un producto o de un servicio. Este principio se aplica en economía para determinar el comportamiento del mercado en general; en administración para evaluar el comportamiento de ciertos productos o servicios del mercado con respecto a la actividad a la que se dedica la organización, y en contabilidad para determinar los precios adecuados de los productos, los costos de insumos y estimativos a largo plazo.

#### **4.4. Principio de la causalidad**

Principio filosófico según el cual todo hecho tiene una causa, de modo que las mismas causas en las mismas condiciones producen los mismos efectos. Puede ser aplicado a la física si se conoce con precisión la posición y la velocidad de un punto material en un momento determinado, teniendo en cuenta las fuerzas que actúan sobre él, se puede calcular el movimiento del mismo; y en la epistemología, el cerebro recibe señales captadas por los sentidos y consecuentemente manda impulsos al cuerpo en forma de respuestas.

#### **4.5. Interdisciplinariedad**

El *Diccionario de la Real Academia Española*, señala que la voz interdisciplinariedad hace referencia a: “Dicho de un estudio o de otra actividad:

<sup>31</sup> *Vid.*, Creando tu vida Ideal “*Ley de la Polaridad*”, disponible en: <http://creandotuvidaideal.com/blog/ley-de-polaridad/>, consultado el día 20 de noviembre de 2012.

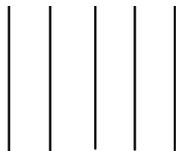
Que se realiza con la cooperación de varias disciplinas”.<sup>32</sup> Según Von Bertalanffy en la ciencia moderna hay una especialización creciente de los conocimientos, una inmensa cantidad de datos, complejidad de técnicas y estructuras teóricas en cada campo. Lo anterior ha generado la división de la ciencia en innumerables disciplinas y los especialistas en cada área están en universos privados y no comparten información con otros, motivo por el cual es importante estudiar no sólo las partes y los procesos aislados de un sistema sino también resolver los problemas encontrados en el mismo como resultado de la interacción dinámica de sus partes, que hace diferente el comportamiento de éstas cuando se estudian aisladas o cuando se consideran dentro del todo.

A continuación se enlista una relación del concepto de interdisciplinariedad más utilizados y algunas de sus diversas formas:

- ✓ Acción entre disciplinas científicas.
- ✓ Articulación de las ciencias o disciplinas particulares, y de los diversos círculos epistemológicos o sectores de afinidad disciplinaria, para el estudio de problemas complejos con el objetivo de producir mejores soluciones más integradas, de manera que se combata la yuxtaposición de puntos de vista.
- ✓ Corresponde a la formación general y liberal del hombre, y del adecuado estudio y solución de problemas.
- ✓ Anhelo de cosmovisión cohesionada de las ciencias y de las actividades humanas.
- ✓ Forma de retorno a la unidad, articulación del conocimiento y síntesis.

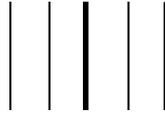
La interdisciplinariedad es necesaria para solucionar los problemas actuales del hombre, la sociedad, la ciencia y la naturaleza; según Borrero hay varias modalidades de interdisciplinariedad:

Multidisciplinariedad, interdisciplinariedad paralela o interdisciplinariedad heterogénea. Ésta se presenta cuando diversas disciplinas del conocimiento sin articularse y carentes de relación se yuxtaponen. La cual se puede representar según el siguiente esquema:

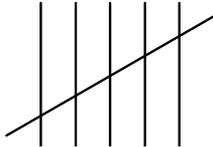


.....  
<sup>32</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, “*Interdisciplinariedad*”, disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>, consultado el día 10 de febrero de 2013.

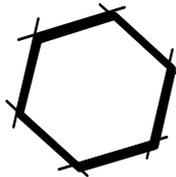
Pluridisciplinariedad. Es en cierta manera un modo de multidisciplinariedad, dada la yuxtaposición “no articulación” de disciplinas. Sólo que en este caso una de ellas destaca sobre las demás, por lo cual a éstas se les resta la importancia debida:



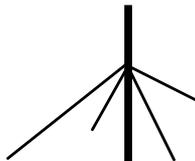
Transdisciplinariedad. Ocurre cuando varias disciplinas interactúan mediante la adopción de alguna o algunas disciplinas o de otros recursos como las lenguas, que operan como nexos analíticos:



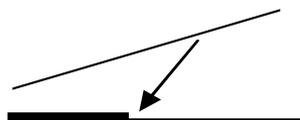
Interdisciplinariedad compuesta. Es la colaboración restringida que no limita en nada la acción virtual y plena de cada disciplina; cada una aporta cuantitativamente lo que de ella se exige, sin pretensiones de liderazgo exclusivista por parte de ninguna y sin ambiciones:



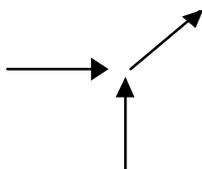
Interdisciplinariedad auxiliar o metodológica. Sucede cuando una disciplina adopta o se apoya en el método de otra, o utiliza para su propio desarrollo los hallazgos efectuados por otras disciplinas:



Interdisciplinariedad suplementaria. Busca la integración teórica de dos o más objetos formales unidisciplinarios. Se da así la fecundación de disciplinas que participan del mismo objeto material, pero sin llegar a fundirse en una sola:



Interdisciplinariedad isomórfica. Procede de la integración de dos o más disciplinas poseedoras de idéntica integración teórica y de tal acercamiento de métodos que termina por su unión íntima, produciendo una nueva disciplina autónoma.



## 5. Propiedades básicas de los sistemas

### 5.1. Elemento

Es la parte integrante de un conjunto o la porción de un todo; también se puede hacer referencia utilizando los términos parte u órgano, eso depende del tipo de sistema que se esté evaluando.

De los elementos de un sistema se puede decir que:

- ✓ Tienen características homogéneas que afectan o se ven expresadas en la estructura total del sistema. A su vez éstas influyen en los elementos. Esta particularidad se da en la medida en que el elemento está relacionado con otros.
- ✓ Depende del analista determinar con qué detalle y qué elementos considerar en el momento en el cual se evalúa un sistema.
- ✓ Un elemento puede considerarse como un sistema, cuando éste forma parte de otro más grande, en este caso se denomina subsistema.

## 5.2. Relación

Este término hace referencia a la situación que se da entre dos cosas, ideas o hechos cuando por alguna circunstancia están unidas de manera real o imaginaria, para referirse a lo anterior también utilizamos otros términos entre los que destacan: unión, conexión, interacción o enlace.

Los siguientes son ejemplos de relaciones:

- ✓ Una Ley. La cual está formada por varios artículos.
- ✓ Enlace químico. Los diferentes átomos que componen una molécula se unen por medio de enlaces químicos.
- ✓ Palabras de enlace en un mapa conceptual. Palabras que sirven para unir los conceptos y señalar el tipo de relación que existe entre ambos.
- ✓ Cableado. Los diferentes elementos de una computadora se conectan a través de cables.

En el libro *Introducción al Pensamiento Sistémico* de O'Connor y McDermott, se hace referencia a las relaciones entre las partes de un sistema y como su influencia mutua es más importante que la cantidad de partes o el tamaño de las mismas. Al igual que los sistemas, las relaciones pueden ser simples o complejas.

Hay dos formas en las cuales se puede considerar que un sistema es complejo:

- ✓ *Complejidad de detalle.* El sistema está integrado por varias partes y por consecuencia existen varias relaciones. En este caso se busca alguna forma de simplificar, agrupando y organizando este tipo de sistemas, en el cual solo hay un lugar para cada pieza.
- ✓ *Complejidad dinámica.* Los elementos se relacionan unos con otros, cada parte puede adquirir diferentes estados, de modo que unas cuantas partes pueden combinarse con miles de formas diferentes. Las nuevas conexiones entre las partes de un sistema aumentan la complejidad, al agregar una pieza se crean nuevas conexiones, entonces el número de conexiones no aumenta de manera proporcional sino exponencial.

Un sistema complejo es aquel que contiene varios elementos o subsistemas, los cuales pueden cambiar a diferentes estados e interactuar unos con otros.

Se plantea la importancia de que las relaciones entre las partes de un sistema puedan determinar su funcionamiento, de modo que cada parte influye en el comportamiento del conjunto. Las partes de un sistema son dependientes entre sí y mantienen una interacción recíproca.

A partir de las relaciones entre los elementos se generan propiedades que la totalidad no tendría de no existir tales relaciones:

- ✓ **Estabilidad.** Depende de la cantidad, tamaño y diversidad de subsistemas que abarque el sistema, y el tipo y grado de conectividad que exista entre ellos. Muchos sistemas complejos son particularmente estables, y por tanto resistentes al cambio. No puede haber estabilidad sin resistencia.
- ✓ **Efecto de palanca.** Corresponde a la posibilidad de cambiar repentinamente un sistema si se emprenden las acciones apropiadas. El cambio que se necesita o requiere resulta sorprendentemente fácil si se identifican las conexiones apropiadas. El efecto de palanca se logra al determinar dónde intervenir para obtener un gran resultado con un pequeño esfuerzo, en lugar de malgastar energía, en tirar o empujar directamente, es necesario observar las conexiones que sujetan la parte que se quiere mover. El efecto de palanca se logra porque hay algunas partes y relaciones que son más importantes que otras y ejercen un mayor grado de control en el sistema.
- ✓ **Efecto secundario.** Consecuencia no esperada de la conectividad de las piezas de un sistema.

El conocimiento de las relaciones en un sistema puede ser utilizado para producir cambios en el mismo a partir de la propagación de la influencia que puede producirse en él. Si se conoce el sistema se pueden predecir los efectos, es posible modificarlo para obtener efectos positivos y reducir en lo posible los negativos.

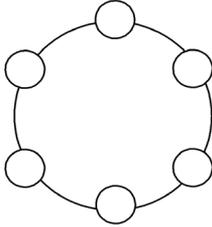
Al hablar de las relaciones en un sistema, surge el concepto de estructura, ya que corresponde con la forma de las relaciones que mantienen los elementos del conjunto; la estructura es un componente que es permanente o cambia lenta u ocasionalmente. Se diferencia del concepto de proceso ya que éste tiene que ver con elementos en cambio continuo.

A continuación se analizan los diferentes tipos de estructuras, las cuales pueden estar presentes en los sistemas. Es posible encontrarlas combinadas en la medida que el sistema sea más complejo.

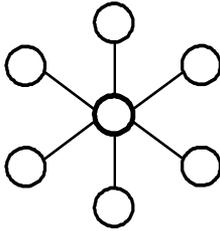
**Lineal.** Los elementos se encuentran uno después del otro. Para referirse a esta estructura se pueden utilizar los términos cadena o secuencia, como ejemplo de este tipo de estructura se pueden mencionar las filas en los bancos y procesos de producción en cadena.



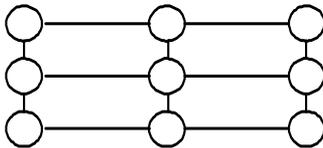
**Circular.** Los elementos se encuentran uno después del otro, pero no existe un principio o fin de la secuencia. De acuerdo con su uso se pueden utilizar los términos ciclo o anillo, como ejemplo de este tipo de estructura se encuentran las redes de computadores en anillos y los ciclos de retroalimentación.



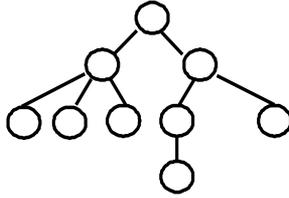
**Centralizada.** Los elementos se encuentran unidos a uno que se denomina el central, ejemplo las redes en estrella o los gobiernos centralizados.



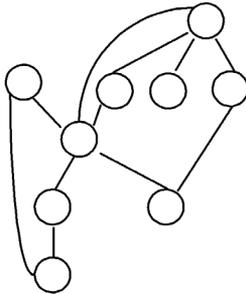
**Matricial.** Los elementos se disponen en filas y columnas; se asocia a la idea de tener varias estructuras lineales unidas, las estructuras matriciales se pueden encontrar en tipos de datos computacionales y empresas que se organizan por proyectos.



**Jerárquica.** Los elementos mantienen una relación de dependencia entre ellos, hay elementos en niveles superiores y elementos en niveles inferiores, ejemplo las estructuras jerárquicas en organigramas de organizaciones o mapas conceptuales.



**Descentralizada.** A diferencia de las estructuras anteriores no existen secuencias, elementos centrales o dependencia entre los elementos. Es conocida también como estructura en red. Ejemplo: internet y sistema vial de una ciudad.



### 5.3. Objetivo

A los objetivos se le conoce también con el nombre de: propósitos, finalidades, logros, misiones, visiones o metas; la denominación depende del alcance de los mismos y/o del momento en el tiempo para el cual son definidos.

Los objetivos determinan el funcionamiento del sistema, para lograrlos debe tenerse en cuenta los elementos, las relaciones, los insumos y los productos, los cuales deberán estar coordinados, para lograr el fin establecido.

El enfoque de sistemas y la aplicación de los procesos que plantea dependen de la definición de los objetivos, para luego identificar la mejor

manera de lograrlos de forma que todos los aspectos involucrados se den de modo óptimo. Los objetivos permiten cohesionar todos los aspectos relacionados con el sistema.

Van Gigch,<sup>33</sup> señala que los objetivos tienen múltiples facetas y cambian continuamente en el contexto del sistema dinámico de las organizaciones, cuya razón de ser es el servicio de esos objetivos, los objetivos iniciales cambian a objetivos adquiridos y el objetivo organizacional se vuelve el servidor de la organización. Para Churchman,<sup>34</sup> los objetivos permiten medir la forma del comportamiento del sistema de manera total. Otros autores consideran que estos corresponden a la declaración de principios por los cuales se debe regir el sistema.

Según Churchman,<sup>35</sup> existe una falacia común al establecer objetivos, ya que se pone énfasis en lo evidente o lo obvio; pero no se determinan objetivos verdaderos y operacionales que puedan ser medidos, y con la medición se pueda determinar la calidad del comportamiento del sistema o su operación.

Por su parte Latorre<sup>36</sup> sugiere la definición de indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos de un sistema, además establece que: “El conocimiento debe coincidir con el objetivo de estudio tal cual; igualmente, para que el conocimiento sea objetivo es necesario que pueda ser verificado por otros. La ciencia encuentra, sobre todo en las ciencias sociales, muchos obstáculos para lograr esta objetividad”. También se utiliza el concepto de meta para estimar el impacto de las acciones que buscan cumplir con un objetivo y determinar la duración de las mismas en el tiempo. Los objetivos se miden sobre los flujos de salida del sistema.

Antes de terminar, vale la pena anotar que la definición de objetivos reales de un sistema debe tener en cuenta las restricciones de las condiciones bajo las cuales debe operar el mismo (ambiente).

Algunos ejemplos de objetivos son:

- ✓ Un poema de amor. El cual tiene como objetivo enamorar a una mujer o a un hombre, y suscitar diferentes emociones en la persona que lo lee.
- ✓ Un mapa conceptual. Tiene como objetivo servir de elemento para hacer resúmenes y esquemas, y como herramienta de negociación de significados en una clase.
- ✓ Una computadora. Puede ser utilizada para procesar información, como elemento de comunicación entre las personas, y como herramienta de enseñanza.

33 Van Gigch, John P., *op. cit.*, p. 120.

34 West Churchman, Charles, *El Enfoque de Sistemas*, Ed. Diana, México, 2010, p. 36.

35 *Ídem*.

36 Latorre Estrada, Emilio, *op. cit.*, p. 147.

## 5.4. Propiedades emergentes

O'Connor y McDermott,<sup>37</sup> hacen especial referencia al concepto de propiedad emergente; señalan que si un sistema funciona como un todo, entonces tiene propiedades distintas a las de las partes que lo componen y que “emergen” de él cuando está en acción. Estas propiedades no se encuentran si el sistema se divide en sus componentes y se analiza cada uno de ellos por separado.

Las propiedades emergentes son consideradas como características impredecibles y sorprendentes, al igual que únicas y propias de cada sistema, una de las ventajas de las propiedades emergentes es que no hace falta comprender el sistema para beneficiarse de ellas.

El concepto de propiedad emergente está relacionado con la idea de niveles de complejidad en los sistemas; las propiedades emergentes son el resultado de la aplicación de restricciones (pérdida de grados de libertad) a los elementos de un nivel inferior, de manera que se establezca la conexión con el nivel siguiente de complejidad en el sistema.

Ejemplos de sistemas y propiedades emergentes asociadas:

*Tabla número 4  
Propiedades emergentes*

<i>SISTEMA</i>	<i>PROPIEDAD EMERGENTE</i>
<i>Río</i>	<i>Remolino</i>
<i>Sistema Auditivo</i>	<i>Audición en estéreo</i>
<i>Sistema Visual</i>	<i>Visión tridimensional</i>
<i>Cerebro</i>	<i>Conciencia</i>
<i>Computador</i>	<i>Errores informáticos</i>
<i>Sociedad</i>	<i>Cultura</i>
<i>Equipo de básquet ball</i>	<i>Espíritu de equipo</i>

### 5.4.1. Sinergia

La palabra Sinergia se deriva del griego “syn” que significa con y “ergos” trabajo, el *Diccionario de la Real Academia Española* lo define como: “Acción de dos a mas causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos”.<sup>38</sup> La sinergia existe en un sistema cuando la suma de las partes es diferente del todo, es decir, el estudio de una de las partes de manera aislada no puede explicar o predecir la conducta de la totalidad. En otros términos se expresaría así:  $2 + 2 = 5$

37 O'Connor y McDermott, *op. cit.*, p. 324.

38 *Diccionario de la Real Academia Española*, “sinergia”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=sinergia>, consultado el día 14 de marzo de 2013.

Se le conoce también como la propiedad por la cual la capacidad de actuación de un sistema es superior a la de sus componentes sumados individualmente. Para que se dé la sinergia, debe existir una organización y una configuración tal que se pueda detectar la ubicación y relación particular entre las partes.

Johansen<sup>39</sup> atribuye la existencia de la sinergia a la presencia de relaciones e interacciones entre las partes, lo que se denomina relaciones causales. Éstas representan una relación causa–efecto entre los elementos de un sistema, la relación causal positiva (+) indica que un cambio producido en un elemento genera una influencia en el mismo sentido en los otros elementos con los cuales está conectado; la negativa (-), muestra que el cambio se da en sentido contrario.

### 5.4.2. Entropía

La palabra entropía se deriva del griego “*entropé*” significa transformación o vuelta, es utilizada en varios sentidos figurados, el *Diccionario de la Real Academia Española* la define como: “Medida de la incertidumbre existente ante un conjunto de mensajes, de los cuales se va a recibir uno solo”,<sup>40</sup> también se puede decir que es un proceso mediante el cual un sistema tiende a consumirse, desorganizarse y morir. Se basa en la segunda ley de la termodinámica que plantea que la pérdida de energía en los sistemas aislados los lleva a la degradación, degeneración, desintegración y desaparición.

Para la TGS la entropía se debe a la pérdida de información del sistema, lo cual provoca la ausencia de integración y comunicación entre las partes, la entropía ejerce principalmente su acción en sistemas cerrados y aislados, sin embargo, también afecta a los sistemas abiertos; éstos últimos tienen la capacidad de combatirla a partir de la importación y exportación de flujos del medio ambiente, este proceso genera la “*Neguentropía*” (entropía negativa). La neguentropía surge a partir de la necesidad del sistema de abrirse al ambiente y reabastecerse de energía e información (que ha perdido debido a la ejecución de sus procesos) que le permitan volver a su estado anterior (estructura y funcionamiento), para mantenerlo y sobrevivir.

### 5.4.3. Homeostasis

Término procedente de las palabras griegas “*homeos*” que significa semejante y “*statis*” situación. Para Cannon<sup>41</sup> a quien se le atribuye el término,

39 Johansen Berrtoglio, Oscar, *Introducción a la Teoría General de Sistemas*, Ed. Limusa, México, 2010, p. 36.

40 *Diccionario de la Real Academia Española*, “*Sinercia*”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=sinercia>, consultado el día 14 de marzo de 2013.

41 Citado por: Johansen Berrtoglio, Oscar, *Anatomía de la Empresa: una Teoría General de la Organización*, Ed. Limusa, México, 2004, p. 78.

la homeostasis es el ensamble de regulaciones orgánicas que actúan para mantener los estados estables de los organismos. Van Gigch<sup>42</sup> agrega que la permanencia de estos puede mantenerse solamente a través de retroalimentación negativa, que actúa para reintegrar al sistema dentro de los límites iniciales.

En otras palabras, la homeostasis es la capacidad de los sistemas de mantener sus variables dentro de ciertos límites frente a los estímulos cambiantes externos que ejerce sobre ellos el medio ambiente, y que los forzan a adoptar valores fuera de los límites de la normalidad. Es la tendencia del sistema a mantener un equilibrio interno y dinámico mediante la autorregulación o el autocontrol (utiliza dispositivos de retroalimentación). Es un proceso continuo de desintegración y reconstitución en el cual el sistema utiliza sus recursos para anular el efecto de cualquier factor extraño que amenace su equilibrio.

## 6. Clasificación de los sistemas

La clasificación de un sistema al igual que el análisis de los componentes que lo integran es un proceso subjetivo; depende del individuo que lo realiza, del objetivo que persigue y de las circunstancias particulares en las cuales se desarrolla. En este apartado se describen las principales clasificaciones que a nuestro juicio son las que más se usan en la investigación social.

Van Gigch, señala que la principal clasificación de los sistemas es en razón del origen, es decir, en vivientes o no vivientes. “Los sistemas vivientes están dotados de funciones biológicas como son el nacimiento, la muerte y la reproducción”,<sup>43</sup> Compartimos esta propuesta, ya que independientemente de la estructura y funcionamiento de cualquier sistema estos son vivos o inertes.

### 6.1. Por su origen

Cualquier estudio que se realice con respecto de la estructura y funcionamiento de un sistema, obligatoriamente tendrán que partir de esta clasificación, ya que los sistemas o bien son naturales o artificiales, razón por la cual en este apartado trataremos de dar una explicación exhaustiva respecto de esta clasificación.

- ✓ *Sistemas naturales.* Son aquellos en los cuales no interviene la mano del hombre como creador del sistema. Sistema circulatorio, respiratorio, etcétera.

.....  
42 Van Gigch, Jhon P., *op. cit.*, p. 27.

43 *Ibidem*, p. 52.

- ✓ *Sistemas artificiales.* Son aquellos en los cuales interviene el hombre como ente creador del sistema. Sistema jurídico, tributario, educativo, monetario, religioso, etcétera.

Antes de entrar al estudio detallado, lo primero que debemos hacer es analizar el significado de la siguiente pregunta: ¿Qué es un sistema natural? Es un conjunto de elementos provenientes de la naturaleza para su integración no interviene la mano del hombre, el sistema solar es un ejemplo de este tipo de sistemas; también se puede definir como un conjunto sistémico basado en una o varias interpretaciones de carácter cognitivo. Interpretaciones que pueden o no estar delimitadas por una ciencia en su “universo causal” o contener una o varias expresiones de carácter, geológico, biológico y/o ecológico que expresan lo que entendemos por nuestro entorno natural.

De acuerdo a lo asentado; naturaleza no es únicamente lo que se ve o lo que se mide, es lo que nuestra capacidad cognitiva logra interpretar del ser y estar de la naturaleza como ambiente físico y como entorno que permite la vida.

Hablar de naturaleza es hablar de evolución, al igual que esta, su conceptualización también evoluciona, cambia, se actualiza, no debemos limitarnos a entender por este “ente” que es tan solo el barro a moldear o el lugar donde se originaron las células primitivas, sino el lugar donde surge, se desarrolla y se hace posible la dinámica; evolución/involución constante de la inteligencia humana en sus interpretaciones del entorno en el que existe.

Desde luego la presente definición se amplifica y se profundiza con el término sistema natural, para explicar que la interpretación cognitiva humana es una parte de la expresión del inteligente manifestar natural en su condición cosmológica, es una parte de ese sistema que se pretende interpretar.

Nuestras interpretaciones sobre la naturaleza, pueden tener algunos desaciertos, sin embargo no siempre son erróneas, están más bien limitadas e incompletas. Con la definición de naturaleza como un sistema cosmológico aceptamos que en ella, esta nuestra limitada interpretación actual y también nuestra posible interpretación futura basada en nuevos potenciales de conocimiento/evolución: Existe siempre la posibilidad de interpretarla y conocerla mejor, si se hace posible una interacción armónica entre esa evolución humana y la evolución de la naturaleza en sus condiciones causales.

Un sistema natural posee una lógica integral, funcional y conjunta, de carácter ecológico, el cual tiene como objetivo conformar y equilibrar un sistema de supervivencia natural; un sistema de vida y de evolución funcionando en y con el entorno físico.

La evolución de nuestro planeta como naturaleza, es un proceso que incluye los materiales que constituyen la vida propia y los no biológicos. Dentro de un continuo desarrollo de estructuras y funciones en dirección contraria a lo que denominamos como entropía, se fueron conformando los componentes de un “sistema” que hoy es llamado biosfera. En este largo proceso macroscópico, a partir de los átomos y moléculas elementales, se da el primer salto trascendental, emergente hacia lo que es y significa la condición del ser vivo, su diversificación, sus relaciones de mutualidad y su gradual complejidad, en su evolución, a partir de las unidades celulares, para conformar sus organizaciones, como en los sistemas de información natural conformados para esos fines naturales.

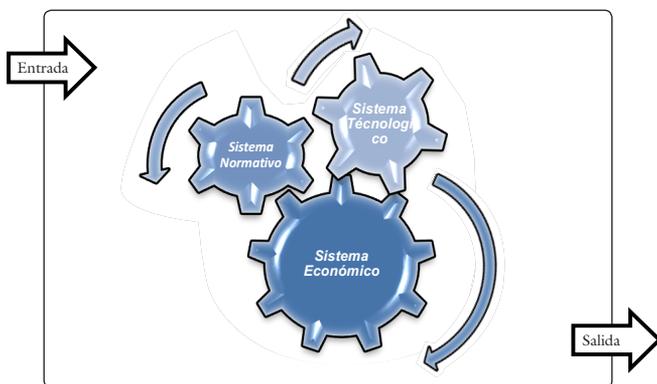
Las relaciones naturales indicadas contienen en su dinámica interior, procesos que han hecho posible la diferenciación entre lo que es la vida y lo que no tiene vida; procesos simples y complejos que dieron lugar a esa diferencia fundamental que permitió alcanzar la gran variedad en los niveles de existencia y la diversidad en la forma natural evolutiva de encontrar estrategias de existencia biológica. La manifestación de la vida y la naturaleza puede ser observada bajo el lente de las siguientes revoluciones biológicas:

- ✓ La existencia de la vida como tal.
- ✓ La existencia de organismos y sistemas.
- ✓ La existencia de una red global de mutualidad y
- ✓ La existencia y el desarrollo de la inteligencia.

Una vez analizado el concepto de sistema natural, entraremos al estudio de lo que significa un sistema artificial para lo cual, al igual que el anterior nos haremos la siguiente pregunta: ¿Qué es un sistema artificial? Es un mecanismo creado por el hombre para satisfacer las necesidades de la colectividad, es una variable dependiente de un sistema social. También se puede considerar como un conjunto de elementos físicos que dan lugar a formas de relaciones humanas, basadas en los objetivos comunes, con intenciones normativas, bajo normas de usos o costumbres, que se convierten en infraestructuras legitimadas, dando lugar a un gigantesco y mecánico contrato social entre individuos, como tal está comprendido básicamente de un conjunto funcional que hace un sistema: normativo, tecnológico y económico.

Se dice que un sistema es artificial cuando comprende por lo menos uno de los subsistemas mencionados anteriormente, el cual se representa de acuerdo al siguiente esquema:

*Figura número 5*  
*Diseño y funcionamiento de un sistema artificial*



Proceso de crecimiento artificial basado en tres sistemas: económico, normativo y técnico, donde el sistema económico establece las directivas y es el regulador del crecimiento del conjunto para conformar un sistema artificial.

Tal y como se asentó los sistemas artificiales son creados por el hombre para dar respuesta a las diferentes interrogantes que se han formulado a través del tiempo de cómo funciona o deben funcionar ciertos fenómenos sociales, sobre todos aquellos que afectan las relaciones de convivencia; a continuación se enlistan algunas definiciones que se han utilizado para explicar algún caso en específico.

- ✓ Es el conjunto de construcciones físicas, que dan lugar a formas de relación social basadas en el uso de objetos con intensión normativa, las cuales se transforman en infraestructuras legitimadas, dando lugar a un aparatoso y mecánico contrato social entre sujetos.
- ✓ Son las relaciones sociales producto de la mistificación del fenómeno, bajo la utilidad económica de los objetos, dando lugar al sentido del “valor” y al sentido del “orden”, la ley, la jerarquía, la creencia, la organización y la conformación de sistemas sociales bajo una valorización mercantil continua que es definida como progreso.
- ✓ En un sentido básico se define como objeto con valor, cualquier elemento físico o construcción mental legitimada, o que adquiere mediante el ingenio, el uso o el orden impuesto o la especulación un valor diferente al del proceso natural de consumo y por ello pasa a adquirir una función intermediaria, mediar, someter o utilizar la motivación humana desde la perspectiva del egoísmo.
- ✓ Se puede decir que todo proceso de desarrollo interpretativo del ser humano, tiene como punto de referencia las ideas y la construcción de los objetos, como herramientas o símbolos, los que se convierten en base a las relaciones humanas establecidas en torno a ellas, a esto se conoce como realismo infraestructural y/o ciencia.

- ✓ Es el proceso continuo, que da lugar a la intensión humana de construir, regular y controlar, permitiendo mejorar y adecuar herramientas, instrumentos y trabajo, pero además; organizar y crea jerarquías en sistemas de sometimiento humano cada vez más complejos y de carácter determinista.
- ✓ Es la legitimidad instituida y convertida en inherente a los objetos con valor económico, como unidades participes y equiparables, y con frecuencia más válidas que las del trabajo natural o biológico del ser humano o de su entorno biosférico: Esto establece algunas formas ideológicas de conducta, normas, aplicaciones y *consecuencias* de largo alcance histórico social.
- ✓ Debido a la gradual complejidad, de la intensión y las conductas incluidas sobre y en torno al objeto construido para un fin cualquiera, el ser humano pasa a ser un simple elemento de un circuito de relaciones intencionales preestablecidas cada vez más compleja, y delimitada. Es decir es un virtual esclavo y se convierte en objeto del crecimiento del aparato normativo, jerárquico e institucional.
- ✓ Se establece como una relación mítica y mistificada, legitimada y funcional entre lo que se llega a definir como sujeto frente a lo que se entiende por objeto, que gradualmente se convierte en un sistema de relaciones autónomo, de crecimiento continuo y generalizado que destruye lo natural y toda posibilidad de evolución real.

Como consecuencia de lo anterior se puede señalar que:

- ✓ Debido al sistema regulador de lo económico, las herramientas, los instrumentos y las maquinas se han convertido en mecanismos de dominio y sometimiento, en especial durante la última parte del actual periodo histórico.
- ✓ Estos artificios abarcan y controlan cada vez mayores espacios geográficos naturales.
- ✓ Se consume una mayor cantidad de material y de energía de alto valor no renovable.
- ✓ La agricultura sigue existiendo, ya que es la base de la supervivencia humana, pero bajo la efectiva explotación de técnicas o de economías que exigen una mayor producción, al mínimo precio y a corto plazo. Lo cual origina la depauperación crónica de las tierras productivas y de nuestro planeta como conjunto ecológico.
- ✓ La dependencia del ser humano respecto a la infraestructura industrial es mayor que la de aquel ser humano que vivía bajo las condiciones de una infraestructura regional agrícola.
- ✓ La infraestructura industrial es a su vez más dependiente de los recursos “estratégicos” que la alimentan, en forma de energía, minerales y especialmente componentes vivos (material biológico, trabajo, inteligencia.) y por ello la confrontación entre un primer mundo y su periferia se hace inevitable.

El regulador del crecimiento de lo artificial, según esta descripción es un sistema artificial, el cual pasa a ser destructivo, no bajo la coerción de los avances tecnológicos, ni siquiera por la efectividad del sistema normativo y de organización, sino nace, madura y crece sin límites bajo la acción propia de todo sistema económico.

El sistema económico es el regulador de los contrastes: pobreza, riqueza; crecimiento, depauperación; globalización de lo artificial frente a lo natural: el mundo económico polariza, no toma en cuenta los puntos de ruptura, la saturación, ni los riesgos globales que bajo su dominio se originan.

El espíritu de Adam Smith, y de aquellos que “aprendieron a comprar y vender en el templo de hombre”, se ha perdido en nuestro planeta, parece haber encendido un fuego inapagable que transforma la diversidad y motiva que todo el poder financiero o económico cada vez más se concentre en una cantidad menor de personas o centros de poder. Este poder, bajo el pretexto de disciplinar, promete bienestar y efectividad al resto del mundo, sin embargo es lo contrario, aumenta la desigualdad de territorios y de los seres humanos, haciendo global la miseria y el riesgo que se cierne sobre la supervivencia de esa humanidad.

## 6.2. Por sus relaciones

Los sistemas utilizados por el hombre, son producto del hombre, se les conoce con el nombre de artificiales; de acuerdo a su contenido se clasifican en simples y complejos. A continuación se describe cada uno de ellos.

- ✓ *Sistema simple.* Es cuando sus partes son perfectamente identificables y unitarios; ejemplo: la célula, la familia, una escuela o facultad de una universidad.
- ✓ *Sistema complejo.* Es un sistema compuesto de varios elementos, los cuales interactúan entre sí, mientras más integrantes y/o interacciones se realicen será más complejo. Es cuando sus partes son susceptibles de conformar otros sistemas y subsistemas. Una Universidad en su conjunto.

Esta clasificación se considera relativa porque dependerá del número de elementos y del grado de relación que exista entre ellos; no es fácil determinar si un sistema es simple o complejo, esto depende de la complejidad que exista en cada uno de ellos, sin embargo lo que nos puede guiar es que entre más elementos y/o interacciones se incorporen, mayor será la complejidad.

En la práctica y con base en límites psicológicos de la percepción y comprensión humana, se puede considerar que un sistema es simple cuando se identifica con facilidad su estructura y funcionamiento.

### 6.3. Por su concepto

- ✓ *Sistemas principales.* Un sistema es principal cuando se le considera como un todo generalizado.
- ✓ *Secundarios.* Son aquellos cuando sus componentes son susceptibles de dividirse en otros subsistemas de inferior jerarquía, hasta llegar al elemento unitario el cual ya no admite división alguna, recibiendo el nombre de “unidad básica del sistema”.

### 6.4. Según la relación con el medio ambiente

- ✓ *Sistemas abiertos.* Son aquellos que interactúan con el medio ambiente que los rodea, intercambiando materia, energía o información; ejemplo: célula, ser humano, perro, familia.
- ✓ *Sistemas cerrados.* Son aquellos que permaneces aislados, es decir no intercambian ningún tipo de información, materia o energía con el medio ambiente. Ejemplo: Universo, reloj desechable, llanta de carro.

Con la finalidad de proporcionar una idea más clara de esta clasificación, a continuación se hace una descripción detallada de cada uno de ellos.

Los sistemas abiertos son aquellos que importan y procesan elementos, energía, materia, información, del medio ambiente, en el cual se desarrollan. Esta una de las principales características de los sistemas vivos. Qué un sistema sea abierto significa que establece intercambios permanentes con el entorno, intercambios que determinan y favorecen su equilibrio, capacidad reproductiva o continuidad, es decir, su viabilidad.

Estos sistemas poseen las siguientes particularidades:

- ✓ Establecen relaciones con el medio que los rodea, lo cual es manifiesto en la sociedad, puesto que está íntimamente ligada a la entidad productora en la recepción documental como en la distribución de la información.
- ✓ Consideran a la comunicación como un factor esencial, esto les permitirá estar al tanto de los sucesos que ocurran en el interior y exterior, proveyendo la información a una gama de usuarios, estableciéndose así una comunicación continua.
- ✓ Tienden al equilibrio dinámico; al efectuar una recepción de material, realizan las operaciones de modo tal que lo substancial se pueda proyectar al medio social que los rodea, logrando superar el estatismo del concepto tradicional que se tenía de ellos.
- ✓ Los sistemas abiertos, crecen, decrecen y se autodestruyen; crecen cuando los insumos exceden a la estructura interna. Cuando los ingresos son menores, decrece. Si las estructuras no son capaces de modificarse de acuerdo con los índices de crecimiento y decre-

cimiento, el sistema se autodestruye, se convierte en un elemento estanco, obsoleto para cumplir los fines a los que está destinado.

- ✓ Los sistemas abiertos son autorregulables y selectivos, en razón de las necesidades de crecimiento o decrecimiento, la estructura puede ser regulable utilizando inclusive la selección de elementos como medio para cubrir las deficiencias estructurales.

Los sistemas cerrados son lo opuesto, no establecen relaciones con el medio, si bien son autorregulables, no son selectivos porque no tienen los elementos susceptibles de selección. Al no tener un equilibrio en cuanto a ingreso y egreso de los materiales, tiende a transmutarse, y necesariamente están destinados a cumplir un fin prefijado; se considera que un sistema es cerrado cuando no existe interacción con el medio, es decir, ningún elemento entra y ninguno sale. Estos alcanzan su estado máximo de equilibrio al igualarse con el medio “entropía, equilibrio”. En ocasiones el término sistema cerrado es también aplicado a sistemas que se comportan de una manera fija, rítmica o sin variaciones, como sería el caso de los circuitos cerrados.

Al hablar de sistemas, nos referimos a la estructura y actividades, motivo por el cual se hace necesario conceptualizarlos en estos términos.

- ✓ *La estructura de un sistema.* Como dimensión organizativa; está constituida por elementos o componentes esenciales que internamente cumplen una interrelación de modo que no existan elementos o componentes superficiales.
- ✓ *La conducta de un sistema.* Como dimensión de funcionamiento, está conformando por el conjunto de actividades producidas dentro del sistema para relacionar y mantener la dimensión estructural, para lograr los estados de receptibilidad y comunicación del medio.

En los párrafos anteriores se hace mención de la organización, como un elemento orgánico dentro de una organización mayor, lo cual forma una estructura de carácter administrativo.

## 6.5. Por su actuación en el tiempo

- ✓ *Sistemas estáticos.* Sistema que no cambia en el tiempo, ejemplo: Piedra, vaso de plástico.
- ✓ *Sistemas dinámicos.* Sistema que cambia en el tiempo, ejemplo: Universo, átomo, la tierra, hongo.

## 6.6. Por su evolución

- ✓ *Individual.* Adjetivo perteneciente o relativo al individuo, es cuando el beneficio será para una sola persona.

- ✓ *Social*. Del latín *sociālis*, y significa que el producto será beneficio de la sociedad.
- ✓ *Ecológico*. Adjetivo perteneciente o relativo a la ecología.

## 7. Elementos de los Sistemas

En los apartados anteriores se definió con detalle el concepto general de sistema, el cual consiste en un conjunto de elementos interrelacionados, con un objetivo común. Para su adecuado funcionamiento se requiere de un proceso específico, sobre todo en aquellos sistemas conocidos como abiertos, los cuales necesitan de elementos procedentes del medio donde interactúan.

Un sistema se identifica por los integrantes que lo componen, los cuales son constantes y se diferencian por sus propiedades, los elementos principales de un sistema son:

- ✓ Entrada o insumos.
- ✓ Procesamiento o transformador.
- ✓ Salida o resultado o producto.
- ✓ Retroalimentación o retroinformación.
- ✓ Ambiente.

### 7.1. Entrada o insumo

Es la fuerza de partida, provee el material o la energía que el sistema requiere para su funcionamiento, a través de la entrada, el sistema importa los insumos necesarios del medio ambiente transformándolos en salidas. Las entradas pueden estar constituidas por uno o más de los siguientes elementos:

- ✓ *Información*. Es todo aquello que reduce la incertidumbre con respecto a alguna cosa: Cuanto mayor sea la información, tanto menor será la incertidumbre. La información proporciona orientación, instrucción y conocimiento con respecto a algo, permitiendo planear y programar el comportamiento o funcionamiento del sistema.
- ✓ *Energía*. Se utiliza para mover y dinamizar el sistema, haciéndolo funcionar.
- ✓ *Materiales*. Son los recursos a ser utilizados por el sistema como medios para producir las salidas (productos o servicios). Los materiales son llamados operacionales cuando son utilizados para transformar o convertir a otros recursos (maquinas, equipos, instalaciones, herramientas, instrucciones, utensilios) son llamados productivos (o materia prima) cuando se transforman o convierten en salidas, esto es, en productos o servicios.

## 7.2. Salida o producto

Es el resultado de la transformación de las entradas o insumos. Los resultados de un proceso son las salidas, estas deben ser congruentes (coherentes) con el objetivo del sistema. Los resultados son finales (concluyentes), mientras que los resultados de los subsistemas son intermedios.

## 7.3. Procesamiento o procesador

Es el desarrollo que produce cambios, es el mecanismo de conversión de las entradas en salidas o resultados. El procesador caracteriza la acción de los sistemas y se define por la totalidad de los elementos (tanto elementos como relaciones) empeñados en la producción de resultados. El procesador es generalmente representado por la caja negra; en ella entran los insumos y de ella salen cosas diferentes, que son los productos.

## 7.4. Retroalimentación o retroinformación

Conocido también con el nombre de alimentación de retorno, es un mecanismo mediante el cual una parte de la energía de salida de un sistema o de una máquina retorna a la entrada. La retroacción es básicamente un sistema de comunicación de retorno proporcionado por la salida del sistema a la entrada, en el sentido de alterarla de alguna manera, las principales funciones de la retroalimentación son:

- ✓ Controlar la salida enviando mensajes generados después de la salida al regulador de entrada.
- ✓ Mantener un estado relativamente estable de operaciones del sistema cuando se enfrenta con variables externas que pueden ocasionar su fluctuación.
- ✓ A causa de esto, aumentar la probabilidad de que el sistema sobreviva frente a las presiones externas.

Como la retroalimentación es básicamente una acción por la cual el efecto (salida) repercute sobre la causa (entrada), sea incentivándola o inhibiéndola, podemos identificar entonces dos tipos de retroalimentación: la positiva y la negativa.

- ✓ **Retroalimentación positiva.** Es la acción estimuladora de la salida que actúa sobre la entrada del sistema. En la retroalimentación positiva, la señal de salida amplifica y refuerza la señal de entrada.
- ✓ **Retroalimentación negativa.** Es la acción que frena e inhibe la salida, y que actúa sobre la entrada del sistema. En la retroalimentación negativa la señal de salida disminuye e inhibe la señal de entrada.

La retroalimentación impone correcciones en el sistema, en el sentido de que adecua sus entradas y salidas y reduce los desvíos o discrepancias.

## **7.5. Medio ambiente**

Es el medio externo en el cual se desarrolla un sistema. Un sistema abierto recibe entradas del entorno, los procesa y efectúa salidas nuevamente al ambiente, de tal manera que existe entre ambos (sistema y ambiente) una constante interacción. El sistema y el medios se encuentran, interrelacionados e interdependientes. El sistema recibe influencias del ambiente a través de la entrada y efectúa influencias sobre el medio a través de la salida. Sin embargo, a medida que ocurren estas influencias, la propia influencia del sistema sobre el ambiente retorna al sistema a través de la retroalimentación. Para que el sistema sea viable y sobreviva, debe adaptarse al ambiente a través de una constante interacción.

## **8. Teoría de sistemas autorreferenciales de Niklas Luhmann**

### **8.1. Introducción**

El presente apartado se desarrolló con apego al esquema de la teoría sistémica autorreferencial de Niklas Luhmann, la elección de dicha corriente se realizó con la finalidad de analizar el funcionamiento integral del sistema federal mexicano y determinar si la distribución de las facultades tributarias cumple con los lineamientos establecidos en dicho sistema, es decir, si cada uno de los integrantes poseen las potestades suficientes para el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución General de la República asigna a su cargo, además de garantizar el adecuado desarrollo y subsistencia; esto se desarrolla con la finalidad de encontrar la manera de incrementar los recursos económicos en favor del municipio; sabido es que éste nivel de gobierno es el que menos recursos económicos recibe y sin embargo es la instancia gubernamental más cercana a la población, razón por la cual éste es el que atiende en primer lugar los diversos problemas que aquejan a la sociedad en general.

En este sentido es indispensable analizar los antecedentes y la evolución de las diversas posturas de la teoría general de sistemas ya que la variante de Luhmann deviene de otras posturas teóricas similares, con la salvedad de que la luhmanniana presenta como particularidad la aplicación para estudios sociales.

Indisolublemente la teoría de Niklas Luhmann está asociada al desarrollo de un subsegmento del pensamiento sistémico el cual tiene como

finalidad desarrollar una teoría acorde con la sociedad moderna que explique sus complejidades y diferenciación intrínseca desde su interior. Ésta representa un esfuerzo para la elaboración de una teoría comprensiva de máxima extensión que sea capaz de abarcar el campo de los sistemas sociales, con una mayor amplitud que aquellos sistemas referidos a las organizaciones intermedias. Dichos rasgos son, en consecuencia, lo que diferencian al pensamiento de Luhmann del resto de los teóricos de la teoría sistémica en su conjunto.

El estado del arte básico de Niklas Luhmann es la teoría de sistemas. El autor parte de una crítica al método estructural-funcionalismo de Parsons, pues considera que el concepto de función utilizado se encuentra restringido a un particular tipo de funciones. Estima, además, que con el estructural-funcionalismo no se utilizan con profundidad las diversas posibilidades del análisis funcional.

Niklas Luhmann en la introducción del libro *Sociedad y Sistema* hace mención que en la ambición de una teoría se pueden observar cinco presupuestos, los cuales por su importancia se transcriben a continuación:

1. Luhmann pretende que su teoría tenga un alcance general y que ésta pueda aplicarse a diferentes áreas del conocimiento. La generalidad de la teoría es un compromiso constante, y hace que sus planteamientos no queden reducidos a determinados ámbitos particulares sino que mantenga siempre una tendencia a la generalidad. Dicha exigencia convierte a esta teoría en un verdadero artificio de generación de problemas que deben ser recogidos en su raíz general por la teoría. Más aún, una teoría será tan eficaz como elevada sea su potencia para generar problemas nuevos. Así puede entenderse que, desde esta ambición teórica, Luhmann se plantee un análisis en ámbitos tan diferentes como la política, el derecho, la realidad, la economía, etcétera.
2. La teoría de Luhmann asume conscientemente las exigencias de la multidisciplinariedad. Su obra está diseñada por aportaciones procedentes de la cibernética, la neurociencia, la teoría de sistema, etcétera. El concepto de interdisciplinariedad que asume se identifica por dos importantes elementos: una atención constante a todo aquello novedoso que se produzca en el ámbito de las denominadas “ciencias puntas” y el deseo constante de realizar la “importación teórica” que permita obtener una ganancia para la fuerza explicativa de la propia teoría. En este sentido Luhmann no tiene inconveniente en involucrarse en todo aquello que le interesa, en los diferentes ámbitos de la sociología y en elaborar una teoría que se aparta, en muchas ocasiones, de los cánones admitidos por la propia sociología académica.
3. Señala la importancia de realizar una segunda lectura de la Ilustración, de plantear una “ilustración de la Ilustración”, que permita plantear nuevas bases de análisis y avive la urgencia de

encontrar nuevos conceptos. Para ello se encuentra, como parece obvio, una crítica a muchas de las categorías del pensamiento y de la sociología clásica europea, crítica que se ha recibido con verdadero escepticismo y que convierte a Luhmann en el defensor de la urgencia de pensar de un modo radicalmente nuevo, en forma acorde con los tiempos en que vivimos.

4. La teoría Luhmaniana tiene un punto de partida esencial que estriba en el reconocimiento de la complejidad y en la exigencia de que toda teoría debe ser un arma para reducirla. Entendiendo Luhmann por complejidad la sobreabundancia de relaciones, de posibilidades, de conexiones, de modo que ya no sea posible plantear una correspondencia biunívoca y lineal de elementos con elementos. El problema esencial de nuestra sociedad es, precisamente, el aumento de su propia complejidad: lo que Luhmann denomina el aumento de la diferenciación de una sociedad. La complejidad sólo podrá reducirse en la medida en que se dé una mayor complejidad. Sólo el aumento de complejidad puede conducir a la reducción de la complejidad.
5. Luhmann incorpora la teoría de sistemas a su teoría de un modo explícito, hasta el punto de que su obra ha sido calificada como “sociología sistémica”. Es importante considerar que esta incorporación está motivada por la posibilidad de encontrar, en la actual teoría de sistemas, un medio adecuado para describir la sociedad y para la elaboración de una teoría adecuada. En este sentido el concepto de sistema es, para Luhmann, un presupuesto de su teoría pero nunca una finalidad de la misma, ni una frontera que cierra sus límites explicativos.

El concepto de sistema que emplea Niklas Luhmann resume la evolución de la misma teoría de sistemas e incorpora los desarrollos más recientes. Bajo esta perspectiva Niklas involucra teorías y conceptos que anteriormente no habían sido considerados. Luhmann parte de la admisión del concepto de sistema autorreferente que supone importantes diferencias respecto al concepto clásico de sistema, diseñado, entre otros, por Ludwig von Bertalanffy. Dicho concepto hace referencia a que un sistema es un conjunto de elementos que mantienen determinadas relaciones entre sí y que se encuentran separadas de un entorno determinado. La relación entre sistema y entorno es fundamental para la caracterización del sistema, y el sistema se define siempre respecto a un determinado entorno.

La teoría de los sistemas autorreferentes proviene de la cibernética y con evidentes aplicaciones en las neurociencias, el sistema se define, precisamente, por su diferencia respecto a su entorno; una diferencia que se incluye en el mismo concepto de sistema. De este modo el sistema incluye siempre en su constitución la diferencia respecto a su entorno y sólo puede entenderse como tal a partir de dicha diferencia. Ahora bien, en un paso ulterior, el sistema, que contiene en sí mismo la diferencia con su entorno, es un sistema autorreferente y autopoiético. Es en este mo-

mento en el que Luhmann introduce las aportaciones de la denominada teoría de la autopoiesis, elaborada por los biólogos chilenos Maturana y Varela. Según esta teoría un sistema es autopoietico siempre y cuando pueda crear su propia estructura y los elementos que lo componen. El modelo esencial de estos sistemas son los sistemas vivos, y la autopoiesis o auto creación es, para Maturana, el rasgo característico de todo sistema vivo. De este modo al unir la autorreferencia, que hace al sistema incluir en sí mismo el concepto de entorno, y la autopoiesis, que posibilita al sistema elaborar, desde sí mismo, su estructura y los elementos de que se compone, Luhmann posee una base teórica que aplicará universalmente a su propia teoría.

Al hablar de “teoría de sistemas” nos enfrentamos a un concepto de significados y niveles de análisis diversos, ya que dicha voz hace alusión a un sentido que no es unívoco. En términos generales convergen las distintas corrientes en considerar que existe un “*sistema*” cuando se tiene un conjunto de elementos con características de tal naturaleza que, si se suprimieran, pondrían en duda el carácter del objeto del sistema, es decir, éste dejaría de existir como sustancia unitaria, y que los sistemas eran independientes del entorno.

Se tenía la idea de que los sistemas eran “entes” que se encontraban aislados del entorno, es decir, que no existía interrelación entre ellos; sin embargo para Luhmann la relación entre sistema y entorno es fundamental para su existencia ya que el sistema se define respecto de un determinado entorno. Continúa diciendo que un sistema que contiene en sí mismo la diferencia con su entorno es un sistema autorreferente y autopoietico.

El concepto de autopoiesis comprende no sólo las relaciones que se generan entre sus elementos sino también a los elementos mismos, resultantes de la reproducción correlativa del sistema. Un sistema autopoietico puede representarse como algo autónomo, sobre la base de una organización cerrada de reproducción autorreferencial. De ahí que Luhmann señale que “los sistemas autopoieticos son sistemas que se producen continuamente y que, en cualquier momento, no sólo pueden cesar sino que efectivamente lo hacen”.<sup>44</sup>

Los sistemas autopoieticos son sistemas determinados por su estructura. En otras palabras nada puede ocurrirle a un sistema que no se encuentre basado en su propia estructura. Así, por ejemplo, un puente cuya capacidad de carga admite un peso de cuatro toneladas es destrozado por un camión de doce toneladas; no es el camión en donde se localiza el poder destructor, sino en la estructura del puente la cual estaba diseñada para soportar un peso de hasta cuatro toneladas. Los sistemas autopoieticos se encuentran en una relación de acoplamiento estructural con su

44 Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales: lineamientos para una teoría general*, 2ª edición, Ed. Anthonos/Universidad Iberoamericana/CEJA/Pontificia Universidad Javeriana, Madrid, 1998, p. 126.

entorno. Esto significa que se corresponden mutuamente en forma exacta de tal manera que cada cambio del entorno genera cambios en el sistema y cada cambio en el sistema, a su vez, genera cambios en el entorno. Mientras esto ocurra coherentemente el sistema mantiene su adaptación, su acoplamiento estructural. Si esto no sucede el sistema deja de estar acoplado estructuralmente, lo que quiere decir que deja de existir como sistema autopoiético.

El concepto de sistema autorreferente es dinámico, motivo por el cual exige un dinamismo conceptual, de tal manera que para poder decir que un sistema es autorreferente éste debe contener los conceptos de observación y diferencia, los cuales son esenciales para su funcionamiento.

Una observación es una actividad que consiste en manipular un determinado esquema de diferencias. Para poder realizar una observación se debe poseer un esquema de diferencias, de modo tal que no exista una observación neutral; éstas deben estar dirigidas por una diferencia o por un conjunto de ellas. Al realizar una observación se debe elegir uno de los lados que componen la diferencia y debe anotarse cuanto se ve de acuerdo con ese punto de referencia elegido. La observación es una actividad fundamental de los sistemas autorreferenciales mediante la cual se observan a sí mismos y observan cuanto se encuentra a su alrededor, pudiendo, mediante esta operación, establecer determinados procedimientos de selección y reducir la complejidad del entorno que les rodea.

La observación consiste en aplicar atentamente los sentidos a un objeto o a un fenómeno, para estudiarlos tal y como se presentan en la realidad. La observación es una actividad que incluye el examen atento del hecho o fenómenos que se estudian; en el ámbito social implica utilizar los sentidos a fin de captar los hechos y realidades sociales presentes y al individuo en su contexto real; se trata de escudriñar los objetos para encontrar en ellos problemas que han de resolverse de manera científica. La observación es la etapa siguiente a la curiosidad y supone una revisión exhaustiva del fenómeno que se desea estudiar. También hace alusión al examen atento de los diferentes aspectos de un fenómeno a fin de estudiar sus características y comportamiento dentro del medio donde se desenvuelve éste.

La autorreferencia consiste en la reflexión y ésta sólo se puede dar en el sistema mismo, de allí que Luhmann señala que el concepto de autorreferencia es una conciencia subjetiva, es decir, que por autorreferencia se entiende la condición de la vida, no la condición de la materia en sí misma.

La voz “*sistema*”, según el autor en comento alude a totalidades constituidas por partes;<sup>45</sup> ello implica que desde esta visión primigenia el sis-

.....  
45 Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*, op. cit., p. 30.

tema es un conjunto de elementos, formando una entidad mayor, cuya razón de existencia son las relaciones entre sus componentes y, de manera fundamental, su capacidad de funcionamiento para realizar ciertas acciones, las cuales, de otra manera (a partir de elementos aislados), no lograría realizar el objetivo para el cual fue diseñado.

Es así como apareció el paradigma de que un sistema se constituye por la “diferencia entre el todo y las partes”, el cual indica que “el todo” (o sistema) es una entidad con capacidad de funcionamiento superior a la que lograrían “*las partes*” si se presentarían de manera independiente. Bajo este esquema, también se tiene la idea de que los sistemas son una totalidad cuyas propiedades no están dadas en razón de la simple suma de sus partes.<sup>46</sup> Surge con posterioridad una transición teórica de la distinción entre “el todo y las partes”, para ser sustituido por la diferencia entre “sistema y entorno”.

El punto de partida de cualquier análisis teórico-sistémico se constituye, desde la perspectiva luhmanniana, la cual se basa en la diferencia entre sistema y entorno. Los sistemas están estructuralmente orientados al sistema y al entorno, los cuales mantienen una unidad indisoluble. Por tanto no se trata de un contacto ocasional ni tampoco de una mera adaptación. Los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y la conservación de la diferencia con el entorno. Sin la diferencia respecto del entorno no habría autorreferencia, ya que la diferencia es la premisa para la función de todas las operaciones autorreferenciales. De esta manera la conservación de los límites es la conservación del sistema.

Respecto a lo anterior, Luhmann establece que:

La diferencia entre sistema y entorno obliga, como paradigma de la teoría de sistemas, a sustituir la diferencia del todo y las partes por una teoría de la diferenciación de los sistemas. La diferenciación de los sistemas es, simplemente, la repetición de la formación de sistemas dentro de los sistemas. Asimismo dentro de éstos se pueden encontrar diferenciaciones de diferencias adicionales de *sistema/entorno*. Con ello el sistema global adquiere la función de “*entorno interno*” para los sistemas parciales, el cual, sin embargo, es específico de cada uno de ellos. La diferencia de *sistema/entorno* se verá duplicada: el sistema global se multiplica en una pluralidad de diferencias *sistema/entorno*. Cada diferencia de sistema parcial/entorno interno se constituye en un sistema global, aunque de perspectiva distinta. De allí que el sistema de diferenciación sea un procedimiento de aumento de la complejidad con consecuencias considerables para aquella unidad que todavía pudiera observarse del sistema global.<sup>47</sup>

46 Osorio, Francisco y Cathalifaud, Marcelo, *Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas*, revista electrónica de la Universidad de Chile, número 3, abril de 1998, disponible en: <http://www.moebio.uchile.cl/03>, consultada el día 14 de mayo de 2013.

47 Luhman, Niklas, *Sistemas sociales*, op. cit., p. 42.

El entorno es el espacio que “rodea” al sistema; inicialmente se le considera como el límite de los sistemas, con la salvedad de que en algunos casos provee de insumos o entradas a aquél, de manera que con la introducción del concepto diferencial *sistema/entorno* apareció también la distinción entre sistemas “abiertos” y sistemas “cerrados” al medio ambiente.

A partir de lo anterior se consolida una segunda concepción del término sistema, donde éste ya no consta solamente de un determinado número de partes y de relaciones entre las partes sino, más bien, de una mayor o menor cantidad de diferencias operativamente utilizables entre sistema y entorno.<sup>48</sup> Fue así como se ha concebido al sistema, como un conjunto de elementos, interrelacionados entre sí, envueltos en un medio y vinculados al entorno circundante.

A este nivel quedó la teoría general de sistemas (TGS) la cual hace una distinción entre sistemas abiertos y cerrados, avanzando en la conceptualización de éstos, dejándolos de considerar como un simple conjunto de elementos, para analizarlos desde el punto de vista de sus relaciones. Así, el sistema podía concebirse como un complejo de elementos interactuantes,<sup>49</sup> o bien, haciendo referencia al entorno de los sistemas (que fue el último grado de avance en la indicada postura), como un conjunto de elementos interrelacionados entre sí y con el medio ambiente.<sup>50</sup>

Cronológicamente después de las posturas anteriores vino la teoría de Niklas Luhmann, quien considera que la diferencia entre sistema y entorno es fundamental para la conformación sistémica; sin embargo es insuficiente para considerar a un objeto como sistema. Introduciendo así al campo de las ciencias sociales las ideas de auto organización y autopoiesis que implican la capacidad de los seres para producirse a sí mismos,<sup>51</sup> incluyendo de esta manera en su teoría social a la autorreferencia que es una especie de forma autopoiética.

La teoría de Luhmann es una teoría autorreferente. El sistema social es autorreferente, lo que significa que se refiere a sí mismo tanto en la constitución de sus elementos como en sus operaciones fundamentales. El sistema se diferencia respecto del entorno y utiliza internamente esta diferencia *sistema/entorno* como principio orientador y generador de información. Así, el entorno es una contraparte necesaria en las operaciones autorreferenciales de los sistemas.

La autorreferencia es la principal característica que distingue a la teoría social luhmanniana del resto de las corrientes sistémicas. A partir de dicho concepto Luhmann sostiene que la característica principal de los sistemas

48 *Ibidem*, pp. 31 y 32.

49 Bertalanffy, Ludwig von, *Teoría general de sistemas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 54 y 55.

50 *Ibidem*, pp. 262 a 268.

51 Estos conceptos originalmente pertenecen al ámbito de las ciencias naturales.

se encuentra basada en la autorreferencia, esto es, que aquéllos sólo pueden referirse a sí mismos a partir de la constitución de sus elementos, pero principalmente del desarrollo de sus operaciones.

Niklas Luhmann hace referencia al término autorreferente de la siguiente manera:

Por autorreferente se entiende un sistema que produce y reproduce por sí mismo los elementos (las decisiones políticas, en este caso) de que está constituido. Aunque tal sistema sólo se compone de sus propios elementos, puede reproducir constantemente nuevos elementos por sí mismo; el requisito de la autorreferencia se convierte en la condición de todas las operaciones del sistema. Un sistema autorreferente sólo puede, por tanto, realizar operaciones por auto-contacto, es decir, en sintonía con otras operaciones propias.<sup>52</sup>

Desde una perspectiva sociológica la autorreferencia es el resultado de la evolución sistémica evolutiva y la autorreferencia política es, en consecuencia, el producto de la diferenciación social específica de los sistemas políticos. En este sentido el sistema social es autorreferente porque autorregula su estructura a partir de sus propios elementos que lo constituyen, es decir, la diferencia constituye la autorregulación, al reproducir desde su distinción los elementos que permiten seguir diferenciando al sistema de su entorno y de otros sistemas.

La autorreferencia permite la apertura interna del sistema a temas cambiantes bajo condiciones de relativa permanencia de las estructuras que dirigen las operaciones (organización de partidos, organización ministerial, derecho, etcétera). Hace posible, también, la inclusión de la población en el ámbito de la política independiente de quién determine qué debe de entenderse por tema político.

En este sentido el sistema social es autorreferente porque autorregula su estructura y funcionamiento a partir de los elementos que lo constituyen, es decir, la diferencia constituye la autorreferencia al reproducir, desde su distinción, los elementos que permiten seguir diferenciando al sistema de su entorno y de otros sistemas. La autorreferencia se puede entender como un principio de conservación, no como un principio de racionalidad.

El concepto de autorreferencia se refiere a la unidad constitutiva del sistema consigo mismo, es decir, independientemente del ángulo de observación de otros; por lo tanto cuando a la observación de la autorreferencia se le excluye la heterorreferencia, el sistema bloquea sus propias posibilidades de auto observación y se convierte en un sistema autista.

52 Niklas Luhmann, *Teoría política del Estado de bienestar*, Ed. Alianza Editorial, España, 1997, pp. 53-54.

Luhmann da a entender la verdadera dimensión que tiene el sistema autorreferencial mediante el ejemplo del amor.

[...] llamaremos reflexividad a la autorreferencia aplicada al ámbito de los procesos comunicativos. A condición de que se produzca un aislamiento suficiente de este fenómeno particular se puede postular que el amor sólo es motivado por el amor: el amor se relaciona con el amor, busca el amor, crece y se desarrolla en la medida en que encuentra correspondencia en el amor y sólo puede realizarse como amor en el amor. La reflexividad se realiza en el amor.<sup>53</sup>

Cuando un sistema se aísla, para su reflexión, éste puede ser percibido como un sistema autista; sin embargo un sistema autista no reflexiona, no comprende ni es comprendido, tampoco evoluciona, permitiendo el estancamiento, porque al no comprender no puede entender su propio proceso de relaciones o, más bien, de manera que imposibilita las relaciones y no distingue la diferencia, se estanca, no permite la retroalimentación necesaria que requiere todo sistema para sobrevivir, y si no sobrevive muere.

Además, Luhmann,<sup>54</sup> observa que la constitución autorreferencial del amor recoge en sí la imaginación de los amantes. Puesto que el que ama ve la sonrisa y los defectos del ser amado, algo que vienen siendo observados desde siempre y que resalta como característica de su pasión. Ahora ya no se trata solamente de la selección y del complemento imaginario de sus percepciones sino de un aumento de sus sentimientos reales. A partir de aquí puede exigir nuevas cualidades cuyo valor estriba, precisamente, en que sólo tienen validez para los propios amantes.

En la relación de los amantes el amor fluye, no se detiene, aumenta o disminuye, permite la dinámica de fortalecimiento mutuo del amor, mediante el código propio de los amantes, por lo tanto el sistema autorreferencial del amor comienza a tener sentido en su propio observar.

Luhmann señala que: “Igualmente importante es el concepto de autorreferencia, del amor por el amor, con que el concepto se reafirma en el campo de la intimidad; los sistemas tienen que producir por sí mismos esas condiciones que posibilitan su constitución y su continuidad.”<sup>55</sup>

Se puede mencionar que los sistemas son autorreferentes cuando se “observan a sí mismos” y actúan de esa manera, o sea, observan sus patrones y operaciones, se comportan de acuerdo con ellos y dejan para el entorno todo aquello que no les pertenece. Cabe señalar que el límite autorreferencial es admisible solamente en el marco de un entorno, dentro del cual se halla y se reconoce el propio sistema.

.....  
53 Luhmann, Niklas, *Teoría de sistemas, op. cit.*, p. 33.

54 *Ídem.*

55 *Ibidem*, p. 188.

Como ya se mencionó anteriormente el sistema autorreferente es dinámico y exige un gran dinamismo conceptual, sin embargo éste debe complementarse con otros conceptos esenciales que complementan su importancia, el de observación y el de diferencia.

La observación ocupa una parte importante en la teoría de Luhmann; ésta se encuentra vinculada al concepto del sistema autorreferente que, como tal, ejerce un determinado modo de observación. Por consiguiente una observación es una actividad que consiste en manipular un determinado esquema de diferencias. Para poder realizar una observación se debe poseer, previamente, un esquema de diferencias, de modo que no exista una observación neutral que no se encuentre dirigida por una diferencia o por un conjunto de diferencias. Al observar se elige un objetivo de aquello que deseo diferenciar del resto del sistema y se describe cuanto se ve de acuerdo con el objetivo elegido. La observación es una actividad básica de los sistemas autorreferentes mediante la cual se observan a sí mismos y observan cuanto se encuentra en su entorno, pudiendo, mediante esta actividad, establecer determinados procedimientos de selección y reducir la complejidad del entorno que les rodea.

Sin embargo debe tenerse en cuenta que la observación es una operación y tiene un carácter dinámico, el cual se encuentra íntimamente relacionado con el concepto de diferencia. Y es que la teoría de Luhmann, en su conjunto, es una teoría donde el pensamiento de la diferencia ocupa un lugar central y donde la diferencia queda privilegiada, sobre todo el concepto de unidad. Hasta el punto de que todo aquello que pueda ser considerado, unidad, lo es para Luhmann la unidad de diferencia es una “unidad múltiple”. Sin la admisión del concepto de diferencia no puede existir un sistema; para Luhmann relación, unidad, complejidad, observación sistema son las partes esenciales de la autorreferencia.

Esta actividad de autorreferencia la enuncia Niklas Luhmann de la siguiente manera:

[...] los sistemas tienen que producir y utilizar la descripción de sí mismos; por lo menos, tienen que ser capaces de utilizar, al interior del sistema, la diferencia entre sistema y entorno como orientación y principio del proceso de información [...] <sup>56</sup>

De lo expuesto concluimos que para Luhmann la nota esencial de constitución sistémica de cualquier objeto social es la autorreferencia, sobre la cual se hará un análisis más amplio con posterioridad.

.....  
56 Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales, op. cit.*, p. 33.

## 8.2. Método funcional

Como una cuestión previa a la exposición de la teoría sistémica de Luhmann es necesario conocer el método que de ella se desprende, ya que no sólo la presupone en sus obras sino que la expone al inicio de algunas, lo cual conlleva a referirla en primer término a efecto de comprenderla con mayor facilidad.

Debemos señalar que Luhmann no concibió un “método sistémico” propio de su teoría sino que acudió al método funcional, con la salvedad de que lo llevó a otra dimensión todavía más radical que la del pensamiento funcionalista, poseedor original de dicho método. En el texto *sistemas sociales*, que es considerado como la principal obra de Luhmann, queda claro que el método propuesto por Luhmann es el funcional.

Al respecto se ha señalado que la postura de Luhmann no fue atacar al método del funcionalismo porque éste fuera inaplicable para la investigación de los problemas sociales, sino sostener que el problema del funcionalismo y de sus seguidores en el ámbito de las ciencias sociales fue la falta de radicalidad con que hicieron uso del análisis funcional. De ahí la explicación sobre el empleo de dicho método por Luhmann, pero llevado al límite, radicalizado, usado en su verdadera potencialidad; empleando el término función en el sentido matemático,<sup>57</sup> es decir, como un esquema lógico-regulador que permita comparar entre sí, como equivalentes funcionales, sucesos que desde otras perspectivas serían absolutamente incomparables.<sup>58</sup>

De manera que se puede afirmar que la preeminencia otorgada por Luhmann a la función, que antepone a la estructura, en oposición a otros teóricos de suma importancia, principalmente Talcott Parsons, con cuyas ideas es comparado.

[...] Luhmann define su postura...no considera que existan ciertas estructuras dadas que deban ser sostenidas por funciones requeridas, sino que es la función la que antecede a la estructura.<sup>59</sup>

Parsons se fundamentó en que la acción individual estaba constreñida por las estructuras, que operaban como fuerzas externas circunscribiendo la actuación; luego la función quedaba limitada debido a las estructuras, lo que no compartió Luhmann.<sup>60</sup>

.....  
57 En el campo de las matemáticas la función es la relación entre dos conjuntos que sigan a cada elemento del primero un elemento del segundo o ninguno.

58 Pérez, Augusto y Guzmán, Maricela, *Niklas Luhmann: Sociología y riesgo*, revista *Fractal*, México, año VII, volumen VII, no. 29 abril-junio. 2003, p. 3.

59 *Ídem*.

60 Oquendo, Luis, *La presencia de Talcott Parsons en el trabajo teórico de Niklas Luhmann*, en *Reflexión Política*, revista de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, año 5, no. 10, 2003, pp. 51-52.

Luhmann sostenía que la visión parsoniana de no haber empleado con el suficiente fundamentalismo el análisis funcional, de no haberlo explotado y usado como un mecanismo esquemático regulador que permitiera comparar sucesos que desde otro punto de vista, no funcional, serían incomparables.<sup>61</sup>

La diferencia fundamental entre el funcionalismo tradicional y el propuesto por Luhmann es que el primero concibe a un sistema social como una entidad total integrada por partes funcionales para su mantenimiento, donde la función principal está dirigida a la conservación de las estructuras a fin de lograr estabilidad en el sistema.<sup>62</sup> En cambio la segunda posición no considera como problema la estabilidad de las estructuras, sino la continuación o interrupción de la reproducción de sus elementos y operaciones así como el sostenimiento de su clausura operativa.<sup>63</sup> Se tiene así que el sostén de las estructuras es innecesario en la opción luhmanniana, pues el sistema puede operar aun con contradicciones que vienen a tomar momentáneamente el lugar de las estructuras y permiten, como sea, la continuidad operativa sistémica.

Para Luhmann el funcionalismo debe ser considerado como un estructuralismo funcional en el que queda privilegiado el concepto dinámico de función sobre cualquier otro concepto de estructura, ya que en el funcionalismo clásico resulta privilegiada la estructura frente a la función, de modo que todo él parece destinado al mantenimiento del concepto de estructura. Una relación funcional se da entre un problema y el conjunto de soluciones posibles.

El análisis funcional de Luhmann se basa en la contingencia de datos o fenómenos y se confronta con soluciones diversas, utiliza el proceso de la relación con el fin de colocar lo existente a título de contingente y comparable. En otros términos, este método relaciona los datos tangibles con varios puntos de vista del problema e intenta hacer plausible que éste puede resolverse de maneras diferentes. Por lo tanto la solución primaria de una cuestión sólo sirve de guía para buscar “equivalentes funcionales” que también deben considerarse.

En este contexto el rendimiento del método funcional y el valor explicativo de sus resultados dependerán del grado en que se hayan reducido las relaciones posibles entre el problema y las posibles soluciones del mismo. Por ello el método funcional se basa en una esencia comparativa, y su introducción en la realidad sirve para abrir lo existente a una mirada desde otros ángulos con otras posibilidades.

61 Arriaga, Emilio, *La teoría de Niklas Luhmann*, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, no. 23, 2003. pp. 277-278.

62 Alexander, Jeffrey, *Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial*, Ed. Gedisa, Barcelona España, 2008, pp. 66 a 78.

63 Corsi, Giancarlo, *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2006, pp. 116 y 117.

Ante ello Luhmann manifiesta que:

[...] la explicación funcional no puede ser otra cosa que la expansión (en general) y la limitación (en concreto) de las equivalencias funcionales [...] <sup>64</sup>.

Lo expuesto indica que el potencial explicativo y de fiabilidad del método funcional aumentará al reducirse fundadamente las opciones de solución por medio del ejercicio comparativo, donde las opciones descartadas servirán a manera de “comprobantes” de la elegida. A título de aclaración menciona este teórico que para ganar conocimiento por medio del análisis funcional (como sucede con cualquier otro método) no hay garantías absolutas, pero sí, por lo menos, un punto de apoyo importante, pues se puede considerar que existe más valor cognoscitivo cuanto mayor sean las circunstancias (posibilidades) que puedan confirmarlos. Con todo ello se afirma que mediante el método referido no se garantiza que se logre una correspondencia llana a la realidad pero sí un acercamiento a ella o, al menos, se prueba su eficacia como forma de orden, como una ordenada realidad. <sup>65</sup>

El método de Luhmann no se basa en observar analíticamente las tendencias causales dentro de los sistemas sociales como si se tratara de causalidades necesarias, o de considerar a las relaciones como si no pudiesen ser de otra manera. En su visión sistémica se parte de la presencia de problemas, para los cuales hay más de una alternativa de solución y por ello se recurre a la categoría de función como una relación contingente entre el problema y su solución. De esta manera el método funcional parte de la constitución de objetos y relaciones mediante una reducción de complejidad, intentando encontrar las estructuras derivadas de las funciones para luego llevarlas hasta otros lugares o circunstancias. <sup>66</sup> Así, en el ámbito de la observación, el uso del análisis funcional permite conocer las funciones y estructuras latentes en un sistema, aún invisibles para el sistema del objeto, y también posibilita trasladarlas hasta el contexto de otras posibilidades alternativas.

En lo concerniente a la aplicación metódica de referencia a una investigación particular (aspecto que también es denominado método de trabajo u operatividad del método en la práctica), <sup>67</sup> Luhmann recurre a la observación de segundo orden, pues las comunicaciones sistémicas (señala) solamente pueden ser manejadas “en el nivel de la observación de los observadores”. <sup>68</sup>

64 Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales, op. cit.*, p. 72.

65 *Ibidem*, pp. 75-76.

66 Rodríguez de Rivera, José, *Métodos y teorías*, Ed., Universidad Politécnica de Madrid, disponible en: [www.sunwc.cepade.es/jrivera/bases\\_teor/episteme/epist\\_complex/método](http://www.sunwc.cepade.es/jrivera/bases_teor/episteme/epist_complex/método), consultada el día 14 de junio de 2013.

67 Osorio, García, Maribel, *La complejidad del turismo*, disponible en: <http://www.ricit.sectur.gob.mx/work/models/RICIT/descargables/VI%20CNIT/UAEM.Maribel%20O>, consultado el día 14 de junio de 2013.

68 Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2002, p. 126.

Por medio de dicha aplicación metódica, y desde una postura constructivista,<sup>69</sup> este autor intenta acceder a los objetos sistémicos a través de la observación. Observar es el ejercicio de la generación de una diferencia por medio de una distinción que no deja fuera nada distinguible. Tiene dos partes es propiamente una frontera que posibilita diferenciar secciones y trasladarse de una a otra. Este sentido que tiene la separación de ambas partes, y su marca por medio de la distinción, es obligar al observador a salir de una parte de lo distinguido y permanecer en la otra.

Se constituye así una operación que emplea una distinción para marcar una parte y no la otra, contando así con dos componentes: la distinción y la indicación de la marca. La forma de la distinción es un punto ciego pues no pertenece a una o a otra parte y con ello queda fuera de la posibilidad de ser vista; es ciega porque en cada observación se presupone como la condición de su posibilidad: la calidad y manera de clasificar a través de la mirada es lo que no se aprecia.<sup>70</sup>

De ahí la necesidad de realizar una observación de segundo orden para poder establecer un procedimiento de construcción de la realidad social. Se produce aquélla cuando se “observa a un observador”; más particularmente el modo en que éste mira (punto ciego), la distinción que el sujeto utiliza para marcar un lado y no otro, apreciando cuáles son las distinciones que hace, por qué las hace y cómo es que coloca precisamente ahí las diferenciaciones.<sup>71</sup>

Un observador de segundo orden es externo, intenta no formar parte del objeto social estudiado. Desde su punto de vista se puede apreciar lo que los demás indican y describen, pero también debe captar los esquemas de diferencias con que aquéllos marcan tales observaciones y trazan sus distinciones. La perspectiva del observador de segundo orden es afortunada ya que el primario no puede observarse a sí mismo, es incapaz de apreciar sus propios esquemas de distinción, o sea, no puede precisar cómo y por qué él “ve lo que ve”.<sup>72</sup>

En este sentido, a partir de las apreciaciones de descripciones conjuntas, desde el segundo orden se puede captar lo que los primarios, con sus puntos de vista parciales, no aprecian, es decir, lograr la identificación de las estructuras latentes. La latencia se refiere a las posibilidades de observar y describir lo que otros no pueden observar ni describir.<sup>73</sup>

69 Corsi, Giancarlo, *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*, op. cit., pp. 66-70.

70 Pintos, Juan Luis, *La nueva plausibilidad: la observación de segundo orden en Niklas Luhmann*, disponible en: <http://idd00qmm.eresmas.net/articulos/nuevaplau.htm>, consultada el día 14 de junio de 2013.

71 Luhmann, Niklas, *Introducción a la teoría de sistemas*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2007, pp. 167-168.

72 Cathalifaud, Marcelo Arnold, *Recursos para la investigación sistémico-constructivista*, revista electrónica, disponible en: <http://wwwmoebio.uchile.cl/03/frprin05.htm>, consultada el día 14 de junio de 2013.

73 *Ídem*.

Bajo este esquema de Luhmann consistente en “distinguir distinciones”,<sup>74</sup> regularmente el observador secundario está constituido por un agente externo; pero se admite asimismo que sea el propio observador primario quien se mire en otro momento (autoobservación), siempre que se mantenga el patrón de captar desde la nueva vista las distinciones del primigenio.<sup>75</sup>

Respecto de los procedimientos de la investigación acorde al método de la observación de segundo orden se sugiere, en primer término, la delimitación de las cotas del estudio, después el registro de las comunicaciones, su captura y reagrupación en subtemas, a continuación el procesamiento o reorganización de subtemas en función del reconocimiento de distinciones detectadas para luego hacer la presentación mediante la reorganización de las distinciones identificadas, que puede ser mediante un esquema de flujo u otro medio para reconocer las relaciones que se evidencian, finalmente vendrá la reformulación y establecimiento de hipótesis explicativas.<sup>76</sup>

### 8.3. Sistemas y entorno

Acorde a la teoría en comento el entorno es un proveedor energético-informativo de los sistemas, allega a éstos energía e información para realizar sus operaciones pero es incapaz de realizar funciones porque no pertenece al sistema, más bien le rodea y es un indicador de sus alcances: ahí donde termina la operatividad de un sistema empieza su entorno.

La manera en que se logra la identificación de las operaciones sistémicas, y como consecuencia de ello el conocimiento de los límites entre el sistema y el entorno, es con el uso del método funcional. Si se prescindiera de dicho método no sería apreciable la división entre un sistema y su entorno, en razón de la complejidad existente.

La complejidad es “la incertidumbre en el seno de los sistemas organizados”,<sup>77</sup> puede considerarse como el grado de indeterminación de correspondencia entre elementos y relaciones sistémicas, implica un desconocimiento de vinculación y se presenta de manera más o menos reducida, dependiendo del tipo de operatividad propia del sistema; mientras más alta es la complejidad mayor es el grado de inseguridad de la operatividad del sistema. Frente a la complejidad pura estaríamos a la espera de todos los eventos posibles.<sup>78</sup>

74 Kjaer, Poul, *Systems in context on the outcome of the habermas/luhmann debate*, disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1489908](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1489908), consultada el día 14 de junio de 2013.

75 Raglianti, Felipe, *Comunicación de una observación de segundo orden: ¿cómo puede seleccionar el investigador sus herramientas?* Revista electrónica disponible en: <http://www2.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/27/raglianti.html>, consultada el día 14 de junio de 2013.

76 Cathalifaud, Marcelo Arnold, *La observación en segundo orden*, op. cit., p. 149.

77 Morín Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Ed. Gedisa, Barcelona, España, 2007, p. 60.

78 García Amado, Juan Antonio, *Introducción a la obra de Niklas Luhmann*, Ed. Universidad de Colombia, 1997, pp. 16-18.

Aquí es donde auxilia el método funcional. Éste permite encontrar las relaciones entre componentes a través de la función de los elementos de un sistema, y dichas equivalencias sirven como una contraparte operativa frente al grado de complejidad entre entorno y sistema, contribuyendo de esta manera a la percepción de la realidad.<sup>79</sup> Identificadas así las relaciones de un número de elementos se logra establecer la diferencia entre el sistema, que es el lugar donde se presentan las interrelaciones antes mencionadas, y el entorno, sitio en el cual se pierde la operatividad del sistema.

Opuesto a la conformación de los sistemas el entorno está caracterizado por horizontes abiertos y no por límites tangibles, únicamente los primeros son susceptibles de una apreciación por medio de fronteras, mas no los entornos, que (si se les quisiera circunscribir) aparecerían con límites inconmensurables por su carencia de facultades operativas.

A pesar de su exterioridad el entorno tiene una relación constitutiva en la formación de sistemas al ser un suministrador necesario para aquéllos, porque los acontecimientos del sistema, dados en razón de elementos interrelacionados, terminan en cualquier momento y los posteriores sólo pueden producirse mediante la energización que el entorno otorga al sistema. Este evento energético acontece al momento en que provee alguna materia o información que el sistema sea capaz de utilizar al interior, de emplearlo en las relaciones elementales, susceptible de incitar un proceso o de ser el motivo del mismo.

Dado lo anterior es manifiesta la importancia del entorno en un sistema, tanto como indicador de sus límites como cuanto por su capacidad energética e informativa.

#### **8.4. Los límites de los sistemas**

En términos generales puede decirse que los límites son barreras interruptoras de la continuidad de las relaciones entre el sistema y su entorno. Mas debe notarse aquí que los límites no aíslan al sistema ni le incomunican sino que desempeñan una doble función, ya que por una parte separan al sistema de su entorno pero por otra permiten la entrada de energizantes del entorno hacia el sistema. El primer caso tiene lugar cuando se logra la identificación del momento o sitio donde terminan las relaciones cualitativas entre elementos y a través de esa precisión se logra demarcar al sistema de su entorno. Pero a la vez que eso ocurre, cuando los límites permiten la entrada de otros entes y procesos no cualitativos o de relaciones superficiales que ingresarán al sistema y podrán formar parte simplemente accesoria de un proceso sistémico, o bien, generarán información para el sistema o le proveerán de energía, sin que lleguen a constituirse en procesos elementales.

.....  
79 Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales*, *op. cit.*, p. 172.

Es de esta manera como, a través de los límites, los sistemas pueden abrirse o cerrarse al entorno, en la medida que separan las relaciones que se dan al interior (entre sus elementos) de las que ocurren con el exterior (entre un agente del entorno y un elemento del sistema), originando así una reducción en la complejidad de la interacción del sistema con su entorno.<sup>80</sup>

Se puede decir que si se les compara con algún objeto físico los límites forman una especie de membrana permeable que, por un lado, permite apreciar los acontecimientos que suceden al interior de un sistema: éstos son de índole cualitativa o sustancial y además se realizan por los elementos sistémicos. También son capaces de mostrar la existencia de otro tipo de relaciones ocurridas exclusivamente en el entorno y que son totalmente indiferentes para el sistema. Hay una tercera categoría de relaciones con carácter particular que advienen en atención a la permeabilidad de la película referida y se da entre agentes del sistema y su entorno, donde un sujeto externo logra penetrar la membrana y llega a proveer de energía o información al sistema.

La diferencia entre tales relaciones es que las acontecidas al interior del sistema son sustanciales, estructuradas y producidas por sus elementos; las del entorno le son totalmente ajenas y las verificadas con traspaso de los límites son secundarias, no estructuradas y en ellas se requiere intervención de algún ente sistémico, al igual que otro del exterior.

En este entendido es factible afirmar que dadas las características de los límites, pueden considerarse bien identificados aquéllos cuando de acuerdo a la observación hecha a un sistema sea posible distinguir entre las clases de relaciones anteriormente indicadas, siempre que se cumpla también con la condición de que el sistema pueda operar y solucionar sus problemas mediante sus propios recursos, esto es, a partir de la actividad de sus elementos y sin necesidad de hacer uso de otros entes que no pertenezcan al sistema, salvo en el caso de algún proveedor energético o informativo proveniente del entorno.

Debemos tener en cuenta, no obstante, que los límites en los sistemas autorreferenciales (*de carácter eminentemente social*) no son de índole física, sino que están dados a través del sentido o selección de posibilidades del sistema<sup>81</sup> y la comparación aquí hecha es únicamente para ilustración del tema.

## 8.5. Las estructuras de los sistemas

Dentro de un sistema existen múltiples relaciones entre elementos, sin embargo éstas no se generan libremente sino que suceden a partir de

80 *Ibidem*, p. 51.

81 Arriaga, Emilio, *La teoría de Niklas Luhmann*, op. cit., p. 278.

un orden preestablecido por las propias estructuras; éstas constituyen la forma o constante de las relaciones permitidas entre los elementos de los sistemas.<sup>82</sup>

En este sentido las estructuras sólo se conforman cuando, de entre las múltiples posibilidades combinatorias entre elementos, se logran reconocer aquéllas que se mantienen como una constante; las que persisten a pesar de los cambios de los elementos en su identidad, es decir, cuando el elemento es substituido por uno nuevo pero de esencia similar y aún prevalece la forma de las relaciones para los nuevos elementos.

Por medio de la observación de segundo orden se logran captar las estructuras en un sistema determinado,<sup>83</sup> conociéndose así las limitantes operativas del mismo ya que los elementos interactúan y producen variadas relaciones, pero no todas ellas son estructurales pues algunas son meramente transitorias o únicamente realizables por las características accesorias de algún elemento y se irán cuando cambie la identidad de éste. Ello no ocurrirá, en cambio, con las relaciones estructurales donde, a pesar del cambio en la identidad o sujeto del elemento, prevalecerá la forma de las relaciones dadas por la estructura.

De esta manera las estructuras son una herramienta necesaria para la reducción de complejidad al interior del sistema, pues la complejidad es el estado de carencia de información para los procesos de un sistema; pero dicha escasez se disminuye mediante la identificación de estructuras, que establecen una limitación a la inicial libertad de combinaciones entre elementos.

Al conocerse la operatividad de un sistema por medio de sus estructuras se podrá efectuar la descripción del funcionamiento sistémico sin necesidad de una puntual determinación de cada componente en una específica relación con otros, sino que a través de una observación se puede conocer el resultado de otras operaciones ya que no se sabe cuál es la estructura reguladora de los procesos sistémicos.

Para realizar la selección de operaciones que conforman una estructura al interior de un sistema se recurre al concepto de “sentido” en los procesos operativos. El sentido permite la elección de los procesos a partir de una remisión hacia el propio sistema con el fin de conocer qué es lo que éste pretende consigo mismo y su entorno.<sup>84</sup> Desde otro punto de vista el sentido es una estrategia determinada para la elección de posibilidades de relación entre los elementos en una complejidad, de manera que son

82 García Amado, Juan Antonio, *Introducción a la obra de Niklas Luhmann, op. cit.*, pp. 24-26.

83 Molina, Silva, La investigación de segundo orden en las ciencias sociales y su potencial predictivo: el caso del proyecto de identidad y tolerancia, revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, año LXIV, número 182-183, 2001, p. 23.

84 Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales, op. cit.*, p. 79.

un límite en la factibilidad de interacción de los componentes mediante procedimientos de selección.<sup>85</sup>

Es el sentido en el sistema lo que permite encontrar las verdaderas relaciones elementales que constituyen una estructura, pues llevan a conocer cuáles son los procesos operativos con real contenido sistémico y así discriminar los de esencia puramente accesoria o que simplemente provean de energía al sistema para que no permanezca estático. Así, el sentido es lo que moldeará las estructuras por medio de la indicación de posibilidades de relación dadas en atención a las aspiraciones del sistema.

## 8.6. La autorreferencia de los sistemas

La autorreferencia es la característica esencial de los sistemas cuyas operaciones denotan su sentido y estructuras particulares mediante una operatividad basada en la propia organización y reproducción.

Esta clase de entramados relacionales se autoorganizan con respecto a su entorno y no requieren de códigos provenientes de este último para operar.<sup>86</sup>

Para una mejor ilustración se hace necesario destacar que hay diversos tipos de relaciones entre los componentes de un sistema: aquéllos de esencia exclusivamente secundaria o transitoria y los de clase tal que reflejan el sentido y las estructuras del sistema.

De esta manera se puede distinguir en un sistema autorreferencial, cuando se realiza una reacción del primer grupo, que en realidad no hay una operación sino una simple excitativa, moción o llamativa que recibió respuesta (o no), pero que no producirá una diferencia en el estado del sistema ni en sus elementos, es decir, no será apreciable la distinción entre las etapas anterior y posterior del estímulo, siendo que dicha diferenciación es la característica que deben revestir las operaciones para ser consideradas como tales.<sup>87</sup>

En cambio cuando se realiza una relación del segundo grupo, esto es, entre elementos que permiten apreciar esa diferencia en el estadio del sistema o en sus elementos, se estará ante la presencia de lo que realmente es una operación o proceso sistémico, y su característica es que en ella se notará el sentido del sistema y una o varias de sus estructuras.

85 García Amado, Juan Antonio, *Introducción a la obra de Niklas Luhmann*, op. cit., pp. 22-23.

86 González Bravo, Luis, *Perspectivas autorreferenciales en ciencias sociales*, disponible en: <http://www2.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/14/gonzalez.htm>, consultado el día 25 de junio de 2013.

87 Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales*, op. cit., p. 262.

Esa exhibición del sentido y estructuras del sistema prevalecerá en todas las operaciones de éste, pues no tiene otra manera de comportarse que atendiendo a su propio sentido y estructuras. De ahí surge la autorreferencia a través de la cual el sistema se remite al elenco de sus propias operaciones, selecciona alguna o varias y responde al estímulo actuando siempre con base en su catálogo operativo y nunca fuera de él pues en un sistema autorreferencial no existe diversa forma de actuación sistémica.

Además ese abanico de procesos usados para la operatividad del sistema tiene como característica que cada uno de ellos está pleno del sentido y la estructura del sistema, limitando así el tipo de relaciones permitidas. Por ello es factible establecer que mediante la autorreferencia el sistema expone su sentido y estructura, su forma de operar, las expectativas hacia él y, de manera más precisa, podría decirse que muestra su carácter, nombre e identidad.

De acuerdo a lo anterior los sistemas autorreferenciales se encuentran cerrados o clausurados en su operatividad, ya que sus operaciones sólo pueden apoyarse en otras anteriores, propias y de idéntica esencia. Esto quiere decir que se trata de lo conocido comúnmente como un sistema “cerrado”, pues con la autorreferencia únicamente hay una clausura mediante la cual se distingue a los elementos y se califican las relaciones que tienen permitidas pero no se implica una cerradura total del sistema porque éste permanece abierto al entorno, que es un proveedor energético, informativo y cognitivo, de tal suerte que los sistemas autorreferenciales están abiertos al entorno, pero clausurados en su forma de operar.<sup>88</sup>

## 9. El federalismo fiscal normativo

Al inicio de éste capítulo analizamos el concepto de sistema; quedando asentado que entre los significados más importantes destaca el que hace referencia a un conjunto de elementos interdependientes organizados y relacionados que interactúan entre sí para lograr un objetivo en común; otra de las definiciones lo considera como un grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado de tal manera que el resultado es superior al que pudieran obtener si funcionaran independientemente. Es importante retomar su significado con la finalidad analizar el funcionamiento del sistema tributario en nuestro país y determinar si está apegado con lo establecido en la teoría general de sistemas, es decir, si los tributos son repartidos de tal forma que los integrantes del pacto federal cuentan con los recursos económicos suficientes para sufragar los gastos que le ocasiona la administración pública a su cargo.

88 Moreno Pestaña, José y Domínguez Sánchez, Mario, *Teoría de sistemas, trabajo social y bienestar*, disponible en: [http://biblioteca.universia.net/html\\_bura/vernivel/params/nivel/5307.19.html](http://biblioteca.universia.net/html_bura/vernivel/params/nivel/5307.19.html), consultado el día 24 de junio de 2013.

## 9.1. Concepto de federalismo

Iniciaremos definiendo la voz federalismo, al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 40,<sup>89</sup> establece el carácter federal de la organización política interna en nuestro país y reconoce al federalismo como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los estados federados. Un Estado federal se caracteriza por la competencia constituyente que en él tienen los estados miembros. Al respecto, el artículo 124<sup>90</sup> establece que en el Estado mexicano, los estados miembros tienen cierta área de atribuciones sobre la que pueden legislar en forma autónoma.

De acuerdo con el significado etimológico la palabra, federalismo procede de la voz federación, éste a su vez del vocablo latino “*foedus*” o “*federare*”, el cual hace referencia a “ligar, unir o alianza”. En este sentido, el término federalismo hace alusión al “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito federal y ámbitos locales (entidades federativas, Distrito federal y los Municipios), los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución”.<sup>91</sup>

El federalismo es una forma de Estado que tiene su origen en un pacto de unión que se celebra entre Estados que antes eran libres y soberanos y que con motivo de dicho acuerdo, llamado Pacto Federal, crean un organismo con facultades sobre todos ellos, reservándose solamente algunas atribuciones que ejercen únicamente en su circunscripción territorial. El Federalismo es un sistema que también puede ser utilizado para la descentralización de los poderes que anteriormente estaban unificados.<sup>92</sup> Por tanto, podemos decir que el Federalismo es la forma de Estado en que está constituido u organizado nuestro país.

En otro orden de ideas, los teóricos y estudiosos sobre el tema del fortalecimiento al federalismo han discutido esta noción a partir de la unión y la división de poderes. Para Alexis de Tocqueville el “*federalismo*” implica la unión de estados soberanos que, en conjunto, integran una federación “el gran cuerpo de la Unión”.<sup>93</sup> Por otra parte, Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, menciona que el *federalismo* comprende la necesidad de contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, el cual, debe basarse en la teoría de pesos y contrapesos, fragmenta cada nivel de gobierno en tres poderes

89 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012, p.143.

90 *Ibidem*, p. 509.

91 Baca Olamendi, Laura, et al, Léxico de la política, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 238.

92 *Glosario Básico de Administración Pública*, op. cit., p. 62.

93 Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana*, Ed. UNAM, México, 1994, p. 276.

independientes y auto-regulables (poderes ejecutivo, legislativo y judicial en los niveles federal y estatal).

Al respecto, es necesario destacar la posición de Hans Kelsen quien considera al federalismo como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario. Esto es, para Kelsen “el *federalismo* se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa, jurídica y política”.<sup>94</sup> No obstante, el federalismo adquirió su justo valor hasta que fue plasmado como sistema práctico de gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, convirtiéndose en poco tiempo en el prototipo de la mayoría de los sistemas federales modernos.

Alexander Hamilton, James Madison y John Jay diseñaron los principios básicos del sistema federalista apoyándose en la combinación de autonomía y gobierno compartido con respeto a la diversidad.<sup>95</sup> Por tanto, podemos decir que el federalismo es un sistema organizativo que se caracteriza por la unión de estados soberanos basado en la no-centralización, en el gobierno compartido y en el respeto a la diversidad.

El federalismo es considerado también como una doctrina política que busca que una entidad política u organización esté formada por distintos organismos (Estados, asociaciones, agrupaciones, sindicatos, etcétera) que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, a quien pertenece la soberanía, (Estado federal o federación) y que conservan una cierta autonomía, ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente.

Es importante hacer la distinción entre federación y confederación con la finalidad de no confundir al lector, la principal diferencia estriba en que una confederación tiene un poder central más limitado. También se puede entender como confederación una serie de organismos que, temporalmente, comparten su soberanía en aspectos puntuales, pudiendo separarse unilateralmente.

## 9.2. Conceptualización de Fisco

Con la finalidad de ir entrelazando los conceptos básicos de este capítulo, en esta parte haremos referencia a la vocablo fisco, dicho concepto proviene del latín “*fiscus*”, cuyo significado hace alusión a la cesta, bolsa o caja en que se depositaban el dinero de los tributos que los ciudadanos pagaban al soberano; ese objeto que contenía el peculio estaba a cargo de un funcionario, al que un buen día se le relaciono con el nombre de dicho objeto, por lo que se le designó “fisco”. La Real Academia Española hace alusión al conjunto de los organismos públicos que se ocupan de la

94 Quiroz, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2002, p, 197.

95 Halmiton, Alexander, et at, *el Federalista*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Quinta reimpresión, México, 2014, pp. 176-189.

recaudación de impuestos, se le conoce también con el nombre de erario y tesoro público.

Referente a dicho concepto encontramos otros términos que hacen referencia a la organización que se da al interior de los órganos de gobierno que participan en el pacto federal, a decir fisco estatal, el cual está constituido por todas aquellas autoridades y dependencias de la Administración Pública Estatal encargadas de la recaudación de las contribuciones, sus accesorios y de la vigilancia del exacto cumplimiento de las leyes tributarias y fiscales estatales. Narciso Sánchez Gómez<sup>96</sup> en el libro *Derecho Fiscal Mexicano*, hace mención del fisco federal y lo identifica como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), su origen se remonta a la Constitución de Apatzingán expedida el 22 de octubre de 1814, en donde se dieron las bases para la organización del poder público y del Supremo Gobierno, al establecerse en el artículo 134 tres Secretarías que fueron la de Guerra, la de Hacienda y la de Gobierno. Sus atribuciones están plasmadas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Otro de los conceptos que emplea la legislación secundaria es el referente al fisco municipal, el cual está constituido por todas aquellas autoridades y dependencias de la Administración Pública Municipal encargadas de la recaudación de las contribuciones, sus accesorios y de la vigilancia del exacto cumplimiento de las leyes tributarias y fiscales municipales. Se le conoce como la Hacienda Pública Municipal, y cuyas funciones legales quedan en manos de la Tesorería Municipal en esas condiciones se trata del órgano encargado de la recaudación de los ingresos públicos, asumiendo a su vez la responsabilidad de realizar las erogaciones que autorice el Ayuntamiento.<sup>97</sup>

Por su parte Sánchez Gómez,<sup>98</sup> menciona que dicho concepto era utilizado por los romanos para referirse al tesoro del soberano (rey o emperador) en contraposición al erario, que era el tesoro del Estado; posteriormente dicho vocablo se hizo extensivo para referirse a los ingresos del Estado.

### 9.3. Concepto de federalismo fiscal

Como ha quedado asentado en renglones anteriores, el federalismo es un pacto firmado por varios estados independientes u autónomos con la finalidad de formar uno solo, el cual los representará ante la comunidad internacional; mediante este pacto los estados miembros ceden parte de sus potestades a la Federación y ésta a la vez se compromete a proteger y

96 Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2011, p. 85.

97 *Ibidem*, p. 90.

98 *Ibid*, p. 83.

salvaguardar sus derechos. Un Estado para poder costear sus gastos operativos requiere de la aportación económica de los habitantes, los cuales deben contribuir al gasto público de acuerdo a las reglas previamente establecidas por el legislador, las cuales son aplicadas en todo el territorio que conforma dicho Estado. La Federación ante la imposibilidad de recaudar los tributos a nivel nacional, se apoya a través de los estados miembros y estos a la vez reciben una parte de dicha recaudación a manera de compensación por el servicio prestado al Estado, es así como funciona el sistema financiero mexicano.

Wallace E. Oates<sup>99</sup> señala que el federalismo fiscal es la estructura vertical del sector público, menciona que dicha naturaleza implica una definición de competencias entre los diferentes niveles de la administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público. El federalismo fiscal, por tanto, es un conjunto de normas utilizado por los países “federalistas o centralistas” que intentan descentralizar la labor fiscal. Explora, tanto desde el punto de vista positivo como normativo, los roles de los diferentes niveles de gobierno y las formas en que se relaciona a través de mecanismos, como la transferencia de recursos.

Dentro de las discusiones teóricas sobre el particular, vale la pena traer a colación las palabras de otro especialista del federalismo, Chanchal Kumar Sharma,<sup>100</sup> quien explica de manera sencilla que:

Mientras el federalismo fiscal constituye un conjunto de principios guías, un concepto guía, que ayuda a diseñar relaciones fiscales entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno, la descentralización fiscal, por otro lado, es el proceso de aplicación de dichos principios.<sup>101</sup>

Para que un sistema sea funcional, deberá estar organizado de tal manera que todos sus componentes deben operar armónicamente, si alguno de ellos llegara a fallar no se obtendría el resultado esperado, el sistema natural es el ejemplo idóneo de funcionamiento, sobre todo que cuando se presenta alguna alteración entre sus miembros el mismo busca la posible solución y lo hace a la brevedad para no interrumpir su ciclo de vida, los sistemas artificiales o creados por el hombre deben ser creados en base al funcionamiento de los sistemas naturales.

.....  
99 Wallace, E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, núm. 3, 1999, pp., 1120-1149, disponible en: <http://econweb.umd.edu/~oates/research/FiscalFederalism.pdf>, consultado el día 12 de Julio de 2013.

100 Chanchal Kumar Sharma, “When Does decentralization deliver? The Dilemma of Design”, en *South Asian Journal of Socio-Political Studies*, Vol. 6, núm. 1, 2005, pp. 38-45., y Chanchal Kumar Sharma, “The Federal Approach to Fiscal Decentralization: Conceptual Contours for PolicyMakers”, en *Loyola Journal of Social Sciences*, Vol. XIX, núm. 2, 2005 pp.169-188, disponible en: <http://mpr.ub.unimuenchen.de/250/>, consultado el día 24 de julio de 2013.

101 Sharma, Chanchal, Kumar *The Federal Approach*, p. 178.

Ya hemos señalado que la voz sistema tiene una amplia gama de aplicaciones en la vida cotidiana, la utilizamos para referirnos a muchas cosas tales como: sistema educativo, sistema financiero, sistema digestivo, sistema monetario, sistema decimal, sistema circulatorio, sistema digital, etcétera, para que estos “sistemas” funcionen de manera efectiva, las relaciones entre sus miembros deberán ser naturales, es decir deben funcionar como funciona la naturaleza, respetando el ciclo de vida para lo cual fueron creados. En un sistema natural cuando uno de sus componentes falla inmediatamente el conjunto de los elementos entra en acción para corregir tal situación y continuar con su objetivo.

## CAPÍTULO II

# EL SISTEMA FEDERAL ORGÁNICO CONSTITUCIONAL MEXICANO: SÍNTEISIS HISTÓRICA

### 1. Estado y gobierno

El federalismo se puede entender como una estructura única integrada por varias entidades (estados soberanos, y otras comunidades políticas) que se asocian delegando algunas de sus facultades o poderes a otra entidad superior, denominada Estado en la cual depositan su soberanía, aun cuando no renuncian a ésta en lo que concierne a su régimen interior, ya que algunas facultades pertenecen exclusivamente a los estados miembros.

Hablar del federalismo es adentrarnos al estudio de los diversos fenómenos político-sociales que se han suscitado a lo largo de la vida de las comunidades (independientes o dependientes) con la finalidad de organizar su vida interna, una vez que se han separado del coloniaje como es el caso de nuestro país, o bien que han decidido unirse con la finalidad de generar mejores condiciones de vida en beneficio de sus pobladores o simplemente protegerse de otras naciones.

Con el propósito de irnos introduciendo en el tema en comento, es necesario aclarar algunas confusiones terminológicas que se han generado alrededor del mismo. En principio nos abocaremos a la descripción de los vocablos “Estado” y “Gobierno”, conceptos que es importante dejar en claro ya que con frecuencia tendemos a utilizarlos como sinónimos; procuraremos describir sus principales características.

El jurista Ignacio Burgoa hace una descripción detallada de cada uno de ellos; distinguiéndolos de la siguiente manera:

[...] el Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad [...].<sup>102</sup>

Continúa diciendo que:

[...] la “forma” de Estado es el “modo” o “manera de ser” de la entidad o institución estatal independientemente de “cómo” sea su gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos contempla de esa estructura.<sup>103</sup>

102 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Decimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 2007, pp. 401-403.

103 *Idem*.

Por su parte el *Glosario Básico de Administración Pública* establece que dicho término proviene del latín, “*status*”, cuyo significado hace alusión a “un país soberano”, reconocido como tal en el orden internacional, asentado en un territorio determinado y dotado de órganos de gobierno propios.<sup>104</sup> Desde el punto de vista gramatical, el vocablo Estado posee diversas acepciones entre ellas:

- ✓ Conjunto de órganos de gobierno de un país soberano.
- ✓ Territorio de cada país independiente.
- ✓ País o dominio de un príncipe o señor feudal.

El Estado es una sociedad jurídicamente organizada capaz de realizar la totalidad de los fines humanos, cuyos elementos principales son, entre otros, el territorio, la población y el gobierno.<sup>105</sup>

La noción que se tiene del Estado es habitualmente incompleta; generalmente se le relaciona con la idea de autoridad, de imposición, de control, lo que denota que sólo se hace alusión a él como fenómeno político y de poder, dejando fuera otros rasgos no menos importantes para una adecuada conceptualización. Se pierde de vista que el Estado es una sociedad no sólo política sino también social, por lo que indefectiblemente tiene una teleología, principios, valores e ideales que fueron anteriores a su formación. Es por esto que su actuación debe quedar circunscrita a la consecución de su fin, pero observando en todo momento la directriz de su proceder, el elemento axiológico primigenio a su propia existencia.

En principio mencionaremos que el Estado es una forma de organización social que surge como resultado del hecho natural de agrupamiento de los hombres, los cuales, a través de un proceso social de evolución culminan con la creación de una forma superior de estructuración social y política. Ahora bien, la aparición del orden jurídico como instrumento regulador de las relaciones entre los hombres, aunado a la institucionalización y publicidad del poder, son los elementos que le dan al Estado el estatus de máxima organización social civilizada. A partir de entonces se privilegia la búsqueda del bien común.

La concepción de éste fenómeno de índole social y político se remonta a la antigua Grecia, cuando los filósofos debatían sobre la forma ideal de comunidad que debían adoptar los hombres ante la necesidad de salvaguardar su seguridad y alcanzar el bien común, fines que fueron trazados como objetivo fundamental en el momento de la constitución de ésta forma de agrupamiento, caracterizada por la interacción de voluntades.

104 Diccionario de la Real Academia Española, “*Estado*”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=estado>, consultado el día 17 de septiembre de 2013.

105 *Glosario básico de administración pública*, Ed. División de Estudios de Postgrado e Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED, México, 2009, p. 55.

“Consideraban una comunidad política que implicaba todo un modo de vida en el que se involucraba cada aspecto del ser humano”.<sup>106</sup>

Indudablemente el impulso que detonó el que los hombres se agruparan fue la aparición de múltiples necesidades que debían superar. José de Jesús Covarrubias Dueñas sostiene que “las agrupaciones humanas se originan por las necesidades humanas, por tanto, para resolver dichas carencias, es necesario que las personas interactúen de diversas maneras”.<sup>107</sup> Ahora bien, las agrupaciones humanas, como fenómenos vivos que son, evolucionan para perfeccionarse como organizaciones, por lo que la interacción debe alcanzar para encontrar la que mejor se adapte a las condiciones imperantes en un lugar y momento determinados. Así, el Estado debe visualizarse como el resultado de la interacción social que busca la satisfacción de necesidades: salvaguardar la seguridad, alcanzar el bien común y el perfeccionamiento constante de la organización como tal.

De lo anterior se desprende que el Estado es un sistema de interacciones, lo que significa que hay “una conexión entre los seres humanos, que se origina cuando la acción de éstos se interrelaciona conforme a determinados modelos de conducta, configurando así una estructura de conducta de interrelación múltiple (una estructura de conducta compleja).<sup>108</sup>

La polis, voz utilizada por los antiguos griegos para referirse al Estado, era concebida como una forma de asociación ideal en la cual existían valores supremos al de justicia y virtud. Consideraban que para lograr el fin social y el buen funcionamiento de esta forma de organización, cada miembro, cada individuo tendría una tarea que realizar por lo que dividirían a la sociedad según las necesidades que era necesario satisfacer, en una clara división del trabajo, la cual derivaba de los atributos con que la naturaleza había dotado a las personas,<sup>109</sup> constituyéndose de paso los estratos sociales.

Lo que caracteriza al hombre y lo diferencia de las demás especies es su capacidad de razonamiento. Por ello, “Platón tiene (*sic*) fe en la capacidad del hombre para crear una comunidad que corresponda con el ideal de la sabiduría y por consiguiente de la justicia”.<sup>110</sup> Como consecuencia, el Estado, al ser una creación del hombre, debe estar constreñido a lograr

---

106 Aguilar Balderas, Lidia, *Teoría general del Estado*, Ed. Grupo Editorial Patria, México, 2008, p. 4.

107 Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Sociología jurídica en México*, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2011, p. 65.

108 Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado. Ciencia de la Política*; Quinta edición, Ed. Porrúa/UNAM, México, 2009, p. 18.

109 Aristóteles, en la Política, afirma que la naturaleza establece una diferencia entre los cuerpos de los hombres libres y los de los esclavos: unos son fuertes para los trabajos necesarios, otros erguidos e inútiles para tales actividades pero útiles para la vida política (ésta se encuentra dividida entre las ocupaciones de la guerra y de la paz).

110 Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Decimoséptima edición, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 171.

la sobrevivencia en una vida en común y a alcanzar el pleno desarrollo público y privado a través del ejercicio de una serie de funciones que necesariamente deben desempeñarse, según las habilidades innatas de cada miembro, esto en la visión de los filósofos griegos.

Aristóteles, por su parte, sostiene que el hombre tiende por su propio instinto a agruparse con otros hombres para lograr su perfeccionamiento y desarrollo. El hombre, señala el estadista, que no vive en comunidad, o que no necesita nada de ella, puede considerársele como un Dios, o incluso como una bestia.<sup>111</sup> La dependencia de los seres humanos a la vida en común, esto es, a vivir en sociedad, la sostiene en tres argumentos; uno lógico, otro histórico, y el último antropológico, con los que el filósofo demuestra la razón de su dicho de una manera por demás coherente y racional.

Según el primero de los argumentos, el lógico, la sociedad fue primero en tiempo que el hombre, puesto que “no es posible concebir la existencia del individuo antes que la existencia de la sociedad, porque la sociedad representa el todo y el hombre es sólo una parte de ese todo, por tanto, no es posible que exista la mano antes que el cuerpo; por lo mismo, el hombre no existe antes que la sociedad”.<sup>112</sup> El fundamento histórico es contundente al advertir: “no hay ningún dato histórico que nos revele al hombre aislado, sino siempre viviendo en sociedad, al menos formando la mínima sociedad que constituye la familia. Todas las investigaciones de la vida del hombre nos llevan a la comprobación de que éste ha desplegado su existencia combinando su vida con la de otros seres”.<sup>113</sup> Finalmente el fundamento antropológico lo descansa “en el hecho mismo, natural y orgánico, de la diversidad constitutiva, morfológica, entre hombre y mujer, así como la existencia de órganos de comunicación como las cuerdas vocales, de locomoción, etcétera, vienen a demostrar que el hombre nunca ha vivido aislado, sino que, por el contrario, por su propia naturaleza nace con la calidad de un ser sociable”.<sup>114</sup>

La connotación moderna y uso político del concepto Estado se le atribuye a Nicolás Maquiavelo,<sup>115</sup> quien señala: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados”.<sup>116</sup> Fue a principios del siglo XVI cuando en su obra “El Príncipe”, Stato significó una extensión de tierra con un pueblo que la habita y con un gobierno que lo rige”.<sup>117</sup> Como se puede apreciar, en la conceptualización de Maquiavelo se desprenden

111 Aristóteles, *La Política*, Ed. Universidad Juárez del Estado de Durango, México, 2008, p. 21.

112 Senior, Alberto F. *Compendio de un Curso de Sociología*, Ed. Porrúa, México, 2007. p.154

113 *Ibidem*, p. 155.

114 *Ídem*.

115 López Rosado, Felipe, *Introducción a la Sociología*. Cuadragésimoprimer edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 217.

116 Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Traducción de Alejandro del Castillo, Ed. Editores Mexicanos Unidos S.A., México, 2003. p. 45.

117 López Rosado, Felipe, *op. cit.*, pp. 217 y 218.

con toda claridad los tres elementos constitutivos básicos del Estado: el territorio como espacio de asentamiento, la población que es el elemento humano, y el poder, atributo que los dirige y regula.

Para Jean Jacques Rousseau, el Estado es una “forma de asociación que defiende y protege a la persona y a los bienes de cada asociado, y en virtud de la cual, al unirse cada uno a todos, no obedezca más que a sí mismo y quede tan libre como antes”.<sup>118</sup> Francisco Porrúa Pérez señala al respecto que el “Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.<sup>119</sup> Mientras que desde una perspectiva sociológica, el Estado es sinónimo de unión, de solidaridad, “es una sociedad disciplinada o unificada por un gobierno y sus leyes”.<sup>120</sup>

Como se deduce claramente de las anteriores ideas, una organización estadual denota por sí mismo la necesaria existencia de un poder, de un poder público soberano, el cual se construye con las voluntades de sus miembros cuando renuncian a su libertad natural a cambio de una basada en leyes y consagrada en el Derecho. “El poder es el medio a través del cual se consigue el fin, o sea, la organización o estructuración jurídico-política que la nación pretende darse (autodeterminación) o que la nación acepta mediante su acatamiento (legitimación)”.<sup>121</sup> El titular del Poder es el pueblo, quien lo ejerce a través de mandatarios, quienes están facultados para imponerlo para garantizar la convivencia.

Por su parte Tamayo y Salmorán establecen un concepto basado de manera significativa, en la descripción de sus características jurídicas fundamentales, marcando además con precisión los elementos, que desde su óptica particular, lo conforman; el concepto en mención hace alusión a que:

Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, en una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa y se conduce de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como corporación territorial dotada de poder de mando originario.<sup>122</sup>

118 Rousseau, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, traducción de Enrique López Castrellón, Ed. Edimat Libros, España, 1999, p. 69.

119 Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Vigesimocuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 198.

120 López Rosado, Felipe, *op. cit.*, p. 51.

121 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 39.

122 Tamayo y Salmorán, Ronaldo, *Estado*, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III D-E, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998, p. 813.

A manera de conclusión diremos, que el Estado es la unión de individuos que lo constituyen por un interés individual para la realización de un fin colectivo común, guiados por un ordenamiento jurídico creado para garantizar la existencia y realización de ese fin social que se propusieron al integrarse, que es el bien común. Es importante resaltar el hecho de que los individuos forman una sociedad por un interés individual que se convierte en común en la medida en que ya se agruparon.

Hablar de gobierno nos estamos refiriendo al conjunto de personas que integran ese órgano político, así como a las diversas actividades que realizan con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con la población que les otorgó dicho mandato.

La voz *gobierno* proviene del latín “*gubernator-oris*”, y éste a su vez de “*gubernare*”, que significa gobernar. Lombardo Aburto<sup>123</sup> define dicho término como sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar; también hace mención que es utilizado para referirse al conjunto de personas que ejercen el poder y a la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo al pueblo.

El concepto gobierno es utilizado cotidianamente, sin embargo, su significado es poco preciso en la terminología política, porque puede referirse a los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la administración pública de la colectividad social, así como al aparato gubernamental que hace posible aquéllos; es la expresión de la autoridad del Estado. Las actividades del gobierno corresponden en líneas generales a las funciones legislativas, administrativas y judiciales.

Las características del gobierno del Estado mexicano son las que se citan en el artículo 40 constitucional, a saber: 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.<sup>124</sup>

De acuerdo a lo planteado, podemos decir que la monarquía y la república son formas de gobierno, y cuando hacemos alusión a lo federal, confederado y unitario nos estamos refiriendo a las formas de Estado.

Con base en las modalidades del “*Estado*”, Aguilar Villanueva sostiene que: “El Estado federal, como forma de organización política, está en un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados”.<sup>125</sup> Esto se debe a que, por un lado, se acerca en algunos casos a la

123 Lombardo Aburto, Horacio, *Gobierno, Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III, Ed. Porrúa-IIIJ/UNAM, México, 2007, p. 1820.

124 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012, p. 143.

125 Aguilar Villanueva, Luis, *El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, Revista Mexicana de Sociología, año LVII, núm., 3 Julio-septiembre de 1996, p. 112.

estructura política de un Estado unitario, la cual es homogénea e indivisible, las regiones no tienen leyes y gobiernos propios, y las normas son formuladas desde el centro; en la otra, sucede lo contrario, ya que puede ser que en algunas circunstancias se asemeje a un Estado confederado, en el que los estados tienen su libertad original y su soberanía decisoria, y adoptan en su competencia decisiones del centro, únicamente en los casos en que obtengan algún beneficio.

Sin embargo, las opiniones en torno a la concepción y naturaleza del Estado federal son múltiples y diversas. Su variación puede encontrarse en distintas circunstancias, tales como la ubicación geográfica y temporal de una determinada sociedad, las experiencias de los forjadores del Estado federal, así como la finalidad que persigan. Estas diferencias hacen alusión, de acuerdo con el criterio de Máximo Gámiz a que: “se carece de unanimidad para definir el federalismo, acerca de sus características y en cuanto a su naturaleza jurídica, porque su análisis y valoración se encuantran en diferentes épocas y circunstancias”.<sup>126</sup>

Por su parte José Murillo Chávez<sup>127</sup> coincide en que el federalismo no presenta una forma unívoca, por ser una realidad dinámica que presenta variaciones de país a país: ya sea que se fortalezca, debilite o redefina, o bien, desaparezca para reaparecer transformado más tarde. Esto se da de acuerdo a las necesidades y demandas de cada comunidad nacional, ya que puede constituirse como un medio para evitar el desmembramiento de un país, quizás sea un instrumento para conservar antiguas libertades locales o tal vez sea un modo de evitar la excesiva concentración del poder; puede ser un mecanismo para proteger privilegios de oligarquías locales.

En otro orden de ideas, Bense<sup>128</sup> considera que el federalismo debe ser analizado desde tres perspectivas:

- ✓ **Primera.** Como resultado de una evaluación en función de la influencia sobre la amplitud y calidad de la participación popular en la política; aquí se analiza la participación de las élites, tanto nacionales como regionales, en la distribución y en el ejercicio del poder político, y la influencia relativa de las instituciones democráticas de las masas en la toma de las decisiones públicas.
- ✓ **Segunda.** Está dirigida a la forma en que se resuelven las tensiones separatistas, a la supervivencia de una nación ante fuerzas secesionistas.
- ✓ **Tercera.** Está determinada por el impacto positivo o negativo que produzca el federalismo (como proyecto político y económico) en el desarrollo de una nación.

126 Gámiz Parral, Máximo Netzahualcóyotl, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2ª ed., Ed. UNAM, México, 2000, pp. 58 y 363.

127 Murillo Chávez, José, *El Federalismo brasileño: perspectiva histórica*, en Hernández Chávez Alicia, *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, Colegio de México, 1996, p. 123.

128 *Ibidem*, pp. 65 y 66.

Es indudable reconocer que las ideas mencionadas por Bensel son importantes para proyectar el análisis presente y futuro del federalismo; no obstante, conviene resaltar el contenido de la última, pues para estar a tono con el proceso integrador del liberalismo, es preciso atender a las relaciones comerciales y políticas que se están estableciendo y fortaleciendo entre diversas naciones.

## 2. Federación y confederación

Al igual que en la parte inicial del presente capítulo referente a los conceptos de “Estado” y “Gobierno”, se hace necesario diferenciar las voces “Federación” y “Confederación”, términos utilizados cotidianamente cuando nos referimos a la estructura política de un país.

El federalismo es un sistema instrumental de organización jurídico-político que algunos estados modernos han utilizado con el propósito de armonizar dos tendencias contradictorias, presentes en el origen y en el transcurso de la vida de cada uno de los estados miembros que integrarán la nueva organización: la unidad u la disgregación.

Debemos mencionar que para que pueda darse este fenómeno deben existir con antelación comunidades políticas soberanas, en ejercicio de la cual ceden voluntariamente algunas de sus atribuciones al nuevo orden gubernamental que se erige para atender los intereses comunes de los estados preexistentes.

A través de la historia se han generado varios modelos de federalismo, (clásico o dual, cooperativo, coactivo, etcétera) éstos se han desarrollado atendiendo las circunstancias socio-políticas de las comunidades en un determinado periodo de tiempo. En este trabajo de investigación no entraremos en detalle de los diversos modelos de federalismo ya que no son parte esencial del estudio en cuestión.

El concepto “Federación” proveniente del latín “*foederatio, -ōnis*”, cuyo significado hace alusión a: “un organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción”.<sup>129</sup> El término federación es aquel que designa a un tipo de unión política entre varias regiones soberanas que deciden unirse para formar un Estado de tipo federal. La palabra “Federación” tiene que ver con el vocablo latino “*foedus*”, que significa “pacto” o “acuerdo”, por lo cual se entiende que una federación nace a partir del acuerdo de sus integrantes para convertirse en una sola región con mayores o menores libertades.<sup>130</sup>

129 *Diccionario de la Real Academia Española*, “Federación”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=federacion>, consultado el día 14 de septiembre de 2013.

130 Definición ABC, tu Diccionario hecho fácil, “Federación”, disponible en: <http://www.definicionabc.com/politica/federacion2.php#ixzz2Leb6cRr1>, consultado el día 14 de septiembre de 2013.

Por otra parte “*Federalismo*” de acuerdo con su significado etimológico procede del concepto Federación, que expresa “ligar, unir o alianza”. El federalismo es una forma de Estado que tiene su origen en un pacto de unión que se celebra entre Estados que antes de unirse eran soberanos y que con motivo de dicho acuerdo, crean un organismo superior con facultades sobre todos ellos, reservándose solamente algunas atribuciones que ejercerán al interior de su circunscripción territorial. El Federalismo es un sistema que también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados.<sup>131</sup>

Los doctrinarios coinciden en que el término “*Federalismo*” tiene su origen etimológico en el vocablo latino “*foedus*”, sin embargo, al analizar su significado lo hacen de diversas formas.

Xavier Diez de Urdanivia<sup>132</sup> manifiesta al respecto que el “*federalismo*” es una técnica constitucional para distribuir potestades entre diversos entes relativamente autónomos, pero vinculados en un solo estado que a todos abarca, formado por entidades originalmente soberanas que han cedido a favor de la unión ciertos poderes expresos, reservándose todo aquello que no es indispensable para el funcionamiento de la nueva unidad jurídico-política global. Continúa diciendo que es por tanto, una forma de gobierno en la que coexisten autonomías que detentan poderes distintos y en principio exclusivos, aunque no necesariamente excluyentes, según el ámbito de su competencia y siempre conforme a la adscripción que de ellos haga la Constitución correspondiente.<sup>133</sup>

Por su parte Elazar<sup>134</sup> define dicho término como un convenio, argumentando que este concepto conlleva tres elementos que se encuentran interrelacionados entre sí: la asociación entre individuos, grupos y gobiernos; las relaciones cooperativas que dan realidad a la asociación, y la negociación entre socios como base para compartir el poder.

Para el jurista Ignacio Burgoa<sup>135</sup> el “*federalismo*” implica una alianza o un pacto de unión, afirmando que un Estado federal es precedido por estados independientes que lo conforman. Esta creación requiere tres supuestos que denomina lógico-jurídicos y prácticos: La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos.

Por su parte Gámiz Parral al igual que Burgoa, expresa que:

131 *Glosario básico de administración pública, op. cit.*, p. 62.

132 Diez de Urdanivia Fernández, Xavier, *El sistema federal mexicano: Antecedentes, evolución y perspectiva*, Ed. FUNDAP, México, 2003. p. 68.

133 *Idem*.

134 Elazar, Judah, Daniel, *Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada*, en Hernández, *op. cit.*, p. 153.

135 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 407.

[...] federalismo viene del concepto de federación, éste a su vez del vocablo latino “*foedus*” o “*federare*”, que expresa ligar, unir o alianza; por lo que consecuentemente un estado federal será aquel que fue formado por varios estados o entidades que permanecían separados antes del pacto.<sup>136</sup>

Es importante señalar al respecto que el vocablo no sólo es concebido desde la perspectiva etimológica, también la doctrina jurídica se ha encargado de proponer otros criterios generados por la dinámica social, política, económica y jurídica.

De acuerdo con el *Glosario Básico de Administración Pública* “*Federación*” tiene varios significados “unión, liga o pacto”, y precisa que desde el siglo XVII hace referencia a la organización de una comunidad jurídica compuesta por varios estados con libre determinación y codecisión de sus miembros.<sup>137</sup>

Atendiendo al orden de subordinación del ámbito local al federal, se encuentra otro criterio que concibe al federalismo como un sistema en el que el Estado federal tiene preeminencia sobre las entidades federativas debido a sus amplias facultades.

Referente a la voz “*confederación*”, el *Diccionario Jurídico Mexicano* hace alusión a dicho concepto argumentando que este proviene del latín “*confederatio*”, el cual significa alianza, liga unión o pacto que se da entre algunas entidades y más comúnmente entre naciones o Estados. En este tipo de pactos los Estados miembros reservan para sí la mayoría de sus facultades solo transfieren las necesarias para la subsistencia de la unión.

Por su parte el *Diccionario de la Real Academia Española* establece que dicho concepto proviene del latín “*confederatio, -ōnis*”, el cual lo define como: alianza, liga, unión o pacto entre personas, grupos o Estados. Obteniendo como resultado esta alianza, un organismo, una entidad o un Estado.<sup>138</sup>

Los conceptos “*federación*” y “*confederación*” hacen alusión a significados diferentes, motivo por el cual, se hace necesario señalar algunas diferencias. El *Diccionario Jurídico Mexicano* establece una serie de diferencias, que por su importancia se transcriben íntegras:<sup>139</sup>

- ✓ **Primera.** La confederación pertenece al ámbito internacional, mientras que la federación es una forma de Estado.

136 Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, p. 55.

137 *Glosario Básico de Administración Pública*, *op. cit.*, p. 62.

138 *Diccionario de la Real Academia Española*, “*Confederación*”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=ente>, consultado el día 14 de septiembre de 2013.

139 Barquín Álvarez, Manuel, *Diccionario jurídico mexicano*, Ed. Porrúa-IIIJ/UNAM, México, 2007. p. 716.

- ✓ **Segunda.** La confederación se origina en un pacto entre estados libres y soberanos, que permanecen como tales, mientras que la federación surge de una Constitución y no supone la supervivencia en su seno de Estados auténticamente libres y soberanos. Por lo general, los estados que integran una confederación pueden separarse de ella, mientras que las entidades federativas no pueden hacerlo, sin provocar una sucesión.
- ✓ **Tercera.** La confederación supone la existencia de órganos confederados, temporales o permanentes, que atienden las funciones que se las han encomendado, pero siempre subordinados a los gobiernos de los Estados confederados; la federación supone el surgimiento de un gobierno distinto del de las entidades federativas, que no está subordinado a ellas, al contrario de lo que sucede en la confederación.
- ✓ **Cuarta.** En la confederación no surge una nueva nacionalidad, además de la que tienen las naciones de los Estados confederados, en tanto que en la federación existen, por lo menos teóricamente, dos: la nacionalidad federal y la de las entidades federativas.
- ✓ **Quinta.** En la confederación, sus órganos no pueden expedir normas generales o ejecutar normas concretas que afecten a los nacionales de los Estados confederados, en forma inmediata, sino que solo pueden hacerlo a través y con el consentimiento de sus respectivos gobiernos; en contraste, en la federación existe una distribución de competencias, de manera que dentro de su ámbito el gobierno federal puede emitir normas generales y ejecutar normas concretas, en forma inmediata y sin previa autorización de los gobiernos de las entidades federadas y viceversa.

Señala también que en la confederación los órganos se encuentran subordinados a los gobiernos de los estados confederados, mientras que en una federación, el gobierno federal, y los gobiernos de las entidades federativas están coordinados.

### 3. El federalismo en México, a través de la historia Constitucional

Como parte del estudio es conveniente destacar algunas aseveraciones que sobre el origen del régimen federal se han aportado a través del transcurso del tiempo. Básicamente éstas se reducen a dos antecedentes que se pueden presentar en los Estados federales para llegar a ser considerados como tales: la confederación y el unitarismo.

Cuando el régimen federal procede de la confederación, surge la tesis de la cosoberanía<sup>140</sup> como sistema imperante dentro de este último, soste-

140 Los federalistas sostienen la tesis de la *cosoberanía*, como elemento válido para explicar la presencia de dos soberanías, una del Estado federal; y la otra de cada uno de los estados miembros. También se dice que la cosoberanía se puede entender como una soberanía compartida entre los estados miembros y el nuevo ente creado; la Federación.

niendo que el Estado federal tiene una soberanía compartida entre un orden federal y otro local; lo cual indica que cada uno es soberano en su respectivo ámbito de competencia debido a que la Constitución federal –generalmente– no establece las facultades de los estados integrantes, pues éstos podrán acordarlas en sus constituciones.

Conforme al segundo antecedente, si el federalismo es el sucesor de un régimen unitario, la descentralización constituirá el elemento clave del Estado. Al respecto, Gamas<sup>141</sup> sostiene que el federalismo se traduce en una descentralización por autonomía, es decir: “El Estado federal sólo puede entenderse a través del concepto de “*autonomía*”, como una especie de descentralización que decide la instancia soberana que lo crea”.

Además, la soberanía de las naciones debe estar expresada en sus respectivas Constituciones, y éstas son las que crean un Estado federal o un Estado unitario, lo que significa que dicha soberanía solamente consta en el texto constitucional y no se extiende en ningún caso al Estado; si la decisión es el sistema federal, la Constitución será la que permita y limite la producción del propio derecho en las entidades federativas (pues la creación de los órganos centrales ya ha sido establecida en ella), constituyendo esta autonomía estatal la descentralización; por último, refiere que el grado de “autonomía” concedido será determinante para un equilibrio de competencias entre federación y estados miembros, así como la igualdad entre los dos órdenes, y, además, asegurará el funcionamiento del todo y la homogeneidad entre los integrantes.

Irónicamente en nuestro país el sistema federal contiene los dos elementos fundamentales que caracterizan a cada tipo de estado, aun cuando no estuvieron presentes plenamente en el país.

A manera de introducción, y con la pretensión de explicar la conformación y desarrollo del sistema estatal en México, es necesario remontarse a épocas y hechos que ocurrieron previos a la aparición de éste, ya que existen diversos puntos de vista desde los cuales se ha explicado el origen del federalismo en México.

Al respecto, Máximo Gámiz Parral señala tres posturas que contienen algunas características que poseía la estructura política, jurídica y económica de la organización social:

- ✓ *Primera.* El criterio que desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunscripciones geográficas y sociales de la Colonia, hasta las diputaciones provinciales nacidas de la Constitución de Cádiz de 1812, han persistido la idea y las bases del federalismo, por lo que sus inicios los encontramos en las organizaciones indígenas.

---

141 Gamas Torrunco, José, *Derecho constitucional mexicano. Teoría de la Constitución. Origen y desarrollo de las constituciones mexicanas normas e instituciones de 1917*, Ed. UNAM, México, 2002. p. 247.

- ✓ *Segunda.* El que expone que la Nueva España formaba un todo unido y que la adopción del sistema federal fue para desunir, por influencia del federalismo norteamericano y atendiendo también a la oposición al sistema central que había campeado durante el régimen de la Colonia.
- ✓ *Tercera.* Sostiene que el sistema federal nació por las exigencias de las provincias, que amenazaron con separarse en caso de que no se adoptara tal sistema. De que para continuar unidos, evitándose el desmembramiento, se erigió el Estado federal. Las diputaciones provinciales, cuya instauración fue ordenada por las Cortes de Cádiz en 1812, se dice, orientaron a los pobladores correspondientes a los territorios de dichas diputaciones provinciales sobre las bondades y ventajas de poder contar con autoridades regionales, más cercanas a la ciudadanía.<sup>142</sup>

Finalmente debemos destacar que la historia constitucional muestra que la decisión por adoptar un modelo de estado (federalismo o unitarismo) ha sido el fundamento en los debates de los congresos constituyentes. En esencia, la confrontación entre viejas prácticas coloniales e ideas liberales, no han permitido un equilibrio entre los órganos de gobierno de forma que el establecimiento de un Estado federal no ha significado que así lo sea, sobre todo en las relaciones entre los órganos de cada ámbito, pues el ejercicio político, jurídico y hasta el pensamiento social son, aún, propios de tendencias centralistas.

### 3.1. El Centralismo virreinal

El Virreinato en la Nueva España fue una jurisdicción territorial que perteneció al Imperio español, creada por la Corona durante la etapa de dominio del Nuevo Mundo, durante los siglos del XV al XVIII. Ésta se formó tras la conquista de los pueblos indígenas establecidos en la zona meridional de América del Norte.

La conquista inició en el año de 1519, con la llegada de Hernán Cortés Pizarro a las costas de lo que hoy es el Estado de Veracruz, lugar donde se fundó el primer municipio en México, la “*Villa Rica de la Vera Cruz*”; el día 22 de febrero de 1519, el cual fué dotado de su Ayuntamiento; éste fue el primer paso, pues el territorio de la Nueva España siguió extendiéndose hacia el norte a costa de los territorios despojados a los pueblos indígenas.

Después se fundaron los municipios de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la Ciudad de México, en la población de Tepeaca, Hernán Cortés fundó la Villa Segura de la Frontera, el 4 de septiembre de 1520, siendo ésta la segunda ciudad de importancia para el Imperio y la primera en poseer un Ayuntamiento oficial.<sup>143</sup>

142 Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, pp.70-72.

143 Gutiérrez Sánchez, Miriam, *Evolución Jurídica del Municipio en México*, Ed. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2010, p. 4.

El Virreinato se fundó el 8 de marzo de 1535, estableciéndose como capital la Ciudad de México. El Virreinato en el Continente Americano tuvo tal presencia, que sus dominios llegaron a abarcar territorios de Norteamérica, Centroamérica y Sudamérica. La organización del territorio se originó a partir de las encomiendas, que eran otorgadas a aquellos que participaron en la conquista del Nuevo Mundo, y por ello los encomenderos tenían el poder absoluto y se encargaban de la estructura y funcionamiento de la jurisdicción que les había sido encomendada.

Antes de la llegada de los españoles, la sociedad prehispánica se conformaba por un sinnúmero de señoríos relativamente pequeños donde a la cabeza estaba el Tlatoani, estos señoríos estaban integrados en otros cuerpos políticos más o menos desarrollados, como las Alianzas Tlaxcaltecas, las Coaliciones Mayas en Yucatán y Chiapas, el Reino Purépecha de Michoacán y el Imperio Mexica.

Una vez consumada la caída de México, *“la gran Tenochtitlan”*, se fomentó y protegió a las *“Repúblicas de Indios”*. Esto es, se permitió la supervivencia de los señoríos prehispánicos, donde los líderes indígenas conservaron su estatus, posición y privilegios. Además, los *“usos y costumbres”* a excepción del sacrificio humano se mantuvieron prácticamente intactos. Todos los señoríos subsistieron como cuerpos políticos durante la época colonial y gran porcentaje de los nobles indígenas permanecieron en sus posiciones de privilegio, recibiendo gran parte de los tributos y servicios que les correspondían durante todo el siglo de la Conquista y aún después.

Los señoríos y las *“Repúblicas de Indios”* son la base de los pueblos; Calacoaya, Tonalá, Xóchimilco, Tlalpan, Chiautempan y Coyoacán son sólo algunos ejemplos de las poblaciones que existían antes de la llegada de los españoles a nuestro país y que hoy en día se localizan en el centro y sur del país.

Como ha quedado asentado al inicio de este apartado, el Virreinato español se extendió desde los hoy estados de Arizona, California, Colorado, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Montana, Nevada, Nuevo México, Texas, Oklahoma, Wyoming y Utah en los Estados Unidos, Guatemala en Centroamérica y la isla de Cuba, estando bajo su dominio, la Capitanía General de Cuba, la Capitanía General de Guatemala, la Capitanía General de Filipinas y los Territorios de Florida, Louisiana y Nootka, teniendo su capital en la Ciudad de México.

Debemos recordar que la Nueva España no sólo administraba las tierras comprendidas entre estos límites sino también el archipiélago de las Filipinas en Asia y varias islas menores en Oceanía, como Guam. El Virreinato de Nueva España es el antecedente histórico inmediato del cual surgió nuestro país.



Como consecuencia de las reformas borbónicas,<sup>144</sup> el 4 de diciembre de 1786, el Rey Carlos III firma la ordenanza para la reorganización de la Nueva España, la cual consistía en dividir el territorio en audiencias estableciéndose las siguientes: la Real Audiencia de México y la Real Audiencia de Guadalajara, las cuales a la vez estaban compuestas por intendencias, remplazando con esta nueva organización a los corregidores y alcaldías mayores, además de las intendencias quedaron tres provincias:

***Real Audiencia de México:***

- ✓ **Intendencias de México.** Formada por la capital del virreinato; y las alcaldías de: Mexicaltzingo, Chalco, Tlayacapan, Coyoacán, Tacuba, Cuautitlán, San Cristóbal Ecatepec, Tula, Yahualica, Huejutla, Meztlán, Zimapan, Tulancingo, Jilotepec, Huichapan, Tetepango, Mixquiahuala, Atitalaquia, Actopan, Otumba, San Juan Teotihuacán, Pachuca, Zempoala, Ixmiquilpan, Texcoco, Xochimilco, Cuernavaca, Tixtla, Chilapa, Malinalco, Sultepec, Temascaltepec, Tétela del Río, Zacualpan, Ichcateopan, Tenango del Valle, Metepec, Ixtlahuaca, Taxco, Iguala, Tlapa, Igualapa, Zacatula, Apan y Tepapulco; los corregimientos de Toluca, Lerma y Querétaro, y el gobierno de la ciudad de Los Reyes y del puerto de Acapulco.
- ✓ **Intendencia de Puebla.** Formada por 23 partidos.
- ✓ **Intendencia de Oaxaca.** Integrada por 20 partidos.
- ✓ **Intendencia de Veracruz.** Formada por los partidos de Pánuco, Papantla, Misantla, Jalacingo, Xalapa, Orizaba, Córdoba, Antigua, Cosamaloapan, Tuxtla, Acayucan. Además del gobierno militar de Veracruz.
- ✓ **Intendencia de Valladolid de Michoacán.** Integrada por 29 partidos;
- ✓ **Intendencia de Guanajuato.** Integrada por 10 partidos;
- ✓ **Intendencia de Durango.** Formada por 40 partidos;
- ✓ **Intendencia de Arizpe.** Formada por los partidos de: Cienequilla, San Antonio de la Huerta, Ostimuri, Álamos, El Fuerte, Sinaloa, Culiacán, Cosalá, Cópala, Maloya y El Rosario;

.....  
 144 Además de la reorganización territorial, las reformas borbónicas se establecieron con la finalidad de reorganizar la estructura tributaria en la Nueva España para que ésta aportara mayores rentas al erario público con el objetivo de financiar un mayor poder del gobierno peninsular.

- ✓ *Intendencia de Mérida de Yucatán*. Formada por 12 partidos, entre ellos Barrios de Mérida, Beneficios Altos, Costa, Hunucmá, Sierra Alta, Sierra Baja, Tizimín;

***Real Audiencia de Guadalajara:***

- ✓ *Intendencia de San Luis Potosí*. Formada por 7 partidos, los cuales comprendían las provincias de San Luis Potosí, Coahuila, Texas, el Nuevo Reino de León y la colonia de Nuevo Santander;
- ✓ *Intendencia de Guadalajara*. Formada por 29 partidos;
- ✓ *Intendencia de Zacatecas*. Formada por los partidos de Zacatecas y Aguascalientes y Sierra de Pinos entre otros.

La *Real Audiencia de Guatemala*, abarcaba los territorios de Guatemala, Belice, El Salvador, Costa Rica y el Estado de Chiapas; fue creada el 13 de septiembre de 1543 y la capital fue la ciudad de Guatemala.

### 3.2. Forma de gobierno bajo la Constitución de Cádiz de 1812

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 mejor conocida como la “Constitución de Cádiz”, fue el primer documento jurídico legal para organizar la estructura y funcionamiento jurisdiccional de la entonces Corona Española; el Título II estaba dedicado a la extensión territorial, denominado: “Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de los ciudadanos españoles”; el Capítulo primero de dicho título hacía referencia a la jurisdicción territorial, el cual establecía con precisión la extensión que abarcaba el Imperio, el artículo 10 da cuenta de ello al establecer que:

El territorio español comprende la península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granda, Jaén, León Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África.

En la América septentrional, Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Occidente, Isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la Isla de Santo Domingo, y la Isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a estas y al continente en uno y otro mar.

En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En la Asia, las islas Filipinas, y las que dependan de su gobierno.<sup>145</sup>

.....  
145 Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/28499361/Constitucion-politica-de-la-Monarquia-Espanola-1812>, consultada el día 22 de noviembre de 2013.

Por su parte el Capítulo III denominado “Del gobierno”, señala el tipo de régimen jurídico que adoptó el Imperio para su gobierno interior; a decir, el artículo 14 establece que el Gobierno de la Nación Española es una Monarquía moderada hereditario. También establece que la potestad de hacer y ejercer leyes reside esencialmente en el Rey; y que la potestad de aplicación compete a los tribunales establecidos por la ley.

En lo que respecta al gobierno de las provincias, lo que hoy conocemos como estados federados, el Capítulo II llamado “Del Gobierno Político de las Provincias y de la Diputaciones Provinciales”, el artículo 324 hace alusión a la estructura y funcionamiento al señalar que: “El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas”, éste artículo se refiere a la persona que se encargará de la administración y aplicación de la justicia en la jurisdicción que le compete (gobernador); por su parte el artículo 325 hace alusión a que: “En cada provincia habrá una Diputación llamada provincial, para promover la prosperidad, la cual estará presidida por un jefe superior”, la cual se compondrá por un Presidente, el Intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá, sin perjuicio de que las Cortes, en lo sucesivo, varíen este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias. La voz Diputación hace las veces de lo que hoy conocemos como Congresos locales y poseerían algunas facultades, mismas que a continuación señalaremos.

Respecto a las atribuciones de las Diputaciones el artículo 335 da cuenta de ello al establecer que a éstas les corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.
- II. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su V<sup>o</sup>. B<sup>o</sup>. recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.
- III. Cuidar de que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.
- IV. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean 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 asenso del Jefe de la provincia, usar, desde luego, de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación 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 y, finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

- V. Promover la educación de la juventud conforme a los planos aprobados, y fomentar la agricultura la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.
- VI. Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.
- VII. Formar el censo y la estadística de las provincias.
- VIII. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen (sic) su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.
- IX. Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.
  - X. Las Diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten abusos; todo lo que las Diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

En cuanto a la organización jurisdiccional de las provincias el TÍTULO VI denominado “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, el Capítulo I hace referencia a la existencia de Ayuntamientos, para lo cual el artículo 309 establece que: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos”; por su parte el artículo 310 establecía la necesidad de que todas las localidades de la Corona contaran con un gobierno encargado de organizar las funciones públicas para lo cual, dicho artículo señalaba que: “Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente”. Dicha Constitución establecía que todo Ayuntamiento debería contar con un Secretario.

Las obligaciones constitucionales de los municipios quedaron asentadas en el artículo 321, el cual establecía que los Ayuntamientos serían responsables de las siguientes actividades:

- I. La policía de salubridad y comodidad.
- II. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.
- III. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.
- IV. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

- V. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.
- VI. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.
- VII. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- VIII. Formar las Ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe.
- IX. Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

El artículo 322 señalaba que: “Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino obteniendo por medio de la Diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la Diputación, mientras recaer la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios”. Del párrafo anterior destaca el sometimiento de los municipios a las Cortes, las cuales deberán autorizar toda inversión cuantiosa, sin embargo, también los facultaba para en caso de urgencia la Diputación correspondiente autorizará dicha erogación.

Por su parte el artículo 323 señalaba que: “Los Ayuntamientos desempeñarán estos cargos bajo la inspección de la Diputación provincial, a quien deberían rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido”; del párrafo anterior se desprende que los municipios estaban bajo la lupa de las diputaciones de las provincias, tal y como sucede hoy en día.

Hacemos la remembranza anterior con la finalidad de destacar que el régimen gubernamental del Imperio Español (unitario), fue trasladado a los territorios conquistados y con ello la organización y funcionamiento del gobierno de las provincias; dichos documentos no consideraban al Municipio como nivel de gobierno, sin embargo, reconocen su existencia al legislar sobre ellos en los artículos antes mencionados.

El tiempo que duró la dominación española en el Nuevo Mundo fue de casi tres siglos bajo un sistema de gobierno único, el Rey nombraba a los representantes del Imperio en el territorio conquistado dotándolos de ciertas facultades, sin embargo éstos estaban sujetos a las ordenanzas del mismo, es decir, no podían realizar ninguna actividad que no fuera autorizada por la Corona, este sistema de gobierno tuvo vigencia en nuestro país.

Si bien es cierto que la Constitución Gaditana no fue elaborada en México, también lo es que debe tomarse en cuenta por ser un instrumento creado con la participación de españoles y americanos, incluidos los representantes de nuestro país; además de que sus disposiciones jurídicas tuvieron vigencia en el territorio de la Nueva España y algunas de sus instituciones fueron consideradas e influyeron en el primer Congreso Constituyente.

El proceso de creación de esta norma constitucional se originó a consecuencia de la invasión francesa a España, la cual ocasionó la pérdida de la Corona de Fernando VII, estos sucesos trajeron como consecuencia que se convocara a la instalación de una Junta Central de Gobierno con el objetivo de que hiciera frente a los invasores; dicha Junta se estableció en Cádiz y su objetivo principal fue convocar a un Congreso Constituyente. Inicialmente este órgano no contempló la participación de representantes de las colonias americanas en la asamblea; sino que fue a través de un decreto posterior que se reconoce a las colonias como integrantes de la monarquía y, en consecuencia, admitieron a sus representantes. Para este fin fue necesario que se jurara en la Nueva España, obediencia y fidelidad al nuevo gobierno español para poder emitir la convocatoria por la cual se elegirían a los diputados que participarían en la elaboración de la Constitución, ocurriendo esto el 7 de mayo de 1810. El Órgano Constituyente resultante de la convocatoria (Cortes de Cádiz) fue instalado el 24 de septiembre de 1810.

En las sesiones se acordó la adopción de una monarquía tal y como quedó asentado en el artículo 14 de la multicitada Constitución, es decir, la prolongación de un sistema unitario. Sin embargo, Miguel Ramos Arizpe, diputado mexicano en España, propuso y logró la creación de una Junta Superior Gubernativa para las cuatro provincias internas de oriente, y una Junta para cada provincia, bajo el nombre de “diputación provincial”.<sup>146</sup>

El objetivo principal de estos órganos de gobierno era dar solución a los diversos problemas que se suscitaban en la Nueva España a causa de la diversidad geográfica, histórica, política y cultural de las provincias; de igual forma, terminar con los movimientos armados que el despotismo de la administración española causaba. Asimismo, las diputaciones provinciales pretendieron ser un elemento de libertad en donde los nativos o vecinos elegidos, al conformarlas, constituyeran cuerpos colegiados con funciones de gobierno en su jurisdicción; sin embargo, esto tuvo otra connotación, ya que predominó el criterio de los diputados españoles que consideraban a las diputaciones provinciales como:

[...] meras juntas administrativas de carácter consultivo, al servicio de un Estado unitario, aunque parcialmente descentralizado. Por eso, y para prevenir el peligro del federalismo, se preocuparon de

.....  
146 Gamas Torrunco, José, *op. cit.*, pp. 419-421.

equilibrar los órganos colegiados de origen popular –diputados, ayuntamientos– con los monocráticos –jefes políticos, alcaldes–, que respondían más bien a los intereses gubernativos. Otorgado el predominio a los primeros, los segundos servían de contrapeso, al tiempo que se proyectaba una diversidad funcional: los órganos colegiados entendían en lo económico–administrativo, en tanto que los monocráticos asumían la dirección política–ejecutiva.<sup>147</sup>

De la lectura del párrafo anterior se vislumbran signos, aunque débiles, de una descentralización política y económica en la Nueva España; sin embargo, su reconocimiento constitucional no fue suficiente para que las diputaciones quedaran instaladas inmediatamente, pues a pesar de haber sido promulgada la Constitución en España el 19 de marzo de 1812 y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, el virrey Francisco Javier Venegas suspendió su observancia al año siguiente. En 1813, el Virrey Félix María Calleja reanudó su imperio y fue entonces cuando se iniciaron las elecciones para conformar las diputaciones; sin embargo, nuevamente fue detenido su proceso de integración con motivo del decreto de Fernando VII que a la letra decía:

[...] Decreto de Fernando VII, fechado el 4 de mayo de 1814, en que éste monarca desconoció la Constitución de 1812 y restauró el absolutismo en España y sus colonias; y no fue sino hasta 1820 cuando a causa del levantamiento de Rafael de Riego, se reimplantó la vigencia de dicho Código, lo que dio origen a que las diputaciones provinciales ya establecidas reiniciarán sus funciones constitucionales ya que las provincias que no contaban con estos cuerpos gubernativos procedieron a su formación.<sup>148</sup>

Fue hasta el 31 de mayo de 1820 que el Virrey Juan Ruíz de Apodaca juró nuevamente su observancia. Esto hizo posible que en México “[...] seis diputaciones quedaran instaladas y más tarde las Cortes autorizaron una más en Valladolid. Varias provincias solicitaron trato semejante. Sin embargo, la petición coincidió con la Independencia, y fue ya dentro del México independiente cuando se crearon, conforme a la propia Constitución de Cádiz”.<sup>149</sup>

Antes de obtener la Independencia, Agustín de Iturbide (oficial del ejército realista y combatiente de los insurgentes) y Vicente Guerrero (líder insurgente), suscribieron el Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, por medio del cual coincidieron en exigirle a la monarquía española la separación de la Corona.

El 24 de julio de 1821 Iturbide y el Virrey Juan de O' Donojú firmaron los Tratados de Córdoba reconociendo al Plan de Iguala y se pro-

147 Ferrer Muñoz, *op. cit.*, pp. 75-80.

148 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 424-427.

149 Gamas Torrunco, José, *op. cit.*, pp. 421 y 422.

nunciaron por nombrar una Junta Provisional Gubernativa encargada de decidir la instalación de una regencia y convocar a Cortes para elaborar la primera Constitución de México independiente.

La independencia de nuestro país se logró el 27 de septiembre de 1821; en esta etapa, la Junta Provisional proclamó el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, y emitió la convocatoria para conformar al Congreso Constituyente, cuyo proceso electoral se basaría en la Constitución de Cádiz. Durante esta transición, Iturbide, ante el desconocimiento de los Tratados de Córdoba por España, aprovechó la coyuntura para dar un golpe militar al Congreso que acuarteló en la ciudad de México, y exigió ser nombrado Emperador constitucional del Imperio mexicano en mayo de 1822. En ese año, el día 31 de octubre, disolvió el Congreso para instalar una Junta Nacional Instituyente con el carácter de poder legislativo, sin embargo el imperio no pudo consolidarse ante la expedición del Plan de Casa Mata el primero de febrero de 1823 y la rebelión de Santa Anna. Logrando con esto que Iturbide reinstalara el Congreso el 4 de marzo de 1823 y abdicara el 19 del mismo mes.

El Congreso reinstalado sugirió no convocar a una nueva asamblea constituyente, ya que la comisión respectiva presentaría un proyecto de Constitución que sería sometido a discusión y su ratificación podría quedar sujeta a un nuevo Congreso.

Las diputaciones no estuvieron de acuerdo y exigieron que se convocara una nueva asamblea. El temor de que sus reclamos no fueran atendidos, los llevó a estructurarse políticamente con órganos propios. En este sentido, la diputación provincial de Guadalajara, ante la tardanza del Congreso para sentar las “bases” del régimen federal, se constituyó como la más alta autoridad en la provincia y se declaró como “*Estado Libre y Soberano de Jalisco*”; no obstante, expresó su voluntad de querer ser un estado miembro de la federación mexicana, como había sucedido con las colonias de Estados Unidos de América. En sus determinaciones se incluyó la facultad para convocar a un Congreso Constituyente estatal encargado de elaborar su propia Ley Fundamental. El mismo sentido se pronunció Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.<sup>150</sup>

En tal circunstancia el Congreso Constituyente se alarmó declarándose como simple convocante a través del “Voto del Congreso” (12 de julio de 1823); en tal virtud este documento aceptaría constitucionalmente la implantación de una república federada.

Una vez instalado el Congreso publicó las bases para la elección de un nuevo Congreso Nacional Constituyente, lo que trajo como consecuencia que “...todas las provincias suspendieran sus preparativos de organización política interna, en espera de la Constitución federal”.<sup>151</sup>

150 Gamas Torrunco, José, op. cit., pp. 427-430.

151 *Ídem*.

En esta etapa se observa la presencia de las dos formas de Estado: el unitarismo imperialista sustentador de todo el poder; y la descentralización política y económica que propuso Ramos Arizpe la cual obtiene sus primeras manifestaciones en contra del absolutismo del poder conservador. La lucha independentista fijó su atención en liberarse de órganos arbitrarios y no en construir una propia organización estatal.

### 3.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Es importante señalar que el proceso de formación del sistema federal en nuestro país se inició con la instalación del Congreso Constituyente, el 7 de noviembre de 1823, el cual fue una exigencia de las provincias integrantes de la reciente nación independiente. Su primera función consistió en elaborar y aprobar el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (4 de enero de 1824) y la última la aprobación de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada el 5 de febrero de 1824.

Durante las sesiones del Constituyente cabe destacar la importancia del debate que se dio en torno a la implantación del federalismo. A favor los congresistas liberales, concedores de modelos y experiencias de países extranjeros y formados con la ideología contraria al despotismo, apoyaron la decisión. Los que argumentaban en contra expresaron que su adopción respondía simplemente a una imitación del sistema norteamericano mismo que no respondía a las particularidades de la vida económica y política en México; en este sentido se pronunciaron Mariano Morín, Manuel Crescencio Rejón, Carlos María de Bustamante, Lucas Alamán, Teresa de Mier, Mariano Otero y Lorenzo de Zavala.

En las debates sobre la implementación del nuevo sistema Lorenzo Zavala señaló que la obra del Constituyente era un documento que simplemente reproducía artículos de las constituciones de España y de los Estados Unidos de Norte América, calificando la idea del federalismo como una “vil” imitación del sistema de la nación vecina del norte de nuestro país, al respecto Gamas señaló que:

[...] la idea de dar a las provincias autonomía y órganos de gobierno propios había obedecido no al deseo de imitar las instituciones norteamericanas, sino a una dolorosa experiencia interna que arrancó del gobierno colonial y que culminó con el fraccionamiento mismo de la República.<sup>152</sup>

De acuerdo a lo asentado, al obtener México su independencia, se buscó sistematizar el todo, y el federalismo de Norteamérica se consideró como el mejor ejemplo a seguir y para “...lograr que se compatibilizara una estructura territorial política constituida por ciudades-provincias con una

.....  
152 *Ibidem*, pp. 430-434.

nación concebida según el modelo francés, homogénea e integrada por ciudadanos iguales ante la ley”.<sup>153</sup>

Además, con la unificación de la nación se podría enfrentar y defender de los países extranjeros. Sin embargo, para algunos tratadistas, la lógica del sistema político mexicano no obedeció al modelo norteamericano; esto indica que no se tuvo un auténtico pacto fundador del régimen federal entre Estados, pues, en su caso, solo se trataba de provincias que carecían de las características propias de un Estado.

Aunado a lo anterior, se ha señalado que a la influencia norteamericana se le sumaron elementos de las constituciones de Cádiz y de la colombiana de 1821. Así lo sostiene Calvillo al expresar que:

[...] después de observar las concomitancias terminológicas existentes entre el Acta y la Constitución de Colombia de 1821, y entre el Acta y la Constitución española, concluye que las solas identidades verbales revelan el interés con que el legislador mexicano atiende al menos a dos Constituciones como la española y la colombiana, con preferencia a la federal de los Estados Unidos cuyo modelo formal es más próximo.<sup>154</sup>

En la Constitución de 1824 se han encontrado elementos que fueron tomados, directa o indirectamente, de la Constitución francesa de 1793 y, en especial la injerencia del pensamiento de Rousseau en el Constituyente mexicano.

A pesar de negar que los ideales de Rousseau hayan tenido realidad y formalidad en el texto constitucional, se acepta que de él se tomó la definición de ley como expresión de la voluntad general y que su doctrina fue aprovechada por los diputados de orientación centralista.

[...] fueron los partidarios de un régimen centralista quienes más se beneficiaron de las reflexiones rousseauianas, en tanto que los federalistas hubieron de acometer la difícil tarea de tratar de mostrar que tales ideas no eran aplicables a la defensa de la tesis centralista, porque aquel filósofo hablaba de gobiernos simples, y siguiendo su opinión de que las naciones no deben ser muy extensas.<sup>155</sup>

La presencia de Montesquieu se encuentra en las fuentes ideológicas del federalismo mexicano. La idea de doctrina que sostenía sobre la división de poderes, así como el criterio acerca del federalismo tuvo impacto en los legisladores. Así lo estima Kibasa al afirmar que: “[...] cómo el pensamiento de algunos legisladores del México independiente se vio afectado por

153 Maluquer Ferrer, Pere, *op. cit.*, pp. 111-113.

154 *Ibidem*, pp. 149 y 166.

155 Maluquer Ferrer, *op. cit.*, pp. 26-29.

la concepción de Montesquieu del sistema federal como una “sociedad de sociedades”, susceptible de agrandarse con la incorporación de nuevos miembros”.<sup>156</sup>

También Bocanegra mencionó a Montesquieu para destacar las ventajas que implicaba el sistema al mejorar la defensa ante agresiones exteriores; Epigmenio de la Piedra lo citó para sostener que las contribuciones son menores en los pueblos donde “[...] el producto tiene que correr un círculo menor para volver a las manos de donde salió, y que esto sin duda sucede en el sistema federal”.<sup>157</sup>

La Constitución de 1824, según Gamas, muestra la instauración del federalismo más logrado en la historia de México, en razón de que la (unión legislativa en los estados miembros era, al menos constitucionalmente, muy vigorosa; el bicameralismo acogido en la nación implicaba una Cámara de Diputados, representante de la nación y electa por los ciudadanos, y una Cámara de Senadores que fungía como representante de los estados federados la cual era elegida por sus legislaturas estatales; éstas, por su parte, tenían la facultad de elegir, además de los integrantes de la Cámara de Senadores, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, así como al presidente y vicepresidente de la República.

Sin embargo, faltó un elemento que constituye la limitación más importante que tuvieron las legislaturas: no contar con la facultad de reformar la Constitución. Gómez Farías en el Congreso manifestó que:

[...] era extraño que la Comisión que ha perseguido en muchos casos la constitución de los Estados-unidos del norte, no lo hiciera en el punto de dar a las legislaturas particulares más importancia en cuanto a reformas de la Constitución; porque darles solamente la facultad de hacer observaciones, es dejarlas al nivel de los simples ciudadanos, que tienen la misma facultad o derecho.<sup>158</sup>

Contrarios a las tendencias señaladas, algunos doctrinarios mexicanos han calificado a esta Constitución como ecléctica.<sup>159</sup> Así lo sostiene Mario de la Cueva,<sup>160</sup> quien describe a la Constitución de 1824 como una norma que resultó de las pugnas y debates entre las fuerzas políticas: por una parte los que defendían la venida de un infante español, junto con los partidarios de Iturbide que esperaban la restauración del Imperio o la prolongación de la Corona, y por otra, la demanda de las provincias de adoptar una forma de Estado moderno como el federal. Con relación a la obra de la Asamblea, precisa que se ha tildado de incongruente, en virtud de que:

.....  
156 *Ibidem*, pp. 22 y 23.

157 *Ídem*.

158 Maluquer Ferrer, Pere, *op. cit.*, p. 140.

159 Voz perteneciente o relativa al eclecticismo, el cual hace referencia al modo de juzgar que adopta una postura intermedia, en vez de seguir soluciones extremas o bien definidas.

160 De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, Ed., Porrúa, México, 1982, p. 249.

[...] no obstante que aprobó el federalismo, decidió las cuestiones relativas a la forma de gobierno y a la división de los poderes siguiendo los principios de la constitución de Cádiz de 1812, pero lo cierto es que los problemas eran distintos y que la idea federal no implicaba, necesariamente, el régimen presidencial de gobierno; creyeron los diputados de 1824 que la organización gaditana, intermedia entre el parlamentarismo y el presidencialismo, aseguraba mejor la división de los poderes, al debilitar la fuerza del Ejecutivo y limitar sus atribuciones.<sup>161</sup>

Así mismo, afirma, que en la Constitución de 1824 las expresiones indican una declaración tímida sobre el deber de la nación de proteger los derechos del hombre y del ciudadano, la unión de la Iglesia y del Estado, la intolerancia religiosa, la persistencia de fueros eclesiástico y militar, fueron el precio que pagaron los liberales a cambio del establecimiento de una República democrática y federal.

Como puede observarse, el enfrentamiento entre las dos corrientes imperantes, conservadoras y liberales, se reflejó en la Constitución al tratar de establecer la convivencia entre dos órdenes: el que se prolongó de la Colonia y el que buscaba un Estado moderno.

Más allá del marco institucional del régimen federal, su preminencia tiene mérito histórico, precisa Aguilar, al sostener que: “[...] hacer de México un Estado nacional, en el triple sentido de lograr la integridad territorial, monopolizar la coacción y generar un sentido de identidad nacional en un tiempo en que la mexicanidad, el ser mexicano, era una identidad colectiva débil y de poco significado vital frente a las identidades regionales, étnicas, religiosas y estamentales”.<sup>162</sup>

No obstante los esfuerzos que se hicieron para crear una Constitución que atendiera a las diversas demandas tanto de los liberales como de los conservadores para dirigir y organizar a la reciente nación independiente, no solucionaron viejos vicios; entre ellos la ausencia del respeto a las normas y al poder que asumían los gobernantes. Por este motivo “La Constitución de 1824 nunca se vio ni por unos ni por otros, como una norma suprema obligatoria, sino como el resultado de los acontecimientos del momento que en ella habían de reflejarse, y en todo caso sólo se planteaba la exigencia de su aplicación siempre y cuando favoreciera a los intereses de los reclamantes”.<sup>163</sup>

Es decir, se actualizó en la Constitución el “*obedézcase, pero no se cumpla*” acuñado en la Colonia para las disposiciones españolas. Este factor, según Gamas<sup>164</sup> es el que inició la evolución distorsionada del Estado de

161 Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, pp. 69 y 70.

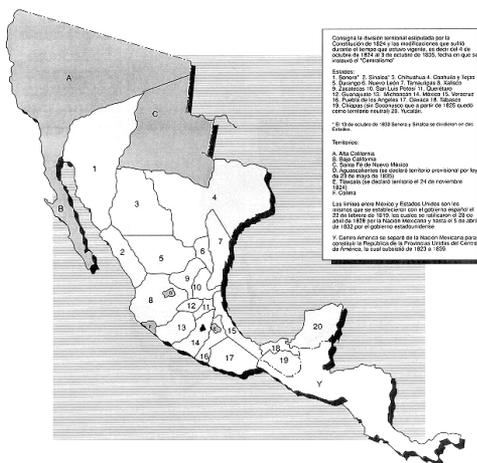
162 Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 148.

163 Gamas Torrunco, José, *op. cit.*, p. 136.

164 *Ídem*.

derecho en México; en consecuencia, la inobservancia del texto constitucional y el aumento del poder de los centralistas devinieron en la imposición de otra Constitución que “suprimió” el régimen federal.

El sistema federal fue implementado en México en 1824, la Constitución contenía la decisión que tomó el pueblo mexicano para autogobernarse después de la separación del Imperio Español.



Por tratarse de la primicia de este modelo, analizaremos la mayoría de los artículos relacionados con ésta forma de gobierno (sistema federal), con la finalidad de visualizar la estructura que los constituyentes decidieron que era la mejor opción para nuestro país. El Título II, sección única denominada “*De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su poder supremo*”; el artículo 4<sup>165</sup> da cuenta de ello al establecer que:

“La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”; por su parte el artículo 5<sup>166</sup> hace alusión a las partes que integrantes de la federación, el cual señalaba que: “Las partes de ésta federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas (sic), el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca (sic), 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 (sic), el de Yucatán y el de Zacatecas: el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México”.

Por su parte el artículo 6 establece la división del Poder adoptado, señalando que: “se divide el Supremo Poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”.<sup>167</sup>

Referente a la estructura del Poder Legislativo el Título III da cuenta de ello al ordenar en el artículo 7<sup>168</sup> que: “Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso General y éste a la vez se divide en dos

165 *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México 1824. p. 3.

166 *Ídem*.

167 *Ídem*.

168 *Ídem*.

cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”, en cuanto a la integración de dichas cámaras el artículo 8 asienta que: “La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados”, es decir son los ciudadanos de las entidades federativas quienes determinarán quien o quienes los representará en el Congreso General. Puede apreciarse que éste artículo reconoce la participación de los estados federados en este órgano de gobierno.

Por su parte la sección tercera “*De la cámara de senadores*” hace alusión a la forma en que deberá integrarse dicha Cámara, para lo cual el artículo 25 establece que: “El Senado se compondrá de dos Senadores de cada estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, [...]”, debemos destacar la forma en que eran elegidos los senadores “Por las legislaturas” no por los ciudadanos como sucede hoy en día.

La sección quinta establece las facultades del Congreso General, haciendo referencia que su aplicación es de observancia general, es decir, se deberán observar y aplicar en todo el país. El artículo 50 da cuenta de ello. Como ha quedado asentado en párrafos anteriores, es la primera Constitución de naturaleza federal razón por la que decidimos tomar en consideración la totalidad de las facultades, con el objetivo de visualizar el alcance jurisdiccional que el Congreso Constituyente dotó a la federación, por su importancia se transcriben íntegros:<sup>169</sup>

1. Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colejos (sic) de marina, artillería e ingenieros; erijiendo (sic) uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; *sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.*
2. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales, o su mejora, *sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos*, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo en industria derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.
3. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, *y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación.*
4. *Admitir nuevos estados a la unión federal, o territorios, incorporándolos en la nación.*
5. *Arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.*

169 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>, consultada el día 28 de julio de 2013.

6. *Erijir (sic) los territorios en estados, o agregarlos a los existentes.*
7. Unir dos o más estados a petición de sus legislaturas, para que formen uno solo, o erijir (sic) otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás estados de la federación.
8. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.
9. Contraer deudas sobre el crédito de la federación, y designar garantías para cubrir las.
10. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.
11. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, *y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios.*
12. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la Silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.
13. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquier otro que celebre el presidente de los Estados-unidos con potencias extranjeras.
14. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.
15. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las *monedas en todos los estados de la federación*, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
16. Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados-unidos.
17. Dar reglas para conceder patentes de corso, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.
18. Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.
19. *Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.*
20. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.
21. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos
22. Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.
23. Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.
24. Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la república, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.

25. Conceder amnistías o indultos por delitos, cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.
26. Establecer una regla general de naturalización.
27. *Dar leyes uniformes en todos los estados sobre bancarrotas.*
28. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de poder legislativo de un estado.
29. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.
30. *Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.*
31. *Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes, para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados.*

Las fracciones anteriores señalan los rubros sobre los cuales el Congreso General posee facultades sobre la organización y funcionamiento del Estado, para lo cual elaborará el marco jurídico correspondiente al cual deberán apegarse sus integrantes, ésta una de las principales características del sistema federal, regular la actuación de todos sus integrantes.

Por su parte la sección sexta “*De la formación de leyes*”, el artículo 51 otorga al Congreso General la competencia de iniciar leyes y decretos, señalando que dicha iniciativa puede iniciar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a exención de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales sólo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados.

El Título IV correspondiente a la figura del Poder Ejecutivo denominado “Del supremo poder ejecutivo de la federación”, reconoce que será un sólo individuo el que se encargará de la Administración Pública de la Nación; al respecto el artículo 74 establece que: “Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>170</sup> Sin embargo, es importante señalar que el texto constitucional consideraba la figura de un Vicepresidente quien entraría en funciones en caso de ausencia del titular del Poder Ejecutivo; el artículo 75 establece textualmente que: “Habrá también un Vicepresidente, en quien recaerán (las facultades) en caso de imposibilidad física o moral del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Por su parte el Título VI dedicado al gobierno de los estados de la federación denominado “De los estados de la federación”, hace alusión a la forma en que se dividirá el Poder de los estados para la administración interna; el artículo 157 de la multicitada Constitución manifiesta que: “El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una sola corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo

<sup>170</sup> *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.* p. 13.

individuo”. Referente a las obligaciones de las entidades federativas, la Constitución en el artículo 161 señala que los estados miembros están obligados ha:

1. Organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni a la Acta Constitutiva.
2. Publicar por medio de sus gobernadores su respectiva constitución, leyes y decretos.
3. Guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera.
4. Contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General.
5. Rendir anualmente a cada una de las cámaras del Congreso General nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que hay en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de la industria agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse [...].

Por último, el artículo 162 establece una serie de restricciones a los poderes de los estados, el cual hace ver el sometimiento del Estado Federal sobre los gobiernos locales, mismo que por su importancia se transcribe íntegro:

1. Establecer sin el consentimiento del Congreso General derecho alguno de tonelaje ni otro alguno de puerto.
2. Imponer sin consentimiento del Congreso General contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule como deban hacerlo.
3. Tener ningún tipo de tropa permanente ni buques de guerra sin el consentimiento del Congreso General.
4. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declarar 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.
5. 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.

Referente al régimen municipal la Constitución no lo considera, sin embargo, en el apartado dedicado a las obligaciones de los estados, el artículo 161 fracción primera señala que los estados están obligados a organizar su gobierno y *administración interior* [...], refiriéndose a ésta como las partes integrantes de la entidad federativa; por su parte la fracción octava establece que anualmente deben remitir a cada una de las Cámaras nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus *respectivos distritos* [...]. Tal y como puede apreciarse del párrafo anterior, la Constitución otorgó libertad a los estados para

que en uso de sus facultades legislaran sobre la materia, lo que nos da la idea de que los “municipios” continuaron operando bajo la normatividad de la Constitución de Cádiz de 1812.

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango* en la Sección IX Capítulo I “*Del gobierno interior de los pueblos*”, establece una serie de referencias relacionadas con las atribuciones del Ayuntamiento; con el simple hecho de mencionar la voz Ayuntamiento nos damos cuenta de la existencia del municipio como órgano de gobierno independientemente de que el texto constitucional no haga referencia del como tal.

El artículo 128 señala que: “A los Ayuntamientos toca el gobierno económico y político de los pueblos; estas corporaciones se compondrán de alcaldes, regidores y procuradores [...]”.<sup>171</sup> En lo que respecta a las facultades tributarias del Municipio el artículo 129 fracción III establece que es facultad del Municipio “Formar anualmente el presupuesto de los gastos municipales, y proponer arbitrios para cubrirlos”, si bien es cierto no señala que actividades económicas estarán grabadas, también lo es que el término “arbitrio” hace referencia a: “Los derechos o impuestos con que se arbitran fondos para gastos públicos, por lo general municipales”.<sup>172</sup>

Gutiérrez Sánchez<sup>173</sup> comenta que con la llegada de los españoles al Continente Americano se dio una coexistencia del Municipio español con el Municipio autóctono, lo cual originó el sistema municipal mexicano. Señala que los primeros Ayuntamientos se ocuparon principalmente en dictar las normas para el trazo de las poblaciones y a emitir las ordenanzas para regular la vecindad forzosa de los españoles. Como ha quedado asentado en el apartado referente al Virreinato en la Nueva España, la Villa Rica de la Vera Cruz fue el primer municipio, el segundo la Villa Segura de la Frontera, a éstos le siguieron Puebla, Coyoacán y la Ciudad de México.

### 3.4. Regreso al Centralismo: Leyes Constitucionales de 1836

La consecuencia del enfrentamiento entre grupos políticos e ideológicos dio lugar a una nueva Constitución basada en las ideas conservadoras del grupo triunfador, expresadas con una visión centralista. Para este fin, el Congreso ordinario de 1835 se declaró Congreso Constituyente (ambas Cámaras se unieron en una). Bajo esta investidura, primero se expidieron las Bases Constitucionales de contenido centralista el 15 de diciembre de 1835; y el 13 de diciembre de 1836 se emitió la primera de las Siete Leyes Constitucionales que habrían de regular el país, y a finales del mismo mes

171 Barragán Cisneros Velia Patricia, *La Constitución Política del Estado de Durango: Notas Históricas*, Cuadernos Jurídicos 19, Ed., IJ/UJED, México, 1998, p. 39.

172 Diccionario de la Real Academia Española, “Arbitrios”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=arbitrios>, consultado el día 30 de junio de 2013.

173 Gutiérrez Sánchez, Miriam, *Evolución Jurídica del Municipio en México*, Ed, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2010, p. 4.

y año se completó la Constitución que ha sido catalogada formalmente como “dispersa”.

Esta descripción se debe a la forma en que fue estructurada, cada ley precisaba rubros específicos: la primera correspondiente a los derechos y obligaciones de los mexicanos y de los habitantes de la República, constaba de 15 artículos; la segunda en sus 23 artículos se encargó de la organización del Supremo Poder Conservador; la tercera compuesta por 58 artículos denominada “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de leyes”; ésta se encargaba de la estructura y funcionamiento del poder legislativo; la cuarta, cuyo título lleva por nombre “Organización del Supremo Poder Ejecutivo”, contenía 34 artículos; el Poder Judicial de la República Mexicana quedó plasmado en la quinta con un total de 51 artículos; la sexta dedicada a: “La división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos”, el artículo 1 establecía que la República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases Orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos; y la séptima dedicada a las “Variaciones de las Leyes constitucionales”, contenía lo relativo a la modificación de las leyes con un total de seis artículos.

Referente a la organización del Poder, la Segunda Ley “Organización de un Supremo Poder Conservador”, establecía en el artículo 1 quien o quienes lo integrarán, a decir de dicho artículo: habrá un Supremo Poder Conservador que se depositará en cinco individuos, de los cuales se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para remplazar; de la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo. Como puede apreciarse el poder de la nación quedó en manos de cinco individuos, siendo ésta una de las principales características de los sistemas autoritarios.

Por su parte la Tercera Ley hacía referencia en el artículo 1 que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras, una de diputados y la otra de senadores, el artículo 2 establece las bases para la elección de los diputados. Referente a los Senadores el artículo 8 señala que la Cámara de Senadores se integrará de veinticuatro integrantes que serán elegidos por la Cámara de Diputados, el gobierno de la Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, propondrán en lo personal a quien o quienes ocuparan dicho cargo y una vez recabados los votos se tomará la decisión de quienes serán los senadores.

En cuanto al Supremo Poder Ejecutivo la Cuarta Ley se refiere a la estructura y funcionamiento; el artículo 1 da cuenta de ello al establecer que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado, que se denominará Presidente de la República; durará en el cargo ocho años. Las atribuciones concedidas al Ejecutivo están contempladas

en el artículo 17 con un total de 34 fracciones, entre las que destacan las siguientes:

1. Iniciar toda clase de leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el consejo, para el buen manejo de la Nación.
2. Nombrar a los gobernadores de los departamentos a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo con el consejo.
3. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia.

La Sexta Ley hace referencia a: “La división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos” debemos resaltar la sujeción de los partidos políticos al gobierno central, el artículo I establece que la República se dividirá en departamentos y éstos a la vez en distritos y éstos en partidos; quedando así establecida la estructura política del país.

Por su parte, el artículo 4 establecía que “El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general”, es decir, que toda actividad que realizaran debería ser autorizada previamente por el Ejecutivo. El nombramiento de los gobernadores era facultad exclusiva del Presidente; el artículo 5 da cuenta de ello al establecer que: “Los gobernadores serán nombrados por éste a propuesta en terna de las Juntas Departamentales, sin obligación a sujetarse a ella en los departamentos fronterizos[...], esto no es nuevo, en México hasta hace pocos años dichos nombramientos se decidían en el centro del país, es decir el Presidente de la República era quien determinaba quién ocuparía dicho cargo, acto que se conocía como “dedazo”.

Dentro de esta misma Ley, el artículo 7 señala las obligaciones de los gobernadores, de las cuales resaltamos la fracción octava la cual hace referencia a la desaparición de los ámbitos locales estableciendo que los gobernadores tendrán facultades para: “Suspender a los Ayuntamientos del Departamento, con acuerdo de la Junta departamental [...]”; la fracción novena los autorizaba para resolver las dudas que ocurrieran sobre elecciones de Ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de los individuos. El artículo 14 fracción I señaló que: “Toca a las juntas departamentales iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria y comercio, administración municipal y [...]”, por su parte la fracción siete ordenaba: “Formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los [...]”, tal y como sucede hoy en día.

En el artículo 22 se dispuso lo siguiente:

Habrán Ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en que no los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en los números que dispongan las jun-

tas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos. Por su parte el artículo 23 señalaba que: “Los Ayuntamientos se erigirían popularmente y que el número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijarían por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador [...]”. El artículo 24 establecía los requisitos que deberían cumplir los interesados en ocupar algún cargo administrativo en los Ayuntamientos.

Por su parte el artículo 25 establecía las obligaciones de los del Ayuntamientos en los siguientes términos: “La policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindarios, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos”.

Las obligaciones de los Alcaldes quedando asentadas en el artículo 26 que a la letra decía: “Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios orales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas de que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primera diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas”.

De los párrafos anteriores se desprende que el municipio como órgano de gobierno a pesar de no estar considerado en la Ley se le reconocen ciertas actividades a desarrollar en su jurisdicción territorial, es importante resaltar que el municipio ha jugado un papel importante en el desarrollo de los pueblos, recordemos que éste fue la primera organización de vecinos para regular las actividades colectivas de la comunidad.

Este instrumento constitucional, a decir de Gamas<sup>174</sup> resultó un revelador de la ideología criolla conservadora, pues se repudió toda idea extraña a lo nacional.

Estas tendencias se vieron suplantadas por un régimen unitario marcadamente oligárquico en el que se hizo uso del concepto de República central. Al respecto, Ignacio Burgoa menciona que el cambio constitucional de forma de Estado se aprecia en la supresión de la palabra federal y la conversión de estados libres, soberanos e independientes en departamentos “aunque con cierta autonomía”.<sup>175</sup>

174 Gamas Torrunco, José, *op. cit.*, pp. 442-444.

175 *Ibidem.*, pp. 438-440.

La inconformidad a estas disposiciones y, en especial, al nuevo régimen se vio pronto con el surgimiento de actos separatistas. Así sucedió con Yucatán, que al ser convertido en departamento optó por desprenderse de la República, y con Texas, en donde fue un factor determinante para exigir su independencia.

El centralismo fue llevado a su máxima expresión con la creación del Supremo Poder Conservador. Éste órgano constituyó un cuarto poder, que en su momento, Bustamante “primer presidente electo de la República conforme a las Siete Leyes Constitucionales” lo calificó como “un monstruo devorador, soberano de cinco cabezas, tiránico y despótico además de omnipotente”<sup>176</sup> cuyas facultades lo hacían disponer de todo el gobierno.

La vigencia de la Constitución fue breve debido a los excesos y a la arbitrariedad centralista, es decir, por la continuación de un modelo pretendidamente ya superado, “el colonial”; sin embargo, no fue así, o al menos no parece ser el motivo sustancial, pues éste aparece con las exigencias de un grupo conservador, entre ellos Santa Anna, quienes argumentaron que debían realizarse cambios a algunas disposiciones constitucionales. Por su parte, el gobierno de Bustamante intentó un acercamiento con este grupo de rebeldes buscando la unidad y la convocatoria a otro Congreso Constituyente sin lograrlo, y el Supremo Poder Conservador al no apoyar esta decisión también desapareció.

El 28 de septiembre de 1841 se firmaron las Bases (Plan) de Tacubaya para dar fin al sistema: la Constitución, el Supremo Poder Conservador y del Ejecutivo. Santa Anna asumió la presidencia provisional, entretanto organizaba a la nación para un nuevo Congreso Constituyente.

Con base en lo anterior, puede decirse que la primera experiencia centralista fracasó; la estructura y funcionalidad de las Siete Leyes no crearon las condiciones políticas y económicas suficientes y propicias para armonizar la lucha entre liberales y conservadores. A pesar de que este sistema hubiera podido adecuarse o identificarse con la vida nacional, debido a la antelación de un sistema colonial similar, no fue así; entre las causas de su inoperancia se encuentra la falta de observancia y respeto a sus preceptos y que, finalmente, el texto constitucional había sido sólo la bandera de la victoria de un grupo de conservadores en la lucha por el poder.

### **3.5. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843**

El texto constitucional reitera el régimen unitario, la prolongación y hegemonía de los conservadores en el poder determinó la continuidad de la forma centralista. Dicho documento constaba de XI Títulos, 202 artículos distribuidos de la siguiente manera:

.....  
176 Carranco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, pp. 30 y 31.

Título I. De la nación mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión, el cual constaba de 6 artículos.

Título II. De los habitantes de la República, con una extensión de 4 artículos.

Título III. De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros, con una extensión de 14 artículos.

Título IV. Poder Legislativo, el cual contenía una extensión de 57 artículos comprendidos en los apartados siguientes:

- Cámara de Diputados
- Cámara de Senadores
- De las sesiones
- Formación de las leyes
- De las atribuciones y restricciones del Congreso
- Facultades económicas de ambas cámaras y peculiares de cada una
- Diputación permanente

Título V. Poder Ejecutivo, cuya extensión se componía de 31 artículos divididos en los siguientes apartados:

- Del Ministerio
- Del Consejo de Gobierno

Título VI. Del Poder Judicial, con una extensión de 15 artículos repartidos entre los apartados siguientes:

- Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia
- Corte Marcial
- Tribunal para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia

Título VII. Gobierno de los Departamentos constaba de 15 artículos repartidos entre los apartados siguientes:

- De los Gobernadores
- Administración de Justicia en los Departamentos

Título VIII. Poder Electoral, con una extensión de 27 artículos.

Título IX. Disposiciones generales sobre administración de justicia con una extensión de 23 artículos.

Título X. De la Hacienda pública, el cual tan solo comprendía dos artículos el 199 y el 200.

Título XI. De la observancia y reforma de estas Bases este al igual que el anterior solo contemplaba dos artículos.

De lo vertido sólo analizaremos algunos artículos, relacionados con el tema en estudio. El artículo 1 establecía la forma de gobierno que el país adoptaría a partir de la promulgación del texto constitucional, el cual señala textualmente que: “La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular”; el artículo 2 define la organización política territorial del país, el cual señalaba que: “El territorio de la República comprende lo que fue antes virreinato de la Nueva España, capitanía general de Yucatán, comandancia de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California, y las

Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares”. El artículo 4 establece la división territorial, y señala al respecto que: “El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y Municipalidades”.

Por su parte el artículo 5 establece que: “La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación y éste se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, además ordena que no se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el legislativo en un individuo”. De lo anterior, debemos resaltar lo referente al “*Poder Público*” en donde queda de manifiesto que la nación es la poseedora de ese poder y sólo ésta puede delegarla para su ejercicio. Debemos recordar que uno de los elementos esenciales de toda nación es la población, sin ella no hay nación. El párrafo hace alusión a lo que hoy en día se conoce como Democracia.

El Título V da cuenta del Poder Ejecutivo el artículo 83 señala al respecto que: El Supremo Poder Ejecutivo se depositará en un Magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este Magistrado durará cinco años en sus funciones”.

El Título VII referente al Gobierno de los Departamentos el artículo 131 establece que “Cada Departamento tendrá una asamblea compuesta de un número de vocales, que no pase de once ni baje de siete a juicio de las Juntas Departamentales, el número de suplentes será igual al de propietarios”, ésta asamblea funge como poder legislativo. Entre sus obligaciones destaca el sometimiento por parte del gobierno central al señalar que éstos deberán formular la estadística de su departamento, y dirigirla al Gobierno Supremo con las observaciones que consideren pertinentes para el bien y progreso de su jurisdicción territorial, también deberán enviar los presupuestos de gastos anuales para su conocimiento con la finalidad de que en caso de no completar su monto, el Congreso General pueda completarlos.

En lo que concierne a los gobernadores, el artículo 136 menciona que: “Habrà un Gobernador en cada Departamento, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales, los cuales duraran en el cargo un periodo de cinco años [...]”. Siendo el Presidente de la República quien hará dichos nombramientos.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana al igual que las Siete Leyes Constitucionales no contemplan al municipio como estructura jurídica de la nación, sin embargo, hacen alusión al mismo en algunos de sus artículos los cuales por su importancia se citan a continuación:

- I. El artículo 4 está dedicado a la división política territorial: “El territorio se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades.

- II. El artículo 20 versa sobre las obligaciones de los mexicanos al señalar que éstos deberán inscribirse en el padrón de su municipalidad.
- III. El artículo 34 fracción 10 analiza las facultades de las Asambleas y establece que: “Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural, por su parte la fracción 13 señala que éstas deberán aprobar los planos de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de la municipalidad.

Tal y como puede observarse en el párrafo anterior, el municipio fue considerado escasamente en las Bases Orgánicas de la República Mexicana a pesar de que éstas jurisdicciones territoriales eran la base principal de la organización económica y política de la nación.

Los preparativos para la creación de la Constitución fueron a iniciativa de Santa Anna<sup>177</sup> el día 10 de diciembre de 1841, convocando para la integración del Congreso Constituyente, conforme a lo pactado en el Plan de Tacubaya; en este proceso los liberales se sintieron favorecidos electoralmente. Una vez que se instaló la asamblea, se creó una comisión para la elaboración del proyecto constitucional, que finalmente se dividió en dos fracciones.

La primera, la de menor número quedó integrada por Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Lerdo. Esta minoría presentó un proyecto de corte federalista, en el cual se incluía por vez primera el juicio de amparo; La segunda se pronunció a favor del centralismo. El antagonismo que se produjo propició la elaboración de un tercer proyecto que buscaba transigir entre los otros dos. Sin embargo, los proyectos nunca fueron discutidos.

En esta etapa, Antonio López de Santa Anna, que había iniciado la transición, se retiró del poder dejando a Nicolás Bravo al frente. Éste, mediante un decreto emitido el 19 de diciembre de 1842, creó la Junta Nacional Legislativa (llamada Junta de Notables porque la integraron ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo) a quien le delegó la facultad de formar las bases con las que se reorganizaría la nación.

La Junta se instaló el 6 de marzo de 1843 concluyendo sus trabajos el día 14 de junio con la publicación de la Constitución que recibió el nombre de Bases de la Organización Política de la República Mexicana, la cual confirmaba nuevamente el centralismo. Las Bases se caracterizaron por contener un presidencialismo fuertemente acentuado, la República se dividió en departamentos (que eran controlados por el Ejecutivo) y aparece

---

177 Antonio de Padua María Severino López de Santa Anna y Pérez de Lebrón fue Presidente de nuestro país en once ocasiones; también desempeñó el cargo de gobernador de los estados de Yucatán y de Veracruz en 1829.

un capítulo de derechos individuales. Estos elementos respondían al pensamiento conservador. En las elecciones de fin de año, conforme al nuevo ordenamiento constitucional, Santa Anna fue electo, una vez más, presidente.

El modelo constitucional centralista no tardó en ser refutado. El 4 de agosto de 1846, Mariano Salas, a través del Plan de la Ciudadela, desconoció a la Constitución; en dicho Plan se acordó convocar a un nuevo Congreso Constituyente y, por bando solemne, se utilizó la Constitución de 1824 para tal propósito.

El Congreso convocado de conformidad con el Plan, nombró a Santa Anna presidente interino y a Valentín Gómez Farías vicepresidente; también restauró la vigencia de la Constitución de 1824 y en mayo de 1847 expidió el Acta de Reforma.

Antes de emitir el Acta, Santa Anna salió a combatir al país del norte; ahí fue vencido en febrero de 1848. A su regreso a México en 1853, aparece desde Veracruz para asumir nuevamente la presidencia. En su mandato expide las Bases para la Administración de la República las que contenían amplias facultades para reorganizar el sistema de gobierno; sin embargo, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los gobernadores de los estados no se abordaron.

En este periodo el despotismo de Santa Anna llegó a su mayor nivel provocando incluso que los conservadores comenzaran a negociar con España para que México fuera nuevamente su colonia; esta situación es considerada como el cimiento del Imperio de Maximiliano. Dicha situación fue percibida por los conservadores como contraria a sus intereses, pues veían que Santa Anna ahora se presentaba como liberal y federalista y Gómez Farías como republicano y antimonarquista.<sup>178</sup>

Como puede observarse, esta segunda experiencia unitaria constitucional también fracasó, ya que la Constitución no fue vista como un instrumento propicio para el establecimiento de un Estado de derecho y Santa Anna, asumió el poder pero no la responsabilidad de organizar y dirigir al país. En este breve periodo no se vislumbran manifestaciones de las entidades federativas por participar en el desarrollo nacional, o por buscar la “soberanía” que originalmente se había pretendido en 1824.

El periodo de vida del modelo constitucional centralista fue corto, no pudo sostenerse en la vida nacional por estar basado en los intereses de los grupos dominantes en el poder; además, Santa Anna se cambiaba de conservador a liberal por intereses más políticos que ideológicos y la conciencia de un Estado de derecho no estaba presente ni en órganos políticos ni en el pueblo. Con este panorama inicia el movimiento que a la postre daría nacimiento a la Constitución de 1857.

.....  
178 Gamas Torrunco, José, *op. cit.*, pp. 452-454.

### 3.6. El Sistema Federal en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857

El 5 de febrero de 1857, el Congreso Constituyente promulgó una Constitución, de corte liberal, democrática, e individualista, estableciendo para el país una república, representativa, popular y federal. El Senado fue suprimido y el Legislativo radicó en una sola cámara, “Cámara de Diputados”. El Ejecutivo quedó en manos del Presidente, quien podría auxiliarse para el desempeño de sus actividades de cinco Secretarios de Estado; el Poder Judicial comprendía la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito. El país quedó distribuido en 23 estados y un territorio.

El Congreso Constituyente se instaló el día 17 de febrero de 1856 concluyendo sus actividades con la expedición de la Constitución, la cual fue promulgada el 11 de marzo de 1857; sin embargo, no se permitió que entrara totalmente en vigor sino hasta 1867.

La oposición a esta Constitución la encabezó Félix Zuloaga quien, apoyado por los conservadores y el clero, desconoció el ordenamiento constitucional y convocó a otro Congreso Constituyente, inmediatamente el presidente de la República (Ignacio Comonfort) se unió al movimiento y Benito Juárez, ante esta situación, asumió la presidencia de la república de acuerdo con el texto constitucional federalista liberal.

El movimiento armado provocó que el gobierno de Juárez cambiara su residencia de la ciudad de México a otras sedes como Guanajuato, Guadalajara y Colima, hasta 1860 en que logró reinstalarse.

Esta impugna entre conservadores y liberales dejó al país en una paupérrima situación económica; por tal motivo, el gobierno se declaró en suspensión de pagos, en consecuencia, Inglaterra, España y Francia reclamaron el pago por los daños causados a sus súbditos y las deudas pendientes. El gobierno federal sólo logró negociar con los primeros, no así con Francia, esto fue aprovechado por los conservadores quienes ofrecieron a Maximiliano de Habsburgo el gobierno mexicano.

Así fue como se inició en México el Imperio de Maximiliano, con una organización político-administrativa de corte militar basada en el modelo francés, aunque su formación en el despotismo ilustrado lo llevó a aceptar medidas de corte liberal. El instrumento legal que rigió en su mandato fue el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

Uno de los principales motivos que impidieron la prolongación del Imperio fue que la guerra de sucesión en Norteamérica no prosperó y por ello Napoleón III no pudo crear y extender la monarquía en América que sería determinante si se segregaban los estados anglosajones del sur; también se subestimó el nacionalismo del pueblo mexicano; y, por último,

las complicaciones entre Maximiliano y los conservadores resultaron un problema debido a que éstos seguían aferrados al viejo modelo colonial y reuñentes a evolucionar hacia el Estado burgués.

Con el retiro de las tropas francesas se dio fin al Imperio; la República triunfaba y se confirmaba la independencia nacional. La victoria sobre el régimen imperialista, daba a México la oportunidad de iniciar una vida institucional en la que la monarquía ya no era opción; asimismo, la nación se consolidó como Estado soberano, sin embargo el federalismo seguía sin ser conocido en las entidades federativas.

La Constitución y las Leyes de Reforma entraron en vigor el 15 de julio de 1867 con el regreso de Benito Juárez García a la Ciudad de México; conforme al ratificado ordenamiento constitucional Juárez obtiene la presidencia al vencer en la contienda electoral al General Porfirio Díaz.

Estando Juárez García al frente de la función Ejecutiva, el país asume nuevos conflictos: [...] El federalismo se confunde con el caudillismo militar. La inseguridad priva en toda la República. [...]. La Federación entró en apoyo de los gobiernos estatales que sufrieron revueltas internas, las más violentas en Sinaloa y San Luis Potosí. En ambos casos el origen de los conflictos fue el uso de fuerza armada por los aspirantes locales para lograr la gubernatura del estado [...].<sup>179</sup>

Para combatir los levantamientos y, en general, la falta de voluntad de los gobernados en el cumplimiento de las normas, Juárez y Lerdo, respectivamente en sus gobiernos, presentaron reformas constitucionales sustanciales para mantener el orden nacional.

En el mandato de Juárez hubo reformas relativas al territorio nacional, con las cuales se crearon los estados de Campeche, Nuevo León, Coahuila, Hidalgo y Morelos, y reformas por las cuales se restablecieron las alcaбалas entre los estados con la finalidad de generar ingresos.

Durante el periodo de Lerdo se integraron las Leyes de Reforma a la Constitución; también se creó el Senado como segunda Cámara legislativa representante de los estados, y se concedió al Ejecutivo la facultad de vetar los proyectos de ley al cumplir el trámite legislativo.

Aunado a lo anterior, el texto constitucional estableció principios, tales como los derechos fundamentales del hombre, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad; el sistema federal se expresó como un sistema de competencia residual en el que las facultades no concedidas expresamente en la Constitución a los órganos federales se entendían reservadas a los estados, y la clásica división de poderes se restableció.

.....  
179 *Ibidem*, pp. 463-466.

No obstante el retorno constitucional al federalismo, la práctica política centralista volvió a imponerse. Al respecto, Ignacio Burgoa señala que:

[...] a medida que la evolución económica y social de nuestro país lo fuera requiriendo, y a efecto de lograr una coordinación concentrada de las diferentes actividades gubernativas que demandaba la atención de las necesidades públicas que esa evolución hacia surgir, la órbita autónoma de los Estados dejó de comprender paulatinamente algunas materias de legislación y, por ende, de administración, ampliándose, en concomitancia, el ámbito de los poderes legislativo y ejecutivo federales.<sup>180</sup>

Agrega a lo anterior que durante el gobierno de Porfirio Díaz las relaciones funcionales entre estados y órganos centrales, fueron a favor de estos últimos, con lo cual

[...] la autonomía de los Estados, sobre todo la democrática, fue seriamente afectada por el centro, de donde emanaban las designaciones de gobernadores y de otros funcionarios que, conforme a la Constitución, eran de elección popular. Los comicios locales significaron verdaderos fraudes electorales urdidos por el Presidente y sus corifeos para hacer escarnio de la voluntad del pueblo.<sup>181</sup>

Con esta dirección centralista, Porfirio Díaz sometió a los caciques rebeldes de los estados para sustituirlos por gobernadores y jefes de su confianza.

A este respecto, Gamas destaca que Díaz durante su mandato respetó formalmente el texto de la Constitución de 1857, con la que cubrió su poder unipersonal. Los extremismos se diluyeron ante el pragmatismo del orden. El poder se centralizó. Los gobiernos de los estados fueron integrados de hecho por decisiones presidenciales; los municipios, agrupados en distritos controlados por jefaturas políticas que respondían al gobernador o directamente al presidente. El legislativo se mantuvo ligado al Ejecutivo, y el Judicial, discretamente favorable a las medidas que la presidencia consideraba de interés nacional [...].<sup>182</sup>

La reiteración de las prácticas de un modelo unitario prevaleció sobre la organización estructural y funcional que planteaba la ley fundamental. La dependencia de los órganos del ámbito local hacia los órganos federales, en especial del Ejecutivo, se convirtió en una realidad que superó el desarrollo de la soberanía estadual.

El federalismo centralizado logró afianzarse haciendo uso de la expansión de las comunicaciones entre 1867 y 1890, asimismo, haciendo

180 Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 447y 448.

181 *Idem.*

182 Gamas Torrunco, José, *op. cit.*, pp. 967-970.

quebrar a los mercados locales y regionales quienes, como consecuencia, disminuyeron su poder político. De esta forma, el gobierno central se presentó como un poder eficaz en la satisfacción de demandas y del progreso económico. Optar por el federalismo equivalió a pensar que los beneficios serían difundidos a las entidades; esta deformación conceptual consideró superior, mejor y menos arbitrario al poder federal.<sup>183</sup>

El fin de este largo periodo presidencial estuvo lleno de disputas; primero entre Díaz y Madero, luego entre éste y Zapata, y finalmente entre Huerta y Carranza.

En este último conflicto, Carranza mediante un decreto del Congreso local desconoció a Huerta como titular del Ejecutivo; el decreto incluyó la facultad al Ejecutivo local para armar fuerzas y coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional que hasta entonces se había guardado. La consecuencia fue la Revolución Constitucionalista, de fuerte contenido social, basada en el Plan de Guadalupe firmado el 26 de marzo de 1913, en la Hacienda Guadalupe en el estado de Coahuila. El desconocimiento de los órganos centrales fue en su totalidad, así como aquellos estados que continuaron reconociéndolos. Carranza quedaba al frente del movimiento en calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Al triunfo de la Revolución y con la firma de los Tratados de Toluca, se pacta la entrada del Ejército Constitucionalista a la ciudad de México y se designa a Venustiano Carranza como presidente provisional de la República el 13 de agosto de 1914. Aún no se consideraba la idea de convocar a un Congreso Constituyente, pero sí que las propuestas sociales serían elevadas a preceptos constitucionales, pues la Revolución había sido en nombre de la Constitución de 1857.

Así lo estimó Carranza al manifestar que esa Constitución tuvo “... en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.<sup>184</sup>

Conforme esta aguda visión en torno a la ley fundamental, puede manifestarse que a pesar de haber contenido la doctrina política, jurídica y social más aceptada de la época, en la mente del pueblo mexicano no se concibió propiamente como una Constitución que reflejara su sentir, sino la de un baluarte creado por algunos destacados personajes políticos.

La Constitución Política de la República Mexicana se aprobó el 5 de febrero de 1857 entrando en vigor el 16 de septiembre de 1858 fecha en que se instaló formalmente el Congreso de la Unión y los Congresos de

183 Citado por Cabañas Navarrete Oscar Gildardo, El sistema Federal como base para la definición de las resoluciones judiciales en las entidades federativas de México, p. 20 disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1649/16.pdf>, consultado el día 03 de julio de 2013.

184 *Ibidem*, p. 48.

los estados, ya que durante la elaboración de la Constitución es decir en 1857 se realizaron elecciones federales y estatales para integrar los correspondientes congresos.

Es importante hacer un análisis exhaustivo del contenido de la Constitución referente al modelo de “*sistema federal*”, el cual si bien es cierto ya había sido considerado en la Constitución de 1824, también lo es, que sólo se abordó de manera general, es decir no se detalló la estructura y funcionamiento del sistema federal como tal, motivo por el cual haremos un estudio de los principales artículos relacionados con dicho modelo.

Comenzaremos mencionando que el texto constitucional inicia reconociendo a los participantes en la elaboración de la misma señalando que: “los representantes de los diferentes Estados, del Distrito Federal y Territorios que componen la República Mexicana, llamados por el Plan proclamado en Ayutla el 1 de Marzo de 1854, reforzado en Acapulco el día 11 del mismo año y atendiendo la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855, para construir a la nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular”.<sup>185</sup>

Respecto a la estructura de la Constitución, el Título II, Sección I hacía referencia a la Soberanía Nacional y la forma de Gobierno del pueblo mexicano; el artículo 39 mencionaba al respecto que: “*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 o modificar la forma de su gobierno*”.<sup>186</sup> Éste artículo reconoce que el pueblo es quien tiene el poder y lo trasfiere a los gobernantes para que lo ejerzan en su nombre y representación, también reconoce que cuando el pueblo considere conveniente cambiar la forma de gobierno puede hacerlo en cualquier momento.

El artículo 40 analizaba la forma de gobierno que el Congreso Constituyente adoptó para el país, dicho artículo conserva prácticamente la misma redacción al día de hoy, el cual a la letra señala: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.<sup>187</sup>

Por su parte el artículo 41 hacía referencia al ejercicio de la Soberanía Nacional, el cual establece que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los

---

185 *Constitución Política de la República Mexicana*, Ed., IJ/UMAM, México, 2012, p. 1.

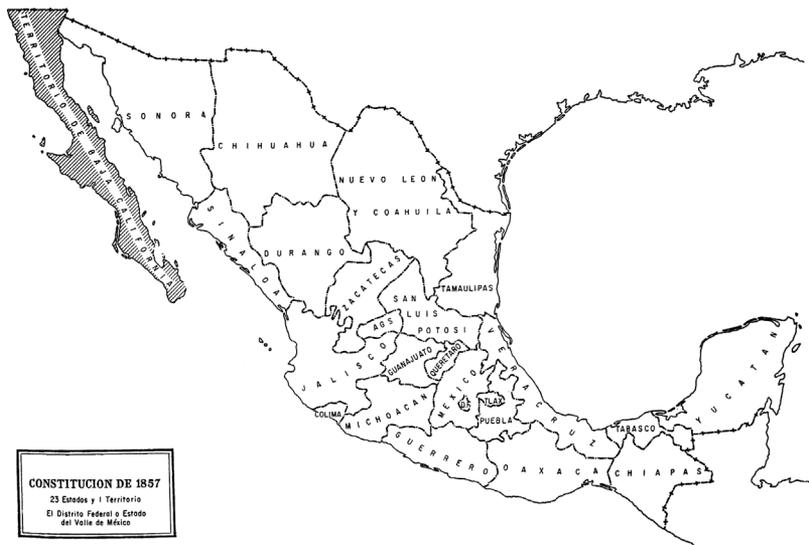
186 *Ibidem*, p. 7.

187 *Ídem*.

Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”.<sup>188</sup> Es importante resaltar lo asentado en el párrafo anterior sobre la soberanía la cual pertenece al pueblo y éste la ejerce a través de los legisladores que eligió para que los representara en los congresos tanto federal como de las entidades federativas.

La Sección II hace alusión a los estados y territorios; se realizará un análisis exhaustivo con la finalidad de visualizar cómo quedó integrada la federación, que si bien es cierto, la extensión territorial era la misma cuando México se declara independiente, también lo es que, había entidades federativas con una extensión territorial que abarcaba a más de un estado de los que hoy conocemos, y algunos territorios que por no contar con los elementos necesarios: una población de 80,000 habitantes y los recursos económicos necesarios para su sostenimiento así como la infraestructura urbana, no podían ser catalogados como tales.

El artículo 42 señalaba los Estados y territorios que constituían el país, el cual textualmente establecía que: “El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares”,<sup>189</sup> por su parte el artículo 43 señala las partes que formaban parte de la federación, a saber: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja California.



188 *Idem.*

189 *Ibidem*, p. 8.

El Título III referente a la división de poderes hace alusión a la forma en que debe dividirse el Poder para ejercer la voluntad que el pueblo le ha conferido, al respecto el artículo 50 manifiesta que: “El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”.<sup>190</sup>

Por su parte el artículo 51 establece que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso de la Unión compuesta por una cámara (Diputados), ésta constitución suprimió la de Senadores, la cual había sido considerada en la Constitución de 1824 y retomada en la de 1917.

El párrafo II referente a la iniciativa y formación de leyes establece que el derecho de iniciar leyes compete a:

- I. Al Presidente de la Unión.
- II. A los Diputados del Congreso Federal.
- III. A las legislaturas de los Estados.

De lo anterior debemos resaltar el reconocimiento que la Constitución hace respecto a las legislaturas de los estados para participar en la iniciativa de presentar leyes de carácter general, de aplicación en toda la República, es decir, se toma en cuenta a los estados miembros para que participen en la formulación de las leyes.

Referente a las facultades otorgadas al Congreso Federal es importante resaltar algunas de ellas ya que éste es quien está autorizado para tomar las decisiones que pueden afectar o beneficiar al país en general. El artículo 72 asienta al respecto que el Congreso tiene facultad para:<sup>191</sup>

- I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión federal, incorporándolos a la nación.
- II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida la población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo Territorio se trate y se acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados.
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

.....  
190 *Ibid*, p. 9.

191 *Ibid*, pp. 12-13.

- V. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.
- VI. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.
- VII. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.
- VIII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Debemos tener en cuenta que las facultades otorgadas a los Poderes de la Unión corresponden a las circunstancias políticas y económicas del país del momento, en el caso que nos ocupa en ese tiempo el país estaba organizado en estados, aún existían territorios pertenecientes a la República mexicana, por lo cual Congreso poseía facultades para admitir, erigir y formar nuevos estados.

La Sección II del mismo Título se refiere al Poder Ejecutivo al respecto el artículo 75 establece que: “Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>192</sup> La Constitución de 1824 contemplaba la existencia de un Vicepresidente el cual entraría en funciones en caso de que el titular se encontrara imposibilitado física o moral para continuar desempeñando dicho cargo.

De las facultades concedidas al Ejecutivo Federal señalaremos las siguientes por su rango de aplicación, es decir, ejecución benéfica o afectiva a todos los habitantes de la República.

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.
- III. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetivos, en los términos que previene la fracción 20 del artículo 72.

Hasta ahora sólo hemos analizaremos las facultades concedidas a la federación, que si bien es cierto son las de mayor importancia por el rango de aplicación (a todo el país), también lo es, que se hace necesario entrar al estudio de las de competencia estatal (entidades federativas), por el simple hecho de que éstas son la parte medular del sistema federal, sin ellas simplemente no existiría la federación.

.....  
192 *Ibid*, p. 14.

Iniciaremos esta parte examinando el Título V referente a los Estados de la Federación, el artículo 109 establece que: “Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular”.<sup>193</sup> Por su parte el artículo 110 señala que los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto sin la aprobación del Congreso de la Unión, debemos recordar que el país a través de la historia sufrió una serie de “ajustes territoriales”, esto se puede apreciar desde la colonia, hasta el siglo XX, época en que se convierte el último territorio de la República en Estado.

Al signar los estados el pacto del nuevo sistema de gobierno “*sistema federal*”, con ello transfieren parte de sus facultades al nuevo ente, lo que trae consigo una serie de prohibiciones hacia su régimen interior, entre ellas se encuentran las establecidas en el artículo 111 que a la letra dice:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.
- II. Expedir patentes de corso ni de represalias.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

El artículo 112 complementa las prohibiciones asentadas en el párrafo anterior en los siguientes términos:

- I. Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la Unión.
- II. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- III. Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.
- IV. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Exceptúense los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al Presidente de la República.

Es importante resaltar lo establecido en el artículo 115 referente a la obligación de los estados miembros de la federación a respetar los actos de gobierno que se den en cada una de las jurisdicciones territoriales, para lo cual dicho artículo establece que: “En cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos”.<sup>194</sup>

193 *Ibid*, p. 19.

194 *Ídem*.

En lo que respecta al ámbito municipal, la Constitución de 1857 no contiene ningún apartado específico, sólo hace mención del mismo en forma aislada. El artículo 19 señala el tiempo máximo de retención de los reos por parte de las autoridades estableciendo que: “Ninguna retención podrá exceder de tres días, [...]”. Exceder el lapso de éste término constituye responsables a la autoridad que la ordena o consiente, y a los agentes, ministros, *alcaldes* o carceleros [...]”. En el párrafo anterior si bien es cierto que no se menciona de manera expresa al municipio lo hace refiriéndose a los “alcaldes”,<sup>195</sup> siendo éstos, tradicionalmente los responsables de las cárceles municipales.

Por su parte el artículo 31 hace alusión a las obligaciones constitucionales de los mexicanos la fracción II establece que éstos deberán “Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y *municipio* en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Como puede apreciarse, éste artículo hace referencia textual al municipio, si bien es cierto que la Carta Magna no lo consideraba en su estructura orgánica, también lo es que reconoce su existencia por medio de las obligaciones que le asigna.

El artículo 36 al igual que el 31 señala una serie de obligaciones, para los habitantes de la República, la fracción I menciona que están obligados a: “Inscribirse en el padrón de su *municipalidad*, manifestando la propiedad que se tiene, [...]”. Entendida ésta (*municipalidad*) como el lugar o comunidad donde habitan cotidianamente.

Por su parte el Título II, Sección II denominado: “De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional”; el artículo 49 se refiere a la organización interna que deberán considerar los estados a partir de la promulgación de la Constitución respecto a la jurisdicción territorial, para lo cual señala que: “El pueblo de Contepec que ha pertenecido a Guanajuato, se incorpora a Michoacán. La municipalidad de Aqualulco, que ha pertenecido a Zacatecas, se incorpora a San Luis Potosí. Las Municipalidades de Ojo-Caliente y San Francisco de los Adames, que han pertenecido a San Luis Potosí, así como los pueblos de Nueva-Tlascala y San Andrés del Teul, que han pertenecido a Jalisco, se incorporan a Zacatecas [...]”.

Las facultades del Congreso General están establecidas en el Título III Párrafo III de la multicitada Constitución, el artículo 72 da testimonio de ello. Analizaremos la fracción VI por estar relacionada con el Municipio, la cual a la letra dice: “Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales”.

.....  
195 Se identifica con éste nombre a los Presidentes Municipales; Persona que tiene a su cargo el gobierno de una cárcel, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=alcaide>. Consultado el día 13 septiembre de 2013.

El Municipio como organización política y administrativa de alguna forma ha estado presente en nuestro país, tal y como lo comenta Gutiérrez Sánchez<sup>196</sup> al afirmar en el artículo “evolución Jurídica del Municipio en México”, que:

Paralelamente a la tradición Municipal Europea, en América también se desarrollaron ciertas estructuras sociales autóctonas, que después de la colonización del continente incorporaron elementos que más adelante darían forma a los municipios americanos; entre ellas se reconoce al *Calpulli*, el cual fue considerado como la organización familiar que evoluciono en el Imperio azteca.

Continúa diciendo que:

El *Calpulli*, además de caracterizar el territorio, tenía su propio gobierno, por lo que se le considero una organización política que desempeñaba funciones sociales, económicas y militares. Además el *Calpulli* consistía en una comunidad agraria con autonomía y autosuficiencia alimentaria y financiera. Considerado como la principal forma de organización política de la sociedad azteca o mexicana, siendo una figura aplicada en la ciudad de Tenochtitlán. El tlatoani fue considerado legislador, juez, jefe militar, y que además poseía cualidades divinas.

Lo anterior da cuenta de la existencia de organizaciones políticas jurisdiccionales encargadas de organizar la estructura y funcionamiento de los pueblos, lo cual afirma que el municipio ha existido a lo largo de la historia de nuestro país con un nombre u otro, sin embargo desempeñando las mismas funciones tal y como quedó asentado en el apartado referente al municipio en la época Virreinal.

Uno de los artículos más importantes sobre la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas es el artículo 117 constitucional, el cual hace referencia a dichas facultades de forma explícita en los siguientes términos: “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, es decir, que todo aquello que no le corresponda a la federación, los estados podrán ejercerlos, siempre y cuando no contravengan lo establecido en la propia Constitución.

En el modelo del federalismo norteamericano éste artículo presta especial importancia por la forma de distribución de competencias; los estados solo cedieron parte de sus facultades a la federación conservando la mayoría de ellas y sobre todo las relacionadas con los impuestos, en nuestro país ocurrió lo contrario, la federación se reservó la mayoría de las facultades tributarias sobre todo aquellas que generan los ingresos eco-

.....  
196 Gutiérrez Sánchez, Miriam, *op. cit.*, p. 3.

nómicos de mayor cuantía tales como los impuestos indirectos sobre la producción y consumo, los de importación y exportación, y los recursos naturales, entre ellos los hidrocarburos.

### 3.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es el documento jurídico que actualmente regula la estructura y funcionamiento de los órganos de gobierno del Estado mexicano. El Congreso Constituyente para su elaboración tomó en consideración la Constitución de 1857 y ésta a la vez retoma algunos artículos de la Constitución de 1824. A la Constitución de 1917 también se le conoce como la Constitución de 1857 reformada, sin embargo para fines de este trabajo haremos referencia como la Constitución de 1917.

Iniciaremos esta parte de la investigación haciendo una remembranza de los principales sucesos que dieron lugar a la “*promulgación*” de esta Constitución, inicialmente no se había previsto convocar a un nuevo Congreso Constituyente, la Revolución se había fundado en el respeto a la Constitución de 1857. Sin embargo, Carranza en su calidad de presidente provisional, expidió un decreto a través del cual reformaba los artículos 4, 5 y 6 del decreto que había reformado el Plan de Guadalupe con la finalidad de plantear y explicar la necesidad de hacer cambios constitucionales.

Dicha prepuesta expresa con claridad la tesis de la limitación “inmanente” del órgano de reformas constitucionales, y de que si el pueblo “*tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*” (artículo 39 de la Constitución de 1857 y fórmula repetida en el artículo 39 de la Constitución de 1917), este derecho inalienable sólo puede ejercerlo vía congreso constituyente, al cual se convoca (artículo 4) y en cuya asamblea el Primer Jefe presentaría el proyecto de Constitución reformada (artículo 5).<sup>197</sup>

Con base en este criterio, el 19 de septiembre de 1916 se expidió la convocatoria para integrar al Congreso Constituyente. En la sesión inaugural (celebrada el primero de diciembre de 1916) Venustiano Carranza presentó el proyecto que él mismo calificó de Constitución de 1857 reformada y un mensaje en el que razona y muestra su percepción del federalismo de esa época, para lo cual manifiesta que:

Ha sido hasta hoy una promesa van a (sic) el precepto que consagra la Federación de los estados que forman la República mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla

.....  
197 *Ibidem*, pp. 483-486.

general, salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél.<sup>198</sup>

Esta clara y profunda visión de las prácticas históricas por las que la nación había atravesado, denota que el federalismo no había sido permitido, aunque tampoco exigido en las atribuciones de las autoridades locales; el reconocimiento de que no había federalismo en México, aunque estuviera constitucionalmente, fue manifestado abiertamente.

La reiteración de lo federal en el modelo de Estado no fue refutada por una propuesta de índole unitaria, por el contrario, se rescató la primera concepción de la cosoberanía del federalismo norteamericano. Así lo muestra el criterio de Ponciano Arriaga, quien presidió la Comisión Redactora del proyecto de Constitución, al referir que “si nos fuera posible resumir en breves y concisas palabras toda la teoría, todo el mecanismo del sistema federal, lo haríamos en esta sencilla fórmula: para todo lo concerniente al poder de la Federación desaparecen, deben desaparecer los Estados; para todo lo que pertenece a éstos, desaparece, debe desaparecer el poder de la Federación”.<sup>199</sup> Este criterio se ajusta a una concepción del “federalismo dual”, en la que hay libre y absoluto poder de resolver en cada ámbito de gobierno los respectivos asuntos.

La defensa del pensamiento federalista también estuvo presente durante las sesiones al discutir una propuesta que pretendía cambiar la denominación de los “Estados Unidos Mexicanos” utilizada en 1824 y 1857, por la de “República Federal Mexicana”. Se argumentó que en la Federación Norteamérica habían precedido las colonias inglesas a los estados, y que en México los estados fueron formados y organizados a partir de un virreinato; en la discusión se hizo alusión a que:

Los diputados que hablaron en contra del dictamen y del cambio de denominación (Rojas y Palavicini) consideraron que Estados Unidos Mexicanos era la designación usada [...] por la larga tradición federalista y liberal, en tanto que la palabra República se asoció al sistema central desde que los jacobinos franceses amenazaron con la guillotina a quien se atreviera a hablar de Federación. Se destacó asimismo (Rojas) el error histórico de la Comisión, imputándole ignorar la rebeldía de las provincias que motivaron la Constitución de 1824 como una exigencia.<sup>200</sup>

El recuerdo de viejas prácticas provocó el rechazo a todo tipo de argumentos que pudieran confundir u oscurecer la decisión por continuar el régimen federal.

198 Fernández Chávez, *op. cit.*, pp.153-155.

199 Castañan Tobeñas, José, *op. cit.*, p. 19.

200 Gamas Torrunco, José, *op. cit.*, pp. 486-487.

Basados en las convicciones anteriores se concluyó la Constitución, proclamándose el 5 de febrero de 1917. Al día siguiente Carranza convocó a elecciones para integrar a los órganos Ejecutivo y Legislativo, resultando electo del primero él mismo, en las elecciones del 11 de marzo de 1917.

El resultado de este proceso arrojó elementos significativos en el ámbito jurídico, político y social. En este sentido, para Gamás la Constitución es el resultado de una revolución social que expresó por primera vez “[...] principios de nacionalismo económico, defensa de los recursos naturales, definición del papel intervencionista del Estado y estableciendo de derechos en beneficio de los grupos sociales menos favorecidos, obreros y campesinos, así como principios básicos de protección social”.<sup>201</sup>

Con estos elementos se buscó corregir el “individualismo burgués”, es decir, anteponer los intereses del Estado-nación a los intereses de la clase dominante, ya que anteriormente éstos prevalecían sobre aquéllos.

Partiendo de los logros de la Revolución, Hernández destaca que este movimiento constitucional consiguió el sufragio efectivo, el voto directo, la libertad municipal, la soberanía estatal y un fuerte contenido federalista, mediante el cual se desahució la hipótesis de una república unitaria. Con base en lo anterior, precisa que

[...] el artículo 115 garantiza la autonomía política y financiera del municipio (...) y el voto directo afianza la libertad política del ciudadano en los distintos órdenes de gobierno. Más aún, se refuerza el vínculo entre los gobiernos federal y estatal debido a que la federación garantizaba los derechos sociales, en tanto que la aplicación de éstos era responsabilidad de los estados [...].

[...] El poder judicial de la federación se concibe como máxima autoridad garante de los derechos políticos y sociales, y el Congreso federal, compuesto de dos cámaras, se pensó como control del poder ejecutivo y como aval de la soberanía de los estados [...].<sup>202</sup>

En apreciación de los resultados obtenidos con la Constitución de 1917, y reflejando una apreciación nugatoria de los logros obtenidos, Burgoa señala que “[...] si conservamos la forma federal de Estado es solo por un trasunto histórico y por una mera reminiscencia ideológica, que en la esfera puramente teórico-jurídica y teórico-política conserva su intangibilidad como mera estructura sin correspondencia fáctica.”<sup>203</sup>

Su criterio se ve reforzado al destacar el artículo 40, relativo a la implantación del modelo federal, cuando menciona que: la incongruencia

.....  
201 *Ibidem*, pp. 27 y 489-493.

202 Hernández Chávez, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

203 *Ibidem*, p. 464.

que afecta el artículo 40 constitucional consiste en que al mismo tiempo declara una verdad histórica y prescribe una ficción jurídica-política. La verdad histórica consiste en que el pueblo mexicano decidió adoptar la forma federal de Estado y la ficción estriba, contrariando esa verdad, en que los “Estados libres y soberanos se unieron” para formar la federación.<sup>204</sup>

En concordancia con la disposición anterior, argumenta que el artículo 124 tampoco debe ser entendido conforme a su expresión constitucional, pues su texto se adecúa al modelo norteamericano y no al mexicano. Esto se explica en virtud de que la esfera de competencia de los órganos centrales en la Federación norteamericana, se creó por una “transmisión” de facultades que en su favor otorgaron los Estados soberanos que la conformaron; situación, ajena a México. Por ello es que se considera que el artículo referido debe apreciarse como una demarcación de los ámbitos; de competencia federal y local que se desprende de la voluntad del órgano Constituyente o del órgano reformador.

De las percepciones referidas, siguiendo una línea constructivista, es conveniente considerar que los constituyentes de 1917 realizaron una gran labor social al reconocer derechos que hasta entonces no habían sido considerados en este ámbito normativo. Sin embargo, se debe reconocer, que si bien hubo una profunda apreciación, e interés por resolver la problemática del sector social, no es visible una intención igual por encauzar el federalismo correctamente, esto es, que su adopción constituyera el instrumento idóneo para atender y abatir las particularidades de un prolongado centralismo.

En consecuencia, la organización política y jurídica fácilmente logró someter las disposiciones constitucionales a los intereses centralistas, es decir, la realidad no concordó ni se rigió plenamente por las instituciones constitucionales y el centralismo, motivado por las circunstancias, volvió a controlar el país.

El ejecutivo, recurriendo a viejas prácticas unilaterales, se encargó de buscar la paz, asegurar el sistema político, satisfacer las demandas sociales y sentar las bases del desarrollo económico y social, manteniendo su hegemonía y control sobre los poderes legislativo y judicial.

De esta forma, se prolonga la tendencia de centralizar el poder, ya fuera que se hiciera a través de la Constitución o de acciones políticas arbitrarias. En este sentido, Plutarco Elías Calles, al frente de la presidencia, realizó acciones encaminadas a ordenar y encauzar a individuos, grupos y organizaciones formales, dentro del marco estatal, que vendrían a facilitar la centralización del poder.<sup>205</sup>

.....  
204 *Ibid.*, pp. 457-463.

205 Cárdenas García, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, Ed., Porrúa, México, 1994, pp. 65 y 66.

Los siguientes titulares del Ejecutivo, también realizaron acciones encaminadas a centralizar el poder. Abelardo Rodríguez en su interinato, federalizó algunas materias que serían añadidas a la competencia del Congreso de la Unión; entre ellas se encuentra la energía eléctrica, lo laboral, la nacionalidad y lo relativo a extranjeros.

Lázaro Cárdenas del Río, en su periodo presidencial, promovió las organizaciones campesinas y obreras, provocando choques con Calles, que era el protector de la clase empresarial. Resalta de este periodo la promoción centralista de desaparecer los órganos políticos en los estados que se consideraban simpatizantes de Calles. Estas determinaciones afirmaban un sistema político en el que la figura presidencial era dominante.

El mandatario siguiente, Manuel Ávila Camacho, recibió y consolidó un sistema político presidencial y un partido político estructurado a escala nacional para su disposición. Al frente de su periodo, destaca el ejercicio de un medio de control constitucional (por medio del cual se asumen funciones que se ejercen con superioridad sobre las entidades federativas) al solicitar, el Congreso de la Unión su anuencia para suspender garantías constitucionales y obtener facultades extraordinarias para legislar (dicha petición se formuló con motivo de la entrada de México a la Segunda Guerra Mundial).

En los siguientes ciclos presidenciales la concentración de facultades y de poder continuó; el proceso para legitimar el centralismo, en un recuento que va de 1920 a 1960, según Hernández –pero que en la realidad se puede extender hasta esta década del siglo XXI– se presentó de la siguiente forma:

[...] El poder federal, y en especial el poder ejecutivo, se convirtió en el agente capaz de satisfacer las demandas sociales y garantizar los derechos civiles de toda la población. En la tarea de difundir la igualdad y proteger a la nación, la Presidencia asumió un sesgo de poder superior a los otros poderes constitucionales, devaluando de hecho a los poderes legislativo y judicial. El ejecutivo federal y jefe de partido oficial, de carácter nacional, sofocó la soberanía de los estados, intervino en la designación de sus gobernadores y minó la autonomía municipal. El burocratismo abrió las puertas a la penetración del corporativismo, que difundió una forma de pensar y actuar decididamente antifederal. Gracias a la organización sectorial, el gobierno federal pudo intervenir en áreas en las cuales constitucionalmente no estaba autorizado [...].<sup>206</sup>

Las repercusiones en esta visión del Estado mexicano lo confirman las reformas constitucionales, mediante las cuales se comenzaron a detallar las facultades en la organización de los estados, dejándoles poco margen

.....  
206 Hernández Chávez, *op. cit.*, pp. 23 y24.

de actuación y una zona de competencia muy reducida. De esta forma, la competencia “*residual*” que en principio manifestó la Constitución se fue desvirtuando.

En atención a esta incongruencia institucional se inició el proceso inverso; es decir, se ha buscado enriquecer la actividad de las entidades federativas utilizando la “descentralización de facultades” de los órganos federales.

Esta labor inició en la década de los setenta en un intento por reactivar el federalismo. Algunos mecanismos utilizados para este fin fueron los Comités Promotores del Desarrollo de los Estados que fungieron como organismos defensores y coordinadores de la colaboración de los estados en las tareas emprendidas por el gobierno federal. Después, en 1980 se celebró el Convenio Único de Coordinación, instrumento jurídico que formalizó las relaciones intergubernamentales en el marco de las políticas de desarrollo de los estados, y comenzó a operar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,<sup>207</sup> de igual forma como un instrumento de coordinación intergubernamental pero orientado a promover el uso racional y la distribución equitativa de los recursos públicos del país. Sin embargo, tales medidas propias de la descentralización no han sido suficientes ante la crisis fiscal y administrativa.

En general, la descentralización representa un avance del proyecto federal, sin embargo, para Domínguez las amplias facultades del Congreso federal, el poder mega constitucional del presidente y el rezago en las finanzas nacionales (que inhiben la iniciativa, proyección, planeación y desarrollo local) aún siguen generando una incorrecta aplicación del modelo federal.

Por otra parte, en cuanto a la modalidad presente del federalismo en México, no puede sostenerse que las reformas constitucionales tiendan hacia un “federalismo cooperativo”, pues se busca más una descentralización administrativa que una liberación o reconocimiento de competencias a las entidades federativas para participar en el desarrollo nacional.

Finalmente, es alentador conocer que la descentralización, al menos en el Programa para un nuevo federalismo 1995-2000, fue reconocida como un proceso previo para llegar al federalismo real al sostener que se pretende “[...] impulsar diversos procesos de descentralización cuya naturaleza trasciende la esfera meramente administrativa para incidir en una redistribución del poder público, tarea que está considerada como fase necesaria y previa en el proceso de devolución de facultades a las entidades federativas”.<sup>208</sup>

.....  
207 Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 115.

208 Fernández Segado, *op. cit.*, p.124.

Sin duda, la dirección es clara para reiterar que la Constitución de la República mexicana creó dos órdenes que coexisten, aunque considerando el municipio se debe hablar de tres, cada cual con un ámbito de competencia. En un futuro próximo, no debería haber jerarquía entre uno y otro orden de gobierno, por ende, la invasión de uno a la competencia del otro debería devenir en una violación a la Constitución que puede resolverse mediante los mecanismos que ésta misma prevé. Esto indica que la violación al régimen federal es motivo de una falta a la Constitución que debe ser resuelta a través de los “medios de control de la constitucionalidad”.

Como se ha señalado el territorio nacional, a través del tiempo, ha sufrido una serie de adecuaciones territoriales, desde la colonia hasta 1974 fecha en que los últimos territorios del país fueron convertidos en estados. Siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Luis Echeverría Álvarez envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para que los territorios de Quintana Roo y Baja California fueran elevados a la categoría de estados; tras la aprobación por parte de las legislaturas estatales, el 8 de octubre de dicho año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto, dándole a México su actual configuración.

La Constitución de 1917 en el Título Primero Capítulo I referente a las Garantías Individuales, el artículo 3 hace referencia a la forma de distribución del Estado, es decir, las partes que integran el sistema federal en México, estableciendo que: “La educación que imparta el Estado –*Federación, Estados y Municipios*–, tenderá a desarrollar [...]”, es importante resaltar la mención que hace la Constitución al establecer los tres niveles de gobierno que forman el Estado en nuestro país.

Por su parte la fracción VII establece que la educación que el Estado imparta será gratuita; hacemos referencia de este párrafo con la finalidad de reforzar la idea de que cuando hablamos del Estado nos estamos refiriendo a los tres niveles de gobierno; debemos recordar que una de las principales características de una federación es la estrecha relación entre sus integrantes.

La fracción IX de dicho artículo refuerza lo anterior al establecer que la educación que se imparta en el país deberá sujetarse a los lineamientos establecidos por la Federación: El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. Es decir todas las dependencias gubernamentales y particulares deberán sujetarse a los planes y programas que establezca la Secretaría de Educación Pública.

Por su parte el artículo 25 establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, además planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución, del párrafo anterior se desprende que la responsabilidad del desarrollo nacional recae en el Estado (federación, estados federados y municipios), es decir es responsabilidad de los tres niveles de gobierno procurar un desarrollo adecuado para los habitantes del país.

Por su parte el artículo 26 continúa señalando las obligaciones del Estado al establecer que: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

El artículo 27 establece a que los recursos naturales pertenecen a la nación., a decir de dicho artículo: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”, es decir, la federación es propietaria de los recursos naturales inherentes al territorio nacional, los estados estarán sujetos a la aprobación de gobierno federal cuando estos requieran hacer uso de algunos éstos recursos.

Atendiendo a la importancia de dicho artículo nos permitimos transcribir los siguientes párrafos:

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen per-

manente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.

Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas.

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios públicos.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

El Título Segundo Capítulo I referente a la Soberanía Nacional y de la forma de Gobierno, el artículo 39 establece que: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el alienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Por su parte el artículo 40 hace alusión a la voluntad del pueblo para acordar su organización interna, el cual establece que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Este artículo permaneció intacto o pudiéramos decir que fue transcrito íntegro de la Constitución de 1857.

Referente a quien posee el ejercicio de la soberanía el artículo 41 establece que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. Al igual que la disposición anterior éste artículo solo sufrió algunos cambios en la redacción, no modificaciones sustantivas.

El Capítulo II artículo 43 establece que: Las partes integrantes de la federación son los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal, éste artículo continua siendo el mismo la diferencia radica solo en el número de estados federados en 1857 existían solo 25 estados y en la de 1917 aumentó a 29.



En materia de la división de Poderes la Constitución en términos generales permanece igual que la de 1857 al establecer que: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, el único cambio fue que en la Constitución de 1857 ésta se establecía en el artículo 50 y ahora está plasmando en el artículo 49.

El Capítulo II hace referencia al Poder Legislativo, el artículo 50 establece que: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”. La Constitución de 1857 solo contempló una asamblea titulada Congreso de la Unión, sin más especificaciones.

En comento a la iniciativa y formación de leyes, corresponde al artículo 71 establecer a quiénes compete el derecho de iniciar leyes o decretos, a saber:

1. Al Presidente de la República.
2. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
3. A las Legislaturas de los Estados.

Por su parte el artículo 73 señala las facultades expresas del Congreso de la Unión de las cuales por su importancia transcribimos las siguientes:

1. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.
2. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.
3. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
4. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.
5. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya observación sea de interés social, así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportacio-

nes económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

6. Para establecer contribuciones:
  - a. Sobre el comercio exterior
  - b. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del Artículo 27.
  - c. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
  - d. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
  - e. Especiales sobre:
    - i. Energía eléctrica.
    - ii. Producción y consumo de tabacos labrados.
    - iii. Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
    - iv. Cerillos y fósforos.
    - v. Aguamiel y productos de su fermentación.
    - vi. Explotación forestal. y
    - vii. Producción y consumo de cerveza.
7. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución.
8. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
9. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.
10. Para expedir leyes tendentes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.
11. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.
12. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.
13. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Referente a la organización interna de los estados miembros de la federación la Constitución de 1857 solo hace una descripción en términos generales estableciendo solo la forma de organización y algunas prohibiciones, sin embargo la Constitución de 1917 contempla por primera vez la existencia de un tercer nivel de gobierno (el Municipio), el artículo 115 señala que: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre”, dicho artículo detalla de manera exhaustiva las facultades y obligaciones de este “*nuevo*” miembro; en su oportunidad entraremos al estudio detallado del mismo, por ahora solo nos avocamos a mencionar su existencia.

En lo que concierne al Poder público de las entidades federativas el artículo 116 establece que: “El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”. La fórmula de distribución del “Poder” en los estados miembros es la misma que para la Federación, solo que a menor escala, es decir, sólo tendrá aplicación en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

En lo que respecta a la distribución de facultades entre la federación y los estados, el artículo 124 expresa textualmente que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas para los Estados”. Sobre esto hay que decir que pareciera que los estados cuentan con un gran número de facultades tributarias, sin embargo, ya lo hemos señalado anteriormente, que la federación se reservó las facultades de las que deviene la mayoría de las riquezas del país, así como el derecho de establecer los tributos que deberán aportar los mexicanos para el sostenimiento del aparato gubernamental.

### CAPITULO III

## FACULTADES TRIBUTARIAS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO, A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES

### 1. Introducción

En el Capítulo II analizamos el sistema de gobierno (federal y central) que operó en nuestro país, a partir de la independencia del Imperio Español hasta la promulgación de la Constitución de 1917; el presente Capítulo está dedicado a analizar la distribución de las facultades tributarias entre los ámbitos espaciales de gobierno.

Al igual que en el Capítulo anterior, iniciamos el estudio a partir de la Constitución de Cádiz, primer norma de rango constitucional que operó en el país, continuando con la Constitución de 1824, las Siete Leyes Constitucionales, las Bases Orgánicas de la Nación, la Constitución de 1857 y por último la Constitución de 1917<sup>209</sup> la cual contiene por primera vez de manera expresa las bases del Municipio, dotándolo de ciertas facultades única y exclusivamente para su existencia y administración.

La estructura orgánica de la Constitución Gaditana contenía el ámbito municipal; en nuestro país la legislación no consideró a éste nivel de gobierno, sólo se hacía referencia a la Federación y a las entidades federativas; no obstante, que las necesidades básicas de los habitantes eran atendidas por éste órgano de gobierno. Es hasta 1917 que ámbito local es considerado parte de la estructura gubernamental del país. El tema toral de nuestra investigación versa precisamente sobre las facultades tributarias del municipio a través de las constituciones.

Una vez que México se independizó del Imperio Español la tarea a realizar era la elaboración de la Carta Magna que debería dirigir el destino de la nueva nación; la Constitución de 1824. De manera introductoria señalaremos que el articulado sólo hacía referencia a la Federación y a los estados federados, razón por la cual las facultades tributarias sólo fueron distribuidas entre ellos, dejando al municipio como un simple departamento administrativo a cargo de las entidades federativas.

Las Constituciones siguientes de tipo centralista: las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, se dieron en un periodo de lucha de poder por parte de grupos conservadores y liberales; los primeros pugnaban porque el país conservara el régimen centralista que había prevalecido durante la Colonia y que les había traído beneficios personales y los segundos por la continuación del régimen federal establecidas en 1824; así transcurrió este periodo de tiempo, razón por la cual se le dio poca importancia al ámbito

209 De la que ya se señaló en el capítulo anterior que se trata de la Constitución de 1857 reformada en 1917.

municipal. Jacinto Faya Viesca y Ángel Camino Martínez,<sup>210</sup> confirman lo anterior al señalar que: “Políticamente, los conservadores y centralistas, siempre han despreciado a los municipios [...]”.

El Congreso Constituyente de 1856 se inclinó por un régimen federal, sin embargo, al igual que los anteriores Congresos Constituyentes, no incluyó el ámbito municipal; Serna de la Garza<sup>211</sup> señala que los Constituyentes de 1856 al diseñar la Constitución sólo se ocuparon de los niveles de gobierno federal y estatal, y que su principal preocupación fue la distribución de facultades tributarias entre los gobiernos antes citados; al respecto el autor asienta que:

La adopción de un régimen de concurrencias no obedeció a la casualidad, sino que respondió a un propósito deliberado ya que los Constitucionalistas tuvieron a la vista dos propuestas para determinar el tipo de régimen tributario que adoptaría el país, uno de tipo textual, es decir determinar con precisión qué facultades correspondían a la Federación y cuáles a los estados federados, la otra consistente en dejar abierta la posibilidad de que ambos niveles de gobierno establecieran los tributos necesarios para cubrir sus requerimientos presupuestarios.<sup>212</sup>

Como consecuencia de la Revolución Mexicana se hizo necesario la adecuación de la Constitución de 1857, para lo cual se emitió la convocatoria para la integración del Congreso Constituyente en 1916 con el objetivo de realizar las reformas constitucionales que demandaba el país; Silva Meza, señala que: “La Constitución, entendida como eje central de la vida jurídica de la nación, se encuentra en constante cambio, acorde con las necesidades que surgen en torno a la sociedad y a nuestra propia realidad; por lo tanto, debemos entenderla como un ente vivo, que muta al unísono que el ser humano”.<sup>213</sup>

La Constitución de 1917 incluyó por primera vez al municipio, sin embargo, originalmente sólo lo consideró como un departamento administrativo, dependiente del gobierno del estado del que formaba parte, es decir, carente de facultades tributarias para el sostenimiento de su administración.

Durante más de 70 años,<sup>214</sup> los municipios estuvieron sujetos a las disposiciones de los gobiernos federal y estatal; dependían económicamente

210 Faya Viesca, Jacinto y Camino Martínez, Ángel, *Propuestas fiscales y federalistas: la República en emergencia*, propuestas federalistas para la Convención Nacional Hacendaria, México, 2009, p. 29.

211 Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, Ed., IJ/UNAM, serie de estudios jurídicos, Núm., 55, México, 2004, p. 5.

212 *Ibidem*, p. 6.

213 Silva Meza, Juan Nepomuceno, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*, Ed., SCJN, México, 2012, p. XXV.

214 Es hasta el 3 de febrero de 1983; cuando se adiciona la fracción IV en el texto legal, la cual contempla los rubros que integran la hacienda municipal y los servicios públicos que tendrá a su cargo.

de lo que ellos decidieran otorgarles para el sostenimiento; tuvieron que pasar muchos años para que al municipio le fueran otorgadas facultades tributarias, es decir, que contara con sus propias fuentes de financiamiento, sin embargo, como se verá más adelante a pesar de las diversas “facultades tributarias” de que disponen, la dependencia económica de la federación y de los estados no se resolvió porque el gasto es superior a la captación tributaria (ingresos propios).

Con la finalidad de reorganizar las potestades tributarias del Estado, se hizo necesario la realización de acuerdos entre los niveles de gobierno, para determinar que facultades le correspondía a cada uno de ellos, para lo cual se organizaron tres Convenciones Nacionales Fiscales: en 1925, 1933 y 1947.

## 2. Distribución de facultades tributarias en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

Quedó asentado en el capítulo anterior, que el Municipio como órgano de gobierno ha existido desde la llegada de los españoles al territorio nacional, recordemos que Hernán Cortés fundó en 1519 el primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, siendo éste, el inicio de la estructura jurídica municipal. En 1521 fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán del cual surgieron las ordenanzas que sentaron las bases de la organización de las ciudades, del nombramiento de autoridades y la formación de cabildos. Es por eso, que señalamos que el municipio, ha existido a partir de la conquista del nuevo mundo, independientemente de su reconocimiento o no en las diversas constituciones que han regulado la vida interna de nuestro país: “*Con la fundación de La Villa Rica de la Vera Cruz, podemos aseverar que la existencia del municipio en México es anterior a la de los estados, e incluso, a la propia federación*”.<sup>215</sup>

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 marzo de 1812,<sup>216</sup> en la ciudad del mismo nombre en España y el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España; en ella quedó establecida la figura del municipio como instancia básica de gobierno, con organización territorial y población, recordemos que ésta Constitución tuvo vigencia durante un periodo determinado en nuestro país, además de servir de base para la elaboración de la Constitución de 1824.

El Congreso Constituyente de 1824 dio prioridad a la estructura federal, dejando en segundo término a las entidades federativas; el ámbito municipal no fue tomado en cuenta, para regular sus actividades siguió

215 Los Municipios en México: Facultad reglamentaria, Ed., SEGOB, 2012, disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/facultad\\_reglamentaria.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/facultad_reglamentaria.pdf), consultada el día 22 de octubre de 2013.

216 *Constitución Política de la Monarquía Española*. Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1812.pdf>, consultada el día 22 de octubre de 2013.

aplicando la reglamentación utilizada durante la colonia; la Constitución Política del Estado de Durango de 1825 da cuenta de ello. El Capítulo II denominado “De las leyes no derogadas” el artículo 140 señala que: “Quedarán en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido y no pugnen con el actual sistema o no derogadas por leyes y decretos del Congreso General o del estado”.<sup>217</sup>

El Título VII “De las contribuciones” está compuesto por un capítulo, distribuido en 19 artículos, los cuales señalan las obligaciones de los habitantes del Imperio español<sup>218</sup> a contribuir para el gasto público; el artículo 338 establece que: “Las Cortes establecerán o confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas, hasta que se publique su derogación o la imposición de otras”; por su parte, el artículo 339 ordena que: “Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”; el artículo 340 ordena que: “Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos”.

Las contribuciones para que puedan ser obligatorias deberán estar apegadas a derecho, es decir, deberán ser elaboradas por órgano facultado para ello, además de estar contenidas en el documento legal correspondiente, es decir, en la Constitución y en las leyes y reglamentos elaborados expreso. La Constitución de Cádiz en el apartado referente a las prohibiciones del Rey se apegó a dicha regla al establecer que: “No puede el Rey imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones, [...], sino que siempre los (sic) han de decretar las Cortes”.<sup>219</sup> El procedimiento a seguir quedó establecido en el artículo 341 señalando que: “Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el Secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo a su ramo”. Por otra parte el artículo 342 estableció que: “El mismo Secretario del Despacho de Hacienda presentará con el presupuesto de gastos el plan de contribuciones que deban imponerse para llenarlos”.

---

217 Barragán Cisneros, Velia Patricia, *La Constitución Política del Estado de Durango: Notas Históricas*, Serie Cuadernos Jurídicos, 19, Ed., IJ/UJED, México, 1998, p. 40.

218 El artículo 10 señalaba las partes que integraban el Imperio Español, a decir: El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno.

219 Artículo 71 fracción VIII, *Constitución Política de la Monarquía Española*, op. cit., p. 24.

Una vez recabados los tributos deberán repartirse entre las provincias, siguiendo lo ordenado en el artículo 344 que estableció lo siguiente: “*Fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza, para lo que el Secretario del Despacho de Hacienda presentará también los presupuestos necesarios*”.

Referente al órgano de gobierno encargado de la recaudación y custodia de los tributos, el artículo 345 señala que: “Habrà una Tesorería general para toda la Nación, a la que tocará disponer de todos los productos de cualquiera renta destinada al servicio del Estado”. Para ello, el artículo 346 establecía que: “Habrà en cada provincia una tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el erario público. Estas tesorerías estarán en correspondencia con la general, a cuya disposición tendrán todos sus fondos”. Al igual que hoy en día, existía una entidad superior encargada de la vigilancia de los ingresos públicos; el artículo 348 ordenaba que: “Para que la Tesorería General lleve su cuenta con la pureza que corresponde, el cargo y la data deberán ser intervenidos respectivamente por las Contadurías de valores y de distribución de la renta pública”.

Respecto a la legalidad de los tributos, el artículo 347 señala que: “Ningún pago se admitirá en cuenta al Tesorero General, si no se hiciere en virtud de decreto del Rey, refrendado por el Secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto a que se destina su importe y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza”.

El artículo 351 manifiesta que: “La cuenta de la Tesorería General, que comprenderá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas, y su inversión, luego que reciba la aprobación final de las Cortes, se imprimirá, publicará y circulará a las Diputaciones de provincia y a los Ayuntamientos”, el artículo 352 refuerza lo anterior al señalar que: “Del mismo modo se imprimirán, publicarán y circularán las cuentas que rindan los Secretarios del Despacho de los gastos hechos en sus respectivos ramos”.

Referente al ámbito municipal, el Título VI “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, hace mención textual sobre las facultades tributarias concedidas a éstos mediante “propios” y “arbitrios”. El artículo 321 establece una serie de actividades que estarán a cargo de los Ayuntamientos de las cuales destacamos los puntos tercero y cuarto por estar relacionadas con los ingresos económicos de que dispondrán las provincias y los pueblos para la satisfacción de las necesidades de la función pública. La primera de ellas hace alusión a: “La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran”,<sup>220</sup> la segunda señala que es responsabilidad del Ayuntamiento

220 Artículo 71, fracción VIII, *Constitución Política de la Monarquía Española, op. cit.*, p. 41.

“Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva”.<sup>221</sup>

Durante el Antiguo Régimen los municipios contaban con fuentes tributarias destinadas a cubrir las numerosas obligaciones y gastos que representaba la administración local; algunas funciones que hoy realiza el Estado las proporcionaba el ámbito local; así que los Ayuntamientos debían sufragar gastos sobre educación, salud, beneficencia, seguridad pública local y la militar ubicada en su jurisdicción territorial, así como los servicios públicos propios del ámbito municipal: calles, jardines, plazas, caminos, puentes, etcétera.

Para el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias que la administración pública le ocasionaba, el municipio disponía de dos tipos de ingresos económicos “*propios y arbitrarios*”, consistentes en una gama de facultades tributarias que el ámbito municipal disponía, las cuales variaban de una entidad a otra de acuerdo a los recursos naturales y a las actividades comerciales que se realizaban en la jurisdicción territorial. Cuando los ingresos eran insuficientes, la autoridad recurría a los famosos “repartimientos” o “derramas”, consistentes en repartir la cuantía de recursos que se necesitaban entre el número de habitantes de la jurisdicción.

Los recursos de que disponían procedían de impuestos directos<sup>222</sup> e indirectos,<sup>223</sup> es decir, gravaban toda actividad que incrementa el patrimonio personal y los correspondientes al consumo de bienes y servicios.

Carmen García García,<sup>224</sup> elaboró una clasificación de los principales tributos que poseía el ámbito local en el Antiguo Régimen Español, a decir, éstos se clasificaban en nueve grupos:

1. Los procedentes de la explotación de los bienes patrimoniales del municipio, los llamados bienes propios.
2. Las rentas procedentes del arrendamiento o administración de determinados monopolios que disfrutaban los municipios como los derechos exigidos por pesar, oficios comerciales (corredurías de lana, paños y madera), abastecimiento de bienes de primera necesidad como carne.

.....  
221 *Idem.*

222 Los impuestos directos son aquellos que recaen directamente sobre la persona, empresa, sociedad, etcétera. Entre los impuestos directos se pueden clasificar: los impuestos a la renta, al enriquecimiento, o aquellos que se cobran por trámites personales como la obtención de documentos, pagos de derechos y licencias entre otros.

223 Los impuestos indirectos, son los que gravan los bienes, servicios y las transacciones que se realizan con ellos; es decir, las personas, indirectamente, a través de la compra de bienes y servicios, pagan el impuesto, aun cuando el Estado no les está cobrando directamente el impuesto a éstas. Los impuestos indirectos, entonces, se cobran en la compra y venta de bienes y servicios y al realizar otro tipo de transacciones comerciales como la importación de bienes (traer bienes desde otros países al país). Un caso típico de este tipo de impuesto es el impuesto al valor agregado (IVA).

224 García, Carmen, *Haciendas municipales y bienes de propios: las reformas de Carlos III*, disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=785131>, consultada el día 04 noviembre de 2013.

3. Los réditos de censos que los municipios tenían a su favor sobre casa o fincas.
4. Derechos de carácter señorial que ciertos municipios exigían a pequeñas aldeas ubicadas en su jurisdicción territorial.
5. Las rentas producidas por el arrendamiento de determinados oficios públicos que poseían los consejos. (escribanías)
6. Las cuotas que exigían los ayuntamientos a la población foránea por el aprovechamiento pecuario o por el uso de determinados servicios o el tránsito a través de su jurisdicción.
7. Las rentas exigidas a los comerciantes por el derecho de poder vender en su jurisdicción o las procedentes de la acción fiscalizadora y de arbitraje.
8. Los impuestos indirectos sobre el consumo.
9. En ciertos municipios se recurría a los “repartos” o “derramas”.

Sin embargo, al igual que hoy en día los municipios debían rendir cuenta de los ingresos tributarios recaudados al órgano superior, el artículo 323 ordenaba que los Ayuntamientos estarán sometidos a la Diputación provincial de la que formen parte, *“A la cual deberán rendir cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido”*. Como puede apreciarse del párrafo anterior, esta disposición hace alusión a la responsabilidad de rendir cuentas, sin señalar que actividades económicas podrán gravar para la obtención de los recursos económicos necesarios para la realización de la gestión administrativa que les corresponda, por lo que entendemos que se siguieron aplicando las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos como lo señala el propio artículo 321.

### **3. Distribución de facultades tributarias en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824**

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 es la primera norma jurídica de tipo federal que poseyó el país; contenía la estructura y funcionamiento del Estado mexicano razón por la cual se hace necesario hacer una revisión exhaustiva con la finalidad de conocer la distribución de las facultades tributarias entre sus miembros.

En lo que respecta al ámbito federal el Congreso de la Unión fue dotado de una serie de facultades y obligaciones; el artículo 49 fracción IV da cuenta de ello, al establecer que éste deberá *“Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley”*. En el artículo 50 fracción II en la parte inicial señala que deberá: *“Fomentar la prosperidad general [...]”*, refiriéndose a un mejor nivel de vida de los habitantes del país. La fracción VIII hace referencia de manera específica a la obligación de los habitantes del país de aportar los tributos necesarios para su sostenimiento a la letra dice: *“Fijar los gastos generales, establecer*

*las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”.*

Referente a las entidades federativas, el Título VI *“De los Estados de la Federación”*, el artículo 161 fracción VII señala que éstas deberán: *“De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General”*; lo anterior significa que los estados poseían facultades tributarias en lo particular por eso la obligación de contribuir a los gastos de la Federación tal y como debe suceder en un verdadero federalismo fiscal; por su parte, la fracción VIII establecía que deberán: *“remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que hay en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros [...]”*. Como puede observarse, por un lado los estados tenían la libertad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, y por el otro, debían rendir cuenta al Congreso de la Unión de sus respectivos ingresos y egresos; en esa época las entidades federativas estaban subordinadas al gobierno federal.

Hoy en día, las cosas no han cambiado mucho, a pesar de contar la reglamentación secundaria necesaria entre ellas la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>225</sup> normatividad elaborada exclusivamente para regular la distribución de los recursos tributarios entre los niveles de gobierno; lo cierto es que la cuantía que recibe cada entidad federativa dependerá de la buena o mala relación que se tenga con el Congreso de la Unión, sabido es, que los gobernadores hacen acto de presencia en el recinto oficial cuando se está elaborando la Ley de Egresos de Federación, con la finalidad de convencer a los integrantes de la Comisión de Hacienda, de que les trasfieran recursos adicionales a sus respectivas entidades federativas.

En lo que respecta a las prohibiciones de las entidades federativas, el artículo 162 de la Constitución en comento da cuenta de ello, razón por la cual a continuación señalamos las siguientes:

- ✓ Establecer sin el consentimiento del Congreso General derecho alguno de tonelaje ni otro alguno de puerto.
- ✓ Imponer sin consentimiento del Congreso General contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regule cómo deban hacerlo.

La Constitución estableció las prohibiciones anteriores con la finalidad de que el gobierno federal tuviera el control sobre los ingresos tributarios sobre importaciones y exportaciones propias de todo ente superior en una federación.

.....  
225 Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Ley de Coordinación Fiscal*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>, consultada el día 24 de noviembre de 2013.

Respecto al ámbito local la Constitución de 1824 no lo consideró en la estructura organizacional; dejando a cargo de las entidades federativas la organización y funcionamiento del gobierno interior, es decir, sus respectivas jurisdicciones territoriales (municipios). La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango de 1825 da cuenta de ello al establecer en la estructura orgánica la existencia de este órgano de gobierno, la Sección XI denominada “*Del Gobierno Interior de los Pueblos, e Instrucción Pública del Estado*”, el Capítulo I “*Del gobierno interior de los Pueblos*”; el artículo 128 establece que: “A los Ayuntamientos toca el gobierno económico político de los pueblos; estas corporaciones se compondrán de alcaldes, regidores y procuradores [...],<sup>226</sup> por su parte el artículo 129 señala algunas atribuciones correspondientes de los municipios, por su importancia se transcriben a continuación:

- a) Tercera. Formar anualmente el presupuesto de los gastos municipales y proponer arbitrios para cubrirlos.
- b) Cuarta. Expedir los libramientos de las cantidades necesarias para los gastos que deba cubrirse con los fondos municipales [...].

Por su parte el artículo 130 establece que si el municipio no tuviese los fondos necesarios para llevar a cabo las obligaciones encomendadas, podrán recurrir al Congreso local, por medio del Gobernador, a solicitar los recursos necesarios para lo cual deberán acompañar el presupuesto correspondiente y los árbitros accesibles para cubrirlo.

De lo vertido, podemos comentar, que los municipios poseían facultades tributarias, que en algunas ocasiones eran insuficientes para cubrir el gasto público, sin embargo podían solicitar al Congreso de su localidad mayores recursos económicos, a través del Gobernador.

La Constitución Política del Estado Libre de Nuevo León de 1825,<sup>227</sup> al igual que la del Estado de Durango hace referencia al gobierno municipal; el artículo 230 señala una serie de atribuciones de las cuales destacamos las siguientes:

- a) Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones directas generales, para gastos de la federación y del estado, y remitirlas a la tesorería respectiva.
- b) Dar parte al gobierno, o bien al congreso, de los abusos, que note en la administración de las rentas públicas de la federación y del estado.
- c) Proponer al congreso arbitrios ordinarios, para escuelas, cárcel y demás gastos del común, y extraordinarios, para objetos impor-

---

226 *Digesto Constitucional Mexicano: Las Constituciones de Durango*, Ed., H. Congreso del Estado de Durango, Durango, Dgo., México 2001, p. 255.

227 Constitución Política del Estado Libre de Nuevo León de 1825, Ed., Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, Número 6 agosto/diciembre 2010., disponible en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/10800465-525/1080046525>. PDF, consultada el día 17 de diciembre de 2013.

tantes al bien estar de los individuos, que componen el distrito. Acerca de su aprobación será oído en todo caso el gobierno.

- d) Cuidar de la recaudación y administración de propios y arbitrios, sean ordinarios o extraordinarios; nombrando mayordomos, bajo su responsabilidad, y remitiendo cada cuatro meses la cuenta y razón al gobernador del estado, para que glosada por la contaduría y visada por el jefe de hacienda, la pase con su informe al congreso, para su última aprobación.
- e) Publicar y fijar cada año, en los parajes más frecuentados, una plana, comprensiva de la cuenta y razón general de las entradas de propios y arbitrios, de su inversión y existencia.
- f) Cuidar de que se guarden estos caudales en una arca de tres llaves, de las cuales una tenga el alcalde primero, otra el regidor más antiguo, y otra el mayordomo: y de que en ella cada lunes, o día de la semana, que fije el ayuntamiento, al tiempo de la sesión ordinaria, se introduzca lo colectado en la semana, con la debida cuenta y razón.
- g) Velar sobre la conservación y buena inversión de cualesquiera fondos de los pueblos, tomar cuentas a los administradores y dar aviso, a quien corresponda, de los abusos, que ha observado, si no fuere de su incumbencia remediarlos.

Del párrafo anterior se desprende la facultad para el cobro de contribuciones, pero también la obligación de aportar para el sostenimiento de la Federación y del estado del que formaban parte y por supuesto sufragar su propio gasto.

Es importante señalar que en esa época existía confusión respecto del régimen político del país, por un lado la Constitución General de las República hacía referencia a la formación de una Federación, y por otro, las Constituciones de las entidades federativas, como es el caso del estado de Durango, hacían alusión a la existencia de una Confederación.<sup>228</sup>

#### **4. Distribución de facultades tributarias en las Leyes Constitucionales de 1836**

El artículo 3 de la Primera Ley Constitucional dedicada a las obligaciones de los mexicanos, la fracción II señala que los habitantes de la República deberán: “*Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las Leyes y le comprendan*”, es decir, que estaban obligados a pagar contribuciones por las diversas actividades económicas que realizaran en el territorio nacional; recursos que servirían para sufragar los gastos que ocasionaba la administración pública del Estado.

228 Alonso Gonzalo del Castillo define el término “*Confederación*” como una unión de Estados que conservan su soberanía integral de los componentes, producen no obstante un organismo común para la realización de los fines que determinaron la unión, y cuyas decisiones tienen valor en tanto en cuanto son aceptadas por cada uno de aquellos Estados, Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo III, Ed., Driskill, S.A. Argentina, 1992, p. 758.

La Tercera Ley denominada “*Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes*”, el artículo 44 fracción III hace alusión a las facultades de éste, de las cuales destacamos la siguiente: “*Decretar anualmente los gastos que han de hacer el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse*”, es decir, es el Congreso de la Unión y sólo él quien posó la facultad para determinar las contribuciones que deberán pagar los habitantes de la república.

Por su parte la Sexta Ley denominada “*División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos*”, el artículo 14 hace referencia a las facultades de las Juntas Departamentales, para lo cual la fracción I establece que es facultad de éstas “*Iniciar Leyes relativas a impuestos[...]*”; la fracción III señala que se deberán: “*Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolos completamente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten*”, es decir que las Juntas Departamentales están facultadas para cobrar impuestos a sus habitantes, pero también a proporcionar los servicios públicos necesarios para su adecuado desarrollo.

## **5. Distribución de facultades tributarias en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843**

Siendo Presidente provisional de la República Mexicana Antonio López de Santa-Anna, convocó para la elaboración de las Bases de Organización Política de la República Mexicana documento que guiaría al país durante su mandato, acto realizado, a través de los decretos 19 y 23 del mes de diciembre de 1842 siendo publicadas el día 14 de junio de 1843.

Respecto de las atribuciones y restricciones del Congreso General, el artículo 66 fracciones II da cuenta de ello, al señalar que éste tiene derecho a: “*Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deban cubrirse*”; la fracción IV complementa lo anterior al señalar que también posó la facultad para: “*Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y de los Departamentos*”.

En Título VII referente al Gobierno de los Departamentos, el artículo 134 precisa las facultades de las Asambleas Departamentales (las cuales realizaban las funciones de lo que hoy conocemos como Congresos locales), de las cuales por su importancia destacamos las siguientes:

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

al Congreso”, por su parte la fracción III faculta a éstas a: “crear los empleos necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda departamental [...]”.

Del párrafo anterior, sobresale el poder que poseía el Presidente de la República, para intervenir en las decisiones de los departamentos, es decir, si algo no le parecía, simplemente lo vetaba.

La Legislación central facultaba a los departamentos de allegarse de otra clase de recursos económicos diferentes a los tributos; la fracción V del mismo título ordena que “[...] *las Asambleas de los departamentos podrán decretar lo conveniente, y conforme a las leyes respecto de la adquisición, enajenación y permutas de bienes que pertenezcan al común del departamento. Sobre enajenaciones de terrenos se observaran las leyes vigentes y lo que determinen las de colonización*”. Como puede observarse, desde ese tiempo ya se contemplaba la posibilidad de que los recursos económicos fueran insuficientes para cubrir el gasto público, razón por la cual se facultaba a las Asambleas Departamentales a buscar otras fuentes de financiamiento como la venta de terrenos propiedad de los departamentos.

En lo que respecta a los ingresos tributarios de los municipios, la fracción XIII señala que el ámbito de gobierno local estará sujeto a las disposiciones de las Asambleas Departamentales, ya que éstas poseen la facultad de: “*Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de gastos de las municipalidades*”, tal y como sucede hoy en día, para que las Leyes de Ingresos Municipales puedan aplicarse previamente deberán ser autorizadas por el Congreso Local correspondiente.<sup>229</sup>

Referente a los derechos de los habitantes, el artículo 9 fracción XII establece que: “*A ninguno podrá grabarse de otras contribuciones que las establecidas o autorizadas por el Poder Legislativo, o por la Asambleas Departamentales en uso de las facultades que les concedan estas bases*”, es decir, el Estado no podrá bajo ninguna circunstancia exigir contribuciones a su habitantes, si no están contempladas en un ordenamiento legal.

## **6. Distribución de facultades tributarias en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857**

Desempeñándose como presidente sustituto de la República Mexicana Ignacio Comonfort,<sup>230</sup> convocó a un Congreso Constituyente extraordinario para la elaboración de la Constitución, en el cual participaron los

229 Los Ayuntamientos están facultados para elaborar la Ley de Ingresos de su municipio, la cual contendrá los rubros y cantidades que abran de obtener, sin embargo, el Congreso local, es quien decide los rubros y la cuantía que deberá aplicarse en el ejercicio fiscal correspondiente.

230 José Ignacio Gregorio Comonfort de los Ríos, fue un político y militar de nuestro país; Presidente Interino de la República Mexicana en el periodo del 11 de diciembre de 1855 al 30 de noviembre de 1857, y Constitucional del 1 al 17 de diciembre de 1857.

representantes de las entidades federativas, el Distrito Federal y los territorios que componían el país, en atención al plan proclamado en Ayutla el 1 de marzo de 1854, el cual fue reformado en la ciudad de Acapulco del estado de Guerrero el día 11 del mismo mes y año, dicha convocatoria fue publicada el 17 de octubre del mismo año.

El artículo 31 fracción II, Título I, Sección II hace alusión a las obligaciones de los mexicanos al establecer que éstos deberán: *“Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”*.

Por su parte, el artículo 68 señala que el segundo periodo de secciones, el Congreso de la Unión lo dedicará exclusivamente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, así como a decretar las contribuciones necesarias para cubrirlos. El artículo 72 fracción VII confirma lo anterior al mencionar que éste podrá “[...] *Imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo* [...]”; refiriéndose al presupuesto de gastos de la federación,<sup>231</sup> la fracción IX da a conocer que el Poder Legislativo está facultado para establecer aranceles sobre el comercio exterior, éste rubro, es uno de los más importantes por la cuantía que representa en ingresos económicos para el ámbito federal.

En lo que respecta a las entidades federativas, la fracción anterior hace referencia a lo que conocemos como prohibiciones de los estados, al señalar, que el Congreso de la Unión está facultado para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones onerosas.

Por su parte, el artículo 111 señala de manera más amplia las prohibiciones anteriores al señalar que, éstos sin el consentimiento del Congreso de la Unión no pueden establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto, acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado, imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones ya que éstos tributos le compete por exclusión al ámbito federal.

El artículo 117 fracción I hace alusión a las facultades tributarias identificadas como excluyentes de los estados; el artículo anterior señala textualmente que: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”*.

En lo que respecta a los municipios la Constitución en comento, al igual que la de 1824, no hace ninguna referencia al respecto, lo cual nos hace suponer que éstos continuaron bajo la misma tesitura, es decir los estados poseían plena libertad para la organización de los gobiernos locales.

.....  
231 Para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente debe presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

## 7. Distribución de las facultades tributarias a partir de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

En esta parte de la investigación, analizamos las principales reformas del sistema tributario en nuestro país, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, con la finalidad de determinar en qué momento la Federación se hizo “cargo” de la mayoría de las facultades impositivas, dejando austeros a estados y municipios.

La potestad tributaria puede entenderse, como aquella facultad jurídica que posee el Estado para exigir contribuciones a sus habitantes, con respecto a las personas, los bienes o a las actividades económicas que realicen dentro de su jurisdicción. Al ser una facultad constitucional, es permanente, es decir, no tiene un plazo de vencimiento hasta que sea reformada la constitución, tampoco puede ser trasferida a otros niveles de gobierno que no sean los expresamente establecidos en dicho ordenamiento, sin embargo, sí puede auxiliarse de ellos para hacer efectiva la recaudación tributaria correspondiente.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>232</sup> hace alusión a la obligación de los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Del párrafo anterior se desprende que la potestad tributaria en nuestro país se distribuye entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los Municipios, como se muestra en el cuadro siguiente:

### **El Sistema Tributario en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **Niveles de Gobierno**

#### **Disposición Constitucional**

Federal	Artículo 31, IV, obligación de los mexicanos de contribuir para el gasto público de la Federación, del Distrito Federal, de los estados federados, así como de los municipios donde residan habitualmente. Artículo 73 VII, facultad del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Artículo 73 XXIX, materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación. Artículo 131, materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación (Comercio Exterior).
Estatal	Artículo 31, IV, obligación de los mexicanos de contribuir para el gasto público de los estados. Artículos 117 y 118, restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados. Artículo 124, las facultades que no estén expresamente otorgadas a la Federación, se entienden reservadas a los estados. En consecuencia, los estados tienen un poder tributario genérico, con la limitante de no gravar las materias exclusivas de la Federación.

.....  
232 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob. cit.*, p. 130.

Municipal

- Artículo 31, IV, obligación de los mexicanos de contribuir para el gasto público de los municipios.
- Artículo 115 IV, señala la conformación de la Hacienda Pública Municipal.
- Contribuciones que las legislaturas establezcan a favor de los Municipios.
- Contribuciones que establezcan los estados sobre:
  - \* Propiedad Inmobiliaria
  - \* Su división, consolidación, traslación o mejora
  - \* Su fraccionamiento
  - \* La prestación de servicios públicos a cargo del Municipio

Es importante señalar al respecto, que cada órgano de gobierno está dotado de facultades para elaborar su propia legislación tributaria (Leyes de Ingresos),<sup>233</sup> es decir, pueden decidir los rubros y la cuantía que integrará el presupuesto de ingresos respetando las facultades de los otros niveles de gobierno.

Debemos señalar que la creación de nuevos impuestos deberán ser autorizados por el órgano competente; el Congreso de la Unión en el ámbito federal, las legislaturas locales en el caso de los estados y municipios; para el Distrito Federal la Asamblea Legislativa es quien autoriza dichos recursos.

El sistema tributario en nuestro país, ha sido incapaz de generar los niveles óptimos de recaudación de ingresos en los tres órdenes de gobierno, debido a que existen restricciones constitucionales en el caso de las haciendas estatales y municipales. El tema de competencia de la Federación en materia de impuestos ha sido debatido ampliamente, específicamente en el “supuesto” de la Federación, tiene la facultad exclusiva en algunas materias o actos, o que si la facultad para legislar no limita a los estados a crear impuestos sobre los mismos actos.

En relación a lo anterior, el artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso Federal para: *“Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”*, cabe destacar que no especifica algún acto o materia exclusiva; el artículo 31 fracción IV establece que los órdenes de gobierno podrán imponer contribuciones a los gobernados.

La fracción X del artículo 73, señala que: Es facultad del Congreso de la Unión legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juego con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Así mismo, la fracción XXIX otorga de forma exclusiva a la Federación, la facultad de establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprove-

233 La Ley de Ingresos se define como el catálogo de ingresos públicos, contributivos y no tributarios establecidos en la ley, cuantificándolos en porcentaje aproximado de lo que se estima percibir en un año por las autoridades hacendarias y que es aprobado, según sea el caso, por el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa y las Legislaturas de los estados.

chamientos y explotación de recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, así como impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, aguamiel y productos de su fermentación, producción y consumo de cerveza; así mismo, señala que las entidades federativas podrán participar en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine.

Ahora bien, el artículo 124 establece que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios de la Federación, se entenderán reservadas para los estados, es decir, toda actividad económica que no corresponda al ámbito federal, podrán hacer uso de ella los estados federados.

Lo anterior, debe interpretarse como facultad exclusiva de la Federación de legislar sobre actos o materias que señale expresamente la Constitución, excluyendo a las legislaturas locales a establecer contribuciones a las mismas materias, sin embargo, la potestad para exigir la contribución se puede delegar a las entidades federativas.

## 7.1. Marco jurídico del sistema tributario en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento supremo, faculta al Estado al cobro de tributos, para sufragar los gastos relacionados con el ejercicio de sus funciones públicas. Derivadas de la propia Constitución, de las leyes reglamentarias, el Código Fiscal de la Federación y los diversos ordenamientos legales, se establecen las bases jurídicas que indican la fuente, la base, la cuota, tarifa, etcétera, que los mexicanos deben contribuir, en este contexto, el marco jurídico legal del sistema tributario está sustentado básicamente, en los siguientes ordenamientos:

### *Marco Jurídico Constitucional del Sistema Tributario en México*

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Artículo 31, fracción IV.  
Artículo 36, fracción I.  
Artículo 73, fracciones VII, X, XVIII, XIX, y XXIX.  
Artículo 74, fracción IV.  
Artículo 115 fracción IV.  
Artículo 117, fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y IX.  
Artículo 118, fracción I.  
Artículo 124.  
Artículo 126  
Artículo 131.

Leyes federales y otros  
ordenamientos legales

*Ley de Ingresos de la Federación.*  
*Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento.*  
*Ley del Impuesto al Activo y su reglamento.*  
*Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento.*  
*Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y su Reglamento.*  
*Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.*  
*Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.*  
*Ley Aduanera y su Reglamento.*  
*Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.*  
*Ley de Coordinación Fiscal.*  
*Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento.*  
*Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.*  
*Convenios de Colaboración Administrativa.*

Además, existen otras leyes y ordenamientos legales que de alguna forma inciden directamente en las leyes tributarias, o a las cuales se hace referencia en las normas fiscales y se deben tener presente para el ejercicio de las mismas. Dichos ordenamientos son, entre otros, los siguientes:

#### Marco Jurídico Complementario del Sistema Tributario Mexicano

Marco Jurídico Comple-  
mentario

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*  
*Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento.*  
*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*  
*Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y su Reglamento.*  
*Ley de Planeación.*  
*Ley General de Deuda Pública.*  
*Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento.*  
*Ley Federal del Trabajo.*  
*Ley de Inversión extranjera.*  
*Ley del Seguro Social.*  
*Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.*  
*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*  
*Decreto de Presupuesto de Egresos.*

## 7.2. Los ingresos tributarios en México

Una de las principales herramientas con que cuenta el Estado para hacer frente a sus compromisos sociales, es la política fiscal, la cual, se define como el conjunto de instrumentos y medidas diseñadas para obtener ingresos y distribuirlos a través del gasto, a fin de cumplir los objetivos generales de la política económica. Carrasco Iriarte,<sup>234</sup> define dicho concepto como: “*El arte de decidir las contribuciones que deben existir en un régimen tributario y cómo hay que gastar los recursos obtenidos a través de ellas para lograr los fines fundamentales que todo gobierno tiene que buscar alcanzar y que son la justicia, el orden y el bien común, dentro de un marco de democracia popular*”. La política fiscal busca el equilibrio entre lo recaudado y lo que se gasta, es decir, se refiere a la programación eficaz de los ingresos y gastos públicos, así como la relación entre ellos a través del presupuesto.

234 Carrasco Iriarte, Hugo, *Diccionarios jurídicos temáticos*, Segunda Serie, Volumen 3, Ed., Oxford, México, 2002, p. 683.

Diversos autores han señalado, que la importancia de la política fiscal de un Estado radica de modo fundamental o exclusivo en el gasto, bajo el criterio de que lo determinante es el cómo, cuándo y dónde han de aplicarse los recursos, sin importar tanto cómo, cuándo y dónde obtenerlos.

No obstante, cada vez resulta más evidente que la orientación del ingreso, la elección de sus fuentes, las modalidades que se apliquen a éstas, y los tiempos y lugares en que se obtengan, repercutirán significativamente en la estructura, transformación y desarrollo de un país.

En el marco de la política fiscal, se ubica la política de ingresos, la cual se define como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos que el Estado define, con el propósito de obtener los recursos necesarios para sufragar su actividad. Carrasco Iriarte<sup>235</sup> señala que la política de ingresos es el conjunto de normas, criterios y acciones que determinan la cuantía y forma de captación de recursos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado.

El documento que establece la política de ingresos a nivel federal, es la Ley de Ingresos de la Federación; su elaboración está a cargo del Presidente de la República y la aprobación al Congreso de la Unión. La Ley de Ingresos debe ser revisada, analizada y dictaminada tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores, el Presupuesto de Egresos, únicamente es atribución de la Cámara de Diputados, es decir, los ingresos tributarios deben ser analizados con mayor diligencia, ya que de esto, depende la economía en general. Un incremento irracional en los impuestos puede frenar las inversiones y por ende la recaudación de aquellos.

En una dimensión más específica, se encuentra la política tributaria, misma que a partir de diversos criterios y orientaciones, determina la carga impositiva directa o indirecta que permita financiar la actividad del Estado. Al respecto Carrasco Iriarte señala que: “La política tributaria es el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos que determinan la carga impositiva directa e indirecta para financiar la actividad del Estado”.<sup>236</sup>

Generalmente se busca que la estructura impositiva, no obstaculice el desarrollo de las actividades productivas de individuos y empresas, evitando con ello que se afecten las posibilidades de crecimiento económico del país.

### **7.3. Ingresos tributarios de los órganos de gobierno**

Como ha quedado asentada anteriormente la estructura político-administrativa del Estado mexicano, está integrada por los ámbitos de gobierno

.....  
235 *Idem.*

236 *Idem.*

(federal, estatal, municipal) y la Ciudad de México, cuyas características más importantes se señalan a continuación:

1. **Federación.** Está constituida por la unión de 31 estados y la Ciudad de México que componen la República Mexicana, los que a través de un pacto consagrado por la Constitución han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito jurisdiccional de cada entidad, como lo son, entre otras, la política internacional, la emisión de moneda, la construcción y administración de vías de comunicación nacionales, el comercio exterior, la defensa nacional etcétera. En esas condiciones, la Federación aparece como la esfera de Poder Supremo de la República, cuya autoridad soberana se ejerce en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, de acuerdo con las atribuciones que le otorga la Ley Fundamental.
2. **Entidades Federativas y la Ciudad de México.** Son las partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, vale decir en lo relativo al manejo político-administrativo de sus respectivos problemas locales. En acatamiento a lo que marca la Ley Suprema, el régimen interior de los estados, a pesar de su autonomía relativa, no pueden en ningún caso contravenir las estipulaciones del pacto federal.
3. **Los Municipios.** El municipio puede definirse como la célula de la organización del Estado Mexicano el cual sirve de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación. Dentro de semejante contexto, los Municipios se presentan como una serie de pequeñas circunscripciones territoriales cuyo conjunto integra una entidad federativa.

El sistema tributario en México se ha caracterizado por un alto grado de centralismo, el cual sobrevivió sin mayores dificultades por muchos años, gracias a las altas tasas de crecimiento económico de los años sesenta y setenta, así como al sistema político prevaleciente. Actualmente, los tres ámbitos de gobierno y el Distrito Federal poseen cierto grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica, tal autonomía ha estado tradicionalmente limitada por la concentración de funciones en favor del Gobierno Federal. Así, la recaudación tributaria la realiza a través de bases impositivas amplias, como son: la aplicación del impuesto sobre la renta (ISR) y al valor agregado (IVA), además, de los ingresos derivados por energía (petróleo y electricidad) y comercio exterior (importaciones y exportaciones).

En cambio, los gobiernos de las entidades federativas y el Distrito Federal, tienen acceso a bases impositivas reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas, las participaciones en el impuesto especial sobre

producción y servicios y la tenencia por el uso o goce de automóviles. Por su parte, los municipios dependen principalmente del impuesto predial, siendo este la principal fuente de ingresos tributarios.

La asignación de competencias entre los órganos de gobierno de un Estado federal puede hacerse de distintas formas: taxativa,<sup>237</sup> enumerativa y concurrente. La delimitación taxativa implica la enunciación de facultades exclusivas de los niveles de gobierno (Federal, estatal y Municipal). El sistema de enumeración puede ser limitativo o basado en la competencia de principios. En el sistema concurrente no se atribuye competencia exclusiva sobre ciertas materias a nivel alguno de gobierno.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, se determina de la siguiente forma:

- ✓ Existen facultades atribuidas a la Federación en forma expresa como se señalan en el artículo 73, y mediante condiciones a las entidades federativas, como las establecidas en los artículos 117 y 118.
- ✓ Facultades atribuidas por exclusión a las entidades federativas, artículo 124.
- ✓ Facultades prohibidas a las entidades federativas que pueden ser absolutas, artículo 117.
- ✓ Facultades prohibidas a las entidades federativas que pueden ejercerse con la aprobación del Congreso de la Unión, artículo 118.

Derivado de lo anterior, se establece que en materia tributaria los órdenes de gobierno tienen una delimitada competencia, lo que significa que la Hacienda Pública tiene un ámbito espacial y funcional distinto según se trate de la Federación, los estados, los municipios, o el Distrito Federal, lo cual no significa que los objetivos gubernamentales sean excluyentes o discordantes entre uno y otro nivel de competencia; por el contrario, los diversos instrumentos económico financieros se encuentran íntimamente correlacionados, de tal forma que su armonización permite que los objetivos realmente puedan ser viables.

### 7.3.1. Contribuciones federales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el ordenamiento jurídico legal que establece el sistema tributario en México, en ella se señalan las facultades que le corresponden a cada nivel de gobierno, así como la posibilidad de que, en determinados campos exista concurrencia tributaria y doble tributación, además, la Constitución prevé de manera expresa las facultades exclusivas para cada ámbito de gobierno y el señala-

237 Qué limita, circunscribe y reduce un caso a determinadas circunstancias, que no admite discusión.

miento de las competencias tributarias acorde a las funciones, características y capacidades de cada uno de ellos.

El artículo 31, fracción IV señala que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos [...],<sup>238</sup> por su parte el Código Fiscal de la Federación señala de manera expresa los rubros que integran dichas aportaciones, el artículo 1 del CFF refuerza lo establecido en el artículo 31 constitucional al establecer que: *“Las personas físicas y morales, están obligadas o contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de éste Código se aplicará en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico”*.<sup>239</sup>

El artículo 2, clasifica los tributos que estarán obligados los contribuyentes a cubrir, a decir de dicho ordenamiento, estos se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, los que se definen de la siguiente manera:

- I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.
- II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.<sup>240</sup>

238 *Vid.*, artículo 31, fracción IV de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

239 *Código Fiscal de la Federación*, Ed., Gallardo Editores, México, 2014, p. 13.

240 *Ibidem*, p. 14.

El artículo 3 define los aprovechamientos como los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

En lo que respecta a los productos éste ordenamiento los describe como las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

El artículo 4 establece que son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

El principio de legalidad señala, que solo las contribuciones establecidas en un ordenamiento legal, podrán ser exigidas por el órgano de gobierno correspondiente, ya sea federal, estatal o municipal; al respecto la Ley de Ingresos de la Federación, es el documento jurídico legal que contiene las fuentes tributarias pertenecientes a la federación. La Ley establece los recursos económicos que obtendrá el gobierno federal en un periodo determinado (un año). Para el caso del ejercicio fiscal 2014, la Ley de Ingresos de la Federación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, Número 116 de fecha 20 de noviembre de 2013,<sup>241</sup> en el artículo 1 señala que para el 2014, la Federación percibirá la cantidad de 4,467,225.8 (cuatro billones cuatrocientos sesenta y siete mil doscientos veinticinco millones ochocientos mil pesos 00/100 M.N.) de los cuales 2,709,961.0 (dos billones setecientos nueve mil novecientos sesenta y un millón de pesos) corresponden a los ingresos tributarios, 1, 106,786.00 (un billón ciento seis mil setecientos ochenta y seis millones de pesos) a los ingresos provenientes de los organismos y empresas paraestatales y 650,478.00 (seiscientos cincuenta mil cuatrocientos setenta y ocho millones de pesos) a los ingresos provenientes por financiamiento.

A continuación se presenta una tabla que contiene los rubros tributarios que recaudó la Federación, cada uno de ellos desglosados en las partes que lo integran, esto de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.

241 Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Ley de Ingresos de la Federación 2014*, disponible en: [www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/01\\_lif\\_2014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/01_lif_2014.pdf), consultada el día 21 de enero de 2014.

**Tabla número 1**  
**Ley de Ingresos de la Federación 2014**

<i>Ingresos del Gobierno Federal</i>		<i>2,709,961.10</i>
<b>Impuestos</b>		<b>1,770,163.00</b>
Impuesto sobre la renta (ISR).	1,006,376.90	
Impuesto al valor agregado (IVA)	609,392.50	
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	134,441.60	
Impuesto sobre automóviles nuevos	6,703.30	
Impuesto al comercio exterior.	26,758.60	
Accesorios.	20,562.20	
Otros Impuestos.	1,501.20	
Impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación.	-35,573.30	
<b>Derechos</b>		<b>822,023.40</b>
Uso o goce, aprovechamientos o explotación de bienes de dominio publico	31,974.20	
Hidrocarburos	785,383.30	
Por la prestación de servicios	4,665.90	
<b>Productos</b>		<b>5,665.70</b>
Productos de capital	5,659.50	
Enajenación de bienes	1,285.60	
Intereses de valores, créditos y bonos	3,940.50	
<b>Aprovechamientos</b>		<b>112,081.20</b>
Aprovechamientos de tipo corriente	112,056.80	
<b>Contribuciones de mejoras</b>		<b>27.80</b>
Contribución de mejoras por obras públicas	27.80	
<b>Ingresos de organismos y empresas</b>		<b>1,106,786.70</b>
Cuotas y aportaciones de seguridad social.	228,188.0	
Ingresos por ventas de bienes y servicios	878,598.70	
<b>Ingresos derivados de financiamiento</b>		<b>650,478.00</b>
Endeudamiento interno	610,920.10	
Déficit de organismos y empresas de control directo	39,657.90	
<b>Total</b>		<b>\$ 4,467,225.8</b>

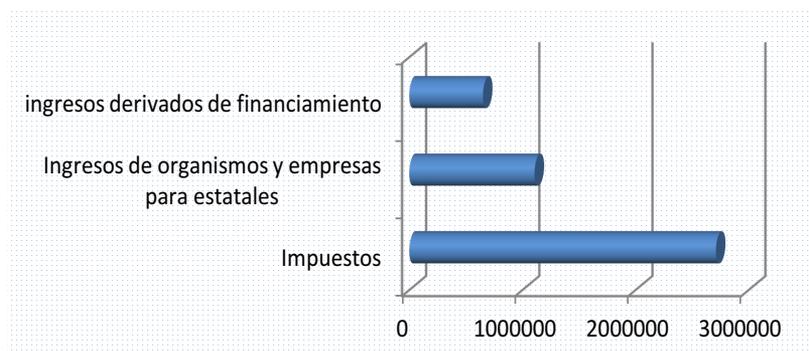
Nota: Las cantidades están expresadas en millones de pesos.

De los recursos económicos que obtuvo la Federación en el año 2014, los ingresos tributarios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras) representaron el 60% del total, los organismos y empresas paraestatales aportaron el 25% y finalmente los ingresos derivados de financiamientos representaron el 15%. Los rubros de mayor cuantía los integran: el Impuesto Sobre la Renta (ISR) quien reporta un 57% del total de los ingresos, le sigue en orden descendente el Impuesto al Valor Agregado con un 35%; por su parte el Impuesto Especial Sobre

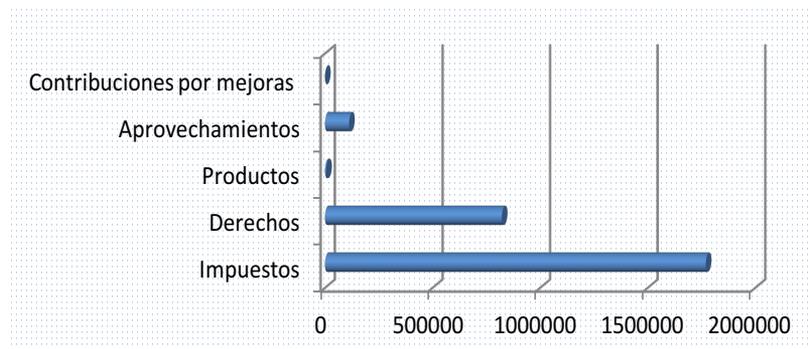
Producción y Servicios (IESP) representa el 8%, el 2% faltante los demás rubros. Referente al rubro de los ingresos tributarios, los impuestos representan el 65%, los derechos el 30%, los productos .20%, los aprovechamientos 4.14% y las contribuciones para mejoras el .001%.

El gasto gubernamental en nuestro país durante muchos años se financió a través de la venta de hidrocarburos, éste representaba alrededor del 50% de los ingresos económicos de la hacienda pública, el precio del petróleo era superior a los 80 dólares por barril; hoy en día<sup>242</sup> el precio está alrededor de 40 dólares, es decir la Administración Pública ha dejado de percibir una suma importante de dinero, lo que le trae aparejado dificultades económicas para sufragar los gastos de la administración.

**Gráfica número 1**  
*Comparación de los principales ingresos tributarios de la Federación*



**Gráfica número 2**  
*Comparación de los principales los impuestos con que recauda la Federación*



.....  
242 Septiembre de 2015.

### 7.3.2. Contribuciones estatales. Caso del estado de Durango

Con la finalidad de cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, los estados y el Distrito Federal percibirán cada año los ingresos tributarios por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de mejoras, ingresos provenientes de financiamientos, así como las aportaciones derivados de la coordinación fiscal. Recordemos que para que una contribución pueda ser exigida deberá estar previamente establecida en una ley, es decir, ningún tributo podrá exigirse si no está previsto en la Ley de Ingresos correspondiente. Con la finalidad de tener una idea de la cantidad de recursos económicos que recaudan los estados por concepto de contribuciones, analizamos la Ley de Ingresos del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2014.

La Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Durango, en el Título Séptimo, artículo 158, establece los rubros que integran la Hacienda Pública del estado, los cuales por su importancia se transcriben a continuación:

- I. Los bienes que sean de su propiedad.
- II. El producto de las contribuciones que le correspondan, las cuales serán decretadas por el Congreso del Estado en cantidad suficiente para cubrir los gastos tanto ordinarios como extraordinarios que demande la administración pública. Las donaciones, legados, herencias o reintegros que se hagan o que se dejen en su beneficio.
- III. Los créditos que tenga a su favor.
- IV. Los subsidios, participaciones, aportaciones y fondos federales que le corresponda conforme a las leyes.

El párrafo anterior, señala los rubros que integran la Hacienda Pública sin hacer mención de las actividades económicas sujetas al pago de un tributo al estado.

La Ley de Hacienda del Estado de Durango, en el artículo 1 define los rubros que integran la Hacienda Pública de manera explícita, señalando que ésta compuesta por:

- I. De los ingresos provenientes de los Impuestos Sobre Nóminas, para el Fomento de la Educación Pública en el Estado, por Servicio de Hospedaje, Sobre Juegos con Apuestas, Rifas, Loterías, Sorteos y premios, Sobre la Enajenación de Vehículos Automotores Usados; del Impuesto para la modernización de los Registros Públicos; y del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- II. De los ingresos provenientes del pago de los derechos causados por la prestación de servicios públicos o por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público del

Estado, determinado en forma proporcional y equitativa en relación con el costo integral del servicio recibido y su beneficio o con relación directamente proporcional al uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público.

- III. De los ingresos provenientes de los productos derivados de la enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado; el importe de los arrendamientos de bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado; por bienes mostrencos y vacantes; por instituciones de asistencia social; por rendimientos bancarios; por aquellos que deriven de los contratos o leyes que lo establezcan y por la explotación de los recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentren en el territorio del Estado, conforme a los términos y proporciones que le asignen las leyes y convenios relativos; de las utilidades de los organismos descentralizados de carácter Estatal, empresas de participación Estatal y fideicomisos.
- IV. De los ingresos provenientes de los aprovechamientos originados por conceptos de recargos, garantías y multas, reintegros, donaciones, préstamos y aquellos que se deriven de concesiones y contratos, indemnizaciones a favor del Estado, fianzas a favor del Estado y gastos de administración e incentivos derivados de los convenios y sus anexos.
- V. De los ingresos extraordinarios tales como financiamientos, impuestos y derechos extraordinarios, expropiaciones, contribuciones de mejoras y apoyos financieros Federales.
- VI. De las participaciones en ingresos federales y de los fondos de aportación que se le asignen de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de la materia, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal y sus anexos. y
- VII. De las utilidades de los organismos descentralizados de carácter Estatal, empresas de participación Estatal y fideicomisos.

El Código Fiscal del Estado de Durango, en el artículo 1 señala que las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para el gasto público del estado, conforme a las leyes fiscales respectivas.<sup>243</sup> Por su parte, el artículo 12 de dicho ordenamiento establece que el estado recibirá dos tipos de ingresos, ordinarios y extraordinarios, los primeros se integran con las contribuciones directas que pagan los contribuyentes del estado, definiéndolos como aquellos que se obtienen regularmente para cubrir el gasto público<sup>244</sup> y los extraordinarios como aquellos cuya percepción se decreta excepcionalmente para proveer el pago de los gastos o inversiones eventuales o extraordinarias del estado, incluyendo los que provengan

243 *Código Fiscal del Estado de Durango*, Ed., Congreso del Estado de Durango, Durango, 2011., p. 1.

244 *Ibidem*, p. 5.

de empréstitos contratados por el Gobierno del estado, destinados a la realización de obra pública.<sup>245</sup>

De acuerdo con el citado Código las contribuciones que percibirá el estado de Durango para cubrir el gasto se clasifican en:

- I. **Impuestos.** Son los establecidos en este Código que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por el mismo, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo.
- II. **Derechos.** Son las contribuciones establecidas en este Código, que deben pagar las personas físicas y morales, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Entidad, así como por recibir servicios que presten el Estado, sus organismos y municipios en funciones de derecho público.
- III. **Aportaciones de Mejoras.** Son las establecidas en este Código, a cargo de las personas físicas y morales, que con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas o de acciones de beneficio social.
- IV. **Productos.** Son las contraprestaciones por los servicios que presta el estado y los municipios en sus respectivas actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de Ingresos.
- V. **Aprovechamientos.** Se refiere a los ingresos que percibe el Estado y los municipios por funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes del dominio público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de la coordinación hacendaria, y de los que obtengan los organismos auxiliares del Estado.
- VI. **Accesorios de las contribuciones.** Son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización por devolución de cheques, y participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma.

A continuación se desglosan los rubros que contemplan las contribuciones que de acuerdo con el Código percibirá el estado de Durango.

### **Impuestos:**

- ✓ Impuesto sobre nómina;
- ✓ Impuesto para el fomento de la educación pública del Estado de Durango;

.....  
245 *Idem.*

- ✓ Impuestos por servicio de hospedaje;
- ✓ Impuesto a las demasías caducas;
- ✓ Impuestos sobre juegos con apuestas, rifas, loterías, sorteos y premios;
- ✓ Impuestos sobre la enajenación de vehículos automotores usados;
- ✓ Impuestos para la modernización de los registros públicos;
- ✓ Impuestos sobre tenencia o uso de vehículos estatal;
  - a.- Sobre vehículos nuevos;
  - b.- De los vehículos usados de uno a nueve años modelo de antigüedad;
  - c.- De los vehículos usados de más de diez años modelo de antigüedad;
  - d.- Otros vehículos.

### **Derechos:**

- ✓ Derechos por la inscripción y demás servicios en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y en el Registro Público de Transporte;
- ✓ Derechos por legalización de firmas certificaciones, expedición de copias de documentos y otros;
- ✓ Derechos por actos del registro Civil;
- ✓ Derechos por servicios catastrales;
- ✓ Derechos por servicios de control de vehículos y por expedición de concesiones, permisos y autorización de rutas;
- ✓ Derechos por los servicios de la Secretaria de Recursos Naturales y Medio Ambiente;
- ✓ Derechos por servicios prestados por la Secretaria de Salud, Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios;
- ✓ Derechos por servicios que presta la Secretaria de Seguridad Pública.

### **Productos:**

- ✓ Productos derivados del uso y aprovechamiento de bienes no sujetos a régimen de dominio público.
- ✓ Otros productos que generan ingresos corrientes.

### **Aprovechamientos:**

- ✓ Las indemnizaciones a favor del estado.
- ✓ Las responsabilidades de los funcionarios públicos.
- ✓ Las fianzas a favor del Estado.
- ✓ Las herencias, donaciones y legados.
- ✓ En general cualquier otro ingreso no clasificable como impuesto, derecho, producto y aportaciones especiales.

- ✓ Los aprovechamientos originados por conceptos de recargos, garantías, multas y reintegros.
- ✓ Los que se deriven de concesiones y contratos a favor del Estado.

### **Otros ingresos accesorios:**

- ✓ Actualizaciones;
- ✓ Recargos;
- ✓ Multas;
- ✓ Donaciones;
- ✓ Garantías;
- ✓ Reintegros;
- ✓ gastos de administración e incentivos derivados de los convenios y sus anexos.

La Ley de Ingresos del Estado de Durango para el Ejercicio Fiscal 2014<sup>246</sup> en el artículo 1 relativo a los ingresos, señala que en dicho ejercicio se estima obtener un presupuesto por la cantidad de \$26,765'287,503.00 (veintiséis mil setecientos sesenta y cinco millones doscientos ochenta y siete mil quinientos tres pesos 00/100 M.N.), de la cifra anterior, destacamos que por concepto de ingresos propios se recaudó la cantidad de \$1,553'591,438.00 (mil quinientos cincuenta y tres millones quinientos noventa y un mil cuatrocientos treinta y ocho pesos 00/100 M.N.), en cuanto a participaciones el monto asciende a \$7,354'646,315.00 (siete mil trescientos cincuenta y cuatro millones seiscientos cuarenta y seis mil trescientos quince pesos 00/100 M.N.), así mismo por aportaciones \$10,819'281,772.00 (diez mil ochocientos diecinueve millones doscientos ochenta y un mil setecientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.) y respecto a ingresos extraordinarios \$7,037'767,978.00 (siete mil treinta y siete millones setecientos sesenta y siete mil novecientos setenta y ocho pesos 00/100 M.N.).

A continuación se presenta una tabla con los rubros y subrubros que integran la Ley de Ingresos de Estado de Durango, esto con la finalidad de conocer la cuantía que recaudará el estado para el Ejercicio Fiscal 2014.

.....  
246 Gobierno del Estado de Durango, Secretaría General de Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno de Estado de Durango, Número 100 de fecha 15 de diciembre de 2013.

*Tabla número 2*  
*Ley de Ingresos del Estado de Durango 2014*

<b>A.- Ingresos propios</b>		<b>1,553'591,438</b>
<b>Impuestos: 893'683,279</b>		
Impuesto sobre los ingresos:	<u>6,851,005.0</u>	
a) Impuestos sobre juegos con apuesta, rifas, loterías, sorteos y premios.	6,851,005.0	
Impuesto sobre al patrimonio:	<u>221,247,934.0</u>	
a) Impuesto sobre tenencia o use de vehículos estatal.	200,792,069.0	
b) Impuesto para la modernidad de registros públicos.	20,455,865.0	
Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones:	<u>16,090,832.0</u>	
a) Impuesto sobre el consumo (servicio de hospedaje).	4,840,544.0	
b) Impuesto sobre las transacciones (enajenación de vehículos usados)	11,250,288.00	
Impuesto sobre nóminas y asimilables:	<u>245,258,158.0</u>	
a) Impuesto sobre la nómina.	245,258,158.0	
Accesorios de impuestos:	<u>3,887,954.0</u>	
a) Actualización de impuestos.	455,797.0	
b) Recargos de impuestos.	3,330,078.0	
c) Multas de impuestos.	102,079.0	
Otros Impuestos:	<u>400,347,396.0</u>	
a) Impuesto para el fomento de la educación pública en el Estado.	400,347.396.0	
<b>Derechos:</b>		<b>545,057,982</b>
Derechos por la prestación de servicios: Derechos por la inscripción y demás servicios en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y en el Registro Público de Transporte.	<u>511,420,360.0</u>	
a) Por legalización de firmas, certificaciones, expedición de copias de documentos y otros.	85,756,508.0	
b) Por actos de Registros Civil.	2,821,892.0	
c) Por servicios Catastrales.	33,283,211.00	
d) Servicio de control de vehículos y por expedición de concesiones, permisos y autorización de ruta.	4,526,709.0	
e) Por servicios de la Secretaria de Recursos Naturales y Medio Ambiente.	383,360,118.0	
f) Servicios prestados por la Secretaria de salud, Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios.	1,004,855.0	
g) Servicios que presta la secretaría de Seguridad Pública.	598,426.00	
Accesorios de Derechos:	68,641.00	
a) Actualización.	<u>33,637,622.00</u>	
b) Recargos.	6,537,876.0	
c) Multas.	26,732,579.0	
	367,167.00	
<b>Productos:</b>		<b>52,025,342</b>
Productos:	<u>52,025,342.0</u>	
Derivados del uso y aprovechamiento de bienes no sujetos a regímenes de dominio público.	50,299,291.0	
a) De capital.	1,726,051.0	

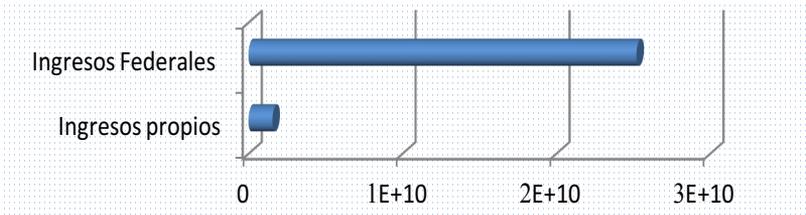
<b>Aprovechamientos:</b>	<b>62,824,835</b>
Aprovechamientos:	<u>62,878,881.0</u>
a) Multas estatales.	
b) Indemnizaciones.	5,644,086.0
c) Aprovechamiento por cooperación por servicios públicos y obras públicas.	22,309,705.0
a) Otros aprovechamientos.	31,992,163.0
<b>B.- Participaciones, aportaciones, trasferencias , asignaciones, subsidios y otras ayudas</b>	
<b>Participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios</b>	<b>25,211,696,065</b>
Participaciones federales :	<u>7,354,646,315.0</u>
a) Fondo general.	5,983,556,355.0
b) Fondo de fomento municipal.	478,394,283.0
c) Impuesto especial sobre producción y servicios.	122,994,215.0
d) Fondo de fiscalización.	338,938,137.0
e) Fondo de compensación de ISAN.	15,714,002.0
f) Incentivos económicos.	377,761,793.0
g) Accesorios de incentivos económicos.	24,586,041.0
h) Contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores.	7,274,992.0
i) Accesorios de contribuciones causadas en ejercicios anteriores.	5,426,497.00
Aportaciones:	<u>10,819,281,772.0</u>
a) Educación básica y normal.	6,265,277,103.0
b) Servicios de salud.	1,624,039,385.0
c) Infraestructura social.	854,183,743.0
d) Fortalecimiento a municipios.	866,816,084.0
e) Aportaciones múltiples.	398,689,504.0
f) Educación tecnológica y de adultos.	87,450,012.0
g) Seguridad pública.	185,911,061.0
h) Fortalecimiento de entidades federativas.	536,914,880.0
Convenios e ingresos extraordinarios:	<u>7,037,767,978.0</u>
a) Convenios.	5,481,133,155.0
b) Ingresos.	1,556,634,823.0
<b>Ingresos derivados de financiamientos</b>	<b>00</b>
<b>Otros ingresos derivados de financiamiento</b>	<b>00</b>
<b>Total</b>	<b>26,765,287,503</b>

Los ingresos propios que se recaudaron en dicho ejercicio fiscal representan el 6% del total de los recursos económicos de que dispuso el estado de Durango para hacer frente a sus compromisos sociales, esto quiere decir, que dependió económicamente de la federación en un 94%; las cantidades anteriores, muestran el grado de dependencia económica de la entidad federativa respecto de la Federación.

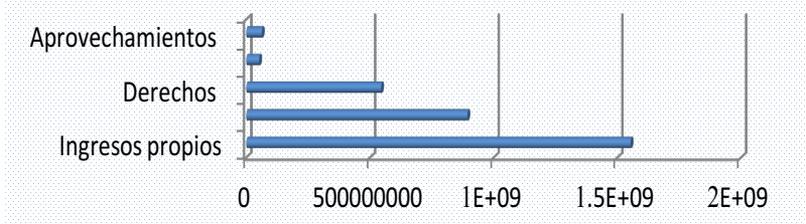
Del 94% trasferido por la federación, el 43% corresponde al rubro de aportaciones (recursos etiquetados), es decir, los gobiernos locales no pueden hacer uso indiscriminado de ellos, solo podrán aplicarlos a los rubros previamente establecidos por el gobierno federal, sin embargo, también reciben otras aportaciones denominadas participaciones, las cuales pueden utilizarse indiscriminadamente por los gobiernos receptores, estas representan el 30% de los recursos trasferidos, el otro 27% corresponde a los ingresos extraordinarios.

En lo referente a los ingresos propios, los impuestos es el rubro más importante por la cuantía, y representa el 58% del total; le sigue en orden descendente, los derechos, con un 35%, los productos con el 3.5%, y finalmente los aprovechamientos que representan el 4%, sin duda, hace falta una revisión del sistema tributario en el país, con la finalidad de que los estados federados puedan ser más independientes económicamente de la federación. Con la finalidad de proporcionar una visión de las cifras asentadas, a continuación se presentan las gráficas que ilustran las cantidades antes vertidas.

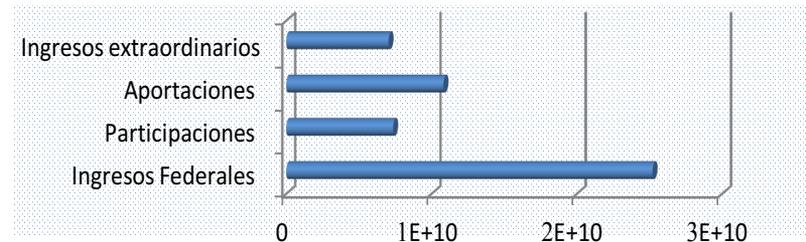
**Gráfica número 3**  
*Comparación de los ingresos propios y los ingresos federales*



**Gráfica número 4**  
*Comparación de los ingresos que recauda el estado "propios"*



**Gráfica número 5**  
*Comparación de los ingresos federales que recibe el estado de Durango*



### 7.8.3. Contribuciones Municipales

En nuestro país, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a los Municipios al cobro de algunas contribuciones<sup>247</sup> para cubrir los gastos de la administración; la fracción IV establece que: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”,<sup>248</sup> y en todo caso:

- I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- II. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- III. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Al respecto, es importante aclarar que la legislación federal no limita a los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos I) y II), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Con la finalidad de fortalecer las finanzas públicas de los municipios la Constitución Federal establece que las leyes de los estados no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, y que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

El artículo 115 constitucional ha sido reformado en trece ocasiones,<sup>249</sup> sin embargo las reformas más importantes han sido las de 1983 y 1999;

247 Del latín “*contribuō*, -ōnis” acción y efecto de contribuir; cuota o cantidad que se paga para algún fin, y principalmente la que se impone para las cargas del Estado.

248 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, p. 421.

249 **Octava 3/febrero/1983.** Reforma integral que estableció: suspensión y desaparición de ayuntamientos y revocación de autoridades municipales; autonomía jurídica; *prestación exclusiva de servicios públicos; enumeración de ingresos municipales*; regulación de la representación proporcional en los ayuntamientos y la regulación de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores; **Décima 23/diciembre/1999.** Reconocimiento del ayuntamiento como *ámbito de gobierno*; precisión de la autonomía jurídica y leyes estatales sobre asuntos municipales; modificaciones en servicios públicos e ingresos municipales; ampliación sobre asociación de municipios y reformulación en materia de desarrollo urbano, ecología y planeación regional.

destacando en la primera los numerosos aspectos que fueron objeto de la reforma integral al sistema político municipal, entre las que se encuentran las facultades tributarias; y en la segunda, el reconocimiento del ayuntamiento como órgano de gobierno en los municipios de México.

### **7.3.3.1. Facultades tributarias del Municipio en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, se ha reformado en diversas ocasiones; El 15 de diciembre del año 2011 se presentaron ocho propuestas, la primera a cargo del Gobernador, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y Presidente de la Comisión Permanente del Congreso; el Partido Acción Nacional (PAN) presentó cinco y el Partido del Trabajo (PT) dos, a través de sus diputados; (ésta será la quinta reforma a la Constitución,<sup>250</sup> luego de que el 22 de mayo de 1824 nuestra entidad fuera decretada libre y soberana). La convocatoria para la elaboración de la reforma fue iniciativa de los poderes públicos locales, además del titular del Poder Ejecutivo; el documento también lo suscriben los representantes de los poderes Legislativo y Judicial, quedó formalizada, con la publicación en el Periódico Oficial del Estado, el día 29 de agosto de 2013.

La reforma consideró entre otras cosas cambios en la estructura del documento; anteriormente el ámbito municipal estaba inserto en el TÍTULO CUARTO, CAPÍTULO ÚNICO, con una extensión de doce artículos del 103 al 115, conteniendo la estructura, funcionamiento, así como las facultades y atribuciones que le corresponden por ley.

En la actualidad el Municipio está ubicado en el TÍTULO SEXTO denominado “Del Municipio”, que consta de once artículos, del 147 al 157.

El artículo 150 establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor; en todo caso:

- I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- II. Las participaciones, aportaciones y subsidios federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine en las leyes.

.....  
250 Periódico el Sol de Durango, Ing. Emiliano Hernández Camargo, disponible es:<http://www.oem.com.mx/elsoldedurango/notas/n3-065871.htm>, consultado el día 12 de abril de 2014.

- III. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, así como los productos y aprovechamientos que le correspondan.

Dicho ordenamiento establece que, los Ayuntamientos propondrán al Congreso del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, si bien es cierto que el municipio es quien propone dichas cantidades, también lo es, que el Congreso es quien autoriza la cuantía de dichos tributos, los cuales pueden ser ratificados o modificados de acuerdo al criterio de los legisladores.

### **7.3.3.2. Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango**

La Ley de Hacienda del Municipio Libre del Estado de Durango, en su artículo 1 señala que los Municipios del estado percibirán en cada ejercicio fiscal, para cubrir los gastos públicos de la Hacienda Pública a su cargo, los ingresos que autoricen las leyes respectivas, así como los que les correspondan de conformidad con los convenios de coordinación y las leyes en que se fundamenten.<sup>251</sup>

Por su parte el artículo 2 de la citada Ley establece que, los ingresos que percibirá el municipio serán ordinarios o extraordinarios.

I. Ingresos Ordinarios son: Impuestos, Derechos, Contribuciones por Mejoras, Productos, Aprovechamientos, Participaciones y Aportaciones federales o estatales, según sea el caso:

- I. Son impuestos las prestaciones en dinero que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, para cubrir los gastos públicos.
- II. Son derechos las contraprestaciones de dinero que la Ley establece a cargo de quien recibe un servicio del Municipio en sus funciones de derecho público.
- III. Son contribuciones por mejoras las establecidas en esta Ley, a cargo de las personas físicas o morales que, con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas.
- IV. Son productos los ingresos que perciben los municipios, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de derechos patrimoniales.

---

<sup>251</sup> *Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango*, Ed., Congreso del Estado de Durango, Durango, México, 2007, p. 1.

- V. Son aprovechamientos los recargos, las multas y todos los demás ingresos de derecho público que perciban los municipios, que no sean clasificados como Contribuciones, Productos o Participaciones.
- VI. Son participaciones y aportaciones federales o estatales, en su caso, las cantidades en dinero, que los municipios perciben conforme a las Leyes respectivas, y los convenios que se suscriban para tales efectos.

II. Son Ingresos Extraordinarios aquellos cuya percepción se decreta excepcionalmente por el Congreso del Estado y se sujetarán a las disposiciones que establezcan las Leyes que los autoricen y a los convenios que de acuerdo con esas disposiciones se celebren, así como las aportaciones de carácter Federal y Estatal.<sup>252</sup>

Como puede apreciarse, los municipios carecen de facultades tributarias; éstos tendrán que sujetarse a las disposiciones que al respecto establezcan las legislaturas de los estados, es decir, sólo podrán cobrar aquellos tributos previamente autorizados; cada año en el mes de noviembre los municipios deberán presentar al Congreso local, la Ley de Ingresos correspondiente al ejercicio fiscal del próximo año, y será éste el que decida qué rubros y cuantía les autoriza.

### 7.3.3.3. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango en el Título Sexto, artículo 131<sup>253</sup> establece que el patrimonio de los municipios del Estado de Durango se integra por:

- I. Los ingresos que conforman su hacienda pública.
- II. Los bienes de dominio público y del dominio privado que le correspondan.
- III. Los derechos y obligaciones creados legítimamente en su favor y
- IV. Los demás bienes, derechos o aprovechamientos que señalen las leyes y otros ordenamientos legales.

Por su parte, el artículo 132<sup>254</sup> señala al respecto que los Municipios administrarán libremente su hacienda, misma que se constituye de impuestos, derechos, contribuciones por mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones federales, así como por ingresos extraordinarios y en todo caso:

.....  
252 *Idem*.

253 *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango*, Ed., Congreso del Estado de Durango, Durango, México, 2013, p. 44.

254 *Ibidem*, p. 45.

- I. Percibirán los ingresos que determinen las leyes de la materia, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento división consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.
- II. Las participaciones y aportaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios por conducto del Gobierno del Estado, con apego a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen en la Legislación correspondiente.
- III. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del Ayuntamiento, así como los productos y aprovechamientos que le correspondan.

#### **7.3.3.4. Bando de Policía y Gobierno de Durango**

El artículo 58 del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Durango<sup>255</sup> define qué rubros integrantes de la hacienda municipal son los siguientes:

- I. Los recursos financieros provenientes de las contribuciones decretadas por el Congreso del Estado en favor del fisco municipal.
- II. El conjunto de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- III. Los recursos obtenidos mediante empréstitos.
- IV. Las donaciones o legados.
- V. Las aportaciones de los gobiernos federal o estatal, derivadas de convenios de coordinación fiscal o para la inversión pública. y
- VI. Los fondos provenientes de aportaciones vecinales para la obra pública.

Como puede apreciarse, el municipio de la capital del estado de Durango, cuenta con la normatividad jurídica, sin embargo, sus facultades tributarias son limitadas y condicionadas a lo que disponga el Legislativo estatal; la normatividad no hace más que repetir lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin más aportación alguna que pudiera incrementar las facultades tributarias del municipio.

#### **7.3.3.5. Clasificación de los tributos Municipales**

La actividad hacendaria municipal como una función básica de este nivel de gobierno, enfrenta el reto de definir el papel que deben jugar los ingresos públicos en el desarrollo municipal desde el punto de vista económico y social, pues para que esta actividad realmente tenga un impacto positivo,

<sup>255</sup> *Bando de Policía y Gobierno, Gaceta Municipal*, TOMO XXX, Durango, Dgo., Lunes 15 de noviembre de 2010, No. 238, Durango, México, 2010, p. 32.

deberá asegurar, por un lado, la asignación óptima de los recursos y, por otro, que contribuya al desarrollo municipal.

La política tributaria debe definir la carga fiscal justa y equitativa para los contribuyentes, la configuración de los elementos de los tributos (base, tasa, tarifa, exenciones), así, bajo el enfoque de equidad y proporcionalidad, los tributos no deben causar la ruina de los contribuyentes, ni llegar al extremo de que no puedan satisfacer las necesidades mínimas de bienestar.

Acorde a lo anterior, las contribuciones establecidas en el estado de Durango a nivel municipal, abarcan los siguientes rubros:

## **I. Impuestos:**

- ✓ Impuesto predial:
  - o Urbano.
  - o Rústico.
  - o Ejidal y comunal.
- ✓ Impuesto sobre actividades comerciales y oficios ambulantes.
- ✓ Impuesto sobre anuncios.
- ✓ Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos.
- ✓ Impuestos sobre ejercicios de actividades mercantiles, industriales, agrícolas y ganaderas.
- ✓ Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.

## **II. Derechos:**

- ✓ Por servicio de rastro.
- ✓ Por la prestación de servicios de los panteones municipales.
- ✓ Por servicio de alineación de predios y fijación de números oficiales.
- ✓ Por construcciones, reconstrucciones, reparaciones y demoliciones.
- ✓ Sobre fraccionamientos.
- ✓ Por cooperación para obras públicas.
- ✓ Por servicio de gestión integral de residuos.
- ✓ Por servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- ✓ Sobre vehículos.
- ✓ Por registro de fierros de herrar y expedición de tarjetas de identificación.
- ✓ Sobre certificados, registros, actas y legalización.
- ✓ Sobre empadronamiento.
- ✓ Por expedición de licencias y refrendos.
- ✓ Por la apertura de negocios en horas extraordinarias.
- ✓ Por inspección y vigilancia para la seguridad pública.
- ✓ Por revisión, inspección y servicios.
- ✓ Por la explotación comercial de material de construcción.
- ✓ Por servicios catastrales.

- ✓ Por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas.
- ✓ Por la canalización de instalaciones subterráneas, de casetas telefónicas y postes de luz.
- ✓ Por establecimiento de instalación de mobiliario urbano y publicitario, en la vía pública.
- ✓ Por la autorización para la colocación de anuncios publicitarios, en lugares distintos del propio establecimiento comercial, en relación a la contaminación visual del municipio.
- ✓ Por estacionamiento de vehículos en la vía pública en aquellos lugares donde existan aparatos marcadores o medidores del tiempo.

### **III. Contribuciones por mejora**

- ✓ Las de captación de agua.
- ✓ Las de instalación de tuberías de distribución de agua.
- ✓ Las de construcción o reconstrucción de alcantarillado, drenaje, desagüe, entubamiento de aguas de ríos, arroyos y canales.
- ✓ Las de pavimentación de calles y avenidas.
- ✓ Las de apertura, ampliación y prolongación de calles y avenidas.
- ✓ Las de construcción y reconstrucción de banquetas y
- ✓ Las de instalación de alumbrado público.

### **IV. Productos**

- ✓ Enajenación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al municipio.
- ✓ Arrendamiento de bienes propiedad del municipio.
- ✓ Por establecimientos o empresas que dependan del municipio.
- ✓ Por créditos a favor del municipio.
- ✓ Por venta de bienes mostrencos y abandonados.
- ✓ Los que se obtengan de la venta de objetos recogidos por autoridades municipales.

### **V. Aprovechamientos**

- ✓ Recargos.
- ✓ Multas municipales.
- ✓ Rezagos.
- ✓ Fianzas que se hagan efectivas a favor del municipio por resoluciones firme de autoridad competente.
- ✓ Donativos y aportaciones.
- ✓ Subsidios.
- ✓ Cooperaciones del Gobierno Federal, del Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal y de cualquier otra persona.
- ✓ Multas federales no fiscales.

La Ley de Ingresos del Municipio de Durango para el Ejercicio Fiscal 2014<sup>256</sup> establece que de acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; del artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; del artículo 14 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango; del Código Fiscal Municipal; de la Ley de Coordinación Fiscal y de lo que dispongan las demás leyes y reglamentos aplicables; los Ingresos del Municipio de Durango, para el ejercicio fiscal del año 2014, serán del orden de \$1,983,819,392.95 (Mil novecientos ochenta y tres millones, ochocientos diecinueve mil trescientos noventa y dos pesos 95/100 M.N.), de los cuales \$754,745,576.70 (Setecientos cincuenta y cuatro millones, setecientos cuarenta y cinco mil, quinientos setenta y seis pesos 70/100 M.N.) corresponden a los ingresos propios; en cuanto a participaciones el monto a recibir es del orden de \$645,594,104.00 (Seiscientos cuarenta y cinco millones, quinientos noventa y cuatro mil, ciento cuatro pesos 00/100 M.N.), así mismo por el concepto de aportaciones \$459,991,892.00 (cuatrocientos cincuenta y nueve millones, novecientos noventa y un mil, ochocientos noventa y dos pesos 00/100 M.N.) y respecto a ingresos extraordinarios \$122,853,819.00 (Ciento veintidós millones, ochocientos cincuenta y tres mil ochocientos diecinueve pesos 00/100 M.N.)

A continuación se presenta una tabla que contiene el desglose de los rubros que integran la Ley de Ingresos del Municipio de Durango 2014, esto con la finalidad de visualizar cuáles son los más importantes económicamente hablando para el municipio.

**Tabla número 3**  
**Ley de Ingresos del Municipio de Durango 2014**

<b>A.- Ingresos propios</b>	<b>754,745,576.70</b>
<b>Impuestos:</b>	<b>304,480,000.0</b>
Impuesto sobre los ingresos:	<u>1,080,000.00</u>
a) Sobre diversiones y espectáculos públicos.	1,080,000.00
Impuesto sobre al patrimonio:	<u>211,000,000.0</u>
Predial:	
a) Impuesto del ejercicio.	190,000,000.0
b) Impuesto de ejercicios anteriores.	21,000,000.00
Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones:	<u>72,400,000.0</u>
a) Sobre actividades comerciales y oficios ambulantes.	1,900,000.0
b) Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.	70,500,000.0
Accesorios:	<u>20,000,000.0</u>
a) Recargos	20,000,000.0
Accesorios:	<u>20,000,000.0</u>
b) Recargos	20,000,000.0

256 Periódico Oficial del Gobierno de Estado de Durango, Número 101 de fecha 19 de diciembre de 2013.

<b>Contribuciones de mejoras:</b>	<b>10,000.00</b>
De las contribuciones de mejoras por obras públicas:	<u>10,000.00</u>
De las contribuciones de mejoras por obras públicas	10,000.00
<b>Derechos:</b>	<b>415,322,115.78</b>
Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público:	<u>7,520,000.0</u>
a) Sobre vehículos.	10,000.0
b) Canalización de instalaciones subterráneas, de casetas telefónicas y postes de luz.	10,000.0
c) Por establecimiento de instalación de mobiliario urbano y publicitario en la vía pública.	2,600,000.0
d) Por estacionamiento de vehículos en la vía pública en aquellos lugares donde existen aparatos marcadores de tiempo.	4,000,000.0
e) Derecho de uso de suelo de bienes propiedad del municipio.	900,000.0
Derechos por prestación de servicios:	<u>407,757,115.78</u>
a) Por servicio de rastro.	120,000.00
b) Por la prestación de servicios de panteones municipales.	4,000,000.00
c) Por construcciones, reconstrucciones, reparaciones y demoliciones.	7,500,000.00
d) Sobre fraccionamientos.	1,650,000.00
e) Por cooperación para obras públicas.	6,800,000.00
f) Por servicio de limpia y recolección de basura.	3,800,000.00
g) Por servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento.	238,067,115.78
h) Por expedición de licencias y refrendos.	86,400,000.00
i) Expendios de bebidas alcohólicas.	80,450,000.00
j) Expedición.	500,000.00
k) Refrendo.	77,950,000.00
l) Movimientos de patentes.	2,000,000.00
m) Expedición de otras licencias y patentes.	5,950,000.00
n) Por apertura de negocios en horas extraordinarias.	10,000.00
o) Por inspección y vigilancia.	10,000.00
p) Por servicios catastrales.	9,000,000.00
q) Por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas.	700,000.00
r) Por servicio de iluminación.	45,500,000.00
s) Por servicios de municipales de salud.	4,200,000.00
Otros derechos:	<u>45,000.00</u>
a) Accesorios:	10,000.00
b) Recargos.	35,000.00
<b>Productos:</b>	<b>4,193,461.46</b>

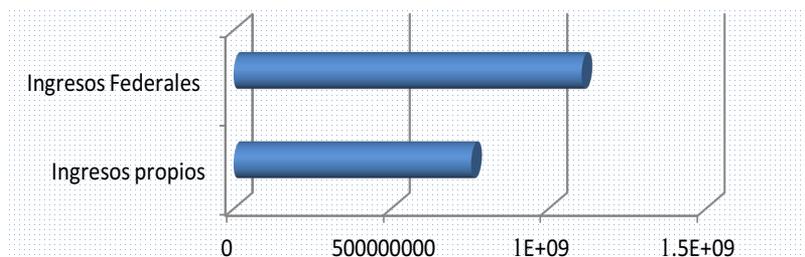
Productos de tipo corriente:	<u>4,183,461.46</u>	
a) Por establecimiento y empresas que dependan del municipio.	2,600,000.00	
b) Por créditos a favor del municipio.	1,563,461.46	
c) Rendimientos financieros.	913,461.46	
d) Por créditos a favor del municipio.	650,000.00	
e) Por venta de bienes mostrencos y abandonados.	10,000.00	
f) Por venta de objetos recogidos por autoridades municipales.	10,000.00	
Productos de capital:	<u>10,000.00</u>	
a) Enajenación de bienes muebles e inmuebles municipales.	10,000.00	
Otros productos:	<u>00.00</u>	
<b><i>Aprovechamientos:</i></b>	<b>30,740,000.00</b>	
a) Multas municipales.	29,500,000.00	
b) Donativos y aportaciones.	10,000.00	
c) Cooperaciones del gobierno federal, del estado, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y cualquier otra persona.	10,000.00	
d) Multas federales no fiscales.	10,000.00	
e) No especificados.	10,000.00	
f) Regalías por biogás.	1,200,000.00	
<b><i>B.- Participaciones y Aportaciones</i></b>	<b>1,105,595,996.00</b>	
Participaciones:	<u>645,594,104.00</u>	
a) Fondo general de participaciones.	421,594,274.00	
b) Fondo de fiscalización.	22,011,451.00	
c) Fondo de fomento municipal.	160,098,756.00	
d) Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.	495,300.00	
e) Impuesto especial sobre productos y servicios.	8,594,968.00	
f) Impuesto especial sobre productos y servicios por venta de gasolina y diésel.	18,060,213.00	
g) Impuesto sobre automóviles nuevos.	2,372,463.00	
h) Fondo de compensación ISAN.	1,098,111.00	
i) Fondo estatal.	11,248,568.00	
j) Otros apoyos extraordinarios.	20,000.00	
Aportaciones:	<u>459,991,892.01</u>	
a) Fondo de aportaciones para el fomento de los municipios.	288,536,214.62	
b) Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal.	116,005,696.69	
c) Aportaciones para aguas del municipio de Durango.	55,449,980.70	
d) Aportaciones para INMUVI.	00.00	
Convenios e ingresos extraordinarios:	<u>10,000.00</u>	
a) Otras aportaciones extraordinarias.	10,000.00	
<b>Ingresos derivados de financiamientos</b>	<b>122,853,819.00</b>	
Otros ingresos derivados de financiamiento:	<u>122,853,819.00</u>	
Endeudamiento interno	50,000,000.00	
a) Ingresos por financiamiento	72,853,819.00	
<b>Total</b>	<b><u>1,983,819,392.25</u></b>	

Una vez analizados todos y cada uno de los rubros de la citada Ley, podemos señalar al respecto, que el monto de los ingresos tributarios conocidos como “propios” representan el 38% del total de los recursos económicos con que contó la administración municipal para hacer frente a sus compromisos sociales, esto quiere decir, que el municipio dependerá en un 62% de los recursos transferidos por la federación y el estado, las cifras anteriores muestran la dependencia económica en la que se encuentra el municipio; de acuerdo con estudios realizados referente a esta problemática “dependencia económica”, los municipios del país se encuentran en similares condiciones, es decir dependen en gran medida de las transferencias de los otros niveles de gobierno, este fenómeno se presenta independientemente del nombre con que se les conozca,<sup>257</sup> la mayor parte de su financiamiento proviene de los otros niveles de gobierno.

Del 62% restante, el 42% corresponde al rubro de las aportaciones es decir, recursos económicos etiquetados, de los cuales las autoridades municipales no podrán hacer uso indiscriminado de ellos ya que solo se pueden aplicar a los rubros previamente establecidos, sin embargo los municipios, al igual que los estados cuentan con un rubro denominado participaciones, los cuales si pueden utilizarse indiscriminadamente, estos representan el 52% de los recursos transferidos.

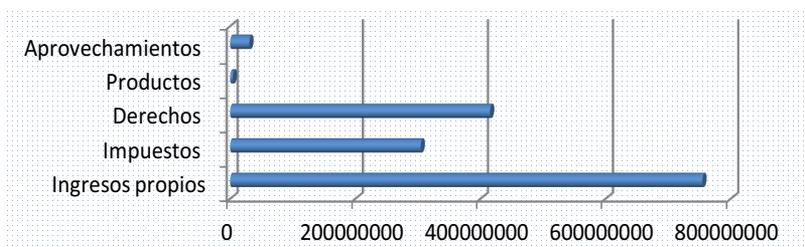
En lo que respecta a los ingresos propios, los impuestos representan el 40.34% del total, siendo el impuesto predial el que aporta la mayor parte de estos recursos; le sigue, los derechos con un 55%, posteriormente los productos con el .55% y finalmente los aprovechamientos que representan el 4.07%. Sin duda, hace falta por un lado, mayor capacidad tributaria por parte de las autoridades municipales, y por otro, una redistribución tributaria con la finalidad de que los municipios puedan ser más independientes económicamente de la federación y del estado de que forman parte. A continuación se presentan las gráficas que ilustran las cantidades antes vertidas.

**Gráfica número 6**  
**Comparación de los ingresos propios y los ingresos federales**

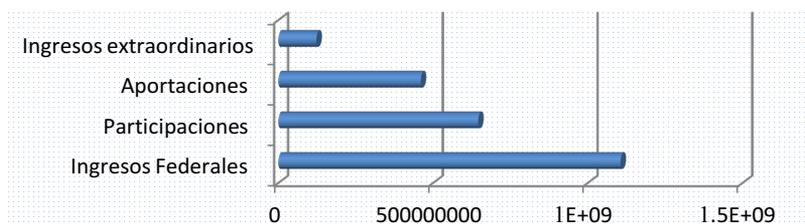


.....  
257 Municipios metropolitanos, urbanos, rurales y semirurales.

*Gráfica número 7  
Comparación de los ingresos propios*



*Gráfica número 8  
Comparación de los ingresos federales*



## 8. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El objetivo principal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es armonizar el Sistema Tributario Nacional mediante la firma de convenios de colaboración fiscal entre la Federación y las entidades federativas, por medio de los cuales los estados y la Ciudad de México se comprometen a limitar sus facultades tributarias a favor del Gobierno Federal, a cambio de recibir una participación de los ingresos tributarios federales; es importante señalar que esta situación ha hecho que la federación controle alrededor del 80% de los ingresos tributarios que se generan en el país.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se crea por la necesidad de coordinar las facultades tributarias entre los tres niveles de gobierno y de la Ciudad de México; antes de su existencia, la situación que prevalecía en el país referente a la existencia de contribuciones por los diversos órganos de gobierno, se caracterizaba por la multiplicidad de contribuciones federales, estatales y municipales, además de la complejidad de un sistema tributario carente de acuerdos entre sus integrantes, sujeto a leyes a menudo contradictorias, basado en cuotas y exacciones<sup>258</sup> desproporcionadas y sustentadas en gravámenes incongruentes que ampliaban la carga impositiva de los contribuyentes.

<sup>258</sup> Término proveniente del latín “*exactio, -ōnis*” el cual hace referencia a la acción y efecto de exigir impuestos, prestaciones, multas y deudas entre otras, también se refiere a un cobro injusto y violento.

En este contexto, es que se hizo necesaria la implementación de un sistema funcional, que permitiera dar coherencia a los diversos ordenamientos tributarios federales, estatales y municipales, así como determinar la participación correspondiente a sus haciendas públicas de los ingresos federales participables; distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar las reglas de colaboración administrativa, unificar la carga y efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatal de los rendimientos de cada fuente tributaria.<sup>259</sup>

Los objetivos antes señalados, no se concretaron a corto plazo, tuvieron que pasar varios años para que la coordinación fiscal se sistematizara de forma integral, a partir de un marco legal con jurisdicción en todo el territorio nacional, los primeros intentos para lograr la participación de los gobiernos federal y estatal se presentaron en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, posteriormente en 1948 se promulgó la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y en 1953 se publicó la primera Ley de Coordinación Fiscal, finalmente, las características de la coordinación fiscal durante el periodo de 1973 a 1979 constituyen no sólo el antecedente más inmediato sino también la base del actual SNCF.<sup>260</sup>

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, adoptó la teoría de Alexis De Tocqueville, en la que sostenía la existencia de una cosoberanía entre la Federación y las entidades federativas. Esta fórmula se retomó en la Constitución de 1917, en el artículo 4.<sup>261</sup> Bajo este esquema federalista, el sistema tributario del país quedó plasmado en la Constitución de 1917 la cual contenía las siguientes características:

1. Una facultad ilimitada, conferida a la Federación (artículo 73, fracción VII) y una facultad coincidente para las entidades federativas (artículo 124), para la imposición de todas las contribuciones que se consideren necesarias para cubrir el presupuesto.
2. Facultades expresas para la Federación en las materias taxativamente dispuestas, en cuya recaudación deben participar las entidades federativas (artículo 73, fracción XXIX).
3. Prohibiciones y limitaciones para las entidades federativas (artículos 117 y 118).
4. Prohibiciones para la Federación y para las entidades federativas, en relación con la formación de la hacienda municipal y del Distrito Federal (artículos 115 y 122).<sup>262</sup>

.....  
259 Morones Hernández, Humberto, *El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, Ed., INDETEC, México, 1995, p. 38.

260 *Ibidem*, p. 39.

261 Valls Hernández, Sergio, "Aspectos jurídicos del federalismo fiscal". En: Federalismo fiscal desde estados y municipios. El Economista mexicano, órgano de difusión del Colegio Nacional de Economistas. Número 2, 1999. México, D.F., p. 14.

262 Reséndiz Núñez, Cuauhtémoc, "Aspectos jurídicos del federalismo fiscal", en: Federalismo fiscal desde estados y municipios. El Economista mexicano, órgano de difusión del Colegio Nacional de Economistas. Número 2, 1999. México, D.F., pp. 9-10.

Es precisamente en el terreno de las *facultades coincidentes*<sup>263</sup> en donde se plantea la necesidad de una coordinación fiscal, porque de llevarse a cabo el ejercicio de dichas potestades, tanto por la Federación como por las entidades federativas, sobre los mismos hechos o fuentes recaudatorias, se produciría una doble o múltiple tributación que, si bien no está constitucionalmente prohibida, sí daría lugar a inconvenientes, como la concentración de actividades en ciertas entidades cuyos regímenes fiscales fueran más favorables, y la consecuente carencia de recursos para otras zonas.<sup>264</sup>

Sobre el particular, Valls Hernández afirma que: “*El Congreso Constituyente de 1917 mantuvo el sistema de coincidencia, con la finalidad de obligar a los gobiernos posrevolucionarios a encontrar fórmulas de coordinación impositiva que, por la indeterminación propia de la coincidencia fiscal, se convierte en una necesidad económica para la unificación nacional de las cargas tributarias y el desarrollo nacional equitativo*”.<sup>265</sup>

Por su parte Serna de la Garza<sup>266</sup> sostiene que la adopción de dicho sistema no obedeció a la casualidad, sino que respondió a un propósito deliberado, que al momento de debatir sobre la fórmula de distribución de competencias en materia tributaria el Constituyente de 1857 tuvo a la vista dos opciones: La primera consistió en establecer con precisión cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a las entidades federativas, la segunda descansó en la idea de no establecer una delimitación de campos impositivos, sino en dejar abierta la posibilidad de que ambos niveles de gobierno pudrían establecer los impuestos que fueran necesarios para cubrir sus respectivos presupuesto de gastos.

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 fis-

263 *Facultades coincidentes*: Son aquellas facultades que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas: una amplia; la facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando se faculta tanto a la federación como a las entidades federativas para expedir las bases sobre una misma materia; por ejemplo: el párrafo IV del artículo 18º que indica que “La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por la leyes penales y que tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad (menores infractores) [...]”. La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad. Podemos citar como ejemplo el artículo 3º, que dice: El Estado (Federación, estados y municipios) impartirá educación preescolar, primaria y secundaria tenderá [...]”, pero en el frac VIII se establece: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa en toda la Federación los Estados y los Municipios [...]”, tesis que se reitera en el artículo 73º, fracción XXV. En: Instituto de investigaciones jurídicas. “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*”. Tomo II. Ed. Porrúa / UNAM. Décimo segunda Edición. México, D.F., pp.1303-1304.

264 *Idem*.

265 Hernández Vals, Sergio, *op. cit.*, pp. 16-17.

266 Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Ed., IJ/UNAM, serie de estudios jurídicos, Núm., 55, México, 2004, p. 5.

cales, en las cuales se reunían los representantes de las haciendas locales y la federal para buscar soluciones que 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 del país.<sup>267</sup>

Así, el sistema de distribución de recursos entre la federación y los estados ha evolucionado en el siglo XX, por un proceso conocido como federalización de los impuestos, que a nuestro criterio se puede dividir en las siguientes tres etapas:

1. Primera. Los años veinte y treinta, en que hubo separación y asignación de competencias tributarias, a pesar de que se establecía la participación de las entidades federativas en el producto de los impuestos especiales (párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional).
2. Segunda. Los años cuarenta a sesenta, en que la participación federal a los estados sustituye a la separación y asignación de competencias tributarias, mediante los diversos intentos de coordinación fiscal. Asimismo, las fuentes de ingresos tributarios exclusivos de la Federación aumentan con la adición de supuestos a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.
3. Tercera. Los años ochenta, en que se consolida la participación federal a los estados mediante la Ley de Coordinación Fiscal (vigente a partir del 1 de enero de 1980).<sup>268</sup>

En la década de los noventa, inició una nueva etapa de la coordinación fiscal con la creación de los fondos de aportaciones federales establecidos en el Capítulo V de esta Ley (De los Fondos de Aportaciones Federales). A través de éstos, se descentralizó de manera condicionada el gasto en educación, salud, infraestructura social y seguridad pública entre otros.<sup>269</sup>

### **8.1. Análisis de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947**

Una de las primeras acciones de coordinación fiscal encaminadas a analizar los problemas del Sistema Tributario nacional, es la celebración de las tres Convenciones Nacionales Fiscales realizadas en los años de 1925, 1933 y 1947, cuyo objetivo principal fue evitar la concurrencia impositiva entre la Federación y estados federados, es decir, evitar la doble tributación.

Como ya se mencionado anteriormente, la opción de la concurrencia tributaria entre la federación y las entidades federativas no fue casual, sino

.....  
267 Hernández Vals, Sergio, *op. cit.*, p. 19

268 *Ibidem*, p. 17.

269 Para mayor precisión sobre los diversos fondos véase el Capítulo V Ley de Coordinación Fiscal.

que fue producto de una larga discusión entre los Constituyentes, quienes finalmente decidieron que lo más conveniente para el país era precisamente la concurrencia de facultades, que con esto se aseguraría que tanto la federación como los estados pudieran contar con los recursos económicos suficientes para sufragar los gastos que le representaba la administración a su cargo. Es así como se da el inicio a una larga discusión entre los diversos representantes de los estados y el gobierno federal.

### 8.1.1. Primera Convención Nacional Fiscal (1925)

Siendo Presidente de la República Mexicana el General Plutarco Elías Calles, y Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Ingeniero Alberto José Pani Arteaga, el 22 de julio de 1925 se convocó a los Gobernadores de los estados a la I Convención Nacional Fiscal a celebrarse del 10 al 20 de agosto de dicho año. Con antelación se le solicitó a cada Gobernador que designara un delegado con poderes amplios para que pudieran tomar las decisiones que consideraran convenientes.

Los objetivos de dicha Convención fueron generar la asignación de fuentes de recursos entre los ámbitos de gobierno, para asegurar la eficiencia de ingresos en cada uno y corregir la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales, para terminar con el desorden imperante en la recaudación.

Los objetivos particulares fueron los siguientes:

- a) Delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos.
- b) Determinar un Plan Nacional de Arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República.
- c) Crear un órgano permanente que se ocupe de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas que deben adoptarse en materia fiscal en la República, así como de vigilar el cumplimiento del plan único de impuesto que se estableciera.<sup>270</sup>

Al respecto el Ing. Pani Arteaga Secretario de Hacienda y Crédito Público afirmó en la convocatoria que:

No hay, en suma, ningún elemento técnico ni moral que oriente o coordine las legislaciones de impuestos en la República; la concurrencia entre 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 gra-

<sup>270</sup> Fundación Colosio, “*Foro: Hacia una Convención Nacional Hacendaria*”, Documento de apoyo, disponible en: <http://www.fundacioncolosio.org/>, consultado el día 11 de julio de 2014.

vámenes, la complejidad de disposiciones y de oficinas y 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 de bienestar.

Si a estas consideraciones se agregan las innumerables corruptelas, muchas de ellas consagradas en las mismas leyes, de más de treinta administraciones fiscales distintas, complicadas, costosas, lentas, ineficaces cuando no inmorales; si se añaden los múltiples procedimientos que nacidos de la complicación misma del régimen fiscal se ponen en juego para burlar la acción del Fisco, haciendo recaer el peso del impuesto sobre unos cuantos; si, por último, se considera la situación económica interior e internacional de México, resulta patente la necesidad de acudir con urgencia a estudiar técnicamente nuestro sistema de tributación, a precisar sus más graves defectos y a corregirlos con decisión, sin vacilar por consideraciones ocasionales, secundarias ante la magnitud de nuestro problema económico.<sup>271</sup>

Serna de la Garza<sup>272</sup> señala al respecto que en dicha convocatoria el Ing. Pani manifestaba que era indispensable, por tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales de las competencias federales en materia de impuestos, así como determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes.

La Convención inició sus labores con el nombramiento de dos comisiones: la primera, para examinar el problema de la concurrencia tributaria y la segunda para formular un plan de arbitrios.<sup>273</sup>

La Comisión encargada del estudio de la concurrencia en los impuestos, llegó a la siguiente conclusión:

Decidió, que es indispensable, para llevar a efecto las resoluciones tomadas por la Convención, que se reúna en la capital de la República, cada cuatro años o antes, si es necesario a juicio del Ejecutivo Federal o de los Estados, una Convención Fiscal Nacional, que se ocupe de proponer los impuestos que deben causarse en toda la República, de uniformar los sistemas y de establecer las competencias de las distintas autoridades fiscales, en la inteligencia de que sus resoluciones serán obligatorias para toda la nación, cuando hayan sido aprobadas por el Congreso y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; y que si aquél o éstas no le confieren su aprobación

.....  
271 *Idem.*

272 Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 11.

273 Jurídicamente se comprende por arbitrio "*latu sensu*", la facultad de elegir entre dos o más opciones otorgadas por el ordenamiento jurídico. *Stricto sensu* es la facultad concebida al juez por la norma jurídica para valorar, discrecionalmente, las diferentes circunstancias que se presentan en el desarrollo de los procesos y decidir la sanción aplicable, en: Instituto de Investigaciones Jurídicas, "*Diccionario Jurídico Mexicano*", Ed. Porrúa, S. A. Cuarta Edición. Tomo A-CH. México, DF. 1991., p. 205.

expresa, en el período de sesiones ordinario siguiente a la celebración de dicha Convención, [se considere] que tácitamente dieron su voto aprobatorio. Esto, naturalmente, implica una reforma constitucional que desde luego propuso la Convención y que se extiende también a la fracción III del artículo 117, con el fin de que los Estados y los municipios puedan recaudar sus estampillas impresas por la Federación, la cual les dará la parte que les corresponda en impuestos federales.<sup>274</sup>

Específicamente, en la comisión de concurrencia se aprobaron los siguientes acuerdos:

- a) Se recomendó adicionar el artículo 31 de la Constitución Política, donde se 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 las decisiones de las Convenciones se aprobaban por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, serían obligatorias para los poderes locales y federales.
- b) Se recomendó adicionar la fracción III del artículo 117 de la Constitución Política, para que cada estado o municipio recibiera del Gobierno Federal estampillas reselladas, que se emplearían para cobrar las participaciones correspondientes.
- c) Se recomendó al Ejecutivo Federal que organizara un Cuerpo Consultivo Fiscal que estudiara y facilitara la ejecución de los acuerdos de la Convención. Los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.<sup>275</sup>

La discusión en la comisión encargada de formular un plan de arbitrio, se centró en los siguientes puntos:

Unificar todos los impuestos. Sugirió al efecto, que el impuesto territorial de la República se basara sobre “unidades tipos” y gravara la rentabilidad potencial media de la tierra, pesando este gravamen solamente sobre la tierra, desnuda de mejoras y sobre el incremento no ganado.

Por lo que respecta a los impuestos que gravan el comercio y la industria, la Comisión sostuvo también su propósito de unificación por medio de un impuesto sobre la cifra de los negocios—que ha de substituir a los de compra-venta, de patente, de capitales— erigidos sobre la base de un mejor acuerdo entre los Estados, para evitar las guerras económicas y de tarifas.

Por lo que hace al impuesto sobre sucesiones y donaciones, el criterio de la comisión fue también el de llegar a un Impuesto Federal

274 Cámara de Diputados, “*Diario de los debates*”, XXXI Legislatura, año 2, 1º de septiembre de 1925. México, DF.

275 En: INDETEC. “*Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano*”. México, DF. pp. 13-15. Documento disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/informacion/articulos/Diag-SistHac.pdf>, consultada el día 16 julio 2014.

sobre bases definidas, de modo que se grave cada porción hereditaria y no el capital líquido y que se establezcan cuotas inversamente proporcionales a los grados de parentesco: éstas serán más bajas para los menores, las mujeres y los ancianos, en vista de que el impuesto debe ser proporcional a la capacidad económica de los contribuyentes.<sup>276</sup>

Además, la Comisión propuso un plan de arbitrios para delimitar los campos de imposición entre la Federación y los Estados, de acuerdo con las bases siguientes:

Corresponderán exclusivamente a las autoridades locales los impuestos sobre la propiedad territorial y sobre actos no comerciales; el impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales, concediendo una participación en el producto de dicho impuesto a la Federación; ésta amplía el Impuesto sobre la Renta con dos cédulas, una sobre explotaciones agrícolas y otra sobre propiedad edificada, cuyo producto será para las autoridades locales.

Pertencerán a la Federación los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero los Estados recibirán una participación en los productos de ellos. Los impuestos especiales deberán establecerse con el acuerdo de la Federación y de las Entidades federativas interesadas. Los ingresos federales deberán invertirse estrictamente en gastos y obras federales, mientras que los ingresos locales se usarán en los gastos del Estado y de los Municipios en atención de la ciudad”.<sup>277</sup>

De manera general, en la Comisión de Arbitrio se aprobaron los siguientes acuerdos:

### **Impuesto a la propiedad territorial:**

- a) Se estableció como urgente necesidad la unificación y organización técnica del impuesto territorial.
- b) Se uniformó la imposición fiscal territorial en la República sobre la base de gravar la rentabilidad potencial media de la tierra.
- c) Se efectuó para efectos de valorización sobre “unidades tipo” en las calidades urbano, riego, temporal, agostadero, cerril, etcétera.
- d) Toda exención de impuesto territorial se consideró antieconómica, y por lo tanto debería proibirse.
- e) Se propuso la catastración provisional en todos los estados de la República, a fin de que ingenieros comisionados al efecto refirieran todos los predios a las “unidades tipo” ya valorizadas.
- f) Se suprimió la contribución de traslación de dominio que dificultó el acceso a la tierra a quien deseaba cultivarla.

276 Diario de Debates del 1º de septiembre de 1925.

277 *Ídem.*

- g) Se reglamentó el impuesto progresivo sobre herencias territoriales como medio para evitar que los herederos se beneficiaran totalmente con bienes que daban origen a desigualdades.

### **Impuesto sobre el comercio y la industria:**

- a) Se uniformaron los impuestos sobre el comercio y la industria en el país.
- b) Se propuso sustituir impuestos de patente, compraventa y capitales, por uno que se basara en los supuestos beneficios obtenidos.
- c) Se establecieron cuotas diferenciales según los productos: aumentándose para los productos perjudiciales y disminuyendo para los artículos y productos de consumo indispensables para la vida.

### **Impuestos especiales:**

- a) Se recomendó desaparecer los impuestos especiales.
- b) Sólo se recomendó este impuesto cuando fuera abundante la producción o por su alto valor, y para artículos de consumo perjudicial.
- c) Se propuso un gravamen uniforme para productos con impuestos especiales.
- d) Cuando un estado pretendía gravar un producto regional, se recomendó ponerse de acuerdo con otros Estados que gravaban el mismo producto.

### **Impuesto sobre el capital:**

- a) Debía establecerse un sistema de impuestos uniforme que gravara todas las herencias, legados y donaciones en el país.
- b) El impuesto debía ser subjetivo, tomando como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.
- c) No habría exenciones de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.

### **Actos jurídicos y adquisiciones profesionales:**

- a) Se propuso suprimir los impuestos que gravaban las actuaciones judiciales y administrativas y la formalización de los actos jurídicos.
- b) Se suprimieron los impuestos sobre asientos que hicieran las oficinas del Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.<sup>278</sup>

El conjunto de reformas constitucionales propuestas en esta Convención se relacionaron con los artículos 117 frac. III; 118 y 131 y adiciones al 74 que habían de dar pie a una distribución de potestades privativas a cada orden de gobierno y que, a su vez, establecieran con claridad aquellas potestades concurrentes.

.....  
<sup>278</sup> Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano. *op. cit.*, pp. 13-15.

En diciembre de 1926, el Presidente Calles envió las iniciativas para reformar los artículos mencionados, sin embargo, el Congreso de la Unión hizo caso omiso de las mismas. Como consecuencia, el Ejecutivo Federal se vio obligado a expedir leyes para eficientar el sistema de coordinación fiscal del país:

El proyecto de reformas constitucionales que para coordinar los sistemas fiscales de la nación, los Estados y los Municipios, envió a la H. Cámara de Diputados este Ejecutivo a mi cargo, en diciembre de 1926, y cuya elaboración fue resultado de los acuerdos a que se llegó en *la Primera Convención Nacional Fiscal* reunida en 1925, para resolver el problema de la concurrencia en la imposición, no ha sido todavía objeto de estudio por parte de la Cámara citada.

Mientras se da resolución a esta iniciativa y en vista de que el desorden fiscal es cada día más grave en el país, la Secretaría de Hacienda ha buscado la realización de tal programa mediante la expedición de leyes por las cuales se da a los Estados una participación en el producto de los impuestos federales dentro de la libertad que les concede su régimen interior, según determinadas bases y por medio de la celebración de acuerdos con los gobiernos locales, para lograr una armonía en la tributación que procure aliviar a los causantes.

Un ejemplo de la primera se halla en el Decreto del 13 de enero del año en curso, por el cual se establece un impuesto adicional sobre la producción de la cerveza, que, como participación en el gravamen federal, cobrarán los Estados que deroguen sus impuestos sobre el mismo producto; decreto al cual se han acogido los de Nuevo León y Veracruz, al derogar sus impuestos locales. Los demás Estados productores de cerveza han sido invitados a acogerse al expresado decreto.<sup>279</sup>

Las reformas para perfeccionar el Sistema de Coordinación Fiscal continuaron hasta antes del inicio de la II Convención Nacional Fiscal.

En materia de tributación interior, la tendencia del Ejecutivo [...] ha sido unificar la legislación fiscal sobre bases armónicas, eliminando toda oposición y confusión de principios y de procedimientos así como la superposición de gravámenes sobre la misma fuente.

Para tal efecto se ha seguido estudiando, en primer término, el Código Fiscal que reunirá en un solo cuerpo los principios y procedimientos que son comunes a todas las [leyes de impuestos y fijará las bases de organización y funcionamiento de los tribunales [...].

El Impuesto sobre la Renta y los impuestos que se cobran en forma de timbre, serán motivo de simplificación y se beneficiarán próximamente con las reformas que han sido estudiadas y aprobadas...

Al propio tiempo, uno y otro impuesto se armonizarán para evitar duplicidades perjudiciales al contribuyente. Se están revisando las

279 Cámara de Diputados, "*Diario de los Debates*", XXXII Legislatura, año 3, 1 de septiembre de 1928. México, DF.

leyes de impuesto sobre sucesiones y donaciones y sobre bebidas alcohólicas, esta última con la colaboración de los representantes de las industrias afectadas directamente por dicha ley.

La convicción acerca de la existencia de una verdadera anarquía fiscal en los Estados y Municipios, determinó al Ejecutivo a seguir su política de exenciones parciales de la Contribución Federal del 20% a las Entidades Federativas que han venido coordinando su legislación fiscal con la federal...

Hasta el presente se han acogido a las disposiciones dictadas por la Secretaría de Hacienda sobre el particular, los Estados de Nuevo León, Tamaulipas, Hidalgo, Veracruz, Puebla, México, Sinaloa y Nayarit; siete Estados más han concluido las reformas referentes a su legislación fiscal para obtener la exención de que se viene hablando, y otras nueve Entidades—incluyendo el Distrito Federal y el Territorio Norte de la Baja California— tienen iniciadas ya las gestiones relativas ante la Secretaría de Hacienda.<sup>280</sup>

Otras reformas relacionadas con la coordinación fiscal realizadas en 1933 son las siguientes:

El H. Congreso de la Unión, en su pasado período de sesiones, concedió al Ejecutivo facultades para reformar la Ley Aduanera, accediendo a una petición que para ello presentara mi antecesor y que se fundaba en la circunstancia de que, habiéndose expedido un nuevo Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal, era urgente coordinar con las prevenciones de ese Código las disposiciones penales de la Ley Aduanera.<sup>281</sup>

Se hizo necesario expedir con carácter de urgente, antes de la finalización del año de 1933, una nueva ley de impuestos sobre los alcoholes, aguardientes, tequilas, mezcales y sotoles, porque la Ley vigente, expedida por el Ejecutivo en uso de facultades especiales que le confiriera la pasada Legislatura, tiene un carácter transitorio y vigencia limitada hasta el 31 de diciembre del presente año, ya que en su artículo 20 transitorio suspende la vigencia de la Ley de 24 de agosto de 1931 durante el presente ejercicio fiscal, por lo que al fenecer el mismo, deberá entrar en vigor la citada Ley de 24 de agosto”.<sup>282</sup>

Por último, afirmó el titular del Ejecutivo Federal:

Adelantándose parcialmente a la ejecución de las resoluciones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, el Ejecutivo de mi cargo ha

280 Cámara de Diputados, “*Diario de los Debates*”, XXXIII Legislatura, año 1, 1 de septiembre de 1930. México, DF.

281 Cámara de Diputados, “*Diario de los Debates*”, XXXIV Legislatura, año 3, 1 de septiembre de 1932. México, DF., disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/35/1er/Ord/1932093-0.html>, consultado el día 22 de octubre de 2014.

282 *Ídem*.

promovido la unificación de los impuestos federales y locales que recaían sobre dos materias igualmente importantes, producción de gasolina y generación de energía eléctrica, obteniendo desde luego la conformidad de los Gobiernos de los Estados que, a más de lograr fuertes economías en los gastos de recaudación, han visto aumentar la productividad de sus antiguos gravámenes.<sup>283</sup>

### 8.1.2. Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)

Al igual que la Primera Convención Nacional Fiscal, el objetivo principal de la Segunda Convención fue el establecimiento de una clara delimitación de los Poderes tributarios entre la Federación y las entidades federativas.

Siendo Presidente de la República el General Abelardo Luján Rodríguez, y Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto José Pani Arteaga, se emite la Convocatoria para la II Convención Nacional Fiscal, a celebrarse del 10 al 20 de agosto de 1932. A solicitud de algunos gobernadores, se pospuso para realizarse del 20 al 31 de enero de 1933. Finalmente, la Convención se celebró entre el 20 de febrero y el 11 de abril de 1933. La convocatoria establecía que cada estado debía designar hasta dos delegados, sin embargo en las discusiones como en las votaciones, cada delegación se consideró como una unidad, es decir sólo tendrían derecho a un voto.

Los objetivos de dicha Convención consistieron en delimitar la jurisdicción fiscal de los tres ámbitos de gobierno, establecer las bases para unificar los sistemas estatales y municipales de tributación y para su coordinación con el sistema federal, y eliminar los conflictos por captar recursos entre las tres esferas de gobierno por la concurrencia impositiva.

Los objetivos particulares de esta convención consistieron en:

- a) Revisión de las conclusiones de la I Convención Nacional Fiscal.
- b) Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la federación, de los Estados y de los Municipios.
- c) Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- d) Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

El titular del Ejecutivo Federal afirmó meses antes del inicio de la Convención que:

.....  
<sup>283</sup> Cámara de Diputados, *“Diario de los Debates”*, XXXV Legislatura, año 2, 1 de septiembre de 1935. México, DF., disponible en: <http://crónica.diputados.gob.mx/DDebates/35/1er/Ord//1932093-30.html>, consultado el día 22 de octubre de 2014.

La Secretaría de Hacienda [...] convocó a los Gobiernos de los Estados a una Segunda Convención Nacional Fiscal para revisar las conclusiones de la primera reunión que se efectuó en agosto de 1925, de señalar las bases precisas de delimitación de facultades de la Federación y de los Estados en materia tributaria y de precisar los principios de coordinación de las leyes que cada una de esas entidades económico-políticas expida con las que decreten las propias entidades sobre las mismas materias cuando la competencia en ellas sea común.<sup>284</sup>

El titular del Ejecutivo Federal agregó: “[...] *Se procurará que la Convención se ocupe preferentemente de estudiar los impuestos directos e indirectos, generales y especiales que gravan el comercio y la industria por ser éste el campo en que la concurrencia de jurisdicciones de la Federación y de los Estados es más frecuente y produce los más censurables resultados (alcabalas, impuestos desproporcionados, impuestos múltiples, etcétera.)*”<sup>285</sup>

Las conclusiones de esta Convención tuvieron el carácter de recomendaciones para resolver los dos grandes problemas de los erarios estatales y del federal: la escasa productividad de los impuestos existentes, y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras existiera un sistema tributario complicado y oneroso.

Las conclusiones relativas a la tributación territorial y la imposición al comercio y a la industria, revelaron la preocupación de asegurar un mayor rendimiento de esos impuestos por la importancia de la supresión de toda clase de trabas fiscales al comercio entre los estados, como medio para alcanzar la consolidación de la unidad económica nacional y su progresivo desarrollo.

Las conclusiones más relevantes de las comisiones de concurrencia y arbitrio, fueron las que a continuación se enlistan:

### **Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales:**

- a) Se acordó que la Convención Nacional Fiscal tuviera un estatus constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la federación como de los estados.
- b) Se recomendó que cada fuente impositiva reportara un sólo gravamen.
- c) Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país.

.....  
284 *Ídem.*

285 *Ídem.*

## **Impuesto sobre la propiedad territorial:**

- a) Se reservó a la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal el trabajo de proyectar una “ley tipo” de catastro parcelario; estudiar las fuentes de ingreso que deberían aplicarse a costear los trabajos del catastro predial, y resolver la forma de coordinación entre estados colindantes y entre todos los estados y la federación.
- b) Con apoyo del catastro predial, se formaría un catastro rentístico, clasificando los terrenos por categorías, de acuerdo con su producción o con su productividad.
- c) Al contar con los catastros predial y rentístico, se organizaría el cobro de contribuciones, tomando como base la renta potencial media de la tierra.
- d) Se utilizarían los datos de los catastros parcelario y rentístico para proyectar cuotas uniformes.
- e) Se gravó la tierra desnuda de mejoras.
- f) Se suprimieron las cuotas de producción agropecuaria que aplicaban los Estados, por ser contrarias a la doctrina del impuesto territorial.
- g) Los municipios no podrían cobrar el impuesto territorial, más que por porcentaje sobre las cuotas del Estado.
- h) Se ratificó que toda exención de impuesto territorial debía proscribirse.

## **Impuesto sobre el comercio y la industria:**

- a) Se consideró indispensable obtener la uniformidad de la imposición al comercio y a la industria para consolidar la unidad económica del país, lo que era de lograrse solamente por medio de leyes de observancia general en toda la República, las que sólo podrían expedirse y modificarse previo acuerdo expreso de la mayoría de los Estados.
- b) Para alcanzar lo anterior, la Comisión Permanente de dicha Convención debía efectuar estudios y realizar las investigaciones indispensables para la determinación de las cuotas del impuesto y de las bases de la legislación general, debiendo la SHCP y el gobierno de los estados colaborar para la realización de tales propósitos.
- c) Debía formularse un proyecto de ley para ser dado a conocer a los Estados, con el fin de que, en vista de las observaciones que formularon y las que presentó la SHCP, la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal redactara un proyecto definitivo que debería ser sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión.
- d) Se estableció un sistema que, desde cierto punto de vista, podría considerarse como rígido ya que requería la aprobación de la mayoría de los Estados para llevar a cabo las modificaciones a la Ley de Impuestos al Comercio y a la Industria.

### **Impuestos especiales (industria):**

- a) Se estableció que los impuestos especiales debían ser usados como elementos administradores de los recursos naturales, cuyo dominio corresponde a la nación, y como medios reguladores de tendencias sociales y económicas y, secundariamente, como recursos fiscales. Los impuestos especiales gravarían: recursos naturales dominio de la nación y artículos con influencia adversa al interés social y sectores de la gran industria.
- b) Los impuestos especiales sobre hilados y tejidos y sobre cerillos y fósforos deberían ser transitorios y subsistir hasta que el impuesto general a la industria los comprendiera en forma adecuada.
- c) Los Estados podrían cobrar los impuestos que les correspondían en tabaco, alcoholes, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, cerillos y fósforos.

### **Impuestos sobre capitales (herencias, legados, donaciones)**

- a) Se establecieron las bases para que fuera uniforme el cobro de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.
- b) El impuesto debía ser subjetivo, es decir, tomar como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.

### **Impuestos sobre actos jurídicos y adquisiciones profesionales:**

- a) Se avanzó hacia la eliminación en el Gobierno Federal y los Estados de los impuestos sobre transmisiones de dominio y sobre operaciones contractuales, que entorpecían la circulación de la riqueza, y se cambiaron por un impuesto sobre el incremento no ganado de la tierra.
- b) Se determinó que tanto en el gobierno federal como en los estados se suprimieran los impuestos que impedían la expedita administración de justicia y la formalización de los actos jurídicos.
- c) Se estableció la supresión de los gravámenes sobre los asientos que hacían las Oficinas de Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.<sup>286</sup>

No obstante los acuerdos alcanzados, la Segunda Convención se desarrolló al final del sexenio y ello implicó que no pudieran dictarse medidas de carácter legislativo que permitieran la materialización de las conclusiones. Además, los problemas políticos, económicos y sociales, junto con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, relegaron los problemas hacendarios a un segundo plano.

.....  
286 Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano, *op. cit.*, pp. 13-15.

### 8.1.3. Tercera Convección Nacional Fiscal (1947)

Finalmente, el 4 de octubre de 1947 el Presidente Miguel Alemán convocó a la III Convención Nacional Fiscal que se celebró del 10 al 20 de noviembre del mismo año, siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público el Lic. Ramón Beteta Quintana.

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

Los objetivos específicos de esta Convención fueron los siguientes:

- a) Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- b) Planear la forma en que la Federación, Estados y Municipios deban distribuirse los impuestos, en relación con el costo de los servicios públicos y en función con su capacidad de control sobre los causantes respectivos.
- c) Determinar bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asquibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos.

En la convocatoria, el Presidente Alemán Valdez señaló que:

Concluida la guerra y desaparecida la euforia que provocó el desarrollo anormal que muchas actividades industriales y comerciales experimentaron durante ella [...] colocado nuevamente el país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos que demandan una economía pública fuerte y bien organizada, se ve ahora que el Gobierno Nacional, frente al antiguo problema fiscal, el mismo que presentaba en 1925 en sus antecedentes, en sus manifestaciones generales y en sus inconvenientes prácticos, pero agravado enormemente como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya en 1925 se calificó de complicado, antieconómico e injusto; que por no haberse corregido sino por el contrario empeorado como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la Federación como por los Estados y los Municipios, es ya insostenible [...] y a pesar de tanta carga y tanta molestia para el causante, ni la Federación, ni los Estados, ni los Municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama.<sup>287</sup>

.....  
287 Hacia una Convención Nacional Hacendaria, documento de apoyo, *op. cit.*, p. 10.

Los trabajos de la Asamblea se desarrollaron a través de Comisiones, las cuales llegaron a las siguientes conclusiones:

### **Impuestos generales al comercio y a la industria:**

- a) Se debía uniformar en la República la imposición sobre el comercio y la industria.
- b) Se recomendó suprimir impuestos especiales al comercio y la implementación de un impuesto sobre ingresos, en función de las ventas comerciales.
- c) Realizar los trabajos y estudios necesarios para implementar una legislación general en la República, sobre ingresos en función de ventas comerciales, que sustituyera a los que estados y municipios tenían en ese momento sobre ventas, capitales, operaciones mercantiles, patentes sobre actividades mercantiles e industriales.

### **El gravamen que se recomendó debía tener los siguientes rasgos fundamentales:**

- a) Ser de carácter proporcional.
- b) No establecer tasas diferenciales.
- c) Las tasas debían ser lo más reducidas posible.
- d) Establecer en la ley relativa la tendencia de que el gravamen debía hacerse repercutir hasta hacerlo recaer en el consumidor.
- e) Para determinar el crédito fiscal correspondiente a cada causante, éstos presentarían declaraciones periódicas.
- f) La verificación o comprobación de los datos contenidos en las declaraciones debía hacerse por organismos fiscales autónomos de carácter mixto, o sea, integrados por representantes de la Federación, del Estado o del Municipio interesados y de los causantes.
- g) No quedarían sujetos al pago de este gravamen los ingresos que se obtuvieran por actividades industriales o comerciales afectas a un impuesto especial.

### **Impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales:**

- a) Los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y la industria, así como los que gravaban la generación de energía eléctrica y el consumo de gasolina, benzol y productos ligeros del petróleo, tendrían carácter de impuestos en participación.
- b) Los impuestos especiales sobre ferrocarriles debían ser privativos de la federación sin que pudieran participar estados y municipios.
- c) Respecto a los impuestos federales especiales sobre la explotación de recursos naturales, se debía otorgar una participación razonable a las entidades federativas y municipios, como compensación legítima.

- d) Los ingresos en participación derivados de los impuestos especiales serían distribuidos en tres porciones fijas: para la federación, los estados y municipios y una más con la que se constituiría un fondo de reserva para ayudar a cualquier estado que sufriera un déficit en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitaran.
- e) Si el fondo de reserva no era suficiente, se acordaría con las entidades federativas la creación de otros impuestos especiales o el aumento en las tasas de los ya existentes.
- f) Se recomendó a la federación aumentar las participaciones a los estados, en lo que correspondía a impuestos especiales, equivalente al 25% del aumento que registrarán los ingresos netos totales de la federación.
- g) Se recomendó, excepcionalmente, la creación de un impuesto especial a la adquisición de determinados artículos de lujo sobre ventas al consumo y, en compensación, la supresión de gravámenes a artículos de primera necesidad.
- h) Debían suprimirse los impuestos al consumo o uso de las aguas de propiedad nacional.
- i) Debían suprimirse los impuestos sobre empresas de transportes o establecer un tratamiento uniforme para cada una de las diversas clases de transporte.
- j) Se aconsejó suprimir el 10% adicional federal o local, para evitar la superposición impositiva y la diversidad de los sistemas de pago de cada gravamen.
- k) Se recomendó la supresión de los impuestos con fines extra fiscales.

### **Impuestos a la agricultura y la ganadería (en el impuesto sobre la agricultura se recomendó:**

- a) Considerar como transitorios los impuestos sobre productos agrícolas y complementarios del impuesto predial, por lo que deberían desaparecer conforme avanzara la catastración.
- b) Estos impuestos debían ser competencia de los estados.
- c) Se debía evitar la duplicidad del gravamen sobre el mismo producto a través de uniformar el impuesto a la producción.
- d) Se deberían exentar de impuestos los productos agrícolas de primera necesidad destinados al consumo interno.
- e) El rendimiento de estos impuestos debía tener participaciones a los municipios.
- f) Podían permanecer sistemas extra fiscales que tendieran a arbitrar fondos a la industria agrícola para el desarrollo y mejoramiento.

### **Impuesto a la ganadería:**

- a) Se consideraron transitorios los impuestos sobre productos agrícolas, incluyendo los impuestos a la ganadería, y complementarios del impuesto predial, por lo que deberían desaparecer conforme avanzara la catastración.

- b) Estos impuestos debían ser competencia de los estados.
- c) Debía gravarse con un sólo impuesto a la compraventa, con tasas que no fueran onerosas.
- d) Debía establecerse un sólo impuesto de producción sobre productos ganaderos, derivados de animales vivos.
- e) El registro de fierros y marcas debía constituir únicamente derechos municipales.
- f) Se recomendó uniformar la legislación aplicable a la industria ganadera.
- g) Podían permanecer sistemas extra fiscales que tendieran a arbitrar fondos a la industria ganadera para el desarrollo y mejoramiento.

### **Impuestos sobre la propiedad rústica y urbana:**

- a) En relación a predios urbanos, el objeto del impuesto debía recaer sobre la tierra y sobre mejoras y construcciones.
- b) La base del impuesto predial urbano sería exclusivamente sobre el valor de la tierra y las mejoras.
- c) El avalúo debía ser acorde a su valor comercial.
- d) La valuación debía fundarse en catastros técnicos, centralizados en las Oficinas Catastrales de cada entidad.
- f) La recaudación del impuesto predial correspondía a los estados quienes otorgarían a los municipios una participación.
- g) Se debía derogar el impuesto a la plusvalía.

### **Impuestos sobre productos de la inversión de capitales:**

- a) Deberían ser gravados una sola vez.
- b) Los estados debían abolir los impuestos locales y municipales sobre productos de la inversión de capitales.
- c) Se debía eximir a las corporaciones de beneficencia, a las empresas públicas encaminadas a un servicio público y a los establecimientos educativos.

### **Impuestos sobre sueldos y salarios:**

- a) Deberían gravarse una sola vez.
- b) Los estados debían abolir los impuestos locales y municipales sobre remuneraciones del trabajo.
- c) Se recomendó fijar un mínimo exento.

### **Impuestos sobre herencias, legados y donaciones:**

- a) Debía establecerse una legislación uniforme en toda la República.
- b) Se recomendó como modelo la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados para el Distrito Federal.

## Derechos por servicios públicos municipales:

- a) La Hacienda Pública Municipal debería formarse esencialmente del producto de impuestos y derechos sobre actividades de carácter local (espectáculos, aguas potables, drenaje, urbanización, mercados, etcétera.)
- b) La participación en impuestos federales sería uniforme.
- c) Las legislaturas de los estados deberían fijar las leyes de Hacienda y Orgánica Municipal.

## Plan Nacional de Arbitrios:

- a) Desarrollo coordinado de la Federación, Estados y Municipios.
- b) Debía proyectarse el Plan General de Fomento de la Producción y un Sistema Nacional de Impuestos.
- c) Elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios que fijara las fuentes de ingresos de la federación, estados y municipios y que estos últimos aumentaran sus ingresos totales.

Organismos y procedimientos para llevar a la práctica la reforma fiscal, mediante la ejecución de las resoluciones de la Asamblea:

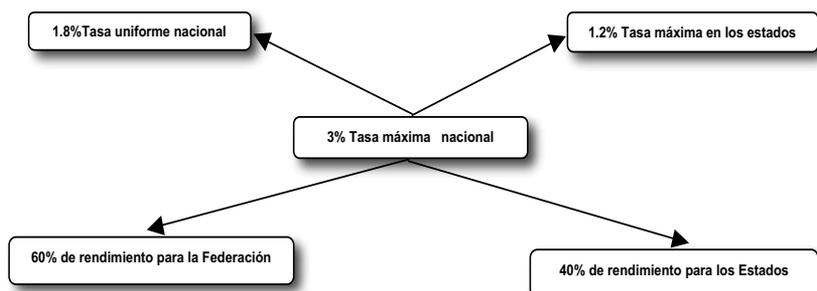
- a) Se fijaron cinco zonas fiscales: Zona Norte; Zona Central Norte; Zona del Golfo; Zona del Pacífico, y Zona Central.
- b) Se fijaron las facultades de la Comisión, entre las que sobresalen: llevar a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional; estudiar los arbitrios sobre política fiscal o nacional para redistribuir la carga fiscal; coordinar la acción impositiva, precisar el importe de subsidios, estimar los rendimientos de impuestos especiales, precisar las bases para que las entidades participaran como mínimo de 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente sobre los dos ejercicios anteriores; precisar los déficit de estados y municipios; servir de conducto sobre propuestas de modificaciones sobre la legislación federal; someter a los gobiernos de los estados los proyectos de leyes fiscales; servir de organismo de coordinación fiscal y consultor técnico; los representantes deberían residir en el D.F. y los representantes de los estados y municipios recibirían una retribución igual a la de investigadores científicos, considerados dentro del presupuesto de egresos de la federación.
- c) Debería instituirse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.
- d) La Comisión se compondría por tres representantes federales, cinco representantes de las entidades federativas correspondientes a las zonas fiscales, dos representantes de los municipios, dos representantes de los causantes.<sup>288</sup>

.....  
288 Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano, *op. cit.*, pp.13-15.

Fruto de ésta convención, fue la promulgación en 1948, de la Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), que sustituyó los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. Con este nuevo impuesto, los estados cobraron una tasa adicional en el (ISIM) de hasta 1.2%, además de recibir 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales.

La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles,<sup>289</sup> regulaba los ingresos económicos obtenidos por empresas extranjeras, que aportan técnicos que prestan su servicio en territorio nacional, porque el hecho generador del impuesto sobre ingresos mercantiles que se reclama tiene lugar dentro del territorio nacional, pues si bien la percepción material del ingreso por el causante del impuesto en cuestión tiene importancia en la aplicación del mismo, ello no es más que para determinar su monto, o sea porque es un objeto sobre el que recae un gravamen, dicha Ley operaba de la siguiente manera:

*Gráfica número 9*  
*Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles*



A su vez, este Impuesto gravó los ingresos brutos obtenidos por:

- ✓ Enajenación de bienes.
- ✓ Arrendamiento de bienes.
- ✓ Prestaciones de servicios:
- ✓ Comisiones y Mediaciones mercantiles, y
- ✓ Venta con reserva de dominio.

Con esta Ley nace propiamente el concepto de coordinación entre la Federación y los Estados, mediante la celebración de un convenio en el cual los Estados que lo suscribieran, derogaban o suspendían sus impuestos locales al comercio y a la industria. La administración del Impuesto corría por cuenta de los Estados, los que recibían el 4% sobre la recaudación del impuesto por gastos de administración, así como el 40% de los recargos y multas aplicadas en el procedimiento administrativo de ejecución.

.....  
289 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1947.

En 1948 también se promulgó la Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas y se creó la Comisión Nacional de Arbitrios para proponer y coordinar medidas en materia impositiva federal y local, así como para actuar como órgano consultor y gestor del pago oportuno de las participaciones.<sup>290</sup>

En 1953 se creó la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados, que establece la suspensión de los procedimientos alcabalariorios en el país: *“A finales de 1953, finalmente se creó la Ley de Coordinación Fiscal, a través de la cual se inició una etapa de cooperación en materia tributaria entre algunos estados con la Federación. En el marco de esta Ley, se firmaron convenios para que los estados derogaran contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación”*.<sup>291</sup>

Hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 entidades federativas; a partir de 1973, todos los estados estaban coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general del 4% aplicable en toda la República, en lugar de la tasa federal que existía del 1.8% y la tasa del 1.2% para las entidades coordinadas.<sup>292</sup>

Posteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 derogó la Ley de 1953 y originó lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se establecieron dos tipos de convenios, uno de adhesión, relativo a la distribución de las fuentes tributarias mediante el cual los estados derogan o suspenden el cobro de algunas contribuciones al incorporarse al sistema de coordinación y el otro de colaboración administrativa, por el que las entidades federativas asumen funciones de administración de ingresos federales.<sup>293</sup>

Por su parte, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal persiguió los siguientes objetivos: mejorar la equidad del sistema tributario para evitar la sobre posición de las carga fiscales a los contribuyentes; simplificar el sistema tributario del país, a fin de establecer la definición sobre las contribuciones federales, estatales y municipales; fortalecer las finanzas estatales y municipales, mediante la asignación de participaciones federales.<sup>294</sup>

Uno de los problemas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es precisamente que la Constitución no lo prevé, sino que ha sido el resultado del fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de

.....  
290 *Ídem.*

291 Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria, Disponible en: <http://www.conago.gob.mx/reuniones/documentos/1aConvencion/convocatoria.doc>, consultada el día 05 de noviembre de 2014.

292 *Ídem.*

293 *Ídem.*

294 *Ídem.*

Justicia de la Nación. Por ello, esta ley, expedida por el Congreso de la Unión no tiene imperio por sí misma, sino que requiere de la aceptación de ella por parte de los Estados a través de convenios de adhesión que autorizan las legislaturas estatales. De este modo, las entidades federativas suspenden su capacidad de imponer ciertas contribuciones a cambio de fondos de participaciones más o menos equivalentes a los ingresos que obtendrán si existieran varios tributos sobre una misma fuente y es la propia Ley de Coordinación Fiscal la que asegura los mecanismos y fórmulas para la distribución y entrega de participaciones a estados y municipios.<sup>295</sup>

## 9. Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal es el instrumento jurídico legal que establece las bases de coordinación fiscal entre los integrantes de la federación; el objetivo principal está contemplado en el artículo 1 el cual hace referencia a:

[...] 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>296</sup>

La Ley de Coordinación Fiscal funciona a través de convenios, acuerdos y declaratorias, dando las pautas para que se establezcan en forma expresa las relaciones fiscales entre Federación, estados y Municipios.<sup>297</sup> Su objetivo prioritario es salvaguardar e incrementar el ingreso compartido con los estados y municipios, cuyo desarrollo y fortalecimiento robustece a la Federación, de la que son partes integrantes. De no existir dicha coordinación en los sistemas fiscales de los tres niveles de gobierno, se correría el peligro social y económico, de no alcanzar el desarrollo deseado.

Se ha tratado de justificar la necesidad de la coordinación, desde el punto de vista de que los estados deben proporcionar determinados servicios y éstos deben ser financiados a través de las contribuciones que recauden en sus respectivos territorios; dada la diferencia de capacidad impositiva que existe entre ellos, el resultado sería que con un mismo nivel de carga fiscal, sólo los residentes de algunos estados podrían disfrutar un mayor nivel de servicios, o bien, si se tratara de mantener uniforme el

295 Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano, *op. cit.*, p. 1.

296 *Ley de Coordinación Fiscal*, Ed., Cámara de Diputados, México 2013, p. 1.

297 Chapoy Bonifáz, Dolores Beatriz, *Derecho Fiscal*, Ed., IJ/ UNAM, México, 1991, p. 121.

nivel de servicios, los contribuyentes soportarían cargas fiscales diferentes. Por lo anterior, se crea un sistema de coordinación fiscal integral, basado en una supuesta política de desarrollo regional a través de la distribución equitativa del ingreso federal.<sup>298</sup>

### 9.1. Primera Ley de Coordinación Fiscal (1953)

Siendo Presidente de la República el Lic. Adolfo Ruíz Cortines, envía al Congreso de la Unión la iniciativa para la elaboración de la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1953, la cual contenía entre otros, los siguientes puntos:

- ✓ Supresión de procedimientos alcabulatorios en el país.
- ✓ Procedimientos para que la Federación revisara las leyes locales o sistemas de recaudación en aquellos estados en que se consideraba se violaba la Constitución.
- ✓ Sanciones al estado renuente a seguir el programa propuesto, con la retención parcial o total de las participaciones.
- ✓ Creación de la Comisión Nacional de Arbitrios en sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional del Arbitrios.

La Comisión Nacional de Arbitrios estaba integrada por un representante de las siguientes Secretarías: Hacienda y Crédito, Gobernación y Economía, por cinco representantes de las entidades federativas, y por tres representantes de los causantes, sólo con voz informativa, pero sin ningún representante municipal.

El artículo 2 señala las principales actividades que realizaba esta Comisión,<sup>299</sup> de las cuales destacamos las siguientes:

- ✓ Proponer medidas encaminadas a coordinar las acciones impositivas de los gobiernos Federales y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública.
- ✓ Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal Federales y estatales.
- ✓ Servir de conducto a las entidades tanto en las modificaciones que solicitaran a su legislación fiscal, como en la fijación de participaciones gestionando el pago oportuno de las mismas.
- ✓ Evitar restricciones indebidas al comercio a través del estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada estado.

.....  
298 *Ibidem*, p. 122.

299 Esta Comisión se desempeñó como tal hasta 1977, cuando sus funciones fueron absorbidas por la Dirección de Coordinación Fiscal de la SHCP, y en 1979 tales funciones pasaron a la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas. Ortiz Ruíz, Miguel, *op. cit.*, p. 34.

Esta ley pretendió regular las acciones impositivas entre la Federación y los estados, mediante prohibiciones y sanciones determinadas. Uno de los aspectos más trascendentes de ésta Ley es que definió lo que debe entenderse por restricciones indebidas al comercio de estado a estado, es decir, toda clase de alcabalas<sup>300</sup> o procedimientos alcabulatorios, a través de los cuales, a los estados, se les impedía legislar o mantener en vigor tributos que se identificaran con ellos,<sup>301</sup> dichas limitaciones son las que actualmente contienen las fracciones IV a VII del artículo 117 y fracción IX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al periodo de 1973 a 1979 se le conoce como: “*El periodo de la coordinación general*”, debido a que en dicho lapso se inició, por un lado, la uniformidad en la aplicación de contribuciones a las principales actividades económicas, derivado de los acuerdos a que llegaron las entidades federativas y el gobierno federal, con el otorgamiento de participaciones como contrapartida a la suspensión o no grabación de materias que se contrapusieran a las leyes federales; y por otro lado, la coordinación de todos los estados en materia del Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM).

Además, la SHCP amplió el conjunto de facultades que en materia administrativa delegaba a los estados, dándoles a partir de 1973 el ejercicio de las facultades de fiscalización, práctica de auditorías, formulación de liquidaciones y la determinación de sanciones, en su caso, en lo referente al ISIM.

En virtud de estas ventajas económicas y nuevas facultades administrativas que la ley otorgaba a los estados que se coordinaran, en febrero de 1973 se adhirió el último Estado (Estado de México) en materia del ISIM.

En 1974 se continúa con el proceso de coordinación, tanto en otros gravámenes, como en otras funciones de administración tributaria, de la siguiente manera:<sup>302</sup>

- ✓ Participaciones en el Impuesto sobre embasamiento de bebidas alcohólicas, marbete único.
- ✓ Participación en el Impuesto Global a las Empresas causantes menores y su administración.

300 Alcabala: Tributo consistente en el pago al Fiscal, por parte del vendedor de una cosa, de un tanto por ciento del importe del precio en que era vendida. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, *op. cit.*, p. 74.

301 Por ejemplo, grabar el tránsito de personas de personas o cosas que atraviesan su territorio; prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio de mercancías de producción local, de otra entidad o extranjeras; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos a través de aduanas o garitas locales, inspecciones o registros de bultos, o exigir documentación que acompañara a la mercancía; etcétera.

302 Morones Hernández, Humberto, *op. cit.*, p. 49.

- ✓ Delegación del cobro del Impuesto sobre Productos del Trabajo bajo relación de Dependencia y portación para la Educación del 1% sobre nóminas.
- ✓ Administración de contribuyentes del Impuesto Global de las Empresas y de las Personas Físicas sujetas a bases especiales de tributación.
- ✓ Administración del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Automóviles y Camiones.
- ✓ Convenios de Fiscalización.

Así pues, para 1979 el panorama de las participaciones en impuestos federales era el siguiente:

- ✓ Impuestos Federales no participables a las entidades federativas: sobre Tarifas Generales a la Importación y Exportación, Impuesto Sobre la Renta (ISR) de empresas causantes mayores, ISR de personas físicas, Impuesto establecidos en la Ley General del Timbre.
- ✓ Impuestos Federales en los que sin mandato de la CPEUM, la Federación invitaba a los Estados a no establecer o suspender sus propios impuestos que grabaran esas fuentes, a cambio de lo cual recibirían una participación, previa declaratoria federal de que el Estado no existían en vigor gravámenes sobre la misma materia, por ejemplo los impuestos federales sobre: llantas y cámaras de hule, cemento, artículos electrónicos, alfombras y tapetes, vidrio y cristal.
- ✓ Impuestos Federales en los que el Estado recibía participaciones, como resultado de la celebración de convenios donde aceptaban restricciones a sus facultades impositivas. Impuestos Federales Especiales en los que se otorgaba participación a las entidades federativas, en cumplimiento a lo dispuesto en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, como en el caso de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, etcétera.

El Sistema de Participaciones Federales vigente en este periodo, presentó las siguientes desventajas:

- a) Las tasas de aplicación a cada impuesto, así como las de participación a estados y Municipios variaban en relación a cada gravamen y época, lo que dificultaba su cálculo, liquidación y pago.
- b) La Federación participaba y pagaba directamente a los Municipios, bajo criterios dictados por las legislaturas locales de cada entidad, mismos que eran diferentes para cada impuesto.
- c) Los ingresos de las entidades federativas y Municipios empezaron a depender de las participaciones federales.

## 9.2. Segunda Ley de Coordinación Fiscal de 1978

La Segunda Ley de Coordinación Fiscal entra en vigor dos años después de su aprobación, es decir en 1980, la cual trae consigo la eliminación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) y otros impuestos indirectos estatales y municipales a la vez que se creó el Impuesto al Valor Agregado (IVA); con ello surgen nuevos convenios y la renovación del sistema de participaciones a los estados. El 31 de diciembre de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Derechos<sup>303</sup> con el fin de homologar el cobro de estos ingresos en los tres niveles de gobierno. Estos cambios modificaron notoriamente el sistema de reparto de los ingresos entre los tres niveles de gobierno.<sup>304</sup>

Con el nuevo mecanismo de distribución se pretendía asegurar a las entidades federativas y por ende a sus municipios un mínimo de recursos económicos suficientes para sufragar los gastos correspondientes a su administración. La Federación se comprometió a resarcir a los estados que al coordinarse en el marco de la nueva ley recibieran una participación menor que los ingresos que hubiera percibido con el esquema previo. Además, el fondo a repartir entre estados sería un porcentaje del total de los ingresos federales, en lugar de aquél que asignaba cuotas distintas para cada impuesto.<sup>305</sup>

La actual Ley de Coordinación Fiscal al igual que la anterior tiene por objetivo principal coordinar el sistema fiscal tributario del país, al respecto el artículo 1 da cuenta de ello al señalar que:

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los las entidades federativas, así como con los municipios y demás 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>306</sup>

Tal y como puede apreciarse del párrafo anterior, la intención de la Ley de Coordinación Fiscal es establecer precisamente una coordinación adecuada entre los integrantes de la Federación con la finalidad de proteger a los contribuyentes del país del pago de múltiples tributos que pudieran establecer por separado los niveles de gobierno.

303 Ley que faculta al cobro de derechos por las prestaciones que reciban los particulares de parte de la administración pública que se trate, es decir federal, estatal o municipal.

304 Arellano Cadena, Rogelio, *Federalismo fiscal. retos y propuestas*, Ed., Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994, p. 126.

305 Aguilar Villanueva, Luis Fernando, *Gobernanza y gestión pública*, Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 119.

306 *Ley de Coordinación Fiscal*, Ed., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2013, p. 1.

La mayor cantidad de recursos económicos con que cuentan las entidades federativas y los municipios es a través de los Ingresos Federales Participables los cuales se distribuyen a través de fondos, los de mayor cuantía son: Fondo General de Participación y Fondo de Fomento Municipal, éstos recursos son entregados al estado correspondiente y éste a la vez los distribuye a los municipios, es decir, que los municipios no reciben de manera directa estos recursos que, como ya se mencionó anteriormente, son de mayor cuantía.

Una vez que los estados y municipios han aceptado adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Administración Pública Federal se compromete a transferir recursos económicos derivados de los impuestos federales, conocidos con el nombre de *“recaudación fiscal participable”*, para lo cual la Ley establece una serie de fondos de los cuales el Fondo General de Participaciones es el más importante por la cuantía que representa, el artículo 2 da cuenta de ello al señalar que:

El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. más el 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de bases especiales de tributación, monto que se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones [...].

Las entidades federativas están obligadas a compartir los recursos económicos antes descritos, a los municipios de su jurisdicción en una cantidad mínima del 20% de los recibidos.

Adicional a la cuantía del Fondo General de Participaciones los estados adheridos al sistema se harán acreedores al 100% de los impuestos recaudados por concepto de automóviles nuevos de los cuales los municipios serán beneficiados con al menos el 20% de dichos recursos.

La Ley de Coordinación Fiscal establece una serie de participaciones que el gobierno federal entrega de manera directa a los municipios; el artículo 2º A señala de manera expresa a qué rubros se refiere; por su importancia de transcriben a continuación:

- I. 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de el de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con

- la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.
- II. 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informara mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.
  - III. 1% de la recaudación federal participable (Fondo de Fomento Municipal), en la siguiente forma:
    - a) El 16.8% se destinara a formar un Fondo de Fomento Municipal.
    - b) El 83.2% incrementara dicho Fondo de Fomento Municipal y solo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

La distribución de los recursos anteriores se hará de la siguiente manera:

- a) Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio.
- b) Del total recaudado con motivo de la aplicación de las cuotas, 2/11 se destinaran a un Fondo de Compensación, el cual se distribuirá entre las 10 entidades federativas que tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita no minero o petrolero.

El Fondo de Fomento Municipal, es un recurso económico que va directamente a los municipios, sin intervención del estado, es decir la federación lo envía directamente a los municipios, dicho fondo está integro con el 1% de la recaudación federal participable, cantidad de la cual el 16.8% corresponde a todas las entidades federativas y el 83.2% sólo a las que estén coordinadas con la Federación en materia de derechos.

Por su parte el artículo 3 A señala que: *“Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participaran de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes”:*

- I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebida alcohólicas fermentada y bebidas alcohólicas.
- II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7 de esta Ley. Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

El artículo 3 B señala que las entidades federativas adheridas al Sistema recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta (ISR) que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

Las entidades deberán participar a sus municipios o demarcaciones territoriales, el 100% de la recaudación del impuesto sobre la renta del personal que labora bajo su dependencia.

El Artículo 4 señala que el Fondo de Fiscalización y Recaudación estará conformado por un monto equivalente al 1.25% de la recaudación federal participable; éste fondo se elaboró con la finalidad de incentivar a las entidades federativas y a los municipios para que incrementen sus ingresos propios y extremen la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, es decir, evitar la evasión fiscal; en este rubro se toma en cuenta el valor de las mercancías embargada o asegurada por parte del nivel de gobierno de que se trate.

Por su parte el artículo 4 B establece que: *“El Fondo de Extracción de Hidrocarburos estará conformado con el 0.63% del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagados por Pemex Exploración y producción. De este fondo sólo se verán beneficiados aquellas entidades federativas y municipios donde se extraiga petróleo y sus productos derivados”*.

La Ley establece una serie de mecanismos de distribución para cada uno de los fondos de participación con la finalidad de asegurar de ésta se realice de manera equitativa, es decir, que el reparto sea igual para todos, para ello se establecen una serie de fórmulas, las cuales garantizan precisamente que los recursos económicos sean transferidos en la cantidad que le corresponda a cada nivel de gobierno (estados y municipios).

A continuación se presenta una tabla, que contiene la cantidad de recursos económicos correspondientes al Fondo General de Participaciones

y al Fondo de Fomento Municipal que recibirán los estados y municipios del país en el año 2014.

**Tabla número 4**

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Fondo General de Participaciones</i>		<i>Fondo de Fomento Municipal</i>	
	Porcentaje	Monto (pesos)	Porcentaje	Monto (pesos)
Aguascalientes	1.075696%	4,991,694,706	2.317008%	530,500,069
Baja California	2.793903%	12,964,922,935	1.731004%	396,329,223
Baja California Sur	.645813%	2,996,854,416	.739585%	169,334,652
Campeche	0.874813%	4,059,512,003	.092651%	250,172,347
Coahuila	2.426127%	11,258,281,666	1.750847%	400,872,337
Colima	0.654744%	3,038,297,226	1.242542%	284,491,315
Chiapas	4.265759%	19,794,972,948	2.381626%	545,294,961
Chihuahua	2.919821%	13,549,237,747	2.303947%	527,509,591
Distrito Federal	11.213750%	52,036,666,596	12.068806%	2,763,262,948
Durango	1.320922%	6,129,653,673	2.138227%	489,566,520
Guanajuato	4.169435%	19,347,987,531	3.688475%	844,510,011
Guerrero	2.402627%	11,149,230,377	1.736196%	397,517,884
Hidalgo	1.969316%	9,138,482,077	4.675172%	1,070,423,151
Jalisco	6.426644%	29,822,417,575	4.268433%	977,296,565
México	13.787362%	63,979,345,004	7.277171%	1,666,174,600
Michoacán	3.134303%	14,544,527,764	4.977432%	1,139,628,472
Morelos	1.437572%	6,670,959,431	2.063909%	472,550,848
Nayarit	0.935284%	4,340,124,516	1.888868%	432,473,544
Nuevo León	4.570460%	21,208,920,228	2.436770%	557,920,627
Oaxaca	2.733085%	12,682,699,576	5.192046%	5,192,046%
Puebla	4.470234%	20,743,826,930	5.342550%	1,223,225,503
Querétaro	1.640424%	7,612,278,994	2.463427%	564,024,095
Quintana Roo	1.187935%	5,512,535,487	1.652385%	378,328,673
San Luis Potosí	2.036653%	9,450,954,409	2.682392%	614,157,961
Sinaloa	2.406813%	11,168,657,005	1.748965%	400,441,382
Sonora	2.413500%	11,199,689,215	1.474292%	337,552,551
Tabasco	3.212572%	14,907,727,868	2.549258%	583,675,737
Tamaulipas	2.775951%	12,881,617,011	2.794291%	639,778,426
Tlaxcala	0.997163%	4,627,270,998	1.719955%	393,799,318
Veracruz	6.298690%	29,228,654,368	4.833398%	1,106,650,490
Yucatán	1.608743%	7,465,265,049	3.217522%	736,680,845
Zacatecas	1.193887%	5,540,153,233	3.550850%	812,999,475
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>	<b>464,043,418,563</b>	<b>100.00%</b>	<b>22,895,910,403</b>

Fuente: [http://www.shcp.gob.mx/Estados/Participaciones/calculo\\_mensual/2014/calendario\\_estimacion-Es\\_2014\\_29](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Participaciones/calculo_mensual/2014/calendario_estimacion-Es_2014_29).

El Fondo General de Participaciones representa el 12.23% y el Fondo de Fomento Municipal el 1%, entre ambos dan la suma de 13.23% del total de los egresos de la Federación, es decir los estados y municipios del país recibirán la cantidad de 595,099, 332,070 (Quinientos noventa y cinco mil noventa y nueve millones trescientos treinta y dos mil setenta pesos 00/100 M.N. para el ejercicio 2014.

Las cifras anteriores confirman lo que se ha planteado durante el transcurso del trabajo de investigación: que la Federación en términos generales hace uso del 80% de los recursos tributarios que genera el país.

## 10. Ramos distributivos de los recursos tributarios en México

La Ley de Egresos de la Federación transfiere recursos económicos a las haciendas de las entidades federativas, a los municipios y al Distrito Federal, a través de diversos mecanismos llamados “*ramos*”, a continuación se enlistan aquellos que tienen que ver con los niveles de gobierno antes citados:

1. Ramo 33. Aportaciones federales para las entidades federativas y municipios.
2. Ramo 28. Participaciones a entidades federativas y municipios.
3. Ramo 39. Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas.
4. Ramo 25. Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, norma, tecnológica y de adultos.
5. Ramo 19. Aportaciones de seguridad social.

A continuación haremos una descripción breve de los ramos antes mencionados con la finalidad de que se tenga una idea de su funcionamiento.

### 10.1. Ramo 33 (*Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*).

Dicho ramo está conformado por aportaciones federales para estados y municipios; se creó en 1998 como parte de las reformas al sistema de transferencias. Se incorporó desde entonces al Presupuesto de Egresos de la Federación, de donde se transfieren recursos para la atención de rubros que el gobierno federal había trasladado con anterioridad a entidades y municipios, tales como salud, educación y desarrollo social.

Con la nueva Ley de Coordinación Fiscal, e iniciada la década de los noventa, cobra mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza. El gobierno federal determinó transferir a estados y municipios el manejo del 23% de los recursos del Ramo 26 de

*“Solidaridad y Desarrollo Regional”*, porcentaje que se ha estado incrementando desde su creación.

Este Ramo transfiere recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a las entidades federativas para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, se adicionaron recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

Con estas reformas, se logró que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos. De esta manera, se pasó de un sistema fiscal intergubernamental basado exclusivamente en participaciones cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales delegados a los gobiernos de los estados con un espíritu compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

Su importancia radica en que los fondos se ceden a autoridades locales por ley, y no por convenio, como sucedía hasta 1997, originalmente, el Ramo incluía cinco fondos: Para educación básica y normal, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal y aportaciones múltiples. A finales de 1998 se añadieron los fondos para la Educación Tecnológica y de los Adultos y para la Seguridad Pública.

El Ramo 33 se compone de siete fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).
5. Fondo de aportaciones Múltiples (FAM).
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

De estos fondos, dos corresponden directamente a los municipios:

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente municipal (FAISM).

### **10.2. El Ramo 28 (*Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*)**

Este tipo de erogaciones es la más antigua de las de su tipo; data de 1980, aunque tiene la herencia de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1954 la cual establece la normatividad sobre los diversos programas y los objetivos sobre los que se da la asignación de recursos. Este ramo está conformado principalmente por el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal (88% del total), además de incluir otros como el Impuesto de la Tenencia a Uso de Vehículos.

Este programa ha respondido a una política de ingresos que permite que las entidades obtengan recursos mediante la firma de convenios dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el fin de armonizar las relaciones entre los miembros de la Federación en todos los aspectos relacionados con la política hacendaria.

Las participaciones han consistido en que las entidades federativas transfirieran al gobierno federal algunas de sus potestades tributarias; la adhesión de éstos al sistema de coordinación les concede el derecho a las participaciones recaudadas por la Federación.

El Ramo 28 está compuesto por los siguientes fondos:

- ✓ Fondo General de Participaciones.
- ✓ Fondo de Fomento Municipal.
- ✓ Fondo de Fiscalización.
- ✓ Tenencia.
- ✓ Ley Federal de Derechos.
- ✓ Diésel, Gasolinas y Fondo de Compensación.
- ✓ Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

### **10.3. Ramo 39 (*Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas*)**

Este programa se incorporara al Presupuesto de Egreso de la Federación en el año 2000 proviene del Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas (PSE), y para el ejercicio fiscal del año 2003 se institucionaliza en el Ramo 39. Para el 30 de marzo de 2006 se incorporaría a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el monto y destino de este Ramo se establece en el Decreto de Presupuesto de cada año;

y la distribución por entidad federativa se da de acuerdo a la estructura porcentual de las participaciones reportadas en la última cuenta pública.

Los recursos asignados a través de este programa serán destinados a las siguientes actividades: cuando menos un 50% a inversión física, incluyendo construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura entre otros gastos, y hasta 3% del costo de los proyectos programados para gastos indirectos, estudios y evaluación de proyectos.

El resto debe utilizarse en amortización de deuda pública, expresada como reducción del principal; apoyo a los sistemas de pensiones y a las reservas actuariales; modernización de los catastros para eficientar la organización de las entidades federativas; modernizar los sistemas de recaudación locales y desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales; fortalecer los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, y para los sistemas de protección civil de los estados.

El objeto principal es fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones. Para este fin y con las mismas restricciones, las entidades federativas podrán convenir entre ellas o con el Gobierno Federal, la aplicación de estos recursos, los que no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente o de operación.

Este programa servirá para contribuir a solucionar los problemas de finanzas públicas que enfrentan la mayor parte de los estados del país, mejorar la calidad del gasto educativo y apoyar la creación de empleo en el ámbito regional. La creación del Programa responde a la necesidad de mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, incrementar la eficiencia del uso de los recursos que ejercen y contribuir a que los gobiernos locales se conviertan en agentes promotores del desarrollo económico.

Estos recursos tienen por objeto fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones, los cuales se destinarán a:

- I. El Saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como reducción del principal.
- II. Inversión en infraestructura, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura, adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas, para infraestructura hidroagrícola hasta un 3% del costo del proyecto programado para el ejercicio fiscal de que se trate;
- III. Apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales;

- IV. Modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes inmuebles y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones; y
- V. Modernizar los sistemas de recaudación locales.

#### **10.4. Ramo 25 (*Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos*)**

Fue creado en 1992 como resultado del proceso de descentralización educativa; actualmente se transfiere una parte del Ramo 33 y la mayor parte se destina al Distrito Federal. Los montos de este Ramo se determinan anualmente en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Los recursos del Ramo 25 en general tienen como destino el pago de la nómina magisterial del Distrito Federal y su vigencia está sujeta al acuerdo de descentralización educativa entre el Gobierno Federal y el gobierno de esta ciudad.

En el caso de las entidades federativas y los municipios son los Ramos 28 y 33 quienes aportan los recursos económicos para este fin (Ramo 25), éstos recursos son distribuidos en base a indicadores centrados en los mayores núcleos poblacionales, con mayores rezagos sociales o una combinación de ambos.

#### **10.5. Ramo 19 (*Aportaciones a Seguridad Social*)**

Agrupar las provisiones de los recursos para financiar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por las leyes y disposiciones aplicables en materia de seguridad social. En este Ramo se presupuestan y programan las transferencias fiscales, a cargo del Gobierno Federal, destinadas a cubrir el pago de pensiones, cuotas, aportaciones, subsidios y otras erogaciones de seguridad social, las cuales son canalizadas a los Institutos de Seguridad Social (IMSS, ISSSTE e ISSFAM) y otros beneficiarios.

Bajo este esquema, el Estado contribuye a mejorar la calidad de vida y el desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, servicios de seguridad social y el financiamiento de los servicios médicos asistenciales, así como el pago de pensiones y aportaciones estatutarias, a fin de garantizar la protección social que requiere la población asegurada, cubriendo a su vez las cuotas correspondientes al Sistema de Afores para que los trabajadores puedan disponer en el momento de su retiro de un fondo de recursos acorde con las aportaciones efectuadas durante su vida productiva.

Para tal efecto y con el propósito de hacer frente al pago de las obligaciones antes señaladas, las asignaciones previstas en el presupuesto del Ramo 19 se destinarán a cubrir las siguientes partidas de gasto:

Las pensiones en curso de pago, la mínima garantizada, las aportaciones estatutarias a los ramos de seguro del IMSS, y las erogaciones que demandan las operaciones del Programa IMSS-Oportunidades que administra ese Instituto; así como las pensiones en curso de pago, el gasto no pensionario y la cuota social del seguro de salud del ISSSTE, asimismo, se cubrirá el pago de las pensiones y compensaciones militares; los gastos de defunción del personal de las Fuerzas Armadas Mexicanas; la aportación anual equivalente al 15% de los haberes, haberes de retiro y pensiones para financiar el servicio médico integral a favor de los militares y de sus familiares; y las pensiones de trato especial del ISSSTE.

Adicionalmente, se pagarán las cuotas y aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez a cargo del Estado (Afóres IMSS e ISSSTE); las pensiones a los jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México y las de los pensionados de la Comisión Federal de Electricidad.

En este sentido, se prevé hacer frente al impacto económico derivado del incremento en el número de pensionados que engrosarán las nóminas de pensiones de los institutos, así como el costo de las prestaciones y servicios que demanden los actuales y nuevos derechohabientes que se afilien a los mismos.

# CAPITULO IV

## TIPOLOGÍA MUNICIPAL DE CORTE TRIBUTARIO EN EL ESTADO MEXICANO: CASO DEL ESTADO Y MUNICIPIO DE DURANGO

### 1. Introducción

En este capítulo, se hicimos uso de los métodos analítico<sup>307</sup> y estadístico,<sup>308</sup> también se realizó investigación de campo consistente en recabar las cuentas públicas de los municipios del estado de Durango, así como de algunos de los municipios más prósperos, de los atrasados y metropolitanos del país; entrevistamos a funcionarios de la administración pública estatal y municipal, con la finalidad de obtener su punto de vista respecto de la insuficiencia económica del ámbito municipal; dicha información nos fue de utilidad para realizar comparaciones entre las respuestas y la información recabada a través del análisis de las cuentas públicas aprobadas por el Congreso local de los tres últimos años, es decir, 2011, 2012 y 2013.

La información obtenida de los municipios más ricos, nos fue útil para comprobar la aseveración, de que sus ingresos tributarios son mayores, e identificar cuáles son los mecanismos que han utilizado para lograrlo y realizar recomendaciones a los ámbitos municipales que se encuentran en situaciones no favorables en cuanto al desarrollo de su comunidad.

El método estadístico se aplicó en primer lugar, para obtener el promedio de ingresos económicos de los tres ejercicios fiscales recientes; posteriormente nos sirvió para diseñar la tipología planteada en el capítulo primero, es decir, una tipología de corte tributario, de acuerdo con la captación de los ingresos identificados como propios. Para elaborar la tipología, utilizamos las medidas estadísticas de tendencia central conocidas como mediana (Md) y los cuantiles<sup>309</sup> ( $Q_1, Q_3$ ); la primera (mediana) nos permite obtener el valor central de una serie de datos numéricos, es decir, divide el conjunto de elementos en dos partes iguales de tal manera

307 El método analítico consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. El análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Es necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudia para comprender su esencia. Este método nos permite conocer más del objeto de estudio, con lo cual se puede: explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías. disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/257/7.1.htm>, consultado el día 07 de diciembre de 2014.

308 El método estadístico consiste en una secuencia de procedimientos para el manejo de los datos cualitativos y cuantitativos de la investigación, dicho manejo tiene por propósito la comprobación, en una parte de la realidad, de una o varias consecuencias verificables deducidas de la hipótesis general de la investigación. Las características que adoptan los procedimientos propios del método estadístico dependen del diseño de investigación seleccionado para la comprobación de la consecuencia verificable en cuestión. El método estadístico comprende las siguientes etapas: 1.- Recolección (medición), 2.- Recuento (cómputo), 3.- Presentación, 4.- Síntesis, y 5. Análisis., disponible en: <http://www.facmed.unam.mx/deptos/salud/censenanza/spii/antologia/04REYNAGA1Y>.

309 Los cuantiles son puntos tomados a intervalos regulares de la función de distribución de una variable aleatoria.

que por arriba de ella se encuentra el 50% de los casos y por debajo el otro 50%; la otra medida denominada cuantil, divide la población en dos partes iguales; de tal manera que por un lado se localizan aquellas cantidades superiores al 75% y por debajo aquellas inferiores al 25%, en el caso de la segunda  $Q_3$ , se localizan aquellas cantidades superiores al 75%, y por debajo aquellas inferiores a dicha cantidad.

Utilizando las medidas antes descritas obtenemos cuatro niveles; el primero contendrá todos aquellos municipios cuyos ingresos sean superiores al 75% del promedio obtenido; el segundo comprende aquellos que sus ingresos oscilan entre 51 y 74 %; el tercero va desde un 26 al 50% y finalmente aquellos en cuyos ingresos tributarios son inferiores al 25%.

Se analizó cada uno de los rubros que integran las cuentas públicas de los municipios de nuestra entidad federativa, con la finalidad de cuantificar los recursos económicos provenientes de los ingresos tributarios locales e identificar el porcentaje que corresponde en comparación con el total de los recursos de que dispusieron en el ejercicio fiscal correspondiente. Una vez realizado lo anterior, se estudian las cuentas públicas de las delegaciones y municipios seleccionados para la realización de esta investigación, es decir los más ricos y pobres del país.

En lo que respecta a las entrevistas a informantes clave, realizamos cuatro: a la Directora de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado; al Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado; al titular de la Entidad de Auditoría Superior del Estado; y a la Directora de la Dirección Municipal de Administración y Finanzas del municipio de la capital; la información obtenida nos fue de utilidad para conocer el punto de vista de cada uno de ellos con respecto de la situación financiera de los municipios.

## **2. Conceptualización**

### **2.1. El Municipio**

El municipio es la célula básica de toda organización política; es el ámbito de gobierno más cercano a la población, posee la responsabilidad de proporcionar los servicios que demandan los habitantes de su jurisdicción, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su homólogo en la del estado de Durango.

La estructura y funcionamiento del municipio en México, se ha desarrollado de varias formas; cada periodo de la formación del Estado ha tenido sus características particulares, así pues, encontramos que durante mucho tiempo fue una institución a la que no se le dedicó la atención adecuada, sin

embargo, a pesar de esta situación esta entidad gubernamental ha estado presente desde la llegada de los españoles a nuestro país, hasta nuestro días.

Múltiples son las definiciones que podemos encontrar respecto a la voz “municipio”, ya que éste es definido no sólo por la legislación que actualmente nos rige, sino que, con el fin de proporcionar una mejor comprensión respecto a lo que este ámbito de gobierno representa, la doctrina en materia jurídica ha elaborado sus propios conceptos que son útiles para un mejor entendimiento de dicho significado.

Cabe mencionar que la legislación mexicana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones locales, y las Leyes Orgánicas de los Municipios y la demás legislación secundaria, reconocen al Municipio como parte de la estructura política y administrativa del Estado mexicano, otorgándole ciertas atribuciones, facultades, obligaciones, así como algunas limitaciones a su esfera jurídica y territorial, con el propósito de fomentar la participación de éstos en las decisiones que tengan efectos no sólo en su entorno sino nivel nacional, ya que es ahí donde se desarrollan las principales actividades económicas que generan los recursos que requiere la administración pública para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

En primer lugar haremos mención a la definición etimológica; Robles Martínez<sup>310</sup> señala que el término Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma; el cual proviene de “*munus, munare*”, que se refiere a carga, gravamen, o prestación; también se puede definir como la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de una Federación. El Estado Mexicano está integrado por una organización política tripartita, la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, así como los municipios y delegaciones que los integran; lo anterior es una realidad del ordenamiento jurídico mexicano vigente.

La palabra Municipio proviene del latín “*municipium*”, que hace referencia al conjunto de obligados a pagar (obligación, carga o tarea), de tal manera que etimológicamente se refiere a la forma de organización de una comunidad, mediante la cual, sus miembros se hacen cargo de ciertas tareas a favor de la vida comunitaria.

Robles Martínez define al municipio como: “Una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con una capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”.<sup>311</sup>

310 Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, Ed., Porrúa, México, 2009, p. 21.

311 *Ibidem*, p. 26.

Por su parte Otto Gonnwein manifiesta que: “El Municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga ciertas facultades administrativas, también, le obliga a realizar tareas en favor de la comunidad, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo”.<sup>312</sup>

Para José Gámez Torrunco, el Municipio es: “Una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario, está integrado a su estructura”.<sup>313</sup>

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

La Enciclopedia Jurídica Omeba, señala que el: “Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una determinada comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior: de la entidad federativa de la que forma parte y del Estado”.<sup>314</sup>

Gabino Fraga señala al respecto que: “El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.<sup>315</sup> Tuvieron que pasar muchos años para que al Municipio en México se le reconociera como órgano de gobierno; el 23 de diciembre de 2009 adquiere esta categoría al reformarse la fracción I del artículo 115 constitucional que a la letra señalaba: “Cada Municipio será administrado por [...]”, quedando de la siguiente manera: “Cada Municipio será gobernado por [...]”, tal y como puede apreciarse, esta reforma reconoce al ámbito municipal como un órgano de gobierno del sistema federal que actualmente nos rige.<sup>316</sup>

Las definiciones anteriores contemplan supuestos de lo que puede contener o comprender el término Municipio, y en cada uno de ellos se

312 Otto Gonnwein, citado por Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 25.

313 José Gámez Torrunco, citado por Robles Martínez, *op. cit.*, p. 25.

314 *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Ed., Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1997, pp. 960-961.

315 Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed., Porrúa, México 2012, p. 124.

316 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2012, p. 413.

observa cómo es que se relaciona con la forma de organización y de la toma de decisiones en favor de una comunidad.

Cada definición aportada, así como los significados etimológicos establecen en principio, la substancia de organización del Estado en donde se desarrolla la sociedad y que explica el nacimiento y cómo es que se instituye la organización municipal.

Tratándose del Estado Mexicano, independientemente de las definiciones que podamos encontrar, es obligatorio remitirnos a la legislación vigente en nuestro país para determinar las características y los elementos básicos que lo integran, esto para no (agrupar) o dejar de lado algunas de las particularidades esenciales que lo rigen.

El Municipio es una entidad de derecho público, con libertad para administrar sus propios recursos, sin embargo depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior, es decir del Congreso local.

Cabe hacer mención, que las facultades otorgadas a este nivel de gobierno sólo consisten en administrar los recursos económicos autorizados por la legislatura del estado del que forman parte, así como los transferidos de la federación a través de los diversos ramos; si bien es cierto, que los municipios proponen sus respectivas Leyes de Ingresos, también es, que son las legislaturas quienes las autorizan, es decir, el municipio no posee facultades tributarias, sólo está autorizado para elaborar su reglamentación interna, en lo que respecta al Presupuesto de Egresos este es elaborado y aprobado por el Cabildo; sin embargo una vez transcurrido el ejercicio fiscal, dicho presupuesto deberá remitirse a la legislatura local ya que ésta es quien decide si es aprobado o rechazado de acuerdo a la aplicación de los recursos económicos.

## 2.2. Tipología

Cuando hacemos mención del término tipología, nos estamos refiriendo a un ideal de algo, a una clasificación de un determinado grupo de elementos, independientemente si son animados o inanimados, éstos pueden ser: personas, animales, casas, vehículos, etcétera. Atendiendo a lo anterior, podemos decir, que una tipología es la clasificación en tipos o clases de un conjunto de componentes; la voz tipología se deriva de los vocablos tipo y logia, los cuales hacen referencia al estudio y clasificación de un indicador es especial, esta técnica se utiliza en las ciencias, y la voz deriva del latín “*typus*”, el cual significa clasificación, discriminación o diferenciación de diversos aspectos que forman parte de un todo,<sup>317</sup> y logia

317 Definición. De, “*Tipos*”, disponible en: <http://definicion.de/tipos/#ixzz3A7flW56H>, consultado el día 07 de enero de 2015.

del griego “λογία” que significa tratado, estudios, ciencia.<sup>318</sup> Así, la tipología es el estudio de los tipos y en un conocimiento científico.

*El Diccionario del Español Usual en México*, define el concepto “tipo” haciendo referencia a: “Objeto que sirve como ejemplo, modelo o paradigma de otros que se basan en él o se copian de él: ejemplo un tipo de avión, un nuevo tipo de estructura; conjunto de características o propiedades que definen a un conjunto de personas: un tipo de individuo, tipo asiático”.<sup>319</sup>

*El Diccionario de la Real Academia Española*, señala algunas ciencias en las cuales se aplica dicho concepto: la antropología lo define como la ciencia que estudia los distintos tipos raciales en que se divide la especie humana;<sup>320</sup> la medicina es la ciencia que estudia los tipos de la morfología del hombre en relación con sus funciones vegetativas y psíquicas;<sup>321</sup> por su parte la lingüística manifiesta que es la actividad y resultado que consiste en comparar las lenguas para clasificarlas y establecer entre ellas relaciones, genealógicas o no, según las afinidades que se adviertan entre los rasgos de sus sistemas fonológico, morfológico y sintáctico.<sup>322</sup>

En el derecho es usual acudir a la formulación de clasificaciones por tipos y tratándose de los municipios existen varias, en nuestro caso, utilizaremos el término tipología para analizar los municipios del estado de Durango con base en el promedio de los ingresos tributarios identificados como “propios” de los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, los cuales servirán de base para la ubicación de cada uno de los ámbitos de gobierno municipal, en el lugar que les corresponda de acuerdo a la cuantía recabada y con ello elaborar una clasificación por niveles, es decir, presentar una tipificación de los municipios del estado de Durango.

### 2.3. Tributo

En la antigüedad el concepto tributo hacía referencia a la retribución que el soberano recibía por dar protección a la población; un tributo era un pago, ya fuera en dinero o en especie, que el vasallo le debía al señor a cambio de la seguridad que éste le proveía. Así, los conquistadores imponían un tributo a los pueblos conquistados. El “*tributum*” exigido desde los primeros tiempos por los romanos iba, a menudo, seguido por la concesión de cierto grado de autonomía, tal como ocurría entre los judíos en

318 *Diccionario de la Real Academia Española*, “Tipología”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/drae/?val=log%C3%A1-Da>, consultado el día 22 de enero de 2015.

319 *Diccionario del Español usual en México*, Ed. Colegio de México, 2<sup>a</sup>. Edición, México, 2009, p. 1115.

320 *Diccionario de la Real Academia Española*, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=tipologia>, consultado el día 22 de enero de 2015.

321 *Idem*.

322 *Idem*.

los tiempos de Cristo. El tributo de la antigüedad sólo tenía por objeto lograr protección.

Etimológicamente la palabra tributo deviene del latín “*tributum*”; lo que se tributa; carga u obligación que se impone a alguien por el disfrute de algo en tributo de amistad. El tributo es uno de los recursos económicos que el Estado percibe para el desarrollo de sus actividades.<sup>323</sup> Carrasco Iriarte define dicha voz como: “La imposición unilateral y coactiva, basada siempre en actos regla, es decir, en las leyes generales, impersonales y permanentes. Se utiliza como sinónimo de contribución, definida como la prestación en dinero o especie que establece la ley de manera general y obligatoria a cargo de las personas físicas o morales para cubrir el gasto público”,<sup>324</sup> también se puede definir como la cantidad de dinero que debe pagar un ciudadano al Estado para que éste haga frente a sus compromisos sociales y a la prestación de los servicios públicos que éstos demandan; prestación pecuniaria que el Estado exige a los sujetos adscritos a su jurisdicción.<sup>325</sup>

*El Diccionario de la Real Academia Española*, señala que dicha voz proviene del latín “*tributum*”, el cual hace referencia a la entrega por parte del súbdito al Estado para la carga y atención pública consistente en cierta cantidad de dinero o en especie. También agrega que: “es una obligación dineraria establecida por la ley, cuyo importe se destina al sostenimiento de las cargas públicas”.<sup>326</sup>

Giuliani Fonrouge establece al respecto que dicho concepto es: “[...] concebido genéricamente como una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público [...]”.<sup>327</sup>

Por su parte Héctor Villegas señala que: “[...] se entiende por tributo toda prestación patrimonial obligatoria (habitualmente pecuniaria) establecidas por la ley, a cargo de las personas físicas y jurídicas que se encuentran en los supuestos de hecho que la propia ley determine, y que está dirigido a dar satisfacción a los fines que al Estado y a los restantes entes públicos le estén encomendados”.<sup>328</sup>

José María Martín establece que los tributos son definibles como: “detracciones de parte de la riqueza de los particulares exigidas por el Estado

323 Zamudio Urbano, Rigoberto, *Sistema Tributario en México*, Ed., Porrúa, México, 2009, p. 4.

324 Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, p. 900.

325 *Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española*, *op. cit.*, p. 962.

326 *Diccionario de la Real Academia Española*, “Tributo”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=tributo>, consultado el día 14 de febrero de 2015.

327 Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho financiero*, Ed., Depalma, Buenos Aires, 1989, p. 309.

328 Villegas, Héctor B., *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Ed., Depalma, Buenos Aires, 2001, p. 67, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/30416097/Villegas-Hector-Curso-de-Finanzas-Derecho-Financiero-y-Tributario>.

(aspecto económico), mediante leyes dictadas en ejercicio de su poder tributario (aspecto jurídico), con la finalidad de promover el bienestar general” (aspecto político).<sup>329</sup>

## 2.4. Cuenta pública

Iniciaremos definiendo las palabras que componen el término “cuenta pública”; en lo que respecta a la voz “cuenta”, dicho concepto, proviene del vocablo latino computare. Y se refiere a los cálculos aritméticos u operaciones matemáticas como las de sumar, restar, multiplicar o dividir, sirven para realizar el recuento de lo que se tiene o se debe, es un elemento básico en materia contable, el cual clasifica a las cuentas en créditos y débitos con el fin de registrar los ingresos y egresos patrimoniales de una persona física o moral. *El Diccionario de la Lengua Española*, define dicho concepto, como la acción y efecto de contar; también hace referencia al cálculo u operación matemática;<sup>330</sup> por su parte, Carrasco Iriarte,<sup>331</sup> lo define como el registro formal de un tipo particular de transacción, expresado en dinero u otra unidad de medida, y que se lleva en libro mayor; dicha definición está redactada en términos generales; el *Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española*,<sup>332</sup> coincide con lo expresado por el *Diccionario de la Lengua Española*.

En cuanto a la palabra “público (a)” el *Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española*, puntualiza que dicho término proviene del latín “*publicus*” y se refiere a todo aquello notorio, manifiesto, o sabido por todos; perteneciente a todo el pueblo; potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado. Podemos comentar al respecto que público es todo aquello que está a disposición de la población en general, es decir, cualquier individuo puede tener acceso a él.<sup>333</sup>

La cuenta contable es la representación gráfica valorada en unidades monetarias de cada uno de los elementos que integran el patrimonio de una organización (bienes, derechos y obligaciones) y las operaciones que realiza (ingresos y egresos), así como el resultado (superávit o déficit) en un período de tiempo establecido, generalmente de un año. Por lo tanto, podemos decir que hay tantas cuentas como elementos patrimoniales que tenga la empresa y, en consecuencia, el conjunto de cuentas de una empresa supone una representación completa del patrimonio y del resultado (beneficios o pérdidas) de la empresa.

329 Descalzo, José María Martín, *Fundamentos de las finanzas públicas y del derecho tributario Argentino*, Ed., Buenos Aires, 1980, p. 348.

330 Diccionario de la Real Academia Española, “Cuenta”, disponible en: <http://dle.rae.es/?i=d=BaAYElz|BaBHQBF>, consultado el día 14 de febrero de 2015.

331 Carrasco Iriarte, Hugo, *ob. cit.*, p. 314.

332 *Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española*, Ed., Océano, Barcelona, 2010, p. 284.

333 *Ibidem*, p. 804.

En lo que respecta al término “cuenta pública”, éste se define como el documento contable que plasma las diversas actividades financieras que realizan los órganos de gobierno, es decir, ahí registran los ingresos y egresos que realizan durante un periodo fiscal, que es de un año, del primero de enero al 31 de diciembre; en el artículo 2, fracción III de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León encontramos la siguiente definición: “El conjunto de documentos que contienen los estados contables, financieros, patrimoniales, presupuestales, programáticos y de otro orden del Estado, Municipios y sus entidades, así como la información estadística pertinente”.<sup>334</sup>

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) hace referencia a la voz cuenta pública como: “Es el documento técnico basado en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que elabora el Poder Ejecutivo Federal y entrega a la Cámara de Diputados, cuyo contenido es la información del ejercicio fiscal de los tres Poderes de la Unión y de los órganos constitucionalmente autónomos. Presenta la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos”.<sup>335</sup>

El artículo 1 párrafo segundo de la Ley General de Contabilidad Gubernamental señala que es obligatorio registrar toda actividad económica que realicen los diversos órganos de gobierno, así como sus dependencias ya sea centralizadas o descentralizadas. “El registro de estas actividades es obligatorio para los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal, los ayuntamientos de los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales”.<sup>336</sup>

El capítulo IV, artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Durango, señala que: “Cada entidad llevará su propia contabilidad lo cual incluirá las cuentas para registrar los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto”.<sup>337</sup> En lo que respecta a los municipios, dicha Ley establece que éstos deberán observar los mismos lineamientos que la entidad federativa de la que forman parte.

De acuerdo a lo anterior, es obligación de todos los ámbitos de gobierno llevar un registro contable, el cual, deberán remitir al Congreso de

334 Gobierno de Nuevo León “Cuenta Pública”, disponible en: [http://www.nl.gob.mx/?P=cuentapublica\\_cds](http://www.nl.gob.mx/?P=cuentapublica_cds), consultado el día 22 de junio de 2015.

335 Auditoría Superior de la Federación: [http://www.asf.gob.mx/Section/84\\_Preguntas\\_Frecuentes](http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes), consultada el día 20 de junio de 2015.

336 *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBib>, consultada el día 22 de febrero de 2015.

337 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Durango, disponible: <http://congresodurango.gob.mx/Leyes/38.PDF>, consultada el día 28 de febrero de 2015.

la Unión en el caso de las dependencias federales y a los Congresos locales lo relacionado con las entidades federativas y sus respectivos municipios; en lo que concierne al Distrito Federal y las delegaciones, éstas deberán remitirlo a la Asamblea del Distrito Federal, para el análisis de aplicación de los recursos y en su caso para su aprobación.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental, en el artículo 4, fracción IX define el concepto de cuenta pública en los siguientes términos: “Cuenta Pública es el documento a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>338</sup> así como el informe que en términos del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rinde el Distrito Federal y los informes correlativos que, conforme a las constituciones locales, rinden los estados y los municipios”.<sup>339</sup> Respecto a las cuentas contables, dicha legislación establece que estas son: “las cuentas necesarias para el registro contable de las operaciones presupuestarias y contables, clasificadas en activo, pasivo y hacienda pública o patrimonio, y de resultados de los entes públicos”.<sup>340</sup>

La comprensión de dicho término es importante, toda vez, que es ahí, donde los gobiernos, una vez concluido el periodo fiscal correspondiente plasman el resultado de las actividades económicas realizadas, siendo la cuenta pública el documento idóneo para la elaboración de la tipología de corte fiscal que estamos proponiendo en este trabajo de investigación, porque contiene los resultados reales de la gestión gubernamental.

### **3. Cuentas públicas de los municipios mexicanos. Asimetrías regionales**

#### **3.1. Cuentas públicas de los Municipios del estado de Durango Ejercicios Fiscales 2011, 2012 y 2013**

Como ya lo habíamos señalado en párrafos anteriores, la cuenta pública es el documento contable que contiene el registro de todas las actividades económicas que realizan los tres niveles de gobierno, así como de los organismos descentralizados y paraestatales. La información contenida será de utilidad ya que de ahí obtendremos los testimonios para elaborar la tipificación y determinar el lugar que ocupara cada uno de los municipios del estado de Durango en cada nivel.

338 Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

339 Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>, consultada el día 28 de febrero de 2015.

340 *Ídem*.

A continuación se presenta una serie de tablas (1-39) que contienen el concentrado de los recursos económicos de que dispusieron los municipios del estado de Durango durante los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013, que incluye la totalidad de los recursos financieros que recibieron, es decir, abarca los ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras por obras públicas), así como las transferencias del gobierno federal (participaciones, aportaciones, ingresos extraordinarios y en su caso, si hubiera, ingresos financieros). Esto se realiza con la finalidad de obtener la información necesaria para la elaboración de la tipificación tributaria municipal propuesta en el Capítulo Primero. También se consideraron los rubros correspondientes a los egresos (servicios personales, generales; materiales y suministros; transferencias; bienes muebles e intangibles; obra pública y amortización e intereses de deuda pública), esto se realizó con la finalidad de determinar en qué gasta el gobierno municipal los recursos que recibe y que tanto se ven beneficiados los habitantes de su jurisdicción territorial.

En tablas adicionales se agregan otros indicadores tales como la población y la extensión territorial, esto, con la intención de realizar una relación entre el promedio de ingresos con el número de habitantes y otra con la extensión territorial, ya que, estos son generadores de recursos económicos para las comunidades.

**Tabla número 1**  
**Municipio de Canatlán**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	7,695,692	9,276,085	8,933,569	8,635,115	10
Impuestos	2,564,572	2,876,196	3,503,879	2,981,549	35
Derechos	4,532,905	5,823,999	4,630,031	4,995,645	57
Productos	0	0	36	12	1
Aprovechamientos	598,215	575,890	799,623	657,909	7
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	82,058,770	65,613,974	79,999,881	75,890,875	90
Participaciones y aportaciones	31,432,015	32,861,488	35,152,230	22,671,239	30
Ingresos extraordinarios	50,626,755	32,752,486	44,847,651	42,742,297	70
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>89,754,462</b>	<b>74,890,059</b>	<b>88,933,450</b>	<b>84,525,990</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	25,797,119	23,673,761	27,918,668	25,796,516	30
Servicios generales	12,075,207	13,806,958	10,600,262	12,160,809	14
Materiales y suministros	2,938,106	3,642,402	4,581,575	3,720,694	4
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	11,339,710	16,767,648	14,954,890	14,354,082	17
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	261,576	192,322	82,352	178,750	1
Obra pública	32,190,761	16,292,042	18,608,127	22,363,643	26
Amortización e intereses de deuda pública	5,343,283	7,634,661	6,177,079	6,385,007	8
<b>Total de Egresos</b>	<b>89,945,762</b>	<b>82,009,794</b>	<b>82,922,953</b>	<b>84,959,513</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-191,300</b>	<b>-7,119,735</b>	<b>6,010,467</b>		

**Tabla número 2**  
**Municipio de Canelas**

	2011	2012 <sup>341</sup>	2013 <sup>342</sup>	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>763,954</b>	<b>1,325,514</b>	<b>1,009,098</b>	<b>1,032,855</b>	<b>6</b>
Impuestos	136,425	595,636	261,248	331,103	32
Derechos	625,649	719,088	717,026	687,254	67
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	1,880	10,790	30,824	14,498	1
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>21,363,367</b>	<b>14,371,258</b>	<b>16,671,279</b>	<b>17,468,634</b>	<b>94</b>
Participaciones y aportaciones	7,462,919	7,760,637	8,364,131	7,862,562	45
Ingresos extraordinarios	13,900,448	6,610,621	8,307,148	9,606,072	55
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>22,127,321</b>	<b>15,696,772</b>	<b>17,680,377</b>	<b>18,501,490</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	7,670,490	6,925,100	6,307,695	6,967,761	38
Servicios generales	1,469,848	1,690,117	1,590,432	1,583,465	9
Materiales y suministros	688,394	1,008,297	1,046,799	914,496	5
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	242,084	371,797	261,960	291,947	2
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	592,841	14,419	73,688	226,982	1
Obra pública	10,459,567	5,241,997	4,784,095	6,827,349	37
Amortización e intereses de deuda pública	1,270,754	1,549,828	1,494,672	1,438,418	7
Gastos por comprobar	0	0	77,401	25,800	1
<b>Total de Egresos</b>	<b>22,393,978</b>	<b>16,801,555</b>	<b>15,636,742</b>	<b>18,277,425</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-266,657</b>	<b>1,104,783</b>	<b>2,043,635</b>		

.....  
341 No se aprobó la cuenta pública.

342 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 3**  
**Municipio de Coneto de Comonfort**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	599,693	790,351	479,080	623,041	4
Impuestos	26,918	29,738	39,600	32,085	5
Derechos	572,775	757,600	435,782	588,719	94
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	0	3,013	3,698	20,133	1
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	15,545,158	14,455,952	16,658,791	15,553,300	96
Participaciones y aportaciones	7,664,208	8,037,291	8,644,329	8,115,276	52
Ingresos extraordinarios	7,880,950	6,418,661	8,014,462	7,438,024	48
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>16,144,851</b>	<b>15,246,303</b>	<b>17,137,871</b>	<b>16,176,341</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	5,502,720	5,958,305	6,066,776	5,842,600	35
Servicios generales	1,524,173	1,902,861	1,727,885	1,718,306	10
Materiales y suministros	1,103,673	1,305,843	1,154,834	1,188,116	7
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,558,275	1,489,089	1,581,138	1,542,834	9
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	9,013	30,914	431,170	157,032	1
Obra pública	6,782,142	4,087,605	5,902,722	5,590,823	34
Amortización e intereses de deuda pública	426,602	407,574	379,996	404,724	4
<b>Total de Egresos</b>	<b>16,906,598</b>	<b>15,182,191</b>	<b>17,244,521</b>	<b>16,444,436</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-761,747</b>	<b>64,112</b>	<b>-106,650</b>		

**Tabla número 4**  
**Municipio de Cuencamé**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	5,596,982	5,871,884	6,195,293	5,888,053	8
Impuestos	634,736	412,473	1,077,956	708,388	12
Derechos	4,485,335	5,009,197	4,869,306	4,787,946	81
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	476,911	450,214	248,031	391,718	7
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	73,479,922	66,351,043	71,826,631	70,552,532	92
Participaciones y aportaciones	32,979,032	34,518,957	36,987,134	34,828,374	49
Ingresos extraordinarios	40,500,890	31,832,086	34,839,497	35,724,157	51
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>79,076,904</b>	<b>72,222,927</b>	<b>78,021,924</b>	<b>76,366,585</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	29,440,797	27,862,942	28,088,315	28,464,018	37
Servicios generales	12,374,801	11,620,541	13,384,397	12,459,913	16
Materiales y suministros	6,038,033	7,225,131	13,384,397	8,882,520	12
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	8,427,321	7,329,386	7,173,596	7,643,434	10
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	246,019	233,029	396,409	291,819	1
Obra pública	15,088,929	19,724,599	16,959,479	17,258,669	22
Amortización e intereses de deuda pública	3,407,751	4,992,551	3,305,768	1,951,011	2
<b>Total de Egresos</b>	<b>75,023,651</b>	<b>78,988,179</b>	<b>76,183,319</b>	<b>76,731,716</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>4,053,253</b>	<b>-6,765,252</b>	<b>1,838,605</b>		

**Tabla número 5**  
**Municipio de Durango**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	555,972,190	749,393,746	599,539,739	634,968,558	32
Impuestos	304,237,408	512,993,445	365,048,232	394,093,028	62
Derechos	166,032,357	194,189,809	169,475,286	176,565,817	28
Productos	1,973,382	871,616	11,108,751	4,651,249	1
Aprovechamientos	83,727,167	41,338,876	53,907,470	59,657,837	9
Contribuciones de mejoras por obras públicas	1,876	0		625	0
<b>Ingresos federales:</b>	1,320,068,036	1,433,670,967	1,288,632,379	1,547,303,707	68
Participaciones y aportaciones	1,036,067,323	1,142,447,514	1,208,632,379	1,129,049,072	73
Ingresos extraordinarios	0	0	0	0	0
Ingresos financieros	284,000,713	291,223,453	80,000,000	218,408,055	27
<b>Total de Ingresos</b>	<b>1,876,040,225</b>	<b>2,183,064,713</b>	<b>1,888,172,118</b>	<b>1,982,425,685</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	590,041,262	622,314,813	646,462,165	619,606,080	34
Servicios generales	296,804,355	333,631,518	330,750,402	320,395,425	17
Materiales y suministros	85,403,652	94,828,567	88,864,329	89,698,849	5
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	289,148,282	302,107,006	288,032,035	293,095,774	16
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	57,788,937	11,952,034	58,922,630	42,887,867	2
Obra pública	327,276,864	275,694,350	197,809,145	267,076,786	15
Amortización e intereses de deuda pública	208,170,956	243,833,892	157,724,862	203,243,236	11
<b>Total de Egresos</b>	<b>1,854,634,309</b>	<b>1,884,362,178</b>	<b>1,768,565,568</b>	<b>1,835,854,018</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>21,405,916</b>	<b>298,702,535</b>	<b>119,606,550</b>		

**Tabla número 6**  
**Municipio de El Oro**

	2011	2012 <sup>343</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>4,487,643</b>	<b>7,991,872</b>	<b>3,318,350</b>	<b>5,265,955</b>	<b>25</b>
Impuestos	1,224,314	1,152,326	1,164,943	1,180,527	22
Derechos	2,369,127	2,416,748	1,906,897	2,230,924	42
Productos	0	120,000	0	40,000	1
Aprovechamientos	894,175	4,302,801	246,510	1,814,495	35
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>24,355,849</b>	<b>24,264,301</b>	<b>27,818,300</b>	<b>25,479,483</b>	<b>75</b>
Participaciones y aportaciones	13,022,504	13,628,739	14,602,219	13,751,154	54
Ingresos extraordinarios	11,333,345	10,635,562	13,216,081	11,728,329	46
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>28,843,492</b>	<b>32,256,173</b>	<b>31,136,650</b>	<b>21,130,941</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	9,169,018	9,773,343	10,171,320	9,704,560	32
Servicios generales	7,555,271	6,478,214	4,870,695	6,301,393	21
Materiales y suministros	1,763,903	2,210,990	2,385,703	2,120,198	7
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,043,914	3,917,385	3,970,118	3,643,805	12
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	895,621	218,209	77,739	397,189	1
Obra pública	7,422,513	5,609,931	7,544,742	6,859,062	23
Amortización e intereses de deuda pública	893,362	858,372	801,616	851,116	4
<b>Total de Egresos</b>	<b>30,743,602</b>	<b>29,066,444</b>	<b>29,821,933</b>	<b>29,877,326</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-1,900,110</b>	<b>3,189,729</b>	<b>1,314,717</b>		

.....  
343 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 7**  
**Municipio de Gómez Palacio**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>471,152,036</b>	<b>522,145,779</b>	<b>447,180,751</b>	<b>480,159,522</b>	<b>45</b>
Impuestos	84,735,183	81,792,984	94,136,098	86,888,088	18
Derechos	328,876,352	309,515,290	278,145,913	305,512,518	64
Productos	10,605,288	10,823,533	7,343,100	9,590,640	2
Aprovechamientos	46,935,213	120,013,972	67,555,640	78,168,275	16
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>531,615,586</b>	<b>605,102,899</b>	<b>618,058,925</b>	<b>584,925,803</b>	<b>55</b>
Participaciones y aportaciones	297,499,009	310,000,132	334,860,560	314,119,900	54
Ingresos extraordinarios	234,116,577	295,102,767	283,198,365	270,805,903	46
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>1,002,767,622</b>	<b>1,127,248,678</b>	<b>1,065,239,676</b>	<b>1,065,085,325</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	308,395,550	341,254,662	320,634,217	323,428,161	32
Servicios generales	323,453,631	310,767,999	309,546,477	314,589,369	31
Materiales y suministros	48,044,295	52,623,747	45,009,990	48,559,344	5
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	88,044,285	86,937,461	90,142,809	88,384,851	8
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	12,727,585	2,002,494	16,532,508	10,420,862	1
Obra pública	143,652,128	216,882,659	248,598,895.	203,044,560	20
Amortización e intereses de deuda pública	36,515,918	38,166,593	33,133,116	35,938,541	3
<b>Total de Egresos</b>	<b>960,833,392</b>	<b>1,048,635,615</b>	<b>1,063,598,012</b>	<b>1,024,355,673</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>41,934,230</b>	<b>78,613,063</b>	<b>1,641,664</b>		

**Tabla número 8**  
**Municipio de General Simón Bolívar**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	626,534	1,042,537	656,064	775,045	3
Impuestos	81,398	455,988	84,475	207,287	27
Derechos	494,994	496,532	511,641	501,055	65
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	50,142	90,017	59,948	66,702	8
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	26,112,408	27,167,647	29,131,629	27,470,561	97
Participaciones y aportaciones	11,970,314	12,670,118	13,650,268	12,763,566	47
Ingresos extraordinarios	14,142,094	14,497,529	15,481,361	14,706,994	53
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>26,738,942</b>	<b>28,210,184</b>	<b>29,787,693</b>	<b>28,245,506</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	6,698,990	7,175,944	7,991,616	7,288,850	26
Servicios generales	4,107,779	4,345,198	3,968,340	4,140,439	15
Materiales y suministros	2,324,400	2,626,070	3,240,289	2,730,253	10
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,461,905	3,931,335	3,817,582	3,736,940	13
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	438,761	835,313	12,217	428,763	1
Obra pública	7,958,524	7,309,135	10,285,923	8,517,860	30
Amortización e intereses de deuda pública	954,908	1,754,739	1,055,783	1,255,143	5
<b>Total de Egresos</b>	<b>25,945,267</b>	<b>27,977,734</b>	<b>30,371,750</b>	<b>28,098,250</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>793,675</b>	<b>232,450</b>	<b>-584,057</b>		

**Tabla número 9**  
**Municipio de Guadalupe Victoria**

	2011	2012 <sup>344</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	9,368,093	9,355,315	10,660,496	9,794,634	12
Impuestos	2,754,299	3,180,849	3,762,749	3,232,632	33
Derechos	5,074,742	5,080,589	5,080,679	5,078,670	52
Productos	263,770	4,631	231,859	166,753	2
Aprovechamientos	1,275,282	1,086,696	1,585,009	1,315,662	13
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	2,550	200	919	0
<b>Ingresos federales:</b>	72,748,442	72,425,952	78,357,989	74,510,794	88
Participaciones y aportaciones	33,098,700	34,596,645	73,377,989	47,024,444	63
Ingresos extraordinarios	39,649,742	37,829,307	0	25,826,349	37
Ingresos financieros	0	0	4,980,000	1,660,000	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>82,116,535</b>	<b>81,781,267</b>	<b>89,018,485</b>	<b>84,305,429</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	32,417,477	32,588,187	31,992,043	32,332,569	39
Servicios generales	12,456,979	14,562,669	13,013,067	13,344,238	16
Materiales y suministros	3,726,438	4,577,848	5,849,631	4,717,972	6
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	6,133,633	6,974,783	7,431,985	6,846,800	8
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	970,733	81,546	4,391,455	1,814,578	2
Obra pública	22,645,334	12,765,047	16,984,452	17,464,944	21
Amortización e intereses de deuda pública	4,883,434	6,346,795	5,557,804	5,596,011	8
<b>Total de Egresos</b>	<b>83,234,028</b>	<b>77,896,875</b>	<b>85,220,437</b>	<b>82,117,113</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-1,117,493</b>	<b>3,884,392</b>	<b>3,798,048</b>		

.....  
344 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 10**  
**Municipio de Guanaceví**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>3,302,891</b>	<b>4,242,005</b>	<b>2,007,156</b>	<b>3,184,017</b>	<b>10</b>
Impuestos	386,233	558,225	536,771	493,743	16
Derechos	2,615,856	3,418,049	1,222,692	2,418,865	74
Productos	9,000	0	43,000	17,333	1
Aprovechamientos	291,802	257,731	204,693	251,408	9
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>37,343,144</b>	<b>25,166,714</b>	<b>26,876,378</b>	<b>29,795,412</b>	<b>90</b>
Participaciones y aportaciones	12,439,387	12,650,131	13,440,320	12,843,279	43
Ingresos extraordinarios	24,903,757	12,516,583	13,436,058	16,952,132	57
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>40,646,035</b>	<b>29,408,719</b>	<b>28,883,534</b>	<b>32,979,429</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	10,888,659	11,554,467	10,279,565	10,907,563	32
Servicios generales	5,668,741	4,423,280	5,852,292	5,314,771	15
Materiales y suministros	2,564,065	2,939,362	3,654,641	3,052,689	9
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,374,030	1,683,611	2,019,907	1,692,516	5
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,643,276	812,229	122,900	859,468	2
Obra pública	16,662,800	7,059,256	7,006,036	10,242,697	30
Amortización e intereses de deuda pública	1,677,351	3,354,701	2,012,821	2,348,291	7
<b>Total de Egresos</b>	<b>40,478,922</b>	<b>31,826,976</b>	<b>30,948,162</b>	<b>34,418,020</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>167,113</b>	<b>-2,418,257</b>	<b>-2,064,628</b>		

**Tabla número 11**  
**Municipio de Hidalgo**

	2011 <sup>345</sup>	2012 <sup>346</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	1,360,913	818,965	1,727,862	1,302,580	9
Impuestos	360,745	305,045	947,216	537,668	41
Derechos	498,068	464,947	739,023	567,346	44
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	502,100	48,973	41,623	197,565	15
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	13,677,851	12,692,322	13,537,450	13,302,541	91
Participaciones y aportaciones	7,633,115	7,957,793	8,085,088	7,891,998	59
Ingresos extraordinarios	6,044,736	4,734,529	5,452,362	5,410,542	41
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	15,038,764	13,511,287	15,265,312	14,605,121	100
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	4,491,695	4,427,154	4,813,987	4,577,612	31
Servicios generales	2,326,274	1,705,393	2,892,486	2,308,052	16
Materiales y suministros	1,904,367	1,831,174	2,112,499	1,949,346	13
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,706,158	1,220,189	2,559,353	1,828,566	12
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	11,649	276,837	148,830	145,772	1
Obra pública	3,756,530	1,761,433	3,665,444	3,061,135	22
Amortización e intereses de deuda pública	714,820	972,627	681,215	789,554	5
<b>Total de Egresos</b>	14,911,493	12,194,820	16,873,814	14,660,042	100
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	127,271	1,316,467	-1,608,502		

.....  
345 No se aprobó la cuenta pública.

346 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 12**  
**Municipio de Indé**

	2011	2012 <sup>347</sup>	2013 <sup>348</sup>	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	993,644	1,073,380	1,046,398	1,037,807	6
Impuestos	173,800	204,119	551,393	309,770	30
Derechos	738,265	661,040	431,057	610,120	60
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	81,579	208,221	63,948	117,916	10
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	14,753,575	13,834,449	18,909,686	15,832,570	94
Participaciones y aportaciones	8,193,293	8,643,380	9'291,920	8,709,531	55
Ingresos extraordinarios	6,560,282	5,191,069	9'617,766	7,123,039	45
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	15,747,219	14,907,829	19,956,084	16,870,377	100
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	5,708,648	6,249,982	6,071,854	6,010,161	35
Servicios generales	3,269,718	2,927,646	3,703,236	3,300,200	19
Materiales y suministros	1,585,429	1,705,994	1,763,675	1,685,032	10
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,060,231	1,627,119	1,568,100	1,418,483	8
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	230,476	0	24,579	85,017	1
Obra pública	4,086,668	3,231,615	6,560,760	4,626,347	27
Amortización e intereses de deuda pública	0	0	44,760	14,920	0
<b>Total de Egresos</b>	15,941,170	15,742,356	19,736,981	17,140,169	100
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	-193,951	-834,527	219,103		

.....  
347 No se aprobó la cuenta pública.

348 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 13**  
**Municipio de Lerdo**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	52,619,927	53,928,132	185,362,253	97,303,437	25
Impuestos	22,545,489	26,398,597	30,715,241	26,553,109	27
Derechos	24,074,346	18,431,787	129,292,416	57,266,183	59
Productos	0	0	15,545,017	5,181,672	5
Aprovechamientos	6,000,092	9,097,748	9,735,077	8,277,639	9
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	74,502	24,834	0
<b>Ingresos federales:</b>	271,610,363	296,488,680	289,859,168	285,986,070	75
Participaciones y aportaciones	125,357,894	132,953,282	289,859,168	86,103,725	30
Ingresos extraordinarios	146,252,469	163,535,398	0	103,262,622	70
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>324,230,290</b>	<b>350,416,812</b>	<b>475'221,421</b>	<b>383,289,507</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	151,794,999	162,808,704	151,454,108	155,352,603	43
Servicios generales	39,640,874	54,951,473	35,085,571	43,225,972	12
Materiales y suministros	11,487,732	13,020,767	8,450,024	10,986,174	4
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	32,681,005	41,452,785	150,579,713	74,904,501	20
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	5,632,311	14,981,717	6,316,574	8,976,867	2
Obra pública	61,297,880	62,890,890	55,441,235	59,876,668	16
Amortización e intereses de deuda pública	8,083,398	10,286,677	7,648,754	8,672,943	3
<b>Total de Egresos</b>	<b>310,618,199</b>	<b>360,393,013</b>	<b>424,975,979</b>	<b>365,329,063</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>13,612,091</b>	<b>9,976,201</b>	<b>50,245,442</b>		

**Tabla número 14**  
**Municipio de Mapimí**

	2011	2012	2013 <sup>349</sup>	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	2,356,806	2,128,302	3,587,652	2,690,920	5
Impuestos	1,210,868	1,439,727	1,359,418	1,336,671	50
Derechos	938,602	605,568	2,045,660	1,196,610	44
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	207,336	83,007	182,574	157,639	6
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0		0
<b>Ingresos federales:</b>	51,661,516	48,250,268	52,566,160	50,825,981	95
Participaciones y aportaciones	24,059,372	25,480,139	27,456,561	25,665,357	50
Ingresos extraordinarios	27,602,144	22,770,129	25,109,599	25,160,624	50
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>54,018,322</b>	<b>50,378,570</b>	<b>56,153,812</b>	<b>53,516,901</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	21,745,060	20,998,089	19,883,042	20,875,397	39
Servicios generales	8,362,573	11,805,800	7,072,473	9,080,282	17
Materiales y suministros	1,748,653	2,128,213	2,077,918	1,984,928	4
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	7,054,485	7,596,227	6,767,111	7,139,274	13
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	131,591	116,000	566,495	271,362	0
Obra pública	13,523,962	6,632,912	13,596,971	11,251,281	21
Amortización e intereses de deuda pública	3,228,557	4,291,803	3,065,320	3,528,560	6
<b>Total de Egresos</b>	<b>55,784,881</b>	<b>53,569,044</b>	<b>53,029,330</b>	<b>54,127,751</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-1,766,559</b>	<b>-3,190,474</b>	<b>3,124,482</b>		

.....  
349 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 15**  
**Municipio de Mezquitlan**

	2011 <sup>350</sup>	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	1,415,802	1,299,498	1,379,164	1,364,821	1
Impuestos	210,228	178,548	221,085	203,287	15
Derechos	1,141,333	1,095,141	1,101,912	1,112,795	81
Productos	0	14,500	16,000	10,166	1
Aprovechamientos	64,241	11,309	40,167	38,572	3
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	78,737,347	113,443,730	126,552,296	106,244,457	99
Participaciones y aportaciones	30,057,722	32,052,486	34,722,493	32,277,567	30
Ingresos extraordinarios	48,679,625	81,391,244	91,829,803	73,966,890	70
Ingresos financieros	0	0		0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>80,153,149</b>	<b>114,743,228</b>	<b>127,931,460</b>	<b>107,609,279</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	23,722,872	24,715,870	23,710,863	24,049,868	23
Servicios generales	6,177,011	7,559,273	8,825,951	7,520,745	7
Materiales y suministros	3,206,055	3,656,094	4,307,418	3,723,189	3
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	12,259,730	12,533,289	12,678,491	12,490,503	12
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,085,307	180,000	61,435	442,247	1
Obra pública	36,118,069	60,003,595	61,899,688	52,673,784	49
Amortización e intereses de deuda pública	4,240,662	6,356,343	4,829,242	5,142,082	5
<b>Total de Egresos</b>	<b>86,809,706</b>	<b>115,004,464</b>	<b>116,313,088</b>	<b>106,042,419</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-6,656,557</b>	<b>-261,236</b>	<b>11,618,373</b>		

.....  
350 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 16**  
**Municipio de Nazas**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>3,119,107</b>	<b>1,988,452</b>	<b>1,716,600</b>	<b>2,274,719</b>	<b>8</b>
Impuestos	240,476	243,348	271,143	251,655	12
Derechos	2,563,079	1,423,723	1,299,644	1,762,148	76
Productos	1,001	170,000	38,500	69,833	3
Aprovechamientos	314,551	151,381	107,313	191,081	9
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>28,532,089</b>	<b>26,337,319</b>	<b>27,991,184</b>	<b>27,620,197</b>	<b>92</b>
Participaciones y aportaciones	13,781,731	14,388,424	15,357,809	15,509,321	56
Ingresos extraordinarios	14,750,358	11,948,895	12,633,375	13,110,876	44
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>31,651,196</b>	<b>28,325,771</b>	<b>29,707,784</b>	<b>29,894,917</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	11,431,612	11,479,276	14,272,994	12,394,627	42
Servicios generales	4,632,534	4,001,643	3,642,678	4,092,285	14
Materiales y suministros	2,260,000	2,427,227	1,928,102	2,205,109	7
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,026,237	2,991,577	2,927,053	2,981,622	10
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	457,625	273,531	0	243,718	1
Obra pública	8,325,125	4,532,564	6,732,083	6,529,924	22
Amortización e intereses de deuda pública	1,518,061	1,578,203	990,541	1,362,268	4
<b>Total de Egresos</b>	<b>31,651,196</b>	<b>27,284,021</b>	<b>30,493,451</b>	<b>29,809,556</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>0.00</b>	<b>1,041,750</b>	<b>785,667</b>		

**Tabla número 17**  
**Municipio de Nombre de Dios**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>4,469,364</b>	<b>4,867,545</b>	<b>5,433,474</b>	<b>4,923,461</b>	<b>10</b>
Impuestos	973,519	1,084,202	1,298,130	1,118,617	23
Derechos	3,088,194	3,185,910	3,736,910	3,337,004	68
Productos	12,425	190,872	15,778	73,025	2
Aprovechamientos	393,776	393,561	382,596	389,977	8
Contribuciones de mejoras por obras públicas	1,450	13,000	60	4,836	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>47,787,050</b>	<b>37,852,186</b>	<b>41,470,499</b>	<b>42,400,245</b>	<b>90</b>
Participaciones y aportaciones	18,951,270	19,847,374	21,278,729	20,025,791	47
Ingresos extraordinarios	28,835,780	18,004,812	20,191,770	22,344,120	53
Ingresos financieros	0	0		0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>52,256,414</b>	<b>42,719,731</b>	<b>46,903,973</b>	<b>47,292,372</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	17,221,569	17,908,662	19,468,900	18,199,710	39
Servicios generales	7,920,586	8,023,482	6,443,566	7,462,544	16
Materiales y suministros	2,784,023	3,057,772	3,246,473	3,029,422	6
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,692,076	3,333,623	3,918,392	3,648,030	8
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	42,447	174,817	0	72,421	0
Amortización e intereses de deuda pública	18,569,175	7,350,081	9,226,715	11,715,323	25
	2,214,553	3,529,374	2,394,269	2,712,732	6
<b>Total de Egresos</b>	<b>52,444,429</b>	<b>43,377,811</b>	<b>44,698,315</b>	<b>46,840,185</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-188,015</b>	<b>-658,080</b>	<b>2,205,658</b>		

**Tabla número 18**  
**Municipio de Nuevo Ideal**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	6,997,948	7,134,816	6,692,782	6,941,848	11
Impuestos	1,571,617	1,608,070	1,987,082	1,722,256	25
Derechos	3,784,126	4,356,039	3,845,528	3,995,231	57
Productos	0	71,000	0	23,666	0
Aprovechamientos	1,542,205	1,099,707	860,172	1,167,361	18
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	62,010,510	51,829,177	55,979,546	56,606,411	89
Participaciones y aportaciones	25,979,959	27,290,769	29,288,303	27,519,677	49
Ingresos extraordinarios	36,030,551	24,538,408	26,691,243	29,086,734	51
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>69,008,458</b>	<b>58,963,993</b>	<b>62,672,328</b>	<b>63,548,259</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	22,791,897	22,380,240	27,972,492	24,381,543	37
Servicios generales	7,664,304	8,899,001	7,311,445	7,958,250	12
Materiales y suministros	1,832,541	2,103,940	2,987,797	2,308,092	4
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	8,949,466	9,233,834	9,960,233	9,381,177	14
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	629,708	1,045,810	68,009	581,175	1
Obra pública	27,940,556	8,811,840	11,944,055	16,232,150	25
Amortización e intereses de deuda pública	3,859,215	5,383,471	3,702,580	4,315,088	7
<b>Total de Egresos</b>	<b>73,667,687</b>	<b>57,858,136</b>	<b>63,946,611</b>	<b>65,157,478</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-4,659,229</b>	<b>1,105,857</b>	<b>-1,274,283</b>		

**Tabla número 19**  
**Municipio de Ocampo**

	2011	2012 <sup>11</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	2,696,477	2,809,255	3,041,616	2,849,116	10
Impuestos	378,625	434,872	454,697	422,731	15
Derechos	1,801,411	1,818,953	1,223,366.	1,614,576	57
Productos	33,500	280,000	1,096,500	470,000	16
Aprovechamientos	482,941	275,430	267,053	341,808	12
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0		0	0
<b>Ingresos federales:</b>	27,673,483	25,509,137	23,602,230	25,594,950	90
Participaciones y aportaciones	11,709,750	12,158,733	12,978,867	12,282,450	48
Ingresos extraordinarios	15,963,733	13,350,404	10,623,363	13,312,500	52
Ingresos financieros	0	0	0		0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>30,369,960</b>	<b>28,318,392</b>	<b>26,643,846</b>	<b>28,444,066</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	7,454,178	8,261,109	8,769,667	8,161,651	28
Servicios generales	5,112,370	5,233,655	4,749,866	5,031,963	18
Materiales y suministros	1,364,768	1,419,282	1,808,124	1,530,724	6
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	2,582,740	3,064,930	3,807,818	3,151,829	11
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,568,733	707,429	688,930	988,364	4
Obra pública	8,199,481	8,679,922	6,630,083	6,746,495	25
Amortización e intereses de deuda pública	1,746,261	2,651,241	1,849,535	2,082,345	8
<b>Total de Egresos</b>	<b>28,028,531</b>	<b>30,017,568</b>	<b>28,304,023</b>	<b>28,783,374</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>2,341,429</b>	<b>-1,699,176</b>	<b>-1,660,177</b>		

.....  
351 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 20**  
**Municipio de Otáez**

	2011	2012 <sup>12</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	217,631	492,426	903,828	537,961	4
Impuestos	0	4,089	1,306	1,798	1
Derechos	91,681	455,077	692,744	413,167	76
Productos	100,000	0	0	33,333	6
Aprovechamientos	25,950	33,260	209,778	89,662	17
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	24,756,268	19,080,544	20,193,919	21,343,577	96
Participaciones y aportaciones	7,801,394	8,296,458	8,968,333	8,355,395	39
Ingresos extraordinarios	16,954,874	10,784,086	11,225,586	12,988,182	61
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>24,973,899</b>	<b>19,572,970</b>	<b>21,097,747</b>	<b>21,881,538</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	5,211,599	6,236,467	6,072,152	5,840,072	26
Servicios generales	2,318,846	3,151,295	2,258,133	2,576,091	11
Materiales y suministros	862,065	1,249,996	1,156,729	1,089,596	5
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,337,805	1,754,038	1,833,165	1,641,669	7
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	882,590	88,232	753,536	574,786	3
Obra pública	10,628,055	9,268,514	7,73,530.	9,023,366	39
Amortización e intereses de deuda pública	1,529,610	2,802,345	1,597,875	2,076,610	9
<b>Total de Egresos</b>	<b>22,770,570</b>	<b>24,550,887</b>	<b>20,845,120</b>	<b>22,722,192</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>2,203,329</b>	<b>-4,977,917</b>	<b>252,627</b>		

**Tabla número 21**  
**Municipio de Pánuco de Coronado**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>3,424,575</b>	<b>3,783,034</b>	<b>3,646,721</b>	<b>3,618,110</b>	<b>10</b>
Impuestos	1,001,948	1,458,827	1,155,504	1,205,426	33
Derechos	1,984,136	2,140,290	2,172,720	2,099,048	58
Productos	146,500	50,000	232,470	142,990	4
Aprovechamientos	288,620	133,917	86,027	169,521	5
Contribuciones de mejoras por obras públicas	3,371	0	0	1,123	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>31,872,784</b>	<b>30,030,047</b>	<b>31,148,023</b>	<b>31,016,951</b>	<b>90</b>
Participaciones y aportaciones	14,016,622	14,452,067	15,359,867	14,609,518	47
Ingresos extraordinarios	17,856,162	15,577,980	15,788,156	16,407,432	53
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>35,297,359</b>	<b>33,813,081</b>	<b>34,794,744</b>	<b>34,635,061</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	11,126,640	11,810,255	11,547,954	11,494,949	33
Servicios generales	4,187,397	4,581,992	4,673,150	4,480,846	13
Materiales y suministros	1,613,268	1,838,658	2,096,406	1,849,444	5
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	4,645,538	4,788,996	4,047,463	4,493,999	13
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,218,523	360,875	27,810	535,736	1
Obra pública	10,736,071	7,770,789	10,320,955	9,609,271	27
Amortización e intereses de deuda pública	2,367,591	3,285,537	2,423,536	2,692,221	8
<b>Total de Egresos</b>	<b>35,895,028</b>	<b>34,437,102</b>	<b>35,137,274</b>	<b>35,156,468</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-597,669</b>	<b>-624,021</b>	<b>342,530</b>		

**Tabla número 22**  
**Municipio de Peñón Blanco**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>3,770,086</b>	<b>3,517,077</b>	<b>2,813,634</b>	<b>3,336,932</b>	<b>10</b>
Impuestos	749,437	832,134	868,904	816,825	24
Derechos	2,482,177	2,530,267	1,779,819	2,264,087	68
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	538,472	154,678	164,911	286,020	8
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>32,074,994</b>	<b>24,420,746</b>	<b>32,095,117</b>	<b>29,530,285</b>	<b>90</b>
Participaciones y aportaciones	12,059,079	12,604,356	13,496,613	12,720,016	43
Ingresos extraordinarios	20,015,915	11,816,388	18,598,504	16,810,069	57
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>35,845,080</b>	<b>27,937,823</b>	<b>34,908,751</b>	<b>32,897,218</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	10,210,362	11,341,877	10,219,574	10,590,604	33
Servicios generales	4,563,439	4,463,686	4,111,505	4,379,543	14
Materiales y suministros	1,663,309	1,373,590	1,633,413	1,556,770	5
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,037,451	2,428,800	3,013,632	2,826,627	9
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	351,037	320,609	31,464	334,370	1
Obra pública	12,682,526	7,701,252	10,118,305	10,167,361	31
Amortización e intereses de deuda pública	2,091,992	3,217,716	2,701,962	2,670,556	7
<b>Total de Egresos</b>	<b>34,600,116</b>	<b>30,847,530</b>	<b>31,829,855</b>	<b>32,425,833</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>1,244,964</b>	<b>-2,909,707</b>	<b>3,078,876</b>		

**Tabla número 23**  
**Municipio de Poanas**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	4,951,558	5,586,670	5,378,867	5,305,698	9
Impuestos	1,704,237	1,515,999	1,862,110	1,694,115	32
Derechos	2,636,539	3,190,673	3,067,112	2,964,774	56
Productos	7,533	14,624	1,300	7,819	0
Aprovechamientos	603,249	865,374	448,345	638,989	12
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	58,200,645	50,307,595	62,240,574	56,916,271	91
Participaciones y aportaciones	25,029,191	26,150,186	27,994,033	26,391,136	46
Ingresos extraordinarios	33,171,454	24,157,409	34,246,541	30,525,134	54
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	63,152,203	55,894,265	67,619,441	62,221,969	100
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	22,219,505	25,492,049	23,671,162	23,794,238	38
Servicios generales	8,262,448	8,147,361	9,071,607	8,493,805	14
Materiales y suministros	3,462,251	4,258,232	3,318,077	3,679,520	6
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	4,491,966	4,305,155	4,471,588	4,422,903	7
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	219,118	922,740	225,702	455,853	1
Obra pública	19,502,973	10,684,618	20,547,105	16,911,565	27
Amortización e intereses de deuda pública	3,238,553	4,917,623	3,820,402	3,992,192	7
<b>Total de Egresos</b>	61,396,814	58,727,778	65,125,643	61,750,078	100
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	1,755,389	-2,833,513	2,499,798		

**Tabla número 24**  
**Municipio de Pueblo Nuevo**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	5,638,320	5,337,441	8,275,851	6,417,204	5
Impuestos	660,727	746,464	741,120	716,104	11
Derechos	4,292,202	4,024,627	7,154,553	5,157,127	80
Productos	13,593	64,611	4,190	27,465	1
Aprovechamientos	671,798	501,739	375,988	516,508	8
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	148,895,339	114,621,766	123,859,690	129,125,598	95
Participaciones y aportaciones	47,039,644	48,999,481	52,415,150	49,484,758	38
Ingresos extraordinarios	101,855,695	65,622,285	71,444,540	79,640,840	62
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	154,533,659	119,959,207	132,135,541	135,542,802	100
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	47,422,518	51,482,909	72,110,006	57,005,144	40
Servicios generales	14,015,925	13,913,840	14,371,576	14,100,447	10
Materiales y suministros	4,509,605	4,463,894	4,570,573	4,514,691	3
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	11,555,891	10,679,065	8,225,427	10,153,461	7
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	742,261	715,973	405,927	621,387	0
Obra pública	65,689,400	31,402,105	41,656,730	46,249,412	32
Amortización e intereses de deuda pública	9,088,977	14,089,423	9,463,640	10,880,680	8
<b>Total de Egresos</b>	153,024,580	126,747,209	150,803,879	143,525,223	100
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	1,509,079	-6,788,002	-18,668,338		

**Tabla número 25**  
**Municipio de Rodeo**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>1,954,849</b>	<b>3,014,346</b>	<b>2,585,418</b>	<b>2,518,204</b>	<b>8</b>
Impuestos	408,756	374,824	436,620	406,733	16
Derechos	1,158,381	1,660,164	1,750,930	1,523,158	60
Productos	18,140	181,956	0	66,698	3
Aprovechamientos	369,572	797,402	397,868	521,614	21
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>31,482,711</b>	<b>28,733,311</b>	<b>29,201,739</b>	<b>29,805,920</b>	<b>92</b>
Participaciones y aportaciones	13,412,485	14,299,047	15,467,368	14,392,966	48
Ingresos extraordinarios	18,070,226	14,434,264	13,734,371	15,412,953	52
Ingresos financieros	0	0		0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>33,437,560</b>	<b>31,747,657</b>	<b>31,787,157</b>	<b>32,324,124</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	10,871,087	11,811,280	14,753,585	12,478,650	38
Servicios generales	4,351,551	3,681,965	4,409,222	4,147,579	13
Materiales y suministros	1,931,621	1,617,479	1,835,977	1,795,025	5
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,042,237	3,963,330	3,723,713	3,576,426	11
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	334,173	688,477	17,409	346,686	1
Obra pública	9,996,332	8,337,459	6,144,625	8,159,472	25
Amortización e intereses de deuda pública	1,993,044	2,997,142	2,102,667	2,364,284	7
<b>Total de Egresos</b>	<b>32,520,046</b>	<b>33,097,132</b>	<b>32,987,198</b>	<b>32,868,125</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>917,514</b>	<b>-1,349,475</b>	<b>1,200,041</b>		

**Tabla número 26**  
**Municipio de San Bernardo**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	1,320,829	963,753	892,787	1,059,123	7
Impuestos	164,100	157,067	196,367	172,511	16
Derechos	816,576	800,956	691,247	769,593	73
Productos	250,000	0	2,000	84,000	8
Aprovechamientos	90,153	5,730	3,173	33,018	3
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	17,955,193	12,311,321	13,894,395	14,720,303	93
Participaciones y aportaciones	7,364,207	7,595,168	8,140,663	7,700,012	52
Ingresos extraordinarios	10,608,986	4,716,153	5,753,732	7,026,290	48
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>19,276,022</b>	<b>13,275,074</b>	<b>14,787,182</b>	<b>15,779,426</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	4,353,465	5,101,859	4,941,081	4,798,801	29
Servicios generales	2,968,346	2,561,132	2,523,974	2,684,484	17
Materiales y suministros	635,919	647,501	838,345	707,255	4
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,737,621	1,786,760	1,448,650	1,657,677	10
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,592,604	0	126,948	573,184	3
Obra pública	8,500,250	2,778,886	4,181,922	5,153,686	32
Amortización e intereses de deuda pública	585,077	1,170,155	702,093	819,108	5
<b>Total de Egresos</b>	<b>20,373,282</b>	<b>14,046,293</b>	<b>14,763,013</b>	<b>16,394,196</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-1,097,260</b>	<b>-771,219</b>	<b>24,169</b>		

**Tabla número 27**  
**Municipio de San Dimas**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>4,487,409</b>	<b>1,793,132</b>	<b>1,776,716</b>	<b>2,685,752</b>	<b>4</b>
Impuestos	3,370,429	436,979	214,271	1,340,559	50
Derechos	1,002,869	1,263,538	1,064,615	1,110,340	41
Productos	0	1,000	244,000	81,666	3
Aprovechamientos	114,110	91,615	253,827	153,184	6
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	
<b>Ingresos federales:</b>	<b>71,942,194</b>	<b>56,066,807</b>	<b>58,949,266</b>	<b>62,319,422</b>	<b>96</b>
Participaciones y aportaciones	21,305,445	22,001,301	23,258,489	22,188,411	36
Ingresos extraordinarios	50,636,749	34,065,506	35,690,777	40,131,010	64
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>76,429,602</b>	<b>57,859,939</b>	<b>60,725,979</b>	<b>65,005,174</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	20,779,670	20,646,642	21,555,043	20,993,785	33
Servicios generales	8,932,388	8,207,732	9,094,670	8,744,930	14
Materiales y suministros	2,590,740	2,236,454	1,830,258	2,219,150	3
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	2,421,908	3,560,575	2,679,450	2,887,311	5
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	975,338	337,056	698,446	670,280	1
Obra pública	38,361,302	16,970,439	14,204,458	23,178,733	36
Amortización e intereses de deuda pública	4,359,129	7,802,779	5,029,741	5,730,549	8
<b>Total de Egresos</b>	<b>78,420,475</b>	<b>59,761,677</b>	<b>55,092,066</b>	<b>64,424,739</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-1,990,873</b>	<b>-1,901,738</b>	<b>5,633,913</b>		

**Tabla número 28**  
**Municipio de San Juan de Guadalupe**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	695,869	640,543	823,935	720,115	3
Impuestos	151,550	162,247	169,496	161,098	22
Derechos	503,354	445,297	549,115	499,255	70
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	40,965	32,999	105,324	59,763	8
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	22,420,853	19,263,325	21,431,419	21,038,532	97
Participaciones y aportaciones	8,795,044	9,143,508	9,783,924	9,240,825	42
Ingresos extraordinarios	13,625,809	10,119,817	11,647,495	11,797,707	58
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>23,116,722</b>	<b>19,903,868</b>	<b>22,255,354</b>	<b>21,758,647</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	5,930,447	5,910,119	5,774,712	5,871,759	27
Servicios generales	2,425,163	2,504,642	2,691,228	2,540,344	12
Materiales y suministros	1,229,753	1,384,203	1,269,479	1,294,478	6
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,217,858	3,341,280	3,634,087	3,397,741	15
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	9,978	19,024	1,504,358	511,120	2
Obra pública	7,338,379	6,507,477	5,930,455	6,592,104	30
Amortización e intereses de deuda pública	1,298,389	2,133,499	1,677,822	1,703,237	8
<b>Total de Egresos</b>	<b>21,449,967</b>	<b>21,800,244</b>	<b>22,482,141</b>	<b>21,910,784</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>1,666,755</b>	<b>-1,896,376</b>	<b>-226,787</b>		

**Tabla número 29**  
**Municipio de San Juan del Río**

	2011 <sup>353</sup>	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>3,045,905</b>	<b>2,949,778</b>	<b>2,515,839</b>	<b>2,837,174</b>	<b>7</b>
Impuestos	409,555	378,547	157,592	315,231	11
Derechos	1,951,038	2,313,165	2,298,812	2,187,671	77
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	685,312	258,066	59,435	334,271	12
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>35,586,835</b>	<b>28,940,948</b>	<b>42,425,955</b>	<b>35,651,246</b>	<b>93</b>
Participaciones y aportaciones	13,081,736	13,852,612	14,907,566	13,947,305	39
Ingresos extraordinarios	22,505,099	15,088,336	27,518,389	21,703,941	61
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>38,632,740</b>	<b>31,890,726</b>	<b>44,941,794</b>	<b>38,488,420</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	10,868,266	10,815,917	10,916,841	10,867,040	29
Servicios generales	5,497,873	4,408,309	5,273,075	5,059,752	13
Materiales y suministros	2,545,982	3,142,676	3,177,801	2,955,486	8
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,317,931	1,491,443	2,193,931	1,667,768	4
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	12,476	70,013	742,042	274,844	1
Obra pública	11,497,251	11,745,341	17,984,507	13,742,366	36
Amortización e intereses de deuda pública	2,439,721	3,857,918	2,628,534	2,975,391	9
<b>Total de Egresos</b>	<b>34,293,500</b>	<b>35,531,617</b>	<b>42,916,731</b>	<b>37,580,616</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>4,339,240</b>	<b>-3,640,891</b>	<b>2,025,063</b>		

.....  
353 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 30**  
**Municipio de San Luis del Cordero**

	2011	2012 <sup>354</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	596,931	545,267	733,526	625,241	6
Impuestos	132,975	159,851	123,090	138,639	22
Derechos	320,025	266,136	368,419	318,193	51
Productos	0	11,200	136,000	49,067	8
Aprovechamientos	143,931	105,080	106,017	118,343	19
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	10,129,451	10,132,190	10,391,981	10,217,874	94
Participaciones y aportaciones	6,389,795	6,739,006	7,281,517	6,803,439	67
Ingresos extraordinarios	3,739,656	3,393,184	3,110,464	3,414,435	33
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	10,726,382	10,677,457	11,125,507	10,843,115	100
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	4,654,113	5,083,586	5,283,580	5,007,093	45
Servicios generales	2,317,051	2,135,952	1,823,395	2,092,133	19
Materiales y suministros	621,146	710,002	713,123	681,424	6
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	385,026	191,034	114,423	230,161	2
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	353,547	596,947	1,500	317,331	3
Obra pública	2,635,996	1,586,108	2,069,406	2,097,170	19
Amortización e intereses de deuda pública	588,327	732,099	549,654	623,360	6
<b>Total de Egresos</b>	11,555,206	11,035,728	10,555,081	11,048,672	100
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	-828,824	-358,271	570,426		

.....  
354 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 31**  
**Municipio de San Pedro del Gallo**

	2011	2012 <sup>355</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	619,297	490,310	672,146	593,917	6
Impuestos	208,585	173,756	228,609	203,650	34
Derechos	270,158	265,314	271,547	269,006	45
Productos	120,000	0	150,000	90,000	15
Aprovechamientos	20,554	51,240	21,990	31,261	6
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0		0	0
<b>Ingresos federales:</b>	9,664,056	9,432,755	9,778,147	9,624,986	94
Participaciones y aportaciones	6,241,311	6,602,480	7,139,790	6,661,194	70
Ingresos extraordinarios	3,422,745	2,830,275	2,638,357	2,963,792	30
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>10,283,353</b>	<b>9,923,065</b>	<b>10,450,293</b>	<b>10,218,903</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	4,384,757	4,118,809	4,615,844	4,373,137	42
Servicios generales	1,411,708	1,689,068	2,062,738	1,721,171	16
Materiales y suministros	914,370	1,142,241	1,303,387	1,119,999	11
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	626,164	609,244	667,475	634,388	6
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	209,015	342,308	89,503	213,609	2
Obra pública	2,557,596	1,643,083	1,973,488	2,058,056	19
Amortización e intereses de deuda pública	338,769	477,617	325,418	380,601	4
<b>Total de Egresos</b>	<b>10,442,379</b>	<b>10,022,370</b>	<b>11,037,853</b>	<b>10,500,867</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-159,026</b>	<b>-99,305</b>	<b>-587,560</b>		

.....  
355 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 32**  
**Municipio de Santa Clara**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	982,649	1,144,979	520,875	882,834	4
Impuestos	154,596	205,392	203,314	187,767	21
Derechos	722,836	628,655	119,217	490,236	56
Productos	73,530	199,685	70,300	114,505	13
Aprovechamientos	31,687	111,247	128,044	90,326	10
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	19,397,886	19,519,960	21,184,272	20,034,039	96
Participaciones y aportaciones	9,237,652	9,723,500	10,461,252	9,807,468	48
Ingresos extraordinarios	10,160,234	9,796,460	10,723,020	10,226,571	52
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>20,380,535</b>	<b>20,664,939</b>	<b>21,705,147</b>	<b>20,916,873</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	5,728,969	5,489,790	6,488,944	5,902,568	28
Servicios generales	3,320,073	2,507,978	3,057,850	2,961,967	14
Materiales y suministros	964,492	945,758	1,226,677	1,045,642	5
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	2,504,428	3,517,230	3,075,734	3,032,464	14
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	114,516	1,785	26,261	47,521	
Obra pública	3,801,272	6,368,410	8,617,231	6,262,304	30
Amortización e intereses de deuda pública	1,464,289	2,012,107	1,485,622	1,654,006	8
<b>Total de Egresos</b>	<b>17,898,039</b>	<b>20,843,058</b>	<b>23,978,319</b>	<b>20,906,472</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>2,482,496</b>	<b>-178,119</b>	<b>-2,272,172,</b>		

**Tabla número 33**  
**Municipio de Santiago Papasquiaro**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>18,021,438</b>	<b>22,603,367</b>	<b>20,190,926</b>	<b>20,271,910</b>	<b>18</b>
Impuestos	4,354,947	5,127,495	5,778,106	5,086,849	25
Derechos	6,721,083	7,134,633	7,669,227	7,174,981	35
Productos	190,970	1	0	63,657	1
Aprovechamientos	6,754,438	10,341,238	6,743,593	7,946,423	39
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>135,137,074</b>	<b>99,032,764</b>	<b>103,706,465</b>	<b>112,625,434</b>	<b>82</b>
Participaciones y aportaciones	43,004,409	45,249,093	48,640,304	45,631,269	40
Ingresos extraordinarios	92,132,665	53,783,671	55,066,161	66,994,166	60
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>153,158,512</b>	<b>121,636,131</b>	<b>123,897,391</b>	<b>132,897,344</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	45,121,096	48,265,058	50,730,641	48,038,932	35
Servicios generales	21,237,553	21,109,618	20,294,697	20,880,623	15
Materiales y suministros	4,200,460	5,029,630	4,743,314	4,657,801	3
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	7,472,948	8,971,143	8,825,287	8,423,126	6
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	4,139,110	1,379,268	873,500	2,130,626	1
Obra pública	66,004,734	31,687,814	36,022,935	44,571,828	33
Amortización e intereses de deuda pública	8,478,265	12,235,902	8,807,714	9,840,627	7
<b>Total de Egresos</b>	<b>156,654,166</b>	<b>128,678,433</b>	<b>130,298,088</b>	<b>138,543,562</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-3,495,648</b>	<b>-7,042,302</b>	<b>-6,400,697</b>		

**Tabla número 34**  
**Municipio de Súcbil**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	1,448,507	1,551,485	1,239,240	1,413,077	6
Impuestos	455,984	391,564	269,025	372,191	26
Derechos	835,079	860,181	879,170	858,143	60
Productos	13,000	0	0	4,333	1
Aprovechamientos	144,444	299,740	91,045	178,410	13
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	24,931,740	17,478,553	18,974,788	20,461,694	94
Participaciones y aportaciones	9,489,105	9,757,177	10,399,986	9,882,089	48
Ingresos extraordinarios	15,442,635	7,721,376	8,574,802	10,579,604	52
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	26,380,247	19,030,038	20,214,028	21,874,771	100
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	8,311,319	7,803,781	7,470,194	7,861,765	35
Servicios generales	2,668,060	3,227,811	3,478,861	3,124,911	15
Materiales y suministros	672,687	952,749	1,723,975	1,116,470	5
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	2,362,298	3,011,883	2,645,402	2,673,194	12
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	3,500	0	12,180	5,227	1
Obra pública	10,653,435	3,458,089	2,915,303	5,676,609	26
Amortización e intereses de deuda pública	1,521,961	2,278,299	1,656,576	1,311,625	6
<b>Total de Egresos</b>	26,193,260	20,732,612	19,902,491	22,276,121	100
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	186,987	-1,702,574	311,537		

**Tabla número 35**  
**Municipio de Tamazula**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>1,861,446</b>	<b>1,138,127</b>	<b>1,726,744</b>	<b>1,575,439</b>	<b>2</b>
Impuestos	93,594	98,827	105,112	99,177	6
Derechos	671,066	989,345	1,550,175	1,070,195	68
Productos	0	0	0	0	0
Aprovechamientos	1,077,936	49,955	71,457	399,782	25
Contribuciones de mejoras por obras públicas	18,850	0	0	6,283	1
<b>Ingresos federales:</b>	<b>124,676,148</b>	<b>76,932,871</b>	<b>81,557,686</b>	<b>94,388,901</b>	<b>98</b>
Participaciones y aportaciones	97,535,935	28,152,960	29,765,092	51,817,995	55
Ingresos extraordinarios	27,140,213	48,779,911	51,792,594	42,570,906	45
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>126,537,594</b>	<b>78,070,998</b>	<b>83,284,430</b>	<b>95,964,340</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	23,176,789	23,948,753	24,334,621	23,820,054	25
Servicios generales	6,254,980	6,275,717	9,218,301	7,249,666	7
Materiales y suministros	3,293,896	2,236,738	2,452,603	2,661,079	3
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	7,935,250	7,614,808	8,257,121	7,935,726	8
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,097,615	34,433	143,193	425,080	1
Obra pública	75,969,312	26,630,694	32,144,776	44,914,927	46
Amortización e intereses de deuda pública	8,483,069	13,364,816	8,373,535	10,073,806	10
<b>Total de Egresos</b>	<b>126,210,911</b>	<b>80,105,959</b>	<b>84,924,150</b>	<b>97,080,340</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>326,683</b>	<b>-2,034,961</b>	<b>-1,639,720</b>		

**Tabla número 36**  
**Municipio de Tepehuanes**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>3,502,633</b>	<b>4,571,309</b>	<b>5,689,924</b>	<b>4,587,955</b>	<b>12</b>
Impuestos	1,094,758	1,516,153	1,374,994	1,328,635	29
Derechos	2,322,104	2,678,552	2,519,111	2,506,589	54
Productos	0	0	1,090,600	363,533	9
Aprovechamientos	85,771	376,604	705,219	389,198	8
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>40,618,991</b>	<b>29,331,271</b>	<b>29,952,689</b>	<b>33,300,984</b>	<b>88</b>
Participaciones y aportaciones	13,770,660	13,868,149	14,135,969	13,924,926	42
Ingresos extraordinarios	26,848,331	15,463,122	15,816,720	19,376,058	58
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>44,121,624</b>	<b>33,902,580</b>	<b>35,642,613</b>	<b>37,888,939</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	10,987,739	10,729,287	11,965,709	11,227,578	29
Servicios generales	6,359,554	4,997,170	5,721,053	5,692,592	15
Materiales y suministros	1,996,751	3,015,467	2,740,321	2,584,180	7
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,113,754	4,020,833	5,399,076	4,177,888	11
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,772,093	279,275	80,445	710,604	2
Obra pública	15,185,129	10,179,824	8,356,255	11,240,403	29
Amortización e intereses de deuda pública	2,193,675	3,417,716	2,132,196	2,581,196	7
<b>Total de Egresos</b>	<b>41,608,695</b>	<b>36,639,572</b>	<b>36,395,055</b>	<b>38,214,441</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>2,512,929</b>	<b>3,736,992</b>	<b>-752,442</b>		

**Tabla número 37**  
**Municipio de Tlabualilo**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>3,308,058</b>	<b>3,388,415</b>	<b>3,428,659</b>	<b>3,375,044</b>	<b>8</b>
Impuestos	489,393	1,738,341	747,787	991,840	29
Derechos	1,955,617	1,256,292	1,859,452	1,690,484	51
Productos	0	224,300	500,000	241,433	7
Aprovechamientos	863,048	170,482	321,420	451,650	13
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>39,445,217</b>	<b>44,030,084</b>	<b>42,484,840</b>	<b>41,986,714</b>	<b>92</b>
Participaciones y aportaciones	21,486,814	22,848,805	24,259,575	22,865,065	54
Ingresos extraordinarios	17,958,403	21,181,279	18,225,265	19,121,649	46
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>42,753,275</b>	<b>47,418,499</b>	<b>45,913,499</b>	<b>45,361,758</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	12,904,620	13,976,129	15,420,934	14,100,561	31
Servicios generales	14,041,662	9,208,932	8,092,279	10,447,624	23
Materiales y suministros	2,127,177	1,820,843	2,127,692	2,025,237	4
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,819,188	5,405,512	4,938,517	4,721,072	10
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,133,105	463,411	1,136,664	911,060	2
Obra pública	9,342,473	9,694,981	17,704,562	12,247,339	27
Amortización e intereses de deuda pública	1,392,699	1,093,275	1,720,578	1,402,184	3
<b>Total de Egresos</b>	<b>44,760,924</b>	<b>41,663,083</b>	<b>51,141,226</b>	<b>45,855,078</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-2,007,649</b>	<b>5,755,416</b>	<b>5,227,727</b>		

**Tabla número 38**  
**Municipio de Topia**

	2011	2012 <sup>350</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	1,892,991	1,161,387	1,302,886	1,452,421	6
Impuestos	163,075	163,117	196,904	174,365	12
Derechos	689,176	771,477	926,785	795,813	55
Productos	15,000	96,258	45,000.	52,086	3
Aprovechamientos	1,025,740	130,535	134,197	430,157	30
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	31,813,339	20,817,744	22,074,380	24,901,821	94
Participaciones y aportaciones	10,360,646	10,889,656	11,702,128	10,984,143	44
Ingresos extraordinarios	21,452,693	9,928,088	10,372,252	13,917,677	56
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	33,706,330	21,979,131	23,377,266	26,354,242	100
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	9,961,768	10,058,556	10,221,678	10,080,667	39
Servicios generales	3,192,171	3,575,264	3,647,377	3,471,604	13
Materiales y suministros	1,251,427	1,244,384	1,457,172	1,317,661	5
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	491,620	476,780	463,137	477,179	2
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	225,842	87,429	554,866	289,379	1
Obra pública	14,954,527	7,506,108	6,566,237	9,675,624	37
Amortización e intereses de deuda pública	611,720	585,828	544,964	580,837	3
<b>Total de Egresos</b>	30,689,075	23,534,349	23,455,431	25,892,651	100
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	3,017,255	1,555,218	-78,165		

.....  
356 No se aprobó la cuenta pública.

**Tabla número 39**  
**Municipio de Vicente Guerrero**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>8,113,852</b>	<b>7,011,229</b>	<b>6,988,017</b>	<b>7,371,033</b>	<b>14</b>
Impuestos	1,995,186	1,508,786	1,381,214	1,628,395	22
Derechos	4,449,693	4,469,585	4,868,245	4,595,841	61
Productos	110	82,000	126,000	69,370	1
Aprovechamientos	1,630,684	936,478	605,632	1,057,598	14
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	14,380	6,926	7,102	1
<b>Ingresos federales:</b>	<b>46,090,038</b>	<b>41,952,402</b>	<b>51,513,600</b>	<b>46,518,680</b>	<b>86</b>
Participaciones y aportaciones	21,652,488	22,386,297	23,831,988	22,623,591	48
Ingresos extraordinarios	24,437,550	19,566,105	27,681,612	23,895,089	52
Ingresos financieros	0	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>54,203,890</b>	<b>48,963,631</b>	<b>58,501,617</b>	<b>53,889,713</b>	<b>100</b>
<b>Egresos:</b>					
Servicios personales	24,198,362	22,966,274	23,902,506	23,689,047	43
Servicios generales	8,678,095	8,632,043	9,036,071	8,782,070	16
Materiales y suministros	4,244,892	4,360,155	4,236,092	4,280,380	8
Trasferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	3,223,108	3,153,374	3,663,967	3,346,816	6
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	263,884	27,424	247,503	179,604	1
Obran pública	13,933,489	6,677,378	15,109,205	11,906,691	21
Amortización e intereses de deuda pública	1,730,100	2,944,508	2,750,122	2,474,910	5
<b>Total de Egresos</b>	<b>56,271,930</b>	<b>48,761,156</b>	<b>58,945,466</b>	<b>54,659,517</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-2,068,040</b>	<b>202,475</b>	<b>-443,849</b>		

Las tablas anteriores muestran el promedio de los ingresos, locales y federales, y los egresos de los municipios del estado de Durango durante los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013; también podemos observar las principales fuentes de financiamiento y los rubros de la distribución del gasto público.

Los ingresos locales se obtienen a través de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; siendo los derechos los que proporcionan mayor cuantía a los municipios, le siguen en orden descendiente los impuestos, los aprovechamientos y finalmente los productos; el rubro perteneciente a las contribuciones de mejoras por obras públicas no genera ingresos a la administración.

En lo que respecta a los ingresos federales, se clasifican en participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios, los cuales representan el mayor porcentaje de los recursos económicos de que dispondrá el municipio para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

El gasto público se distribuye a través de los rubros de: servicios personales, servicios generales, materiales y suministros, transferencias, asignaciones, subsidios, bienes muebles e inmuebles, obra pública y la amortización de la deuda.

De la información obtenida salta a la vista lo que hemos planteado desde el inicio de la investigación, esto es, que el pacto federal tiene fallas de origen, lo que ha propiciado una marcada desigualdad de los gobiernos locales; favoreciendo, por un lado, la creación de municipios prósperos y por el otro, municipios atrasados.

Lo anterior se debe, en primer lugar a que el ámbito municipal no cuenta con facultades tributarias, éstas fueron distribuidas entre el ámbito federal y estatal dejando en completo abandono a los municipios, lo que se puede comprobar observando el porcentaje de captación de los ingresos tributarios locales, hay municipios que su porcentaje representa tan solo el 1%, como es el caso del Mezquital; el 77% ( 30 de los 39) de los municipios del estado de Durango su nivel de captación oscila entre el 1 y 10%; el 13% ( 5 de 39) su captación oscila entre el 11 y 20% ( 5 de 39); el 5% ( 2 de 39) sus ingresos tributarios oscilan entre 21 y 30%. Los porcentajes mayores el 40% de ingresos tributarios corresponden a los municipios de Gómez Palacio y Durango capital.

Es incomprensible que, existiendo un pacto federal que lleva implícita la conformación de un sistema, haya municipios con abundantes recursos naturales forestales y minerales, como es el caso de San Pedro del Gallo, Cuencamé, Guanaceví, Tayoltita, Santiago Papasquiaro, Coneto de Comonfort, que dentro de su jurisdicción territorial cuentan con las minas más importantes del estado y que sin embargo esto no les trae beneficios económicos ya que los impuestos que genera la extracción de minerales corresponde al gobierno federal.

Así las cosas, mientras no haya una reforma integral al sistema de federación, los municipios pobres seguirán siendo pobres y los ricos cada día se verán más beneficiados sobre todo aquellos que de alguna manera están bien representados en el Congreso de la Unión, que es la instancia de gobierno que autoriza de presupuesto de egresos de la Federación.

De los datos obtenidos se desprende que el municipio de San Dimas tiene una capacidad recaudatoria de tan solo el 3% del total de los recursos económicos de que dispondrá para la atención de la administración pública del ejercicio fiscal correspondiente; Coneto de Comonfort recauda por este concepto un 4%; San Pedro del Gallo, Canelas y Topia un 6%. El estado de Durango actualmente ocupa el 4º lugar en producción de oro con una extracción de 7,519 toneladas; el 3º en producción de plata con un total de 455,208 toneladas; el 3º de plomo con una producción de 11,991 toneladas y; el 5º lugar en producción de fierro con un total de 542,013 toneladas, también se extrae cobre y zinc.<sup>357</sup>

Referente a los egresos, en el rubro referente a los servicios personales (pago de nómina) se gasta alrededor del 25%; la obra pública en los últimos años ha tomado especial importancia, el gobierno federal ha procurado amortiguar la desigualdad entre las comunidades del país, para lo cual ha canalizado recursos económicos específicamente a este rubro, a través de los ingresos extraordinarios; las transferencias, subsidios y ayudas económicas forman parte de los egresos de las administraciones, con la finalidad de apoyar económicamente a los habitantes más necesitados, a través de diversos programas como: Emprendedores, de empleo y becas entre otros; hoy en día, todos los municipios de nuestra entidad tienen en su haber deuda pública, para lo cual destinan una porción importante de sus ingresos para su amortización, cantidad que va del 3 al 10 % de los ingresos.

A continuación se presentan algunas tablas y gráficas que contienen los promedios y porcentajes de cada rubro de los ingresos locales y federales de que dispusieron los municipios del estado en los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013.

.....  
<sup>357</sup> *Vid.*, Panorama Minero del estado de Durango, Ed. Secretaria de Economía, disponible en: <http://www.sgm.gob.mx/pdfs/DURANGO.pdf>.

**Tabla número 40**  
**Ingresos propios de los Municipios del estado de Durango**

<i>Municipio</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Derechos</i>	<i>Productos</i>	<i>Aprovechamientos</i>	<i>Contribuciones de mejoras por obras públicas</i>	<i>Total</i>
Canatlán	2,981,549	4,995,645	12	657,909	0	8,635,115
Canelas	331,103	687,254	0	43,494	0	1,032,855
Coneto de Comonfort	32,085	588,719	0	20,133	0	623,041
Cuencamé	708,388	4,787,946	0	391,718	0	5,888,053
Durango	394,093,028	176,565,817	4,651,249	59,657,837	625	634,968,558
El Oro	1,180,527	2,230,924	40,000	8,814,495	0	5,265,955
Gómez Palacio	86,888,088	305,512,518	9,590,640	78,168,275	0	480,159,522
Gral. Simón Bolívar	207,287	501,055	0	66,702	0	775,045
Guadalupe Victoria	3,232,632	5,078,670	166,753	1,315,662	919	9,794,634
Guanaceví	493,743	2,418,865	17,333	251,408	0	3,184,017
Hidalgo	537,668	567,346	0	197,565	0	1,302,580
Indé	309,770	610,120	0	117,916	0	1,037,807
Lerdo	26,553,109	57,266,183	5,181,672	8,277,639	24,834	97,303,437
Mapimí	1,336,671	1,196,610	0	157,639	0	2,690,920
Mezquital	203,287	1,112,795	10,166	38,572	0	1,364,821
Nazas	251,655	1,762,148	69,833	191,0841	0	2,274,719
Nombre de Dios	1,118,617	3,337,004	73,025	389,977	4,836	4,923,461
Nuevo Ideal	1,722,256	3,995,231	23,666	1,167,361	0	6,941,848
Ocampo	422,731	1,614,576	470,000	341,808	0	2,849,116
Otáez	1,789	413,167	33,333	89,662	0	537,961
Pánuco de Coronado	1,205,426	2,099,048	142,990	169,521	1,123	3,618,110
Peñón Blanco	816,825	2,264,087	0	286,020	0	3,336,932
Poanas	1,694,115	2,964,774	7,819	638,989	0	5,305,698
Pueblo Nuevo	716,104	5,157,127	27,465	516,508	0	6,417,170
Rodeo	406,733	1,523,158	66,698	521,614	0	2,518,204
San Bernardo	172,511	769,593	84,000	33,018	0	1,059,123
San Dimas	1,340,559	1,110,340	81,666	153,184	0	2,685,751
San Juan de Guadalupe.	161,098	499,255	0	59,763	0	720,115
San Juan del Río	315,231	2,187,671	0	334,271	0	2,837,173
San Luis del Cordero	138,639	318,193	49,067	118,343	0	625,241
San Pedro del Gallo	203,650	269,006	90,000	31,261	0	593,917
Santa Clara	187,767	490,236	114,505	90,326	0	882,834
Santiago Papasquiaro	5,086,849	7,174,981	63,657	7,946,423	0	20,271,910
Súchil	372,191	858,143	4,333	178,410	0	1,413,077
Tamazula	99,177	1,070,195	0	399,782	0	1,575,439
Tepehuanes	1,328,635	2,506,589	363,533	389,198	0	4,587,955
Tlahualilo	991,840	1,690,484	241,433	451,650	0	3,375,044
Topia	174,365	795,813	52,086	430,157	0	1,452,421
Vicente Guerrero	1,628,395	4,595,841	69,370	1,057,598	7,102	7,371,033

**Tabla número 41**  
**Porcentaje de los ingresos propios de los Municipios del estado de Durango**

<i>Municipio</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Derechos</i>	<i>Productos</i>	<i>Aprovecha- mientos</i>	<i>Contribuciones de mejoras por obras públicas</i>	<i>Total</i>
Canatlán	35%	57%	1%	7%	0%	100%
Canelas	32%	67%	0%	1%	0%	100%
Coneto de Comonfort	5%	94%	0%	1%	0%	100%
Cuencamé	12%	81%	0%	7%	0%	100%
Durango	62%	28%	1%	9%	0%	100%
El Oro	22%	42%	1%	35%	0%	100%
Gómez Palacio	18%	64%	2%	16%	0%	100%
Gral. Simón Bolívar	27%	65%	0%	8%	0%	100%
Guadalupe Victoria	33%	52%	2%	13%	0%	100%
Guanaceví	16%	74%	1%	9%	0%	100%
Hidalgo	41%	44%	0%	15%	0%	100%
Indé	30%	60%	0%	10%	0%	100%
Lerdo	27%	59%	5%	9%	0%	100%
Mapimí	50%	44%	0%	6%	0%	100%
Mezquital	15%	81%	1%	3%	0%	100%
Nazas	12%	76%	3%	9%	0%	100%
Nombre de Dios	23%	68%	2%	8%	0%	100%
Nuevo Ideal	25%	57%	0%	18%	0%	100%
Ocampo	15%	57%	16%	12%	0%	100%
Otáez	1%	76%	6%	17%	0%	100%
Pánuco de Coronado	33%	58%	4%	5%	0%	100%
Peñón Blanco	24%	68%	0%	8%	0%	100%
Poanas	32%	56%	0%	12%	0%	100%
Pueblo Nuevo	11%	80%	1%	8%	0%	100%
Rodeo	16%	60%	3%	21%	0%	100%
San Bernardo	16%	73%	8%	3%	0%	100%
San Dimas	50%	41%	3%	0%	0%	100%
San Juan de Gpc.	22%	70%	0%	8%	0%	100%
San Juan del Río	11%	77%	0%	12%	0%	100%
San Luis del Cordero	22%	51%	8%	19%	0%	100%
San Pedro del Gallo	34%	45%	15%	6%	0%	100%
Santa Clara	21%	56%	13%	10%	0%	100%
Santiago Papasquiaro	25%	35%	1%	39%	0%	100%
Súchil	26%	60%	1%	13%	0%	100%
Tamazula	6%	68%	0%	25%	0%	100%
Tepchuanes	29%	54%	9%	8%	0%	100%
Tlahualilo	29%	51%	7%	13%	0%	100%
Topia	12%	55%	3%	30%	0%	100%
Vicente Guerrero	22%	61%	1%	14%	0%	100%
<b><i>Promedio</i></b>	<b><i>24%</i></b>	<b><i>61%</i></b>	<b><i>3%</i></b>	<b><i>12%</i></b>	<b><i>0%</i></b>	<b><i>100%</i></b>

En las tablas anteriores (40 y 41) podemos observar la cantidad y porcentaje que genera cada rubro de los ingresos tributarios identificados como propios, mismos que son reconocidos por la Constitución General de la República y la del estado de Durango; resalta a la vista la disparidad que existe entre ellos en cuanto a la captación de recursos; en lo que respecta a los impuestos, hay municipios que el porcentaje es de tan solo el 1% como es el caso de Otáez, le sigue en orden ascendente Coneto de Comonfort con un 5% y Tamazula un 6%; el porcentaje más bajo respecto de los Derechos corresponde a Durango con el 28%, Santiago Papasquiario ocupa el segundo lugar con un 35% y el tercero San Dimas con un 41%; los aprovechamientos es otro de los rubros generadores de ingresos, los porcentajes más bajos son del 1% que corresponden a Canelas y Coneto de Comonfort, le sigue el Mezquital y San Bernardo con un 3%, el tercer lugar lo ocupan los municipios de Mapimí y San Pedro del Gallo con un 6%, por su parte, los municipios que mayor recursos económicos reciben son Santiago Papasquiario con un 39%, El Oro cuyo porcentaje es de 35% y Topia con un 30%; los productos es el rubro cuya cuantía es la más baja y las contribuciones de mejoras por obras públicas no contribuyen a la hacienda municipal.

En lo que respecta a las principales fuentes de financiamiento los impuestos es la que aporta la mayor cantidad; en el caso del municipio de la capital el porcentaje oscila alrededor del 62%, Mapimí y San Dimas un 50% e Hidalgo un 41%; en términos generales los impuestos representan el 24% del total de los recursos de se disponen; le sigue en orden de importancia los derechos con un 61% de promedio general de los cuales destaca el municipio de Coneto de Comonfort con un 94%, le siguen en orden de importancia Cuencamé y el Mezquital cuyo promedio es del 81%, por su parte Gómez Palacio que obtiene un 64% y Lerdo con un 59%; los aprovechamientos generan un 12% y los productos tal sólo aportan el 3% y, como ha quedado asentado anteriormente, las Contribuciones no aportan nada a la administración municipal.

**Tabla número 42**  
**Ingresos federales transferidos a los Municipios del estado de Durango**

<i>Municipio</i>	<i>Participaciones y aportaciones</i>	<i>Ingresos extraordinarios</i>	<i>Participaciones y aportaciones</i>	<i>Ingresos extraordinarios</i>
Canatlán	22,671,239	42,742,297	30%	70%
Canelas	7,862,562	9,606,072	45%	55%
Coneto de Comonfort	8,115,276	7,438,024	52%	48%
Cuencamé	34,828,374	35,724,157	49%	51%
Durango	1,129,049,072	218,408,055	73%	27%
El Oro	13,751,154	11,728,329	54%	46%
Gómez Palacio	314,119,900	270,805,903	54%	46%
Gral. Simón Bolívar	12,763,566	14,706,994	47%	53%
Guadalupe Victoria	47,024,444	25,826,349	63%	37%
Guanaceví	12,843,279	16,952,132	43%	57%
Hidalgo	7,891,998	5,410,542	59%	41%
Indé	8,709,531	7,123,039	55%	45%
Lerdo	86,103,725	103,262,622	30%	70%
Mapimí	25,665,357	25,160,624	50%	50%
Mezquital	32,277,567	73,966,890	30%	70%
Nazas	15,509,321	13,110,876	56%	44%
Nombre de Dios	20,025,791	22,344,120	47%	53%
Nuevo Ideal	27,519,677	29,086,734	49%	51%
Ocampo	12,282,450	13,312,500	48%	52%
Otáez	8,355,395	12,988,182	39%	61%
Pánuco de Coronado	14,609,518	16,407,432	47%	53%
Peñón Blanco	12,720,016	16,810,069	43%	57%
Poanas	26,391,136	30,525,134	46%	54%
Pueblo Nuevo	49,484,758	79,640,840	38%	62%
Rodeo	14,392,966	15,412,953	48%	52%
San Bernardo	7,700,012	7,026,290	52%	48%
San Dimas	22,188,411	40,131,010	36%	64%
San Juan de Guadalupe.	9,240,825	11,797,707	42%	58%
San Juan del Río	13,947,305	21,703,941	39%	61%
San Luis del Cordero	6,803,439	3,414,435	67%	33%
San Pedro del Gallo	6,661,194	2,963,792	70%	30%
Santa Clara	9,807,468	10,226,571	48%	52%
Santiago Papasquiaro	45,631,269	66,994,166	40%	60%
Súchil	9,882,089	10,579,604	48%	52%
Tamazula	51,817,995	42,570,906	55%	45%
Tepehuanaes	13,924,926	19,376,058	42%	58%
Tlahualilo	22,865,065	19,121,649	54%	46%
Topia	10,984,143	13,917,677	44%	56%
Vicente Guerrero	22,623,591	23,895,089	48%	52%

Las tributos participables (transferencias) son recursos económicos procedentes de la federación que reciben los municipios, a través del estado del que forman parte; se dividen en participaciones y aportaciones; las primeras se ejercen de manera discrecional, es decir, la administración local decide la cantidad y los rubros en que se aplicarán; las segundas son recursos “etiquetados”,<sup>358</sup> es decir, sólo se pueden aplicar en los rubros previamente establecidos por el Congreso de la Unión; no les está permitido dar otro uso, en caso de no acatar lo dispuesto, la administración municipal puede ser sancionada por la Auditoría Superior de la Federación, Órgano Superior de Fiscalización de la Federación quien supervisa el correcto uso de los recursos públicos de la Federación; en el caso del estado de Durango existe la Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango “EASE” quien realiza dicha función.

En lo que respecta a los ingresos extraordinarios, éstos se presentan a consecuencia de eventos no contemplados dentro de la programación presupuestal, generalmente se obtienen cuando el precio del petróleo es superior al estimado, los recursos obtenidos se distribuyen entre los tres niveles de gobierno y son utilizados generalmente para la realización de obra pública; en los últimos años, éstos han representado un porcentaje superior a las transferencias que generalmente se asignaban, la tabla anterior da cuenta de ello al reflejar que las cantidades correspondientes a los ingresos extraordinarios son superiores a la cantidad comprendida como participaciones y aportaciones.

.....  
358 No se les puede dar otro uso que el establecido por la autoridad federal.

**Tabla número 43**  
**Ingresos federales transferidos a los Municipios del estado de Durango**

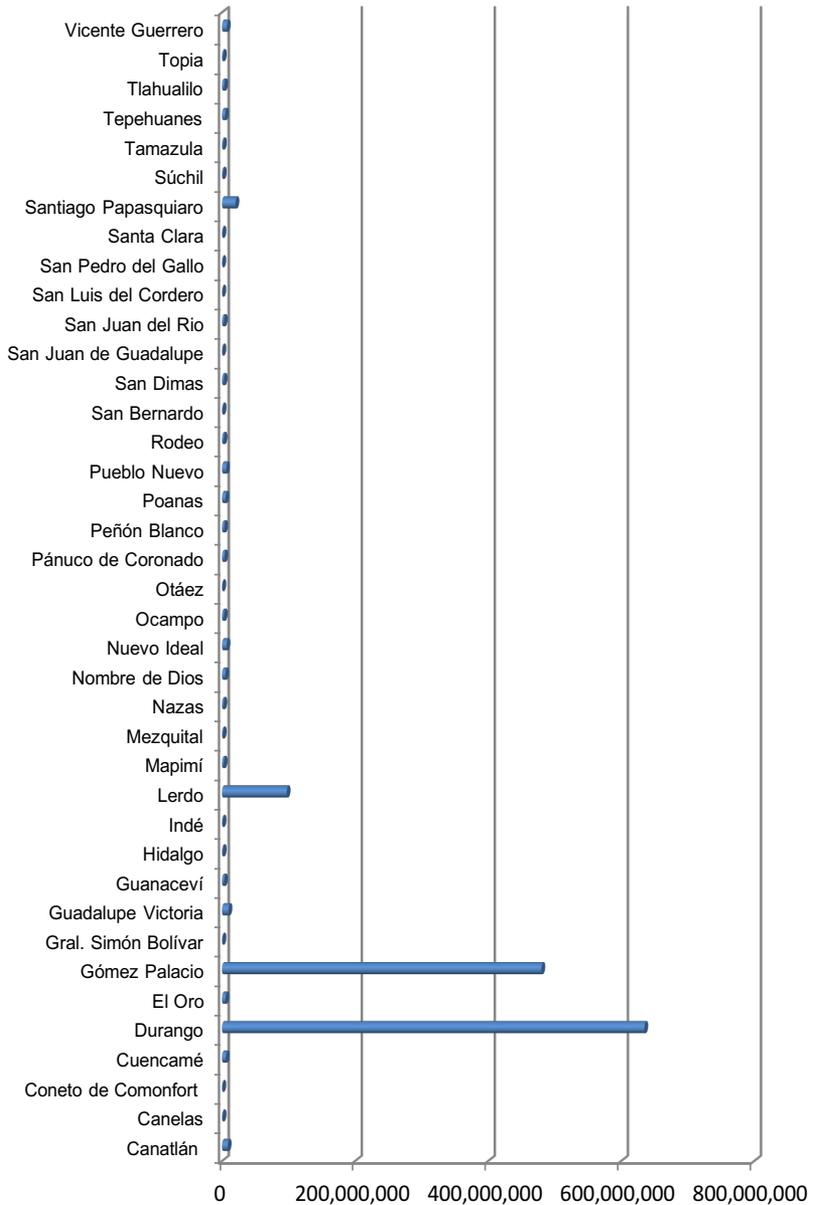
<i>Municipio</i>	<i>Ingresos Locales</i>	<i>Ingresos Federales</i>	<i>Ingresos Locales</i>	<i>Ingresos Federales</i>
Canatlán	8,635,115	75,890,875	10%	90%
Canelas	1,032,855	17,468,634	6%	94%
Coneto de Comonfort	623,041	15,553,300	4%	96%
Cuencamé	5,888,053	70,552,532	8%	92%
Durango	634,968,558	1,547,303,707	32%	68%
El Oro	5,265,955	25,479,483	25%	75%
Gómez Palacio	480,159,522	584,925,803	45%	55%
Gral. Simón Bolívar	775,045	27,470,561	3%	97%
Guadalupe Victoria	9,794,634	74,510,794	12%	88%
Guanaceví	3,184,017	29,795,412	10%	90%
Hidalgo	1,302,580	13,302,541	9%	91%
Indé	1,037,807	15,832,570	6%	94%
Lerdo	97,303,437	285,986,070	25%	75%
Mapimí	2,690,920	50,825,981	5%	95%
Mezquital	1,364,821	106,244,457	1%	99%
Nazas	2,274,719	27,620,197	8%	92%
Nombre de Dios	4,923,461	42,400,245	10%	90%
Nuevo Ideal	6,941,848	56,606,411	11%	89%
Ocampo	2,849,116	25,594,950	10%	90%
Otáez	537,961	21,343,577	4%	96%
Pánuco de Coronado	3,618,110	31,016,951	10%	90%
Peñón Blanco	3,336,932	29,530,285	10%	90%
Poanas	5,305,698	56,916,271	9%	91%
Pueblo Nuevo	6,417,170	129,125,598	5%	95%
Rodeo	2,518,204	29,805,920	8%	92%
San Bernardo	1,059,123	14,720,303	7%	93%
San Dimas	2,685,751	62,319,422	4%	96%
San Juan de Guadalupe.	720,115	21,038,532	3%	97%
San Juan del Rio	2,837,173	35,651,246	7%	93%
San Luis del Cordero	625,241	10,217,874	6%	94%
San Pedro del Gallo	593,917	9,624,986	6%	94%
Santa Clara	882,834	20,034,039	4%	96%
Santiago Papasquiaro	20,271,910	112,625,434	18%	82%
Súchil	1,413,077	20,461,694	6%	94%
Tamazula	1,575,439	94,388,901	2%	98%
Tepchuanes	4,587,955	33,300,984	12%	88%
Tlahualilo	3,375,044	41,986,714	8%	92%
Topia	1,452,421	24,901,821	6%	94%
Vicente Guerrero	7,371,033	46,518,680	14%	86%

La tabla anterior (número 43) contiene la cuantía correspondiente a los ingresos locales y a las transferencias que recibieron los municipios del estado de Durango durante los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013; también podemos visualizar los promedios correspondientes; en términos generales, las administraciones municipales recibieron mayores recursos a través de ingresos extraordinarios, tal y como se puede observar en la tabla; cabe señalar que los municipios menos desarrollados, son los que dependen en mayor cuantía de los ingresos federales, tal es el caso del Mezquital que depende en un 99% de éstos recursos, le sigue en orden descendiente Tamazula con un 98%, San Juan de Guadalupe y General Simón Bolívar con un 97%, ocupan el cuarto lugar, Coneto de Comonfort, Otáez, San Dimas y Santa Clara con un 96%, la dependencia económica de los recursos provenientes de la federación de estos municipios oscila alrededor del 98%, es decir, sus ingresos locales fueron de tan sólo el 2%; el municipio de Gómez Palacio es quien registra el porcentaje más bajo con un 55%, le sigue Durango capital con un 68%, Lerdo y El Oro con un 75% de ahí en adelante éste se incrementa a más del 90%.

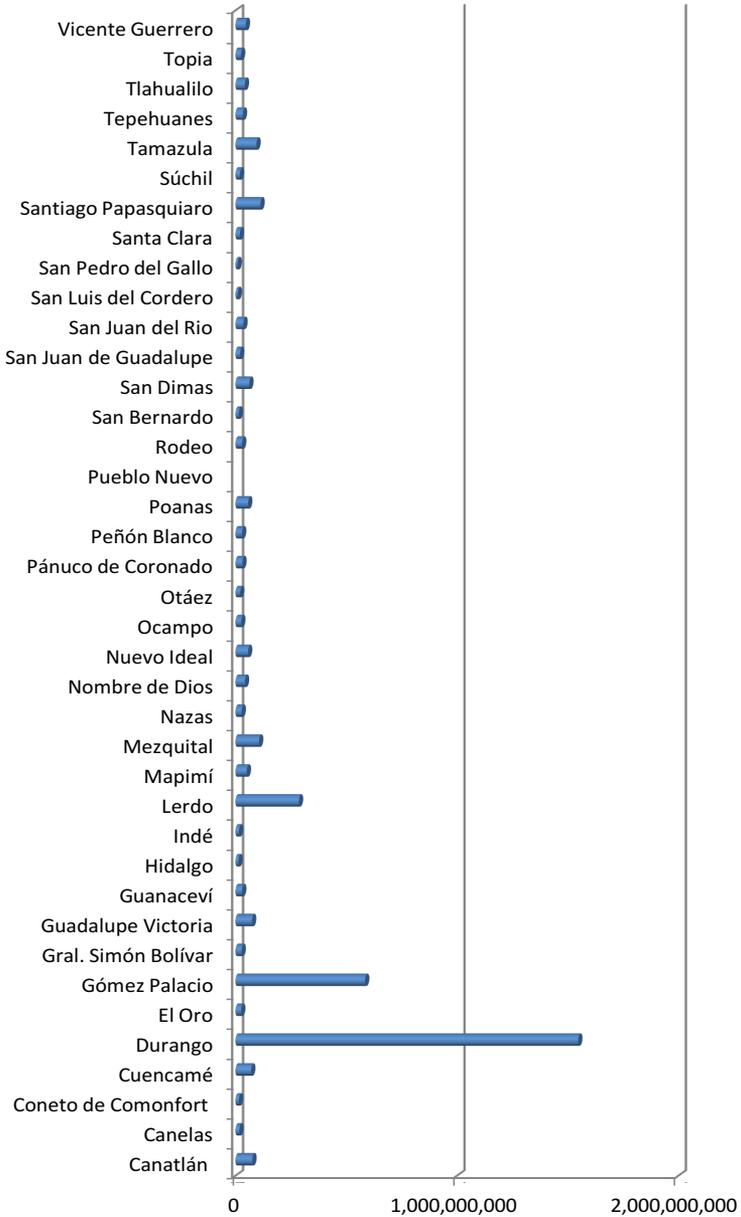
Llama la atención el Municipio del Oro por la cuantía que recauda de ingresos locales 25% por ser una localidad enclavada en la sierra y con una población de tan solo 11,496 habitantes dedicados principalmente a la agricultura y la ganadería; si bien es cierto que cuenta con áreas forestales y meneras, también lo es que éstas su explotación es escasa.

Los municipios que presentaron la mayor capacidad recaudatoria son: Gómez Palacio, Lerdo, Durango capital y El Oro con un 45%, 32% y un 25% respectivamente; el promedio de captación del resto de los municipios fué de un 7.48%, es decir su dependencia económica de la Federación fue del 92.51%.

*Gráfica número # 1*  
*Promedio de los ingresos locales de los municipios del Estado de Durango*



*Gráfica número # 2*  
*Promedio de los ingresos federales de los municipios del Estado*  
*de Durango*



### 3.2. Cuentas públicas de los gobiernos municipales más ricos de México<sup>359</sup>

En nuestro país, existe una desigualdad en la distribución de los recursos económicos provenientes de los impuestos derivados de las diversas actividades comerciales, de la prestación de servicios y los que se generan a través de la explotación de los recursos naturales, es decir, los municipios no reciben la misma cuantía, ni siquiera los recursos suficientes para la satisfacción de las necesidades de su comunidad.

En México hay municipios en los que la calidad y nivel de vida podrían compararse con los de países de primer mundo<sup>360</sup> (Estados Unidos, Canadá, Alemania y Suiza entre otros), y otros, que por su pobreza (calidad de vida) es comparada con los países tercermundistas,<sup>361</sup> como los que existen en Sudáfrica. Basta dar un recorrido por aquellos municipios enclavados en la sierra en donde alguna vez hubo algún tipo de actividad económica (minería), y que hoy en día se encuentran en una situación precaria, consecuencia del cierre de las fuentes de trabajo, aunado a lo anterior, la tierra es infértil, la agricultura es de temporal, lo que trae como consecuencia bajas cosechas que generalmente son insuficientes para satisfacer las necesidades del productor; los pastizales son escasos, por lo tanto, la producción ganadera es mínima, al igual que ocurre con la agricultura que tan sólo abastece a sus habitantes.

De acuerdo, con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la forma de medir la calidad de vida y desarrollo de los países es a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual es un indicador social que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que toma en cuenta aspectos fundamentales como: longevidad, educación y acceso a recursos económicos y materiales.

Tomando en consideración los parámetros anteriores, en nuestro país, las Delegaciones y los Municipios con mayor desarrollo se ubican en el Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México, Morelos y Oaxaca; los más atrasados están ubicados en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero y Chihuahua.

En el estado de Oaxaca la mayoría de los municipios están en condiciones precarias; actualmente existen 570 municipios con una desigualdad poblacional desproporcionada, si bien es cierto, la división territorial se

359 Los Municipios más ricos y pobres de México, disponible en: <http://de10.com.mx/6810.html>.

360 La voz "Primer Mundo" se aplica a aquellos países que han logrado un alto grado de desarrollo humano y tecnológico, disfrutando de los más altos estándares de calidad de vida, gracias a la adecuada distribución de la riqueza, sanidad, esperanza de vida y calidad de los servicios públicos en general.

361 Son aquellos países que están en vías de desarrollo, los estándares de calidad de vida, distribución de la riqueza, sanidad, así como los servicios públicos son inadecuados e insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población.

debe en parte al aspecto cultural de las diversas etnias,<sup>362</sup> también lo es, que no se justifica la existencia de ámbitos de gobierno local con una población de tan sólo 93 habitantes como es el caso de Santa Magdalena Jocotlán,<sup>363</sup> este indicador pudiera ser una de las razones de su pobreza; por otro lado, en el estado se localiza uno de los municipios más ricos del país, Santa María del Tule; lo anterior nos hace ver la inadecuada distribución de los recursos económicos que la entidad federativa lleva a cabo en beneficio o perjuicio de sus comunidades.

A continuación, se enumeran las jurisdicciones territoriales más prósperas del país,<sup>364</sup> los cuales cuentan con un desarrollo económico y urbano que bien pudieran comparar su Índice de Desarrollo Humano (IDH) con países como Canadá, Estados Unidos, Alemania, España, Italia y Nueva Zelanda, entre otros:

1. *Delegación Benito Juárez* está ubicada en el Distrito Federal, se divide en cincuenta y siete colonias; ofrece un gran número de servicios públicos, mediante casas de cultura, centros de desarrollo social, foros al aire libre, centros deportivos, teatros y salas de usos múltiples; cuenta con una población de 385,439 habitantes,<sup>365</sup> de la cual 209,029 son mujeres<sup>366</sup> y 176,410 hombres<sup>367</sup> y, una extensión territorial de 27 kilómetros cuadrados;<sup>368</sup> la página oficial de la Delegación la promociona como: “El mejor lugar para vivir”,<sup>369</sup> indudablemente que esto se debe a la calidad de vida que se genera ahí.
2. *San Pedro de la Garza García* municipio del estado de Nuevo León; ocupa el segundo lugar a nivel nacional, con una calidad de vida que podríamos calificar de excelente; su población es de 112,659, habitantes,<sup>370</sup> de la cual 573,894 son mujeres<sup>371</sup> y 561,656 hombres<sup>372</sup> y una extensión territorial de 208 kilómetros cuadrados.<sup>373</sup>
3. *Delegación Coyoacán* en el Distrito Federal; esta Delegación es conocida por su Centro Histórico, sus museos (entre los que se

362 Además se considera la orografía, historia y cultural. La mayoría de ellos con usos y costumbres diversas, o simplemente que no quieren pertenecer a este o a aquél municipio.

363 Vid. [http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div\\_municipal.aspx?tema](http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div_municipal.aspx?tema).

364 De acuerdo con “De10.com”, disponible en: <http://de10.com.mx/6810.html>.

365 *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>.

366 *Idem*.

367 *Idem*.

368 Secretaría de Gobernación, disponible en: [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM\\_df](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_df).

369 Vid. <http://www.delegacionbenitojuarez.gob.mx/>.

370 *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, op. cit.*

371 *Idem*.

372 *Idem*.

373 Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

encuentran el Frida Kahlo y el Museo León Trotsky), sus teatros independientes, bares, así como por alojar la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Estadio Azteca; cuenta con una población de 620,416<sup>374</sup> de la cual 327,925 son mujeres<sup>375</sup> y 292,491 hombres<sup>376</sup> y una extensión territorial de 54.3 kilómetros cuadrados,<sup>377</sup> distribuidos en 140 colonias.<sup>378</sup>

4. *Delegación Miguel Hidalgo* ubicada en el Distrito Federal, en ésta jurisdicción se localizan algunas de las colonias y fraccionamientos más lujosos de la Ciudad de México, Lomas de Chapultepec, Bosques de las Lomas y Polanco; cuenta una población<sup>379</sup> de 372,889 de la cual 200,222 son mujeres<sup>380</sup> y 172,667 hombres<sup>381</sup> y una superficie de 47.68 kilómetros cuadrados.<sup>382</sup>
5. *Delegación Cuauhtémoc* en el Distrito Federal, en ésta Delegación se encuentran las ruinas arqueológicas del Templo Mayor, la Catedral Metropolitana, la Torre Latinoamericana, Torre Mayor, Torre del Caballito, Torre Insignia, el Palacio de Bellas Artes y el Palacio Nacional, entre muchos otros edificios de relevancia política, cultural y económica; su población asciende a la cantidad de 531,831;<sup>383</sup> 280,106 son mujeres<sup>384</sup> y 251,725 varones<sup>385</sup> y una superficie territorial de 32.4 kilómetros cuadrados.<sup>386</sup>
6. *San Nicolás de los Garza* en el estado de Nuevo León, tiene una población de 443,273 habitantes,<sup>387</sup> de los cuales 573,894 son mujeres<sup>388</sup> y 561,656 hombres<sup>389</sup> y su jurisdicción territorial es de 86.8 kilómetros cuadrados.<sup>390</sup> En la actualidad, se han multiplicado intensamente las fuentes de trabajo. Destacan las industrias relacionadas con la producción de acero, la automotriz, química y de alimentos; así como un gran desarrollo comercial y de servicios.

.....  
374 *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, op. cit.*

375 *Idem.*

376 *Idem.*

377 Secretaría de Gobernación disponible, *op. cit.*

378 *Idem.*

379 *Instituto Nacional de Estadística e Geografía, op. cit.*

380 *Idem.*

381 *Idem.*

382 *Secretaría de Gobernación, op. cit.*

383 *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, op. cit.*

384 *Idem.*

385 *Idem.*

386 *Secretaría de Gobernación, op. cit.*

387 *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, op. cit.*

388 *Idem.*

389 *Idem.*

390 *Secretaría de Gobernación, op. cit.*

7. *Cuernavaca* ubicada en el estado de Morelos, éste municipio cuenta con una población de 365,168,<sup>391</sup> de los cuales 192,267 son mujeres<sup>392</sup> y 172,901 varones,<sup>393</sup> y una extensión territorial de 151.20 kilómetros cuadrados;<sup>394</sup> en ésta jurisdicción se encuentra la zona industrial llamada *CIVAC*, Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca, localizada en el municipio conurbado de Jiutepec, en la cual se encuentran importantes empresas como NISSAN MEXICANA, UNILEVER, NEC, ALUCAPS MEXICANA, SYNTEX, BERU, BAXTER, SINTENOVO entre otras.
8. *Santa María del Tule* en el estado de Oaxaca; tiene una población de 8,165<sup>395</sup> habitantes de los cuales 4,411 son mujeres<sup>396</sup> y 3,754 hombres<sup>397</sup> y una extensión territorial de 25.52 kilómetros cuadrados,<sup>398</sup> sus principales actividades económicas son la agricultura, fruticultura y la actividad artesanal, entre los que destaca la fabricación de cerámica.
9. *Metepec* del estado de México; con una extensión territorial de 70.43 kilómetros cuadrados;<sup>399</sup> y una población de 214,162 habitantes<sup>400</sup> de los cuales 111,103 son mujeres<sup>401</sup> y 103,059 varones;<sup>402</sup> la principal actividad económica de éste municipio es la industria, la otra actividad es el turismo y la exportación de artesanías.
10. *Tlalpan* ubicada en el Distrito Federal, esta Delegación está dividida en cinco zonas territoriales, siendo Tlalpan la quinta zona la de mayor extensión territorial, con el 80% del total; la población asciende a 650,567 habitantes,<sup>403</sup> de la cual 338,428 son mujeres<sup>404</sup> y 312,139 hombres,<sup>405</sup> el 83% de la población se concentra asentada en cuatro zonas territoriales, de tipo urbano, con una área territorial de 312<sup>406</sup> kilómetros cuadrados.<sup>407</sup>

.....  
391 *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, op. cit.*

392 *Idem.*

393 *Idem.*

394 Municipios de México, *op. cit.*

395 *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, op. cit.*

396 *Idem.*

397 *Idem.*

398 Municipios de México, *op. cit.*

399 Municipios de México, *op. cit.*

400 *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, op. cit.*

401 *Idem.*

402 *Idem.*

403 *Instituto Nacional de Estadística y Geografía, op. cit.*

404 *Idem.*

405 *Idem.*

406 *Secretaría de Gobernación, op. cit.*

407 *Secretaría de Gobernación, op. cit.*

**Tabla número 44**  
**Municipio de San Pedro de los Garza García del estado de Nuevo León<sup>408</sup>**

	2013	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>973,345,000</b>	<b>56</b>
Impuestos	778,865,000	80
Derechos	64,356,000	7
Productos	23,887,000	2
Aprovechamientos	106,237,000	11
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>754,833,000</b>	<b>44</b>
Participaciones y aportaciones	748,440,000	99
Ingresos extraordinarios	6,393,000	1
Ingresos financieros	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>1,728,178,000</b>	<b>100</b>

**Tabla número 45**  
**Municipio de San Nicolás de los Garza del estado de Nuevo León<sup>409</sup>**

	2013	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>443,388,400</b>	<b>38</b>
Impuestos	301,585,440	68
Derechos	48,475,440	11
Productos	44,242,640	10
Aprovechamientos	49,084,880	11
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	
<b>Ingresos federales:</b>	<b>732,305,363</b>	<b>62</b>
Participaciones y aportaciones	665,906,927	90
Otros Ingresos	10,933,520	2
Ingresos financieros	55,464,916	8
<b>Total de Ingresos</b>	<b>1,175,696,763</b>	<b>100</b>

408 Municipio de San Pedro de los Garza García, Cuenta Pública 2013, disponible en: <http://www.sanpedro.gob.mx/transparencia/a10F15f.asp>.

409 Municipio de San Nicolás, *Cuentas Públicas 2013*, disponible en: <http://www.sanicolas.gob.mx/>.

**Tabla número 46**  
**Municipio de Cuernavaca del estado de Morelos<sup>410</sup>**

	2013	
<b>Ingresos propios:</b>	<b>503,382,975</b>	<b>45</b>
Impuestos	305,351,896	61
Derechos	144,784,991	29
Productos	2,300,644	1
Aprovechamientos	50,945,443	9
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>609,842,051</b>	<b>55</b>
Participaciones y aportaciones	555,431,069	91
Otros ingresos	54,411,072	9
	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>1,113,225,026</b>	<b>100</b>

**Tabla número 47**  
**Municipio Santa María del Tule del estado de Oaxaca**

	2013 <sup>411</sup>	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>19,995,014</b>	<b>58</b>
Impuestos	18,275,093	91
Derechos	1,550,081	8
Productos	52,331	.5
Aprovechamientos	107,159	1
Contribuciones de mejoras por obras públicas	10,350	.5
<b>Ingresos federales:</b>	<b>14,249,690</b>	<b>42</b>
Participaciones y aportaciones	14,249,690	100
Ingresos extraordinarios		0
Ingresos financieros		0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>34,244,704</b>	<b>100</b>

410 Cuernavaca, Gobierno Municipal, Cuentas Públicas, disponible en: <http://transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Ayuntamientos/Cuernavaca/ocaCuentasPublicas/20Balance%20General%20al%2031%20de%20Diciembre%202013.pdf>.

411 Congreso del Estado de Oaxaca, Periodico Oficial, *Ley de Ingresos 2014* disponible en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2014/05/SEC19-03RA-2014-05-10.pdf>.

**Tabla número 48**  
**Municipio de Metepec del estado de México**

	2013 <sup>38</sup>	%
<b><i>Ingresos propios:</i></b>	<b>335,447,615</b>	<b>40</b>
Impuestos	303,334,890	90
Derechos	29,528,170	9
Productos	394,191	.4
Aprovechamientos	2,190,364	.6
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	
<b><i>Ingresos federales:</i></b>	<b>500,339,605</b>	<b>60</b>
Participaciones y aportaciones	470,047,108	94
Ingresos extraordinarios		
Ingresos financieros	30,292,497	6
<b><i>Total de Ingresos</i></b>	<b>835,787,220</b>	<b>100</b>

En lo que respecta a las cuentas públicas de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México no fué posible localizar la información, las páginas web no contienen dichos datos, a pesar de que en el sitio web de cada demarcación contiene un link que hace alusión a “transparencia”, espacio que debería contener la información referente a las diversas actividades de dichas demarcaciones y sobre todo la situación financiera. En el caso de la Demarcación Benito Juárez, la fracción X del artículo 14<sup>413</sup> señala que el ente está obligado a publicar los últimos tres ejercicios fiscales, relativos al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes trimestrales sobre su ejecución. La realidad es que no es así; solicitamos la información a través del portal de internet y vía telefónica sin obtener respuesta favorable a nuestra petición, pues nos comentaron que la cuenta pública de la Ciudad de México contiene no sólo las actividades de la CDMX, también la de las 16 demarcaciones, razón por la cual, no están desglosadas cada una de ellas, esto se debe, sin duda, al régimen jurídico especial con que se maneja la Ciudad de México y sus demarcaciones.

Los Municipios de Metepec del estado de México y de Santa María del Tule del estado de Oaxaca, al igual que las demarcaciones, la página web

412 Municipio de Metepec, *Ley de Ingresos 2013*, disponible en: [http://metepec.gob.mx/financiera/4to\\_TRIM\\_2013/Punto\\_II\\_B.pdf](http://metepec.gob.mx/financiera/4to_TRIM_2013/Punto_II_B.pdf).

413 Los entes obligados deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas.

no contiene la información referente a la cuenta pública 2013, motivo por el cual, nos vimos en la necesidad de hacer uso de las respectivas Leyes de Ingresos, utilizando para el primero la del año 2013 y para el segundo la de 2014.

Como puede apreciarse en los datos vertidos en las tablas anteriores (44-48) correspondientes a los municipios más ricos del país, el porcentaje de captación de tributos locales corresponde al 48% del total de los recursos de que dispusieron en el ejercicio fiscal 2013, porcentaje superior a los municipios no contemplados dentro de esta categoría; sin embargo, su dependencia económica de la federación es superior que sus ingresos locales; en el caso del municipio de San Pedro Garza García del estado de Nuevo León los ingresos locales corresponden a un 56%, es decir depende económicamente de un 44% de la federación; para el caso de San Nicolás de los Garza los porcentajes son de un 38% para los primeros y un 62% para los segundo; por su parte Cuernavaca genera un 45% de tributación local y depende en un 55% de la federación; Santa María del Tule del estado de Oaxaca recauda un 58% de ingresos locales y depende en un 42% del Gobierno Federal y por último, Metepec del estado de México genera un 40% de ingresos tributarios locales y depende en un 60% de la Federación.

Si bien es cierto que los municipios antes mencionados poseen una capacidad tributaria significativa en comparación con la otra clasificación (municipios pobres), también lo es que pudieran estar en mejores condiciones si realmente poseyeran facultades tributarias, sobre todo aquellas relacionadas con las diversas actividades comerciales y la prestación de servicios.

### **3.3. Cuentas públicas de los municipios más atrasados de México<sup>414</sup>**

Los municipios más pobres del país, corresponden aquellas comunidades en las que la situación económica es tan precaria que en ocasiones sus habitantes no cuentan ni siquiera con la alimentación necesaria para subsistir, el trabajo es escaso, las condiciones urbanísticas son inadecuadas, no tienen los servicios públicos básicos; sólo las personas que poseen alguna parcela tienen la posibilidad de generar su propia alimentación. La mayoría de los habitantes tienen que desplazarse a otras comunidades con la finalidad de encontrar empleo, abastecerse de los alimentos necesarios o simplemente para recibir atención médica. Los municipios que presentan estas condiciones corresponden generalmente a las zonas indígenas del país. El gobierno federal, a través, de las delegaciones y los gobiernos de los estados, diseñan programas alimenticios y urbanísticos para apoyar a estas comunidades a través de: huertos traspatio, pie de cría, mejoras a casas habitación (suelo firme), entre otros, con la finalidad de que mejore

<sup>414</sup> Los Municipios más ricos y pobres de México, disponible en: <http://de10.com.mx/6810.html>.

la situación económica de esas comunidades; a continuación se enlistan los ocho municipios más pobres del país<sup>415</sup>.

1. **Coicoyán de las Flores** del estado de Oaxaca; su población es de 8,531 habitantes<sup>416</sup> de los cuales 4,514 son mujeres<sup>417</sup> y 3,990 varones<sup>418</sup> y una extensión territorial de 105.89 kilómetros cuadrados;<sup>419</sup> el 90% de sus habitantes se dedican principalmente a la agricultura cultivando principalmente maíz y frijol.
2. **Batopilas** en el estado de Chihuahua, cuenta con una población de 14,362 habitantes<sup>420</sup> de los cuales 7,065 mujeres<sup>421</sup> y 7,297 varones<sup>422</sup> y una extensión territorial de 2,064.64 kilómetros cuadrados;<sup>423</sup> dedicados a la ganadería en pequeñas cantidades, y al cultivo de maíz, frijol, papa, avena, ajonjolí, ajo, tomate y cebolla.
3. **Cochoapa el Grande** en el estado de Guerrero. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), éste municipio fue considerado como el más pobre de México, ocupando el primer lugar en rezago social y en marginación en el país; su población<sup>424</sup> es de 18,778 de los cuales 9,833 son mujeres<sup>425</sup> y 8,945 varones<sup>426</sup> y una extensión territorial de 12,078 kilómetros cuadrados.<sup>427</sup>
4. **Metlatónoc** en el estado de Guerrero, su población pertenece mayoritariamente a la etnia mixteca, y se trata del segundo municipio más pobre de la República Mexicana, con 18,976 habitantes,<sup>428</sup> de los cuales 9,962 son mujeres<sup>429</sup> y 9,014 varones<sup>430</sup> y una superficie territorial de 1,367.3 kilómetros cuadrados;<sup>431</sup> el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es muy similar al de países surafricanos

415 De acuerdo con “De10.com”, disponible en: <http://de10.com.mx/6810.html>.

416 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

417 *Idem.*

418 *Idem.*

419 Los municipios en México disponible en: <http://www.municipios.com.mx/oaxaca/mexico-20.html>.

420 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

421 *Idem.*

422 *Idem.*

423 Los municipios en México, *op. cit.*

424 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

425 *Idem.*

426 *Idem.*

427 Los municipios en México, *op. cit.*

428 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

429 *Idem.*

430 *Idem.*

431 Los municipios en México, *op. cit.*

5. *San Lorenzo Texmelucan* en el estado de Oaxaca, con una población de 7,048 habitantes;<sup>432</sup> 3,835 son mujeres<sup>433</sup> y 3,213 varones<sup>434</sup> y una extensión territorial de 303.65 kilómetros cuadrados;<sup>435</sup> esta municipalidad se dedica en su totalidad al cultivo de granos básicos para el consumo humano: maíz, frijol, plátanos, calabaza, caña, piña, café.
6. *Santiago el Pinar* en el estado de Chiapas, jurisdicción territorial donde prevalece el desempleo y la falta de tierra para el cultivo; su población asciende a 3245 habitantes<sup>436</sup> de los cuales 1,638 son mujeres<sup>437</sup> y 1,607 hombres<sup>438</sup> y una extensión territorial de 17.76 kilómetros cuadrados.<sup>439</sup>
7. *Tehuipango* en el estado de Veracruz, su población es de 23,478 habitantes,<sup>440</sup> de los cuales 12,181 son mujeres<sup>441</sup> y 11,298 varones<sup>442</sup> y una extensión territorial de 175.76 kilómetros cuadrados;<sup>443</sup> se dedican a la agricultura, su producción se basa principalmente en: maíz, chícharo, haba, ciruela, manzana y durazno.
8. *Santos Reyes Yucuná* en el estado de Oaxaca, con una población de 1,332 habitantes;<sup>444</sup> de los cuales 674 son mujeres<sup>445</sup> y 658 varones<sup>446</sup> y una extensión territorial de 16.59 kilómetros cuadrados;<sup>447</sup> la mayor parte de la población se dedica la agricultura, principalmente a la siembra de maíz, frijol y calabaza.

.....  
432 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

433 *Idem.*

434 *Idem.*

435 Los municipios en México, *op. cit.*

436 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

437 *Idem.*

438 *Idem.*

439 Los municipios en México, *op. cit.*

440 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

441 *Idem.*

442 *Idem.*

443 Los municipios en México, *op. cit.*

444 *Idem.*

445 *Idem.*

446 *Idem.*

447 Los municipios en México, *op. cit.*

**Tabla número 49**  
**Municipio de Coicoyán de las Flores del estado de Oaxaca<sup>448</sup>**

	2013	%
<b><i>Ingresos propios:</i></b>	<b>56,909</b>	<b>.19</b>
Impuestos	7,003	13
Derechos	39,304	69
Productos	5,600	9
Aprovechamientos	5,001	9
Contribuciones de mejoras por obras públicas	1	0
<b><i>Ingresos federales:</i></b>	<b>29,500,861</b>	<b>99.81</b>
Participaciones y aportaciones	29,500,855	0
Ingresos extraordinarios	5	0
Ingresos financieros	0	0
<b><i>Total de Ingresos</i></b>	<b>29,557,770</b>	<b>100</b>

**Tabla número 50**  
**Municipio de Batopilas del estado de Chihuahua<sup>449</sup>**

	2013	%
<b><i>Ingresos propios:</i></b>	<b>652,000</b>	<b>1</b>
Impuestos	460,000	70
Derechos	107,000	16
Productos	15,000	3
Aprovechamientos	70,000	11
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0
<b><i>Ingresos federales:</i></b>	<b>63,485,467</b>	<b>99</b>
Participaciones y aportaciones	63,485,467	
Ingresos extraordinarios	0	0
Ingresos financieros	0	0
<b><i>Total de Ingresos</i></b>	<b>64,137,467</b>	<b>100</b>

448 Gobierno del Estado de Oaxaca, Periodico Oficial, *Ley de Ingresos 2013*, disponible en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2013/04/SEC1609NA-2013-04-20.pdf>

449 Gobierno del Estado de Chihuahua, *Ley de Ingresos 2013*, disponible en: <http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivos-Leyes/966.pdf>.

**Tabla número 51**  
**Municipio de Cochoapa el Grande en el estado de Guerrero**<sup>450</sup>

	2013	%
<b><i>Ingresos propios:</i></b>	<b>47,600</b>	<b>.05</b>
Impuestos	8,000	17
Derechos	23,600	49
Productos	16,000	34
Aprovechamientos	0	0
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0
<b><i>Ingresos federales:</i></b>	<b>33,740,648</b>	<b>99.95</b>
Participaciones y aportaciones	33,740,648	100
Ingresos extraordinarios	0	0
Ingresos financieros	0	0
<b><i>Total de Ingresos</i></b>	<b>33,788,248</b>	<b>100</b>

**Tabla número 52**  
**Municipio de Metlatónoc en el estado de Guerrero**<sup>451</sup>

	2013	%
<b><i>Ingresos propios:</i></b>		
Impuestos		
Derechos		
Productos		
Aprovechamientos		
Contribuciones de mejoras por obras públicas		
<b><i>Ingresos federales:</i></b>		
Participaciones y aportaciones		
Ingresos extraordinarios		
Ingresos financieros		
<b><i>Total de Ingresos</i></b>	<b>41,296,748</b>	<b>100</b>

450 Gobierno del estado de Guerrero, *Ley de Ingresos 2013*, disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wpcontent/uploads/2014//07/105-ALCANCE-XLII-42-OCHO-APA-EL-GRANDE.pdf>.

451 H. Ayuntamiento Municipal de Metlatónoc, Transparencia, *Ley de Ingresos 2013*, disponible en: <file:///C:/Users/Invitado/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/3YU6K5UW/LEY-NO.-137-DE-INGRESOS-UNICIPIOS-2013.pdf>.

**Tabla número 53**  
**Municipio de San Lorenzo Texmelucan en el estado de Oaxaca**<sup>452</sup>

	2013	%
<b>Ingresos propios:</b>	45,302	.21
Impuestos	3,501	8
Derechos	21,801	48
Productos	20,000	44
Aprovechamientos	0	
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	
<b>Ingresos federales:</b>	21,460,082	99.78
Participaciones y aportaciones	21,460,080	100
Ingresos extraordinarios	2	0
Ingresos financieros	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>21,505,384</b>	<b>100</b>

**Tabla número 54**  
**Municipio de Santiago el Pinar en el estado de Chiapas**<sup>453</sup>

	2013	%
<b>Ingresos propios:</b>		
Impuestos		
Derechos		
Productos		
Aprovechamientos		
Contribuciones de mejoras por obras públicas		
<b>Ingresos federales:</b>		
Participaciones y aportaciones		
Ingresos extraordinarios		
Ingresos financieros		
<b>Total de Ingresos</b>		

452 Gobierno del Estado de Oaxaca, Periódico Oficial, *Ley de Ingresos 2013*, disponible en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2013/04/2013/SE-C15-05TA-2013-04-13.pdf>.

453 Información no localizada, la Ley sólo hace referencia a los rubros que pueden ser sujetos de tributación, sin mencionar cantidades al respecto.

**Tabla número 55**  
**Municipio de Tehuipango en el estado de Veracruz<sup>454</sup>**

	2013	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>1,783,925</b>	<b>10</b>
Impuestos	628,340	35
Derechos	681,127	38
Productos	157,512	9
Aprovechamientos	316,946	18
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>15,787,294</b>	<b>90</b>
Participaciones y aportaciones	14,487,341	92
Ingresos extraordinarios	0	0
Otros Ingresos	1,299,953	8
<b>Total de Ingresos</b>	<b>17,571,219</b>	<b>100</b>

**Tabla número 56**  
**Municipio de Santos Reyes Yucuñá en el estado de Oaxaca<sup>455</sup>**

	2013	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>220</b>	<b>.004</b>
Impuestos	220	0
Derechos	0	0
Productos	0	0
Aprovechamientos	0	0
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>4,868,626</b>	<b>99.996</b>
Participaciones y aportaciones	4,868,626	100
Ingresos extraordinarios	3	0
Ingresos financieros	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>4,869,849</b>	<b>100</b>

454 Municipio de Tehuipango, Transparencia, *Ley de Ingresos 2014*, disponible en: [http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesMunicipios2014pdf/165\\_TEHUIPANGO\\_2014\\_L.pdf](http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesMunicipios2014pdf/165_TEHUIPANGO_2014_L.pdf).

455 Gobierno del Estado de Oaxaca, Periódico Oficial, *Ley de Ingresos 2013*, disponible en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2013/04/SEC1507MA-2013-04-13.pdf>.

Localizar la información financiera correspondiente al ejercicio fiscal 2013 fue una tarea ardua y sin buenos resultados estos municipios no cuentan con página web o está incompleta, es decir, no contiene la información básica organizacional, funcional y administrativa, por lo cual no fue posible acceder a la documentación que requeríamos (cuentas públicas) viéndonos en la necesidad de hacer uso de la Ley de Ingresos 2013, la razón de tomar tal decisión, es que en términos generales las cantidades son similares, sólo con algunas variaciones, es decir, ya sea un poco de más o de menos en la cuantía.

En el caso del municipio de Tehuipango del estado de Veracruz no localizamos la Ley de Ingresos 2013, motivo por el cual nos vimos en la necesidad de consultar la Ley de Ingreso 2014; dicha información es de utilidad, puesto que en términos generales, los porcentajes no varían mucho de un año a otro.

Como puede apreciarse en la información vertida en las tablas (49-56), la capacidad recaudatoria local es prácticamente nula, es decir, dependen económicamente de los recursos que les trasfiere la federación y la entidad federativa a la que pertenecen; en términos generales, la recaudación local no llega ni siquiera al 1%; a excepción del municipio de Tehuipango en el estado de Veracruz que reporta un 10% de ingresos propios; esto confirma lo que hemos venido señalando: que la inadecuada distribución de facultades tributarias en el sistema fiscal mexicano trae como consecuencia la existencia de municipios pobres, recordemos que los indicadores más importantes de la fórmula de distribución de los ingresos participables (los que generan mayores recursos económicos) hacen referencia a la capacidad recaudatoria y al número de habitantes, elementos que son de baja cuantía en este tipo de municipios, motivo por el cual aseveramos que los municipios pobres seguirán siendo pobres mientras no cambien tales circunstancias.

En el caso del municipio de Metlatónoc en el estado de Guerrero, solo pudimos localizar la cantidad total de los ingresos de que dispondrá para el ejercicio 2014, quizá la razón por la cual no están desglosadas dichas leyes de ingresos pudiera ser el número de municipios que tiene el estado (81), sin embargo consideramos que la capacidad tributaria pudiera ser similar a los otros municipios de su misma categoría.

### *3.4. Cuentas públicas de algunos municipios metropolitanos de México*

Las zonas metropolitanas son aquellas localidades que se encuentran ubicadas en las principales ciudades del país formadas por dos o más municipios que bien pudieran comprender a la misma entidad federativa o dos o más. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el documento *“Delimitación de las Zonas metropolitanas de México”*<sup>56</sup> esta-

456 *Idem.*

blece que: “zona metropolitana es el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica”.

No estamos de acuerdo con el número de habitantes que establece la definición anterior, ya que en México existen muchas localidades con esa cantidad y sin embargo no reúnen las características propias de una zona metropolitana; generalmente éstas localidades suman una población superior al millón (1,000,000) habitantes, como es el caso de la Laguna que registra una población de 1,108,657;<sup>457</sup> la zona conurbada de Querétaro registra la cantidad de 1,061,471<sup>458</sup> habitantes, además de contar con los servicios públicos necesarios para satisfacer las necesidades de sus habitantes, así como una infraestructura adecuada.

Martha de la Rosa,<sup>459</sup> señala que los municipios metropolitanos son aquellos que contienen las siguientes características: Una mayor burocracia, tecnología compleja, profesionalización de su personal y sistemas sofisticados de gestión (planeación estratégica, calidad total)”.

Por nuestra parte, mencionamos al respecto, que las zonas metropolitanas son aquellas jurisdicciones territoriales formadas por dos a más localidades de una o más entidades federativas con una población superior a un millón de habitantes, las cuales poseen la infraestructura urbana y los servicios públicos necesarios para el adecuado desarrollo y convivencia de sus habitantes.

La decisión de tomar en consideración a este tipo de zonas es por la idea que se tiene, de que éstas por el sólo hecho de estar conurbadas, su nivel y calidad de vida es superior a aquellas que se encuentran en lo individual. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el país existen 59 zonas metropolitanas<sup>460</sup> de las cuales seleccionamos cinco para la realización de éste trabajo de investigación; la elección de los municipios se realizó de acuerdo con la disponibilidad de la información, es decir, consideramos aquellas que tenían publicadas sus cuentas públicas en su respectiva página web.

.....  
457 De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>.

458 *Idem*.

459 Citado por: Ibarra Cortes, Mario Eduardo, *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la globalidad local*, Ed. Porrúa, México, 2010, p.7.

460 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Zonas metropolitanas en México*, disponible en: [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/zonas\\_met.pdf](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/zonas_met.pdf).

**Tabla número 57**  
**Municipios metropolitanos de la Laguna**

2013	Gómez P.	%	Leordo	%	Torreón <sup>461</sup>	%
<b>Ingresos propios:</b>	447,180,751	42	185,362,253	39	848,020,707	44
Impuestos	94,136,098	21	30,715,241	17	323,992,586	38
Derechos	278,145,913	62	129,292,416	70	351,315,967	41
Productos	7,343,100	1	15,545,017	7	5,834,444	1
Aprovechamientos	67,555,640	16	9,735,077	5	164,523,135	19
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	74,502	1	2,354,575	1
<b>Ingresos federales:</b>	618,058,925	58	289,859,168	61	1,079,480,661	56
Participaciones y aportaciones	334,860,560	54	289,859,168	100	1,079,480,661	100
Ingresos extraordinarios	283,198,365	46	0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>1,065,239,676</b>	<b>100%</b>	<b>475'221,421</b>	<b>100%</b>	<b>1,927,501,368</b>	<b>100%</b>

**Tabla número 58**  
**Municipios metropolitanos de Monterrey**

2013	Monterrey <sup>462</sup>	%	Apodaca <sup>463</sup>	%	Escobedo <sup>464</sup>	%
<b>Ingresos propios:</b>	\$1,607'308,627	37	421,278,000	28	295,703,152	28
Impuestos	1,041,188,171	65	279,212,000	66	196,888,020	67
Derechos	183,422,284	11	142,066,000	34	33,452,355	11
Productos	136,002,477	8	0	0	7,487,946	2
Aprovechamientos	246,695,695	16	0	0	57,874,831	20
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	\$2,752,101,672	63	1,091,643,000	72	769,286,490	72
Participaciones y aportaciones	1,226'072,995	45	674,654,000	62	762,466,028	99
Ingresos extraordinarios	644,984,616	23				
Otros Ingresos	881,044,061	32	416,989,000	38	6,820,462	1
<b>Total de Ingresos</b>	<b>\$4,359,410,299</b>	<b>100%</b>	<b>1,512,921,000</b>	<b>100%</b>	<b>1,064,989,642</b>	<b>100%</b>

461 Municipio de Torreón, disponible en: <http://www.torrecon.gob.mx/>.

462 Municipio de Monterrey, *Cuenta pública 2013*, disponible en: [http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/pdf/tesoreria/cuenta\\_publica/2013.pdf](http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/pdf/tesoreria/cuenta_publica/2013.pdf).

463 Municipio de Apodaca, *Cuenta pública 2013*, disponible en: <http://www.apodaca.gob.mx/archivos/pdf/transparencia/inAuditorias/informeEnero-Dicimbre2013.pdf?dato=0.9137565694683611>.

464 Gobierno Municipal de Escobedo, *Cuenta pública 2013*, disponible en: [http://escobedo.gob.mx/pages/transparencia/doc/Art1015/Art1015\\_Hacienda%20P%c3%bablica\\_4%-c2%b0%20TRIMESTRE%202013%20INGRESOS%20Y%20EGRESOS%20.pdf](http://escobedo.gob.mx/pages/transparencia/doc/Art1015/Art1015_Hacienda%20P%c3%bablica_4%-c2%b0%20TRIMESTRE%202013%20INGRESOS%20Y%20EGRESOS%20.pdf).

**Tabla número 59**  
**Municipios metropolitanos de Guadalajara**

2013	Guadalajara <sup>465</sup>	%	Zapopan <sup>466</sup>	%	Tlaquepaque <sup>467</sup>	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>2,046,460,004</b>	<b>34</b>	<b>2,153,204,233</b>	<b>48</b>	<b>691,450,256</b>	<b>43</b>
Impuestos	1,091,560,596	53	1,380,230,048	64	302,596,096	44
Derechos	511,697,013	25	389,867,506	18	70,385,268	10
Productos	46,371,901	2	51,970,392	2	33,940,018	5
Aprovechamientos	392,033,962	20	310,136,277	14	284,528,873	41
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	20,000,000	2	0	0
Otros Ingresos	4,796,529	.26	0.0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>4,041,743,327</b>	<b>66</b>	<b>2,290,978,921</b>	<b>52</b>	<b>898,219,466</b>	<b>57</b>
Participaciones y aportaciones	4,037,741,217	100	2,169,279,245	95	898,219,466	100
Ingresos extraordinarios	0		122,699,676	5	0	0
Ingresos financieros	4,002,110		0	0	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>6,088,203,331</b>	<b>100%</b>	<b>4,443,183,144</b>	<b>100%</b>	<b>1,589,669,723</b>	<b>100%</b>

**Tabla número 60**  
**Municipios metropolitanos de Querétaro**

2013	Querétaro <sup>468</sup>	%	Corregidora <sup>469</sup>	%	El Marqués <sup>470</sup>	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>968,537,850</b>	<b>44</b>	<b>344,838,378</b>	<b>49</b>	<b>215,248,257</b>	<b>52</b>
Impuestos	743,403,491	77	256,920,168	75	184,541,317	86
Derechos	184,805,957	19	65,899,772	19	19,102,501	9
Productos	6,873,474	1	3,912,161	1	667,786	
Aprovechamientos	33,454,928	3	14,383,490	4	10,936,653	5
Contribuciones de mejoras por obras públicas	0.0		216,750	1	0.0	
<b>Ingresos federales:</b>	<b>1,255,994,895</b>	<b>56</b>	<b>363,698,866</b>	<b>51</b>	<b>199,795,506</b>	<b>48</b>
Participaciones y aportaciones	1,255,994,895	100	355,200,069	98	114,743,701	57
Ingresos extraordinarios	0.0		6,996,860	1	85,051,805	43
Ingresos financieros	0.0		1,501,937	1		0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>2,224,532,745</b>	<b>100%</b>	<b>708,537,244</b>		<b>415,043,763</b>	

465 Municipio de Guadalajara, *Cuenta pública 2013*, disponible en: [http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/edoresult\\_dic\\_2013\\_0.pdf](http://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/edoresult_dic_2013_0.pdf)

466 Municipio de Zapopan, *Cuenta pública 2013*, disponible en: <http://zapopan.s3.amazonaws.com/wpcontent/uploads/2011/07/Cuenta-Pública-Febrero-2013.pdf>

467 Municipio Tlaquepaque, *Cuenta pública 2013*, disponible en: [http://transparencia12.tlaquepaque.gob.mx/sites/transparencia12.tlaquepaque.gob.mx/files/Estado-de-Actividades\\_4.pdf](http://transparencia12.tlaquepaque.gob.mx/sites/transparencia12.tlaquepaque.gob.mx/files/Estado-de-Actividades_4.pdf)

468 Municipio de Querétaro, *Cuenta pública 2013*, disponible en: <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/default.aspx>

469 Municipio Corregidora, *Cuenta pública 2013*, disponible en: [http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/transparencia/VII/diciembre\\_20-13/Estado\\_de\\_Actividades\\_diciembre\\_2013.pdf](http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/transparencia/VII/diciembre_20-13/Estado_de_Actividades_diciembre_2013.pdf)

470 Gobierno Municipal El Marqués, *Cuenta Pública Correspondiente al primer semestre 2013*, disponible en: [http://www.elmaques.gobmx/inf\\_consulta/contraloria/Cuenta\\_Publica\\_1er\\_Semestre\\_2013\\_El\\_Marques.pdf](http://www.elmaques.gobmx/inf_consulta/contraloria/Cuenta_Publica_1er_Semestre_2013_El_Marques.pdf)

**Tabla número 61**  
**Municipios metropolitanos de Toluca**

2013	Toluca <sup>471</sup>	%	Almoloya <sup>472</sup>	%	Metepec <sup>473</sup>	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>744,646,259</b>	<b>28</b>	<b>26,866,760</b>	<b>8</b>	<b>408,678,120</b>	<b>37</b>
Impuestos	524,389,286	70	16,420,270	61	325,289,410	80
Derechos	168,508,687	23	7,529,380	28	61,689,990	15
Productos	19,460,200	3	1,840,230	6	3,806,900	1
Aprovechamientos	29,288,086	4	1,023,410	4	17,891,820	4
Contribuciones de mejoras por obras públicas	3,000,000		53,470		0.0	0.0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>1,907,108,101</b>	<b>72</b>	<b>313,713,180</b>	<b>92</b>	<b>692,942,370</b>	<b>63</b>
Participaciones y aportaciones	1,639,674,696	86	305,819,110	97	635,540,010	92
Ingresos extraordinarios	0.0	0.0	0.0	0.0	6,195,320	1
Ingresos financieros	22,356,466	1	0.0	0.0	44,945,380	6
Otros ingresos	245,076,939	13	7,894,070	3	6,261,660	1
<b>Total de Ingresos</b>	<b>2,651,754,360</b>	<b>100%</b>	<b>340,579,940</b>	<b>100%</b>	<b>1,101,620,490</b>	<b>100%</b>

**Tabla número 62**  
**Porcentaje de ingresos propios de los municipios metropolitanos**

<b>La Laguna</b>	Gómez Palacio	42%	Lerdo	39%	Torreón	44%
<b>Monterrey</b>	Monterrey	37%	Apodaca	28%	Escobedo	28%
<b>Guadalajara</b>	Guadalajara	34%	Zapopan	48%	Tlaquepaque	43%
<b>Querétaro</b>	Querétaro	44%	Corregidora	49%	El Marqués	52%
<b>Toluca</b>	Toluca	28%	Almoloya de Juárez	8%	Metepec	37%

Como puede apreciarse en la tabla anterior (62), los municipios que comparten una misma extensión territorial, en términos porcentuales generan la misma cuantía de ingresos locales. En la Laguna el promedio es del 41.67%, hay una diferencia de tres puntos porcentuales entre los tres municipios que lo integran, por su parte, los municipios conurbados de Monterrey, el promedio es de 31%; al igual que en la Laguna la diferencia oscila en tres puntos; llama la atención que Monterrey siendo uno de los municipios más industrializados del país su capacidad recaudatoria sea más baja que otros municipios menos industrializados. En la zona conurbada de Guadalajara el promedio es de 41.67% cantidad similar a la obtenida en la Laguna y al igual que el municipio de Monterrey, Guadalajara es la administración municipal con la recaudación más baja de su zona; por su parte la zona metropolitana de Querétaro es la más productiva en cuanto a recaudación local se refiere ésta obtiene un promedio del 48.33%, 6.66 puntos por encima de los demás, al igual que Monterrey y Guadalajara, el municipio de Querétaro percibe la cantidad más baja de los tres municipios analizados; la jurisdicción menos eficiente es la de Toluca, sólo

471 H. Ayuntamiento de Toluca, *Cuenta pública 2013*, disponible en: <http://www.toluca.gob.mx/ejercicio-fiscal-2013>.

472 Municipio de Almoloya de Juárez, *Cuenta pública 2013*, disponible en: <http://www.ipomex.org.mx/ipo/porta/almoloyadejuarez/cuentaPublica/2013.web>.

473 Ayuntamiento de Metepec, *Cuenta pública 2013*, disponible en: [http://www.metepec.gob.mx/?pag\\_id=16](http://www.metepec.gob.mx/?pag_id=16).

recaudan un 24.33% en promedio, 17.34 puntos más abajo que el resto de comunidades analizadas, llama la atención que Almoloya de Juárez siendo un municipio conurbado con la capital del estado de México tenga una recaudación de tan sólo el 8%, lo que nos hace pensar que no basta con pertenecer a cierta región, sino que hay que tener la capacidad para aprovechar dicha situación.

**Tabla número 63**  
**Porcentaje de ingresos federales de los municipios metropolitanos**

<i>La Laguna</i>	Gómez Palacio	58%	Lerdo	61%	Torreón	56%
<i>Monterrey</i>	Monterrey	63%	Apodaca	72%	Escobedo	72%
<i>Guadalajara</i>	Guadalajara	66%	Zapopan	52%	Tlaquepaque	57%
<i>Querétaro</i>	Querétaro	56%	Corregidora	51%	El Marqués	48%
<i>Toluca</i>	Toluca	72%	Almoloya de Juárez	92%	Metepc	63%

Del análisis de la tabla anterior (63), se desprende que los porcentajes obtenidos son complementarios a los de la tabla referente a los ingresos locales; la capacidad recaudatoria de la Laguna fue en promedio del 41.67%, esto significa, que dependerán de un 58.33% de los recursos transferidos de la federación; en el caso de Monterrey su dependencia será del 69%, la zona conurbada de Guadalajara reporta una dependencia económica del 58.33%, por su parte Querétaro estará supeditado en un 51.67% y finalmente Toluca quien presenta el porcentaje más alto de sujeción es del 75.67%.

#### **4.- Fórmula de distribución de los ingresos tributarios participables**

Es importante tomar en consideración la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, ya que ésta contiene indicadores que nos pueden dar la pauta para incrementar los recursos económicos de que dispondrán los municipios para la satisfacción de las necesidades de sus habitantes.

La Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 2 establece la fórmula de distribución de los recursos económicos recaudados por la federación en favor de las entidades Federativas y sus municipios, del Distrito Federal y sus Delegaciones, la cual contempla entre otros indicadores el número de habitantes. El territorio es otro de los rubros por el cual la administración pudiera incrementar sus recursos económicos, sin embargo, tendrán que realizar actualizaciones catastrales con la finalidad de clasificar su jurisdicción territorial, es decir, determinar si se trata de terrenos urbanos o rurales, poniendo énfasis en los primeros ya que éstos son los que podrían contribuir con mayores recursos.

Fórmula:<sup>474</sup>

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3 C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con } \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Dónde:

C1<sub>i, t</sub>, C2<sub>i, t</sub>, y C3<sub>i, t</sub> son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo.

Considerando los coeficientes C2 y C3 como *incentivos recaudatorios*.

Pitt es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t.

Pi, 07 es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

DFGP07, t es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t.

PIBi, t-1 es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

PIBi, t-2 es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.

IE<sub>i, t</sub> es la información relativa a la *recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad*<sup>475</sup> i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*DIE<sub>i, t</sub> es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad* i, referidos en la variable anterior.

*Ni es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i.*

A continuación insertamos una tabla con el promedio de ingresos propios y la población de los municipios del estado de Durango, con la finalidad obtener el promedio de ingresos que genera cada uno de sus habitantes.

474 Nota: incluimos la fórmula sólo para cuestiones de ilustración, no pretendemos conocer con detalle sus variables y desarrollo.

475 Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

**Tabla número 64**  
**Generación de Ingresos locales por habitante**

<i>Municipio</i>	<i>Ingresos propios</i>	<i>Población</i>	<i>Generación por habitante</i>
Canatlán	8,635,115	31 401	274.99
Cancas	1,032,855	4 122	250.57
Coneto de Comonfort	623,041	4 530	137.53
Cuencamé	5,888,053	33 664	174.90
Durango	634,968,558	582 267	1090.51
El Oro	5,265,955	11 320	465.19
Gómez Palacio	480,159,522	327 985	1,463.96
General Simón Bolívar	775,045	10 629	72.91
Guadalupe Victoria	9,794,634	34 052	287.63
Guanaceví	3,184,017	10 149	313.72
Hidalgo	1,302,580	4 265	305.41
Indé	1,037,807	5 280	196.55
Lerdo	97,303,437	141 043	689.88
Mapimí	2,690,920	25 137	107.05
Mezquital	1,364,821	33 396	40.86
Nazas	2,274,719	12 411	183.44
Nombre de Dios	4,923,461	18 488	266.30
Nuevo Ideal	6,941,848	26 092	266.05
Ocampo	2,849,116	9 626	295.98
Otáez	537,961	5 208	103.29
Pánuco de Coronado	3,618,110	11 927	303.35
Peñón Blanco	3,336,932	10 473	318.62
Poanas	5,305,698	24 918	212.92
Pueblo Nuevo	6,417,170	49 162	130.53
Rodeo	2,518,204	12 788	196.91
San Bernardo	1,059,123	3 433	308.51
San Dimas	2,685,751	19 691	136.39
San Juan de Guadalupe	720,115	5 947	121.08
San Juan del Río	2,837,173	11 855	239.32
San Luis del Cordero	625,241	2 181	286.67
San Pedro del Gallo	593,917	1 709	347.52
Santa Clara	882,834	7 003	126.06
Santiago Papasquiaro	20,271,910	44 966	450.82
Súchil	1,413,077	6 761	209.00
Tamazula	1,575,439	26 368	59.74
Tepehuanes	4,587,955	10 745	426.98
Tlahualilo	3,375,044	22 244	151.72
Topia	1,452,421	8 581	169.26
Vicente Guerrero	7,371,033	21 117	349.05
<b>Total</b>		<b>1 632 934</b> <sup>476</sup>	

476 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>.

Es indudable que los municipios industrializados y con una infraestructura urbana adecuada generan un mayor porcentaje económico; cómo podemos observar, los municipios más importantes del estado de Durango son la propia capital, Gómez Palacio y Lerdo; en el caso de Durango sus habitantes generan en promedio 1,090.00 pesos al año, en Gómez Palacio la cantidad es mayor, ésta es de 1,463.00 pesos por habitante; en lo que respecta a Lerdo sus ingresos son de 700.00 pesos en promedio, le siguen en orden descendiente Santiago Papasquiario con 450.00, Tepic con 427.00, hasta llegar a aquellos cuya cantidad es inferior, como en el caso del Mezquital con una aportación de tan sólo 40.86, Tamazula con 59.76 y General Simón Bolívar con 72.91.

La siguiente tabla (65) contiene el promedio de los ingresos transferidos por la federación; se pretende obtener el promedio por habitante. Con la información obtenida estaremos en posibilidades de corroborar si los ingresos transferidos son proporcionales al número de habitantes.

*Tabla número 65*  
*Ingresos federales por habitante*

<i>Municipio</i>	<i>Ingresos federales</i>	<i>Población</i>	<i>Obtención por habitante</i>
Canatlán	75,890,875	31 401	2,416.82
Canelas	17,468,634	4 122	4,237.90
Coneto de Comonfort	15,553,300	4 530	3,433.39
Cuencamé	70,552,532	33 664	2,095.78
Durango	1,547,303,707	582 267	2,657.37
El Oro	25,479,483	11 320	2,250.83
Gómez Palacio	584,925,803	327 985	1,783.39
Gral. Simón Bolívar	27,470,561	10 629	2,584.49
Guadalupe Victoria	74,510,794	34 052	2,188.14
Guanaceví	29,795,412	10 149	2,935.79
Hidalgo	13,302,541	4 265	3,119.00
Indé	15,832,570	5 280	2,998.59
Lerdo	285,986,070	141 043	2,027.65
Mapimí	50,825,981	25 137	2,021.95
Mezquital	106,244,457	33 396	3,181.35
Nazas	27,620,197	12 411	2,225.46
Nombre de Dios	42,400,245	18 488	2,293.39
Nuevo Ideal	56,606,411	26 092	2,169.49
Ocampo	25,594,950	9 626	2,658.93
Otáez	21,343,577	5 208	4,098.22
Pánuco de Coronado	31,016,951	11 927	2,600.56
Peñón Blanco	29,530,285	10 473	2,819.65
Poanas	56,916,271	24 918	2,284.14
Pueblo Nuevo	129,125,598	49 162	2,626.53

<i>Municipio</i>	<i>Ingresos federales</i>	<i>Población</i>	<i>Obtención por habitante</i>
Rodeo	29,805,920	12 788	2,330.77
San Bernardo	14,720,303	3 433	4,287.88
San Dimas	62,319,422	19 691	3,164.86
San Juan de Guadalupe	21,038,532	5 947	3,537.67
San Juan del Río	35,651,246	11 855	3,007.27
San Luis del Cordero	10,217,874	2 181	4,684.94
San Pedro del Gallo	9,624,986	1 709	5,631.94
Santa Clara	20,034,039	7 003	2,860.77
Santiago Papasquiaro	112,625,434	44 966	2,504.67
Súchil	20,461,694	6 761	3,026.43
Tamazula	94,388,901	26 368	3,578.67
Tepchuanes	33,300,984	10 745	3,099.20
Tlahualilo	41,986,714	22 244	1,887.55
Topia	24,901,821	8 581	2,901.97
Vicente Guerrero	46,518,680	21 117	2,202.90
<b>Total</b>		<b>1 632 934<sup>477</sup></b>	

Contrario a los resultados de la tabla anterior (64), aquí se observa que los municipios más beneficiados con recursos federales son aquellos considerados como los más atrasados del estado, San Pedro del Gallo obtuvo un promedio de 5,631.94 pesos por habitante, San Luis del Cordero 4,684.94 y San Bernardo 4,287.81, Otáez 4,098.22, por su parte, el Municipio de Durango su promedio de ingresos por habitante fue de 2,657.37, Gómez Palacio de 1,783.39 y Lerdo de 2,027.65.

En la tabla siguiente (66) podemos observar el promedio de los ingresos locales de los municipios del estado de Durango, de los más ricos, pobres y los metropolitanos, se espera que la cuantía recaudada por los municipios más ricos coincidan con las zonas metropolitanas ya que en términos generales estamos hablando de entidades con las mismas condiciones de desarrollo.

.....  
477 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>.

**Tabla número 66**  
**Promedio de ingresos locales de los municipios del estado de Durango, de los municipios más ricos y pobres y metropolitanos de la República Mexicana.**

<i>Municipios del Estado de Durango</i>		<i>Municipios más prósperos</i>	
<i>Municipio</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Entidad</i>	<i>Ingresos</i>
Canatlán	10%	Delegación Benito Juárez	<i>No localizada</i>
Canelas	6%	Delegación Coyoacán	<i>No localizada</i>
Coneto de Comonfort	4%	Delegación Miguel Hidalgo	<i>No localizada</i>
Cuencamé	8%	Delegación Cuauhtémoc	<i>No localizada</i>
Durango	32%	Delegación Tlalpan	<i>No localizada</i>
El Oro	25%	San Pedro de la Garza García, N.L.	56%
Gómez Palacio	45%	San Nicolás de los Garza, N.L.	38%
Gral. Simón Bolívar	3%	Cuernavaca, Morelos.	45%
Guadalupe Victoria	12%	Santa María del Tule, Oaxaca	58%
Guanaceví	10%	Metepec, Estado de México	40%
Hidalgo	9%		
Lerdo	25%		
Mapimí	5%		
Mezquital	1%		
Nazas	8%		
Nombre de Dios	10%		
Nuevo Ideal	11%		
Ocampo	10%		
Otáez	5%		
Pánuco de Coronado	11%		
Peñón Blanco	10%		
Poanas	9%		
Pueblo Nuevo	5%		
Rodeo	8%		
San Bernardo	7%		
San Dimas	4%		
San Juan de Guadalupe	3%		
San Juan del Río	7%		
San Luis del Cordero	6%		
San Pedro del Gallo	6%		
Santa Clara	4%		
Santiago Papasquiaro	15%		
Súchil	7%		
Tamazula	2%		
Tepehuanes	12%		
Tlahualilo	7%		
Topía	6%		
Vicente Guerrero	14%		

<i>Municipios más atrasados</i>	
<i>Coicoyán de las Flores, Oaxaca</i>	0.19%
<i>San Lorenzo Texmelúcan, Oaxaca</i>	0.25%
<i>Batopilas, Chihuahua</i>	1%
<i>Cochopa el Grande, Guerrero</i>	0.05%
<i>Metlatónoc, Guerrero</i>	<i>No localizada</i>
<i>Santiago el Pinar, Chiapas</i>	<i>No localizada</i>
<i>Tehuipango, Veracruz</i>	10%
<i>Santos Reyes Yucaña Oaxaca</i>	.004%

<i>Municipios metropolitanos</i>	
Torreón ( Estado de Coahuila )	44%
Gómez Palacio (Estado de Durango )	42%
Lerdo ( Estado de Durango )	39%
Monterrey (Estado de Nuevo León)	37%
Apodaca (Estado de Nuevo León)	28%
Escobedo (Estado de Nuevo León)	28%
Guadalajara (Estado de Jalisco )	34%
Zapopan (Estado de Jalisco )	48%
Tlaquepaque (Estado de Jalisco )	43%
Querétaro (Estado de Querétaro )	44%
Corregidora (Estado de Querétaro )	49%
El Márquez (Estado de Querétaro )	52%
Toluca (Estado de México)	28%
Almoloya (Estado de México)	8%
Metepec (Estado de México)	37%

## **5. Clasificación municipal del estado de Durango en base a los ingresos propios**

Para la elaboración de la tipología propuesta en el Capítulo primero de éste trabajo de investigación se aplicó el método estadístico consistente en el desglose de la fórmula para determinar el tamaño de la muestra dando como resultado la cantidad de 362 municipios a analizar (cuentas públicas 2013), también se realizó la selección de los elementos<sup>478</sup> que forman parte de la investigación, datos que quedaron sentados en las tablas del número 5 al 13 del Capítulo primero.

Dadas las circunstancias de disposición de recursos económicos, técnicos, humanos, de tiempo y sobre todo la complejidad para recabar la información a nivel nacional, nos vimos en la necesidad de reducir nuestro campo de acción sólo al estado de Durango, esto por la accesibilidad para obtener la información que requerimos para la realización del trabajo de investigación.

Algunos Congresos de las entidades federativas no publican las cuentas públicas como tal en su respectiva página de internet y si lo hacen, lo hacen de una manera concentrada, es decir, la información no contiene todos los rubros que las integran; otros sólo mencionan han sido aprobadas o rechazadas sin más explicación, sin embargo para poder realizar la tipología propuesta se requiere que dicha información este completa, es decir que contenga todos los rubros que integran dichos documentos, sobre todo aquella información relacionada con los ingresos tributarios locales “ingresos propios”, ya que éstos son la base para la elaboración de la tipología propuesta.

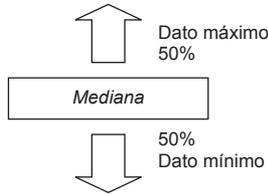
## **6. Método para realizar la clasificación municipal por niveles en base a los ingresos propios**

Para la realización de la tipología se aplicó la estadística matemática consistente en la obtención de las medidas de tendencia central mediana y cuantiles, para obtener el valor central y los valores correspondientes al 25% y 75% del promedio de los ingresos tributarios locales de las entidades municipales del estado de Durango.

### ***6.1 Mediana (M<sub>d</sub>)***

La mediana es una herramienta estadística, la cual permite obtener el valor central en una serie de datos numéricos. Ésta medida separa el conjunto en dos partes iguales, es decir, por arriba de ella se encuentra el 50% de los casos en estudio y por debajo el otro 50% restante.

<sup>478</sup> Municipios de forman parte de la muestra y que serán analizadas sus cuentas públicas correspondientes al ejercicio fiscal 2013.



La fórmula empleada fue la siguiente: 
$$Md = Li + \frac{\frac{\sum f}{2} - fa}{f} i$$

Las variables contenidas en la fórmula hacen referencia:

$Li$  = Límite inferior de la clase en donde se encuentra la frecuencia acumulada comprendida en  $\frac{\sum f}{2}$ .

$\frac{\sum f}{2}$  = Suma de las frecuencias dividida entre dos.

$fa$  = Frecuencia acumulada anterior en posición a la frecuencia acumulada en donde está comprendida  $\frac{\sum f}{2}$ .

$f$  = Frecuencia en donde se localiza  $\frac{\sum f}{2}$ .

$i$  = Intervalo.

$X$  = Ingresos propios.

**Tabla número 67**  
**Clases modales**

$X$	$f$	$fa$
0000001.00 - 2,000,000.00	15	15
2,000,001.00 - 4,000,000.00	10	25
4,000,001.00 - 6,000,000.00	5	30
6,000,001.00 - 8,000,000.00	3	33
8,000,001.00 - 10,000,000.00	2	35
10,000,001.00 - 12,000,000.00	0	35
12,000,001.00 - 14,000,000.00	0	35
14,000,001.00 - 16,000,000.00	0	35
16,000,001.00 - 18,000,000.00	0	35
18,000,001.00 - 20,000,000.00	1	36
Más de 20,000,001.00	3	39
<b>Total</b>	<b>39</b>	

Para determinar los intervalos decidimos mandar al último nivel a los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo porque sus ingresos son significativamente superiores al resto de los municipios y evitar con ello una inadecuada clasificación, si los hubiéramos incluido tal cual quizá sólo habríamos obtenido dos Niveles. El primero para los tres municipios antes mencionados y el segundo para los demás.

Fórmula: 
$$Md = Li + \frac{\sum f - fa}{f} i$$

Desarrollo: 
$$Md = Li + \frac{\sum f - fa}{f} i$$

$$Md = 2,000,001 + \frac{39}{2} - (15) \frac{1}{10} (2,000,000); \quad Md = 2,000,001 + \frac{4.5}{10} (2,000,000)$$

$$Md = 2,000,001 + (.45)(2,000,000); \quad Md = 2,000,001 + 900,000 ; \quad Md = 2,900,001$$

Los ingreso tributarios locales del 50% de los municipios del estado de Durango son inferiores a \$ 2, 900,001 y el otro 50% son superiores a dicha cantidad. Con esta cifra obtenemos la primera clasificación.

## 6.2 Cuantiles ( $Q$ )

La otra herramienta estadística que emplearemos se le conoce con el nombre de cuantil,<sup>479</sup> ésta divide la serie en cuatro partes iguales.

- Dato mínimo
- 25%
- $Q_1$
- 25%
- $Q_2$  (Mediana)
- 25%
- $Q_3$
- 25%
- Dato máximo

Para obtener la cuantil uno (  $Q_1$  ) y la cuantil dos (  $Q_2$  ), las fórmulas a utilizar son las siguientes:

.....  
479 Hace referencia a un cuarto del total del indicador en estudio.

La  $Q_1$  nos dará el 25% de los ingresos que recaban los municipios y que son inferiores a la  $Q_1$  y el 75% por ciento valores superiores a la  $Q_1$ , la  $Q_3$  representa el 75% de los ingresos inferiores a la  $Q_3$  y el 25% valores superiores a ésta.

Los datos utilizados en la tabla para determinar la mediana, los utilizaremos para obtener el cuartil I y el cuartil III, por tratarse de los mismos ingresos tributarios.

### a. Cuartil I

Fórmula: 
$$Q_1 = Li + \frac{\sum f - fa}{f} i$$

Desarrollo:

$$Q_1 = 2,000,001 + \frac{39 - 15}{10} (2,000,000); \quad Q_1 = 2,000,001 + \frac{9.75 - 15}{10} (2,000,000)$$

$$Q_1 = 2,000,001 + \frac{-5.25}{10} (2,000,000); \quad Q_1 = 2,000,001 + (-.53)(2,000,000)$$

$$Q_1 = 2,000,001 + (-1,060,000); \quad Q_1 = 940,001$$

### b. Cuartil III

Fórmula: 
$$Q_3 = Li + \frac{3\sum f - fa}{f} i$$

Desarrollo:

$$Q_3 = 2,000,001 + \frac{3(39) - 15}{10} (2,000,000); \quad Q_3 = 2,000,001 + \frac{117 - 15}{10} (2,000,000)$$

$$Q_3 = 2,000,001 + \frac{29.25 - 15}{10} (2,000,000); \quad Q_3 = 2,000,001 + \frac{14.25}{10} (2,000,000)$$

$$Q_3 = 2,000,001 + (1.43)(2,000,000); \quad Q_3 = 2,000,001 + 2,860,000 ;$$

$$Q_3 = 4,860,001$$

De acuerdo con los resultados obtenidos proponemos una clasificación consistente en cinco niveles:<sup>480</sup>

480 Los municipios fueron agrupados de acuerdo a la cantidad de los recursos económicos locales recaudados.

*Tipificación de los municipios de acuerdo a los ingresos propios*

<i>Clasificación</i>	<i>Municipio</i>
Primer Nivel	Durango \$ 634,968,558
	Gómez Palacio \$ 480,159,522
	Lerdo \$ 97,303,437
Segundo Nivel	Santiago Papasquiaro \$ 20,271,910
	Guadalupe Victoria \$ 9,794,634
	Canatlán \$ 8,635,115
	Vicente Guerrero \$ 7,371,033
	Nuevo Ideal \$ 6,941,848
	Pueblo Nuevo \$ 6,417,170
	Cuencamé \$ 5,888,053
	Poanas \$ 5,305,698
	El Oro \$ 5,265,955
Nombre de Dios \$ 4,923,461	
Tercer Nivel	Tepehuanes \$ 4,587,955
	Panuco de Coronado \$ 3,618,110
	Tlahualilo \$ 3,375,044
	Peñón Blanco \$ 3,336,932
	Guanaceví \$ 3,184,017
Cuarto Nivel	San Juan del Rio \$ 2,837,173
	Ocampo \$ 2,849,116
	Mapimí \$ 2,690,920
	San Dimas \$ 2,685,751
	Rodeo \$ 2,518,204
	Nazas \$ 2,274,719
	Tamazula \$ 1,575,439
	Topia \$ 1,452,421
	Súchil \$ 1,413,077
	Mezquital \$ 1,364,821
	Hidalgo \$ 1,302,580
San Bernardo \$ 1,059,123	
Indé \$ 1,037,807	
Canelas \$ 1,032,855	
Quinto Nivel	Santa Clara \$ 882,834
	General Simón Bolívar \$ 775,045
	San Juan de Guadalupe \$ 720,115
	San Luis del Cordero \$ 625,241
	Coneto de Comonfort \$ 623,041
	San Pedro del Gallo \$ 593,917
Otáez \$ 537,961	

## 7. Tipificación en base a los ingresos provenientes de la Federación y del estado del que forman parte

Con la finalidad de corroborar si el orden que obtuvieron los municipios en la clasificación anterior (de acuerdo con los ingresos propios) coincide con la que se obtenga en base a los “ingresos no propios”, nos dimos a la tarea de realizar la tipificación pero, ahora en base a los ingresos participables.

### 7.1. Mediana

Fórmula: 
$$Md = Li + \frac{\frac{\sum f}{2} - fa}{f} \cdot i$$

Desarrollo:

$$Md = Li + \frac{\frac{\sum f}{2} - fa}{f} \cdot i$$

$$Md = 30,000,001 + \frac{39}{5} - (19) \cdot (10,000,000)$$

$$Md = 30,000,001 + \frac{(19.5) - (19)}{5} (10,000,000)$$

$$Md = 30,000,001 + \frac{.5}{5} (10,000,000)$$

$$Md = 30,000,001 + (.1)(10,000,000)$$

$$Md = 30,000,001 + (1,000)$$

$$Md = 30,001,001$$

**Tabla numero 68**  
**Clases modales**

<i>X</i>	<i>f</i>	<i>fa</i>
1.0 - 10,000,000	1	1
10,000,001 - 20,000,000	6	7
20,000,001 - 30,000,000	12	19
30,000,001 - 40,000,000	5	24
40,000,001 - 50,000,000	2	26
50,000,001 - 60,000,000	2	28
60,000,001 - 70,000,000	1	29
70,000,001 - 80,000,000	3	32
80,000,001 - 90,000,000	1	33
90,000,001 - 100,000,000	2	35
Mas de 100,000,000	4	39
<b>Tc</b>	<b>4</b>	<b>39</b>

## 7.2. Cuantiles

### Cuartil I

$$\text{Fórmula: } Q_1 = Li + \frac{\sum f - fa}{f} i$$

Desarrollo:

$$Q_1 = 30,000,001 + \frac{39 - 19}{5} (10,000,000); \quad Q_1 = 30,000,001 + \frac{9.75 - 19}{5} (10,000,000)$$

$$Q_1 = 30,000,001 + \frac{-9.25}{5} (10,000,000); \quad Q_1 = 30,000,001 + (-1.85)(10,000,000)$$

$$Q_1 = 30,000,001 + (-18,500,000); \quad Q_1 = 11,500,001$$

### c. Cuartil III

$$\text{Fórmula: } Q_3 = Li + \frac{3\sum f - fa}{f} i$$

Desarrollo:

$$Q_3 = 30,000,001 + \frac{3(39) - 19}{5} (10,000,000); \quad Q_3 = 30,000,001 + \frac{156 - 19}{5} (10,000,000)$$

$$Q_3 = 30,000,001 + \frac{39 - 19}{5} (10,000,000); \quad Q_3 = 30,000,001 + \frac{20}{5} (10,000,000)$$

$$Q_3 = 30,000,001 + (4)(10,000,000); \quad Q_3 = 30,000,001 + 40,000,000;$$

$$Q_3 = 70,000,001$$

*Tipificación de los municipios de acuerdo a los ingresos  
federales y estatales*

<i>Clasificación</i>	<i>Municipio</i>
Primer Nivel	Durango \$ 1,547,303,707
	Gómez Palacio \$ 584,925,803
	Lerdo \$ 285,986,070
Segundo Nivel	Pueblo Nuevo \$ 129,125,598
	Santiago Papasquiaro \$ 112,625,434
	Mezquital \$ 106,244,457
	Tamazula \$ 94,388,901
	Canatlán \$ 75,890,875
	Guadalupe Victoria \$ 74,510,794
Cuencamé \$ 70,552,532	
Tercer Nivel	San Dimas \$ 62,319,422
	Poanas \$ 56,916,271
	Nuevo Ideal \$ 56,606,411
	Mapimí \$ 50,825,981
	Vicente Guerrero \$ 46,518,680
	Nombres de Dios \$ 42,400,245
	Tlahualilo \$ 41,986,714
	San Juan del Rio \$ 35,651,246
Tepehuanes \$ 33,300,984	
Panuco de Coronado \$ 31,016,951	
Cuarto Nivel	Rodeo \$ 29,805,920
	Guanaceví \$ 29,795,412
	Peñón Blanco \$ 29,530,285
	Gral. Simón Bolívar \$ 27,470,561
	Nazas \$ 27,620,197
	Ocampo \$ 25,594,950
	El Oro \$ 25,479,4783
	Topia \$ 24,901,821
	Otáez \$ 21,343,577
	San Juan de Guadalupe \$ 21,038,532
	Súchil \$ 20,461,694
	Santa Clara \$ 20,034,039
	Canelas \$ 17,468,634
Indé \$ 15,832,570	
Coneto de Comonfort \$ 15,553,300	
San Bernardo \$ 14,720,303	
Hidalgo \$ 13,302,541	
San Luis del Cordero \$ 10,217,874	
Quinto Nivel	San Pedro del Gallo \$ 9,632,986

## 8. Entrevista a funcionarios de la administración pública estatal y municipal del estado de Durango<sup>481</sup>

Los resultados obtenidos del estudio tipológico llevado a cabo en los municipios de Durango en base a sus ingresos propios arrojan como resultado significativas desigualdades que además no son de ahora por lo que se complementa la investigación documental con entrevistas a funcionarios públicos de la administración pública estatal y municipal del estado de Durango para conocer su perspectiva en torno a esta situación; se formularon cinco preguntas, que se transcriben a continuación.

- 1.- ¿Considera Usted, que los municipios del estado de Durango cuentan con los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales?
- 2.- ¿Cree Usted, que la distribución de los recursos económicos a los municipios por parte del Gobierno Federal es adecuada?
- 3.- ¿Sabe Usted, qué rubros integran la hacienda municipal por concepto de ingresos propios?
- 4.- En caso afirmativo, ¿Qué rubro es el de mayor importancia por la cuantía que se genera?
- 5.- ¿Cómo se puede fortalecer económicamente a los municipios, a través de los ingresos propios?

En términos generales las declaraciones de los entrevistados se centraron en las siguientes respuestas:

En lo que respecta a la primera de las preguntas, la mayoría coincidieron en que no hay recursos económicos que den alcance a las demandas de los habitantes de los municipios; día con día las necesidades son mayores, los asentamientos humanos se van expandiendo a las orillas de las grandes ciudades y capitales de los estados federados lo que trae como consecuencia la demanda de más servicios públicos; a esto hay que agregar las condiciones climáticas que muchas de las veces ocasionan gastos no programados dentro del presupuesto anual de las administraciones.

A la segunda manifestaron que la distribución de la riqueza se basa en una fórmula la cual contiene varios indicadores que garantizan que los municipios más necesitados se vean más favorecidos, sin embargo, no podemos perder de vista que las relaciones políticas tienen que ver mucho a la hora de la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, puesto que hay políticos que sus relaciones son muy buenas y ello les beneficia con la obtención de recursos adicionales para sus respectivas jurisdicciones territoriales.

.....  
481 Al Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado de Durango; Directora de la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango; Directora de la Dirección Municipal de Administración y Finanzas; y al Titular de la Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango.

A la tercera pregunta la mayoría de ellos identifican claramente los rubros que integran la hacienda pública municipal, es decir, saben de qué está compuesta por: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones por mejoras de obras públicas.

A la cuarta contestaron que el rubro que más recursos económicos genera es el impuesto predial, razón por la cual, se ha procurado en los últimos años darle mayor atención a éste, es decir, se ha invertido en tecnología que les ayude a actualizar el padrón catastral de su jurisdicción, desafortunadamente esto solo puede apreciarse en los municipios más desarrollados identificados como de primer nivel, en el caso del estado de Durango nos estamos refiriendo a los municipios de Victoria de Durango, Gómez Palacio, Lerdo y uno que otro de los considerados de segundo y tercer nivel.

A la última pregunta en lo que respecta a alguna propuesta para mejorar la recaudación tributaria de los municipios, la única opción que tienen es hacer más eficiente la administración, es decir, actualizar el catastro jurisdiccional e incrementar los servicios públicos requeridos por los habitantes del municipio.

El tipo de federación que poseemos no permite otorgar facultades tributarias a los ámbitos municipales que las ya establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el gobierno federal se seguirá haciendo cargo de la recolección y distribución de los ingresos tributarios principales generadores de riqueza en el país, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR), así como los provenientes de la venta de petróleo, principal generador de los recursos económicos del gobierno federal.

El Municipio en nuestro país para tener independencia económica requiere de una reestructuración del sistema tributario federal; como ha quedado asentado, las “facultades tributarias” son limitadas, además de estar sujetos a la autorización de los congresos locales.

## **9. Convenio de colaboración administrativa para la recaudación y administración del impuesto predial**

El 9 de diciembre del 2013 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, entre las cuales se encuentra la relativa a la fracción III del artículo 2-A, por medio de la cual se modificó el esquema de distribución del Fondo de Fomento Municipal, a fin de que a partir del ejercicio fiscal 2015, el 30% del excedente de dicho fondo se distribuya entre las entidades federativas que se hagan responsables de la recaudación y administración del impuesto predial.

Para que el estado federado sea elegible, será necesario que asuma la responsabilidad de la recaudación y administración de dicho impuesto y comprobar la existencia de la coordinación fiscal, a través de la celebración de convenios con los municipios de su jurisdicción, los cuales deberán ser publicados en el Periódico Oficial de su respectiva localidad.

El Periódico Oficial de Estado de Durango número 87 de fecha 30 de octubre del 2014 contiene los convenios de colaboración entre el Gobierno del Estado y los Municipios de: Durango, Gómez Palacio y Santa Clara, la gran incógnita es que si la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal tenía como finalidad eficientizar la recaudación del impuesto predial porque fueron seleccionados los municipios de Durango Capital y Gómez Palacio si son los que mayor porcentaje recaudan por este concepto, en el caso de Durango este es del 20%, y Gómez Palacio es del orden del 8% del total de los recursos anuales.<sup>482</sup> En lo que respecta al Municipio de Santa Clara nos queda claro que requiere del apoyo del gobierno del estado ya que su nivel de captación es de tan solo el 1% del total de los ingresos.<sup>483</sup>

Dentro del convenio no se estableció si los municipios participaran de los recursos económicos que reciba el estado por concepto de dicho excedente, sin embargo que dio a conocer a través de la televisión local<sup>484</sup> que el Municipio de la capital recibió la cantidad de \$ 9,000,000.00 por su participación, suponemos que los otros municipios también recibieron alguna cantidad económica.

.....  
482 De acuerdo con los ingresos contenidos en la Cuenta Pública 2013.

483 De acuerdo con los ingresos contenidos en la Cuenta Pública 2013.

484 Noticiero Tiempo y Espacio de Canal Diez, transmitido el día 03 de noviembre de 2014.



## FUENTES DE INVESTIGACIÓN

### Bibliográficas:

- Aguilar Balderas, Lidia, *Teoría General del Estado*, Ed. Grupo Editorial Patria, México, 2008.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, *Gobernanza y Gestión Pública*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Alexander, Jeffrey, *Las Teorías Sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*, Ed. Gedisa, Barcelona España, 2008.
- Aristóteles, *La Política*, Ed. Universidad Juárez del Estado de Durango, México, 2008.
- Baca Olamendi, Laura, et at, *Léxico de la Política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Barquín Álvarez, Manuel, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa-IIJ/UNAM, México, 2007.
- Barragán Cisneros Velia Patricia, *La Constitución Política del Estado de Durango: Notas Históricas*, Cuadernos Jurídicos 19, Ed. IJ/UJED, México, 1998.
- Barragán Cisneros, Velia Patricia, *La Constitución Política del Estado de Durango: Notas Históricas*, Serie Cuadernos Jurídicos, 19, Ed. IJ/UJED, México, 1998.
- Bertalanffy, Ludwing, Von, *Teoría General de los Sistemas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2da. Reimpresión, Colombia, 2000.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Decimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 2007.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Nostra Ediciones, México, 2007.
- Capra, Fritjot, *La Trama de la Vida*, Ed. Anagrama, España, 1998.
- Cárdenas García, Jaime, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, Ed. Porrúa, México, 1994.
- Carpizo Mac Gregor, Jorge, *La Constitución Mexicana*, Ed. UNAM, México, 1994.
- Carrasco Iriarte, Hugo, *Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Segunda Serie, Volumen 3, Ed. Oxford, México, 2002.
- Castán Tobeñas, José, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Ed. Abeledo-Perrot, Argentina, 2000.
- Chapoy Bonifáz, Dolores Beatriz, *Derecho Fiscal*, Ed. IJ/ UNAM, México, 1991.
- Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Ed. Mc Graw Hill, México, 1999.
- Corsi, Giancarlo, *Glosario sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2006.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Sociología Jurídica en México*, Segunda edición Ed. Porrúa, México, 2011.
- De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 1982.
- Del Río Olague, Felipe, Candelas Cadillo, María Guadalupe, Ramírez Baca, Patricia, *Metodología para la elaboración de proyectos de investigación*, Ed. UJED, Durango, México, 2007.

- Descalzo, José María Martín, *Fundamentos de las Finanzas Públicas y del Derecho Tributario Argentino*, Ed. Buenos Aires, 1980.
- Diez de Urdanivia Fernández, Xavier, *El Sistema Federal Mexicano: Antecedentes, Evolución y Perspectiva*, Ed. FUNDAP, México, 2003.
- Digesto Constitucional Mexicano, *Las Constituciones de Durango*, Ed. H. Congreso del Estado de Durango, Durango, Dgo., México, 2001.
- Echeverría, Rafael, *El Búho de Minerva*, Ed. Dolmen, Chile, 1997.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana, Ed. IJJ/UNAM/ Porrúa, México, 2000.
- Faya Viesca, Jacinto y Camino Martínez, Ángel, *Propuestas Fiscales y Federalistas: la República en emergencia*, propuestas federalistas para la Convención Nacional Hacendaria, Ed. UNAM, México, 2009.
- Fisher Abeliuk, Álvaro, *Evolución, el Nuevo Paradigma*, Ed. Universitaria, Chile, 2001.
- Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 2012.
- Gamas Torrunco, José, *Derecho Constitucional Mexicano. Teoría de la Constitución. Origen y Desarrollo de las Constituciones Mexicanas normas es instituciones de 1917*, Ed. UNAM, México, 2002.
- Gámiz Parral, Máximo Netzahualcóyotl, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, 2ª ed. Ed. UNAM, México, 2000.
- García Amado, Juan Antonio, *Introducción a la Obra de Niklas Luhmann*, Ed. Universidad de Colombia, 1997.
- Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1989.
- Glosario Básico de Administración Pública, Ed. División de Estudios de Postgrado e Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED, Durango, 2009.
- Gutiérrez Sánchez, Miriam, *Evolución Jurídica del Municipio en México*, Ed. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2010.
- Halmiton, Alexander, et at, *El Federalista*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Quinta reimpresión, México, 2014.
- Johansen Berrtoglio, Oscar, *Anatomía de la Empresa: una Teoría General de la Organización*, Ed. Limusa, México, 2004.
- Johansen Berrtoglio, Oscar, *Introducción a la Teoría General de Sistemas*, Ed. Limusa, México, 2010.
- Latorre Estrada, Emilio, *Teoría General de Sistemas. Aplicada a la Solución Integral de Problemas*, Ed. Universidad del Valle, Colombia, 1996.
- Lombardo Aburto, Horacio, *Gobierno, Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III Ed. Porrúa-IIIJ/UNAM, México, 2007.
- López Rosado, Felipe, *Introducción a la Sociología*. Cuadragésimoprimer edición, Ed. Porrúa, México, 2003.
- Luhmann, Niklas, *El Derecho de la Sociedad*, Ed., Universidad Iberoamericana, México, 2002.
- Luhmann, Niklas, *Introducción a la Teoría de Sistemas*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2007.
- Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales: Lineamientos para una Teoría General*, 2ª edición, Ed. Anthopos/Universidad Iberoamericana/CEJA/Pontificia Universidad Javeriana, Madrid, 1998.

- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Traducción de Alejandro del Castillo, Ed. Editores Mexicanos Unidos S.A., México, 2003.
- Martínez Ortiz, José Hugo, *El Territorio Nacional, Las Enmiendas a la Constitución*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, Durango, Dgo., México 2008.
- Morín Edgar, *Introducción al Pensamiento Complejo*, Ed. Gedisa, Barcelona, España, 2007.
- Morones Hernández, Humberto, *El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, Ed. INDETEC, México, 1995.
- Murillo Chávez, José, *El Federalismo Brasileño: Perspectiva Histórica*, en Hernández Chávez Alicia, *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, Ed. Colegio de México, 1996.
- Niklas Luhmann, *Teoría Política del Estado de Bienestar*, Ed. Alianza Editorial, España, 1997.
- O'Connor, Joseph, Mcdemott, Lan, *Introducción al Pensamiento Sistémico*, Ed. Urano, Barcelona, España, 1998.
- Oropeza Martínez, Humberto, *Administración pública municipal: estudio preliminar del municipio libre*, 2.ª edición, Ed. Trillas, México, 2007.
- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Vigésimocuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1991.
- Quiroz, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2002.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, Ed. Porrúa, México, 2009.
- Rousseau, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, traducción de Enrique López Castrellón. Ed. Edimat Libros, España, 2010.
- Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2011.
- Senior, Alberto F., *Compendio de un Curso de Sociología*, Ed. Porrúa, México: Porrúa, 2007.
- Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Ed. IJ/UNAM, serie de estudios jurídicos, Núm., 55, México, 2004.
- Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Decimoséptima edición, Ed. Porrúa, México, 2005.
- Silva Meza, Juan Nepomuceno, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la de 5 de febrero de 1857*, Ed. SCJN, México, 2012.
- Spiegel, Stephens, Murray, Larry, *Estadística*, Ed., McGraw Hill, Cuarta Edición, México, 2009.
- Tamayo y Salmorán, Ronaldo, *Estado*, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III D-E, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998.
- Van Gigch, John P., *Teoría de Sistemas*, Ed. Trillas, México, 2011.
- West Churchman, Charles, *El Enfoque de Sistemas*, Ed. Diana, México, 2010.
- Zamudio Urbano, Rigoberto, *Sistema Tributario en México*, Ed. Porrúa, México, 2009.
- Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado. Ciencia de la Política*, Quinta edición, Ed. Porrúa/UNAM, México, 2009.

## Hemerográficas:

- Aguilar Gutiérrez, Genaro, “Modelos econométricos y capacidad tributaria municipal en México: ¿Pueden los municipios recaudar más?”, revista *Finanzas Públicas*, Vol.1 no. 1.
- Aguilar Villanueva, Luis, *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes*, revista Mexicana de Sociología, año LVII, núm., 3 julio-septiembre de 1996.
- Arriaga, Emilio, *La Teoría de Niklas Luhmann*, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, No. 23, 2003.
- Diccionario del Español Usual en México, Ed. Colegio de México, 2ª. Edición, México, 2009.
- Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española, Ed. Océano, Barcelona, 2010.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Molina, Silva, *La Investigación de Segundo Orden en las Ciencias Sociales y su Potencial Predictivo: el Caso del Proyecto de Identidad y Tolerancia*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, año LXIV, número 182-183, 2001.
- Oquendo, Luis, *La Presencia de Talcott Parsons en el Trabajo Teórico de Niklas Luhmann*, en Reflexión Política, Revista de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, año 5, No. 10, 2003.
- Pérez, Augusto y Guzmán, Maricela, *Niklas Luhmann: Sociología y Riesgo*, Revista *Fractal*, México, año VII, volumen VII, No. 29 abril-junio. 2003.
- Reséndiz Núñez, Cuauhtémoc, *Aspectos Jurídicos del Federalismo Fiscal*, en Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios, El Economista Mexicano, Órgano de Difusión del Colegio Nacional de Economistas. Número 2, 1999. México, DF.
- Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, Ed. IJ/UNAM, serie de estudios jurídicos, Núm., 55, México, 2004.
- Valls Hernández, Sergio, *Aspectos jurídicos del federalismo fiscal* En: Federalismo fiscal desde estados y municipios. El Economista mexicano, órgano de difusión del Colegio Nacional de Economistas. Número 2, 1999. México, D.F.

## Legislación:

- Bando de Policía y Gobierno, Gaceta Municipal, TOMO XXX, Durango, Dgo., 15 de noviembre de 2010, No. 238, Durango, México, 2010.
- Cámara de Diputados, *Ley de Coordinación Fiscal*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/31.pdf>.
- Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, XXXII Legislatura, año 3, 1 de septiembre de 1928. México, DF.
- Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, XXXV Legislatura, año 2, 1 de septiembre de 1935. México, DF.
- Cámara de Diputados, *Diario de los debates*, XXXI Legislatura, año 2, 1º de septiembre de 1925. México, DF.
- Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, XXXIII Legislatura, año 1, 1 de septiembre de 1930. México, DF.

- Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, XXXIV Legislatura, año 3, 1 de septiembre de 1932. México, DF.
- Código Fiscal de la Federación, Ed. Gallardo Editores, México, 2014.
- Código Fiscal del Estado de Durango, Ed. Congreso del Estado de Durango, Durango, 2011.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012.
- Ley de Coordinación Fiscal, Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2013.
- Ley de Coordinación Fiscal, Ed. Cámara de Diputados, México 2013.
- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango, Ed. Congreso del Estado de Durango, Durango, México, 2007.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, Ed. Congreso del Estado de Durango, Durango, México, 2013.
- Periódico Oficial del Gobierno de Estado de Durango*, No. 100 15 de diciembre de 2013.
- Periódico Oficial del Gobierno de Estado de Durango*, No. 101 19 de diciembre de 2013.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 1, 3 de enero de 2013.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 100, 14 de diciembre de 2014.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 2, 6 de enero de 2013.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 3, 27 de enero de 2013.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 87, 30 de octubre de 2014.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 89, 7 de noviembre de 2013.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 90, 10 de noviembre de 2013.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 91, 14 de noviembre de 2013.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 92, 17 de noviembre de 2013.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 98 BIS, 7 de diciembre de 2014.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 98, 7 de diciembre de 2014.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango*, No. 99, 11 de diciembre de 2014.

#### **Fuentes electrónicas:**

Anguitas Virella, Francisco, *La Teoría General de los Sistemas y las Ciencias de la Tierra*, 1993, disponible en: <http://www.aepect.org>.

- Organización Internacional del Trabajo, *Aspectos estadísticos de la determinación de salarios mínimos*, disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/articles/1997-3.pdf>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Azuela Güitrón, Mariano, disponible en: [http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/cuadernojurisprudencial01\\_0.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/cuadernojurisprudencial01_0.pdf).
- Cámara de Diputados, *Ley de Coordinación Fiscal*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>.
- Chanchal Kumar Sharma, When Does decentralization deliver? The Dilemma of Design, en *South Asian Journal of Socio-Political Studies*, Vol. 6, núm. 1, 2005. Y Chanchal Kumar Sharma, “The Federal Approach to Fiscal Decentralization: Conceptual Contours for PolicyMakers”, en *Loyola Journal of Social Sciences*, Vol. XIX, núm. 2, 2005, disponible en: <http://mpr.ub.unimuenchen.de/250/>.
- Colmenares Páramo, David, *Federalismo fiscal: coordinación y finanzas estatales (Inversión y Gasto Social)*, enero 2006, disponible en: <http://www.eclac.org/ilpes/noticias/páginas/9/23679/c>.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Clasificación de los municipios por área geográfica*, disponible en: [http://www.conasami.gob.mx/clasif\\_-muni\\_area\\_geografica.html](http://www.conasami.gob.mx/clasif_-muni_area_geografica.html).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza a nivel municipio 2010*, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%3%b3n/Medicion-de-la-pobrezau-municipal2010>.
- Consejo Nacional de Población y Vivienda 2010, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*, disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_margina/mf-2010/CapitulosPDF/1\\_4.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf-2010/CapitulosPDF/1_4.pdf).
- Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1812.pdf>.
- Constitución Política del Estado Libre de Nuevo León de 1825, Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, No. 6 agosto/diciembre 2010., disponible en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080046525/1080046-525>. PDF.
- Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria, disponible en: <http://www.conago.gob.mx/reuniones/documentos/1aConvencion/convocatoria.doc>.
- Diario Oficial de la Federación* 3 de febrero de 1983, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_103\\_03feb](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb).
- Diccionario de la Real Academia Española*, “Estado”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=estado>
- Diccionario de la Real Academia Española*, “Sistema”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=sistema>.
- Federación Nacional de Municipios de México, A. C., *Evolución de la Hacienda municipal en México*, en Indetec, *documento para discusión*, disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Iinteres/DocsInt/Fenammm.pdf>.
- Fundación Colosio, *Foro: Hacia una Convención Nacional Hacendaria*, Documento de apoyo, disponible en: <http://www.fundacioncolosio.org/>.
- Gómez de Castro, Valle y Pedroso, *Cadena Productiva: Marco Conceptual para apoyar la Prospectiva Tecnológica*, 2002, disponible en: [http://www.revis-taespacios.com/a02v23n/30212./html\\_11](http://www.revis-taespacios.com/a02v23n/30212./html_11).

- González Bravo, Luis, *Perspectivas autorreferenciales en ciencias sociales*, disponible en: <http://www2.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/14/gonzalez.htm>.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, (INDETEC), *Diagnóstico sobre el Sistema Hacendario Mexicano*, México, DF., disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/informacion/articulos/DiaagSistHac.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, 2008, disponible en: [http://www.undp.or.mx/DesarrolloHumano/competividad/images/Presentación%20power%20point%20IDH\\_municipal\\_2000-2005.pdf](http://www.undp.or.mx/DesarrolloHumano/competividad/images/Presentación%20power%20point%20IDH_municipal_2000-2005.pdf).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *La formación integral de los municipios del país, para crear condiciones de equidad entre todos los ciudadanos mexicanos*, disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/>.
- Biblioteca Jurídica Virtual, Jara Medina y Avilés, *El Municipio como poder político*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/etin/cont/78/art/art4.ht>.
- La Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/28499361/Constitucion-politica-de-la-Monarquia-Espanola-1812>.
- Lavalle Oliver, *Interpretación Constitucional*, disponible en: <http://html.rincondelvago.com/interpretacion-de-la-constitucion.html>.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Durango, disponible: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBib>.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBib>.
- Los Municipios en México: Facultad reglamentaria, Ed. SEGOB, 2012, disponible en: [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/facultad\\_reglamentaria.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/facultad_reglamentaria.pdf).
- Martínez Almazán, Raúl, *Fortalecimiento municipal y la reactivación económica*, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publicas/librev/rev/gac/cont/22/trb/trb10.pdf>.
- Mondragón Carrillo, Guillermo, *Tipología municipal en la perspectiva del nuevo municipio*, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librero/rev/gac/ent/42/pr/s.pdf>.
- Moreno Pestaña, José y Domínguez Sánchez, Mario, *Teoría de sistemas, trabajo social y bienestar*, disponible en: [http://biblioteca.universia.net/html\\_bura/vernivel/params/nivel/5307.1919.html](http://biblioteca.universia.net/html_bura/vernivel/params/nivel/5307.1919.html).
- Núñez González, Francisco, Vargas Castro, José, Alternativa de clasificación municipal para el estado de México, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, *Tipología Municipal* disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/42/pr/14.pdf>.
- Oroszo Barbosa, Jaime, “Elementos para la elaboración de tipologías municipales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, *Tipología de los municipios en México*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=42>

- Osorio, Francisco y Cathalifaud, Marcelo, *Introducción a los conceptos básicos de la Teoría General de Sistemas*, Revista electrónica de la Universidad de Chile, número 3, abril de 1998, disponible en: <http://www.moebio.uchile.cl/03>.
- Pérez García, Arturo, “Elementos para la elaboración de tipologías municipales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Las tristes célebres tipologías municipales y su fracaso como Instrumentos para la toma de decisiones*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=42>.
- Pintos, Juan Luis, *La Nueva plausibilidad: La observación de segundo orden en Niklas Luhmann*, disponible en: <http://idd00qmm.eresmas.net/articulos/nuevaplau.htm>.
- Raich Uri, *Gobiernos locales, democracia y Reforma del Estado*, 2do. Congreso, disponible en: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa7/comentariosp.html>.
- Rivas Llamas, Miguel, “Tipologías locales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Tipología por gasto público. El caso de Sinaloa*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=42>.
- Rodríguez de Rivera, José, *Métodos y teorías*, Universidad Politécnica de Madrid, disponible en: [http://sunwc.cepade.es/jrivera/bases\\_teor/episteme/epist\\_complex/metodo](http://sunwc.cepade.es/jrivera/bases_teor/episteme/epist_complex/metodo).
- Salazar Medina, José Julián, Díaz González, Samuel Espejel e Inostza Fernández, Luis, “Tipologías Locales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, La acción operacional estatal y la diversidad de municipios*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=ga-c&n=42>.
- Santana Loza, Salvador, *El impuesto predial y el catastro en México*, nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro, México, en Indetec, disponible en: [http://www.indetec.gob.mx/Nenws/files/6\\_%20Predial.pdf](http://www.indetec.gob.mx/Nenws/files/6_%20Predial.pdf).
- Sharma, Chanchal, Kumar *The Federal Approach, Loyola Journal of Social Sciences, Vol. XIX, No. 2, 2003*, disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID94594\\_code704466.pdf?abstra-ctid=945949&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID94594_code704466.pdf?abstra-ctid=945949&mirid=1).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia Constitucional 2/35*, tomo XLV, *Quinta Época*, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/>.
- The Free Dictionary, *Sistema*, disponible en: <http://es.thefreedictionary.com/sistema>.
- Núñez González, Francisco e Vargas Castro, José Alfredo, “Tipologías locales” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Alternativa de clasificación municipal*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=42>.
- Escandon Carrillo, Gina y Trejo Galicia, Arturo, *Propuesta de modelo de tipología municipal para el estado de México*, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3379/7.pdf>.
- Villalobos López, José Antonio, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, disponible en: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/busEdi.html?editoial=Secretar%Eda%20de%20Gobernaci%F3n,%20Centro%20Nacional%20de%20Estudios%20Municipales.&opcion=1>.

- Villegas, Héctor B., *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 2001, p. 67, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/30416097/Villegas-Hector-Curso-de-FinanzasDerechoFinanciero-y-Tributario>.
- Wallace, E. Otáez, *An Essay on Fiscal federalism*, en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, núm. 3, 1999, disponible en: <http://econweb.umd.edu/~oates/research/FiscalFederalism.pdf>.

# El Desequilibrio Fiscal en el Federalismo Mexicano: La Capacidad Tributaria del Municipio

de MARTÍN GALLARDO GARCÍA

Edición en tiraje de 1,000 ejemplares mas sobrantes para reposición.  
Terminó de imprimirse en octubre de 2017 en los talleres de

**AGLI EDITORIAL**

**Canelas 610** Col. Ciénega,

Tel. (618) 813-33-33 Durango, Dgo. Méx.





