



**Universidad Juárez del Estado de Durango**  
**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**  
**División de Estudios de Postgrado e Investigación**



**Doctorado en Derecho**

**El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad  
tributaria del municipio**

**Tesis que para obtener el Grado de Doctor en Derecho presenta el C.**

**M. A. Martín Gallardo García**

**Directora de Tesis**

**Dra. Velia Patricia Barragán Cisneros**

**Codirectores**

**Dr. Miguel Ángel Rodríguez Vázquez    Dr. Luis Carlos Quiñones Hernández**

**Victoria de Durango, Dgo., mayo de 2016**

***Dedicatoria:***

A la Universidad Juárez del Estado de Durango,  
nuestra *Alma Mater* que nos proporciona  
conocimientos a todos los que nos acercamos a ella.

A la memoria del abogado José Hugo Martínez Ortiz,  
estudioso del derecho, que ofreció gran parte de su vida  
a la Universidad Juárez del Estado de Durango.

***Agradecimiento:***

A la Dra. Velia Patricia Barragán Cisneros,  
directora del presente trabajo de investigación,  
ya que sin su apoyo y guía no hubiera sido  
posible la realización de la misma.

A los CC. Dres.  
Miguel Ángel Rodríguez Vázquez y  
Luis Carlos Quiñones Hernández,  
codirectores de investigación,  
por la contribución brindada para llegar a buen fin.

# ÍNDICE

## CAPÍTULO I PROYECTO DE INVESTIGACIÓN EL DESEQUILIBRIO FISCAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO: LA CAPACIDAD TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO

1. Observación del fenómeno.....	1
2. Planteamiento del problema.....	2
3. Justificación.....	4
4. Hipótesis.....	6
5. Objetivo general.....	6
6. Objetivos específicos.....	7
7. Marco teórico y referencial.....	7
8. Métodos y técnicas de investigación.....	35
8.1. Descripción del método estadístico.....	37
8.2. Procedimiento para determinar el tamaño de la muestra.....	38
8.3. Descripción de las variables.....	38
8.4. Desarrollo del procedimiento para obtener la muestra.....	40
8.5. Procedimiento para determinar el tamaño de las submuestras.....	41
8.6. Desarrollo de la fórmula.....	42
9. Tipo de investigación.....	67

## CAPÍTULO II EL CONCEPTO SISTEMA: ACEPTACIONES JURÍDICAS

1. Conceptualización.....	69
2. Antecedentes.....	77
3. Teoría general de sistemas.....	88
4. Principios isomorfos de los sistemas.....	90
4.1. Principio de Le Châtelier.....	91
4.2. Ley de la polaridad.....	92
4.3. Ley de la oferta y demanda.....	92
4.4. Principio de la causalidad.....	93
4.5. Interdisciplinariedad.....	93
5. Propiedades básicas de los sistemas.....	96
5.1. Elemento.....	96
5.2. Relación.....	96
5.3. Objetivo.....	100
5.4. Propiedades emergentes.....	101
5.4.1. Sinergia.....	102
5.4.2. Entropía.....	103
5.4.3. Homeostasis.....	104
6. Clasificación de los sistemas.....	104
6.1. Por su origen.....	105
6.2. Por sus relaciones.....	110
6.3. Por su concepto.....	111
6.4. Según la relación con el medio.....	111
6.5. Por su comportamiento en el tiempo.....	112
6.6. Por su evolución.....	112
7. Elementos de los sistemas.....	113

7.1. Entrada o insumo.....	114
7.2. Salida o producto.....	114
7.3. Procesamiento o procesador.....	114
7.4. Retroalimentación o retroinformación.....	115
7.5. Medio ambiente.....	115
8. Teoría de sistemas autorreferenciales de Niklas Luhman.....	115
8.1. Introducción.....	127
8.2. Método funcional.....	133
8.3. Sistemas y entorno.....	134
8.4. Límites de los sistemas.....	136
8.5. Las estructura de los sistemas.....	138
8.6. La autorreferencia de los sistemas.....	140
9. El federalismo fiscal normativo.....	140
9.1. Concepto de federalismo.....	143
9.2. Concepto de fisco.....	144
9.3. Concepto de federalismo fiscal.....	

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

1. Estado y gobierno.....	147
2. Federación y confederación.....	156
3. El federalismo en México a través de la historia constitucional.....	160
3.1. El centralismo virreinal.....	162
3.2. Forma de Gobierno bajo la Constitución de Cádiz de 1812.....	165
3.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	173
3.4. Regreso al centralismo: leyes constitucionales de 1836.....	184
3.5. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.....	190
3.6. El sistema federal en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	194
3.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	208

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

1. Introducción.....	223
2. Distribución de facultades tributarias en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.....	226
3. Distribución de facultades tributarias en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	231
4. Distribución de facultades tributarias en las Leyes Constitucionales de 1836.....	235
5. Distribución de facultades tributarias en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.....	236
6. Distribución de facultades tributarias en la Constitución Política de la Republica Mexicana de 1857.....	238
7. Distribución de las facultades tributarias a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	239
7.1. Marco jurídico del sistema tributario en México.....	242
7.2. Los ingresos tributarios en México.....	244

7.3. Ingresos tributarios en los órganos de gobierno.....	246
7.3.1. Contribuciones federales.....	248
7.3.2. Contribuciones estatales. Caso del estado de Durango.....	252
7.3.3. Contribuciones municipales .....	259
7.3.3.1. Facultades tributarias del Municipio en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.....	261
7.3.3.2. Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango.....	262
7.3.3.3. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.....	263
7.3.3.4. Bando de Policía y Gobierno de Durango.....	264
7.3.4. Clasificación de los tributos municipales.....	264
8. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	271
8.1. Análisis de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947....	275
8.1.1 Primera Convención Nacional Fiscal (1925).....	275
8.1.2 Segunda Convención Nacional Fiscal (1933).....	282
8.1.3 Tercer Convección Nacional Fiscal de (1947).....	286
9. Ley de Coordinación Fiscal.....	292
9.1. Primera Ley de Coordinación Fiscal de 1953.....	293
9.2. Segunda Ley de Coordinación Fiscal 1978.....	296
10. Ramos distributivos de los recursos tributarios en México.....	302
10.1. Ramo 33.....	303
10.2. Ramo 28.....	304
10.3. Ramo 39.....	305
10.4. Ramo 25.....	307
10.5. Ramo 19.....	307

## **CAPÍTULO V**

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

1. Introducción.....	310
2. Conceptualización.....	312
2.1. El municipio.....	312
2.2. Tipología.....	316
2.3. Tributo.....	317
2.4. Cuenta Pública.....	319
3. Cuentas Públicas de los municipios mexicanos. Asimetrías regionales.....	323
3.1. Cuentas Públicas de los municipios del estado de Durango Ejercicios Fiscales 2011, 2012 y 2013.....	323
3.2. Cuentas Públicas de los municipios más ricos de México.....	360
3.3. Cuentas Públicas de los municipios más atrasados de México.....	367
3.4. Cuentas Públicas de algunos municipios metropolitanos de México.....	373
4. Fórmula de distribución de los ingresos tributarios participables.....	378
5. Clasificación municipal del estado de Durango en base a los ingresos propios.....	384
6. Método para realizar la clasificación municipal por niveles en base a los ingresos propios.....	385
6.1. Mediana.....	385
6.2. Cuantiles.....	387
7. Tipos de municipios en base a los ingresos provenientes de la Federación y del estado del que forman parte.....	390
7.1. Mediana.....	390
7.2. Cuantiles.....	391

8. Entrevista a funcionarios de la Administración pública estatal y municipal del estado de Durango.....	393
9. Convenio de colaboración administrativa para la recaudación y administración del impuesto predial.....	395
Conclusiones.....	397
Propuesta.....	408
Fuentes de Investigación.....	412

## Presentación

Sin duda que para cualquier persona docto en materia de federalismo, conocedora de lo que implica suscribir un pacto de unidad para el desarrollo, la prosperidad e incluso la defensa del territorio, que fue la base de la creación del primer Estado con ese sistema político: los Estados Unidos de América, resulta sorprendente encontrarse con un pacto similar en un país en donde las asimetrías entre Federación, estados, municipios y demarcaciones son heterogéneas, como es el caso de México; sobre todo tomando en consideración la cercanía territorial y el intercambio cultural y comercial que se ha tenido con ese país.

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, lo que ha propiciado una desigualdad entre sus componentes estatales, siendo esta la hipótesis del presente trabajo de investigación, que tales fallas repercuten indefectiblemente en el federalismo fiscal; el resultado consiste en que se ha propiciado una enorme brecha entre regiones ricas y regiones pobres, municipios ricos y municipios pobres.

Para demostrar lo anterior se analizaron las disposiciones constitucionales que han regido al país desde la independencia del Imperio español hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, documento que detalló de manera precisa la existencia del municipio como parte integrante de la estructura y funcionamiento del Estado mexicano. Adicional a lo anterior estudiamos las reformas de 1983 y la de 1999 del artículo 115 constitucional, base del municipio en México, enmiendas que han “fortalecido” a este ámbito de Gobierno. Con la finalidad de apoyar la hipótesis de investigación se realizó un estudio de caso, del cual obtuvimos dos tipificaciones de los municipios del estado de Durango: la primera, en base a la capacidad recaudatoria de impuestos locales y, la segunda, atendiendo las transferencias del Gobierno federal y del estado, para lo cual estudiamos las cuentas públicas correspondientes a los Ejercicios

Fiscales 2011, 2012 y 2013, documentos que contienen los recursos económicos procedentes de ambas autoridades.

La investigación está estructurada en base a cinco capítulos: el Capítulo I contiene el protocolo de investigación, es decir, la observación del fenómeno, el planteamiento del problema, la justificación, la hipótesis, el objetivo general, los objetivos específicos, el marco teórico y referencial, los métodos y técnicas de investigación, así como los tipos de investigación empleados en el desarrollo de la presente tesis.

El Capítulo II está dedicado al estudio de los diversos tipos de sistemas que se conocen, desde el más simple hasta aquéllos considerados como complejos, que sirven para explicar la estructura y funcionamiento de los mecanismos complicados como el sistema tributario en México; objetivo principal de este trabajo de investigación. Partimos de la simple conceptualización de la voz “sistema”, haciendo referencia a las raíces griegas y latinas que la componen, así como a las diversas aportaciones que al respecto han contribuido los estudiosos en esta área del conocimiento. Se analizó la Teoría general de los sistemas (TGS) con la finalidad de comprender el funcionamiento, desarrollo y estructura de los diversos sistemas con los que convivimos, la cual sostiene que todo organismo está compuesto por suborganismos 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, individuo, espécimen, animal, entidad, institución, cuerpo, corporación, sociedad. Los elementos, necesariamente, deberán estar coordinados unos con otros para que se pueda cumplir el objetivo para el cual fueron creados. También estudiamos 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, postura con la cual coincidimos.

En el Capítulo III realizamos una síntesis histórica del sistema federal orgánico constitucional mexicano, partiendo del análisis de las voces “Estado” y “Gobierno” con el objetivo de establecer sus diferencias; voces utilizadas cotidianamente como sinónimos

y que, sin embargo, su significado es diverso. Entramos al estudio de los términos “Federación” y “Confederación”, reseñando sus principales características con la finalidad de detectar si el sistema federal optado en nuestro país se apega a las características de un verdadero federalismo y, en caso contrario, proponer los cambios necesarios. Una vez analizados los conceptos anteriores, realizamos una revisión minuciosa de las diversas disposiciones constitucionales que han estado vigentes en el país; partiendo de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, estudiando de manera exhaustiva la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 por ser la primera Constitución del país. Continuamos con las disposiciones de corte centralista (Siete Leyes Constitucionales y las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843) y entramos al estudio de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, documento que a nuestro punto de vista estaba bien estructurada. Finalmente, revisamos 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 política del Estado mexicano.

En lo que respecta al Capítulo IV, éste se dedicó al estudio y análisis de la distribución de las facultades tributarias del sistema federal mexicano; al igual que en el capítulo anterior partimos de 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. La legislación nacional no dedicó un apartado específico para dicho ámbito gubernamental, sin embargo se hacía referencia a él de manera aislada, siendo hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en donde quedó establecido este ámbito de Gobierno; el artículo 115 constitucional dedicó cuatro fracciones para detallar las funciones que estarían a cargo de este ámbito municipal. El estudio abarcó una revisión de las diversas disposiciones jurídicas vigentes en el país, analizamos tanto las de corte federalista como centralista con la finalidad de detectar si consideraron dentro de la estructura al ámbito de Gobierno municipal como parte integrante de su organización y, por ende, si le otorgaron facultades tributarias para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Finalmente el Capítulo V se dedicó al estudio de caso, habiéndose diseñado una tipificación de los municipios del estado de Durango; para ello se analizaron las cuentas públicas de los 39 municipios correspondientes a los Ejercicios Fiscales 2011, 2012 y 2013 con la finalidad de observar si hubo incrementos o decrementos en los recursos económicos de que dispusieron de un ejercicio a otro. Para la realización de la ordenación se tomó en consideración el promedio de los tres ejercicios, dando por resultado cinco niveles.

También se estudiaron 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 alguna diferencia 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, dando como resultado que reciben en términos generales, las mismas cantidades.

Referente a la tipificación de los municipios del estado de Durango realizamos dos estudios; uno de acuerdo con la capacidad recaudatoria, considerando los ingresos que obtuvieron por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos correspondientes a los servicios que proporciona el municipio en su jurisdicción territorial y el otro atendiendo a las transferencias monetarias del Gobierno federal y del estado, dando como resultado, en ambos casos, cinco niveles.

Esto nos ayudó para demostrar que el sistema tributario en nuestro país no es equitativo en la distribución de los ingresos tributarios participables, ya que más del 60% de los recursos que se destinan para los municipios se quedan en pocas municipalidades. En el caso del estado de Durango, éstos son distribuidos entre Durango capital, Gómez Palacio y Lerdo, y el 40% restante será repartido entre los 36 municipios remanentes.

# **CAPÍTULO I**

## **PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

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

#### **1. Observación del fenómeno**

Estados Unidos Mexicanos es una denominación que lleva implícita una forma de la constitución política de nuestro país. La República Mexicana está integrada por diversas entidades autónomas en su régimen interno, pero unidas mediante un pacto de Federación cuyo propósito es coordinar el desarrollo armónico del país.

Resulta evidente que el Pacto Federal no ha logrado sus objetivos. Sus 32 componentes estatales denotan profundas desigualdades, en forma tal que a un lado de estados prósperos y pujantes en los aspectos social, económico, educativo y cultural, en general, encontramos a otros cuyo desarrollo es lento y, en ocasiones, hasta con retrocesos.

La situación anterior se traspolo, a su vez, a los municipios que integran a cada uno de los estados y las paradojas son las mismas: municipios pobres coexisten con municipios prósperos en una misma entidad federativa.

Es obvio que tenemos un problema de índole político, jurídico y administrativo. Político porque de esta perspectiva se derivó la forma que adoptó finalmente el constituyente mexicano para crear el Estado mexicano, después de la independencia de España y habiendo pasado por otras formas de organización como fueron el Imperio y la República centralista. Jurídico porque es mediante principios y reglas de derecho que se le da estructura y funcionalidad a la unión de estados y, finalmente, administrativo, en virtud de que las disparidades observadas entre estados pobres y estados ricos, municipios pobres y municipios ricos, puede ser, también, cuestión de una administración pública deficiente e ineficaz.

El problema observado no es nuevo, ha sido, incluso, tratado por diversos estudiosos del derecho; cada uno de ellos ha aportado su visión personal en la búsqueda de soluciones. Nuestro enfoque es diferente: se analizará desde la perspectiva fiscal del sistema jurídico mexicano direccionada específicamente al municipio, por ser la instancia de gobierno en quien recae la obligación de satisfacer las necesidades estructurales inmediatas de la población, como son los servicios públicos.

El municipio es la base estructural y funcional del Estado mexicano; la instancia gubernamental más cercana a la población, en función de los servicios públicos que constitucionalmente está obligado a proporcionar a sus habitantes, tales como agua potable, drenaje, alcantarillado, limpia, mercados, rastros, panteones, calles, jardines, seguridad pública, y que, en general, representan el desarrollo urbano y la infraestructura del municipio. Los servicios cotidianos que la población demanda, otorgados de forma continua y efectiva, propician el desarrollo económico del lugar. En razón del conjunto de los servicios públicos que el Gobierno municipal provee a los habitantes, la comunidad se identifica más estrechamente con las autoridades locales que con las estatales y federales; motivo por el cual en este órgano de gobierno recae la mayor responsabilidad, ya que la población presiona a los funcionarios locales más que a los funcionarios del estado del que forman parte o a los de la Federación.

## **2. Planteamiento del problema**

El municipio es el orden de gobierno más limitado referente a los ingresos tributarios que los habitantes deben aportar para el desarrollo económico del mismo, toda vez que poseen escasas facultades tributarias, donde sin duda la principal fuente de recaudación es la propiedad inmobiliaria. La recaudación tributaria local, en la mayoría de los casos, no alcanza siquiera para cubrir el gasto corriente; es insuficiente, a pesar de que el objetivo básico de todo sistema tributario es la generación de los recursos económicos necesarios para satisfacer el abastecimiento de los bienes y servicios públicos que requiere cada entidad para su adecuado desarrollo. Es evidente que el grado de centralización de los tributos en México es un caso extremo, lo cual ha propiciado, entre

otras razones, una debilidad estructural y funcional del municipio mexicano. Dicha instancia de gobierno ha sido en el presente siglo un espacio de subordinación a la voluntad de los niveles estatal y federal.

Como consecuencia de lo anterior existen reclamos, exhortos y anhelos para transitar hacia un federalismo tripartito, donde los municipios participen en el Pacto Federal de forma activa e incluyente, con la intención de que las esferas de gobierno no se encuentren herméticamente separadas unas de otras, por el contrario, que participen de manera conjunta para operar un Estado de bienestar eficaz y eficiente. Tales muestras se expresan en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en relación a controversias constitucionales presentadas por los municipios, que se inclinan hacia un federalismo tripartito<sup>1</sup>.

Como parte de la sistematización de la historia y el empuje municipal, desde hace no más de tres décadas, los Gobiernos municipales han sido estudiados desde diferentes perspectivas. Estos estudios analizan la acción pública, la gobernabilidad en espacios urbanos, sus experiencias innovadoras, las debilidades institucionales, las experiencias de democratización y la modernización de las ciudades metropolitanas, entre las cuales se encuentran las conurbadas. Sin embargo, los indicadores examinados en dichos trabajos aseveran o suponen la necesidad de contar con los recursos económicos suficientes para que el municipio cumpla con sus obligaciones constitucionales y cuente con los recursos económicos suficientes para sufragar el gasto de inversión con la finalidad de lograr las innovaciones de modernización y desarrollo de acuerdo con las exigencias actuales y, sobre todo, que sus habitantes se sientan atendidos.

A pesar de que no se abordarán dichos estudios en la revisión teórica, ya que no se ocupan directamente del tema de investigación, se pueden rescatar las siguientes aseveraciones:

- ✓ El municipio es el primer orden de gobierno, el más cercano a la población; sin embargo, actualmente la mayoría de ellos no cuentan con la capacidad administrativa e institucional necesaria

---

<sup>1</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Nostra Ediciones, México, 2007 p.128.

- ✓ para cumplir las demandas ciudadanas.
- ✓ La operatividad administrativa y financiera, en muchos de los casos, siguen patrones tradicionales, frecuentemente basados en registros manuales.
- ✓ En términos generales prevalece la obsolescencia de los sistemas de prestación de los servicios públicos, escasa profesionalización de los administradores locales, precariedad de los sistemas de planeación, ausencia de instrumentos para una gestión integral del desarrollo local.
- ✓ Existe un escaso desarrollo administrativo e institucional en este orden de gobierno.
- ✓ El municipio no cuenta con los recursos económicos suficientes, es decir, cada vez es menos capaz de cubrir con sus ingresos propios los compromisos de gasto administrativo.

Los municipios en México han procurado crear en varias ocasiones programas que les permitan solucionar los diferentes problemas que le aquejan a la comunidad. Múltiples estudios de caso ponen de manifiesto la creciente capacidad de este orden de gobierno con la finalidad de generar nuevos modelos de gestión, nuevos arreglos institucionales, nuevos marcos para la gobernabilidad y las prácticas más decididas de trabajo conjunto del gobierno con la comunidad. Desde su ámbito de gobierno los municipios se esfuerzan continuamente por una mayor descentralización política y fiscal, que les provea de mayores recursos económicos. Los cambios a nivel micro que se dan en los Gobiernos locales del país contribuyen en un tipo de reforma silenciosa, pero posiblemente más intensa y radical.

### **3. Justificación**

El municipio en México ha sido y es objeto de estudio desde varias perspectivas, entre ellas la jurídica y la económica en su interacción disciplinar. Históricamente el municipio ha estado sujeto a la voluntad de la Federación y a la legislatura de los estados, lo cual ha traído como consecuencia una insuficiencia de recursos económicos; causa de la inadecuada distribución de los recursos financieros del país, entre los tres niveles de gobierno, en perjuicio del municipio. De aquí que existan varias propuestas académicas para mejorar su situación tales como la búsqueda y utilización intensiva de mecanismos de financiamiento no tributario, el apoyo y la promoción para el establecimiento de

empresas públicas a nivel municipal, así como el saneamiento de las ya existentes<sup>2</sup> y otras medidas de ese tenor.

Sabemos que jurídicamente el municipio carece de facultades tributarias, de modo y manera que el Congreso local es quien detremina el monto y cuantía de las contribuciones que los habitantes deberán cubrir a la Hacienda municipal. En el ámbito fiscal la norma que regula la situación de los impuestos es la Ley de Ingresos y el Código Fiscal, documentos elaborados por los Congresos locales y decretados por el Ejecutivo estatal.<sup>3</sup> Así las cosas, no son de sorprender las carencias que afronta este nivel de gobierno; no obstante ser el más cercano a las necesidades de los mexicanos y el que está obligado a realizar las actividades elementales para otorgar calidad de vida a la sociedad, dotándola de los servicios públicos indispensables en toda sociedad.

Son visibles las carencias de los municipios en México, se aprecian en la cantidad y calidad de los servicios públicos; calles sin pavimentar o en malas condiciones, escasez o desabasto de agua potable, discontinuidad del servicio de recolección y tratamiento de basura, colonias y fraccionamientos no municipalizados, infinidad de lotes baldíos y escasos programas de apoyo a la población vulnerable.

Esta problemática debe ser atendida a la brevedad, pues el estado físico que presentan estas unidades de población influye, definitivamente, en la voluntad de potenciales inversionistas nacionales e internacionales, quienes buscan, para establecerse, lugares que cuenten con los servicios públicos básicos para sus empresas y las condiciones de calidad para ellos y sus familias, tales como escuelas de calidad, lugares de esparcimiento, agua potable suficiente y de calidad, mano de obra calificada, entre otros. Los municipios rezagados difícilmente resultarán atractivos para el inversionista y tampoco para el turismo desinteresado en visitar lugares con carencias básicas y poco

---

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> Federación Nacional de Municipios de México, A. C., "Evolución de la hacienda municipal en México", documento para discusión en Indetec, disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Inters/Docsl-nt/Fenammm.pdf>.

que visitar, lo cual condena a la marginación y al subdesarrollo a toda la población asentada en esos espacios.

Por tanto es necesario realizar esfuerzos desde la óptica jurídico-administrativa, con vistas a aportar soluciones viables, propuestas que contribuyan a formar criterios para que sean herramientas de cambio en las manos de los operadores jurídicos y políticos del país. Ésa es la finalidad de esta investigación que emprendemos con un cúmulo de conocimientos previos obtenidos de manera teórica y práctica, en virtud de estudios anteriores realizados en una muestra tomada de los municipios de Durango, en donde ya observábamos la problemática que se vive en torno a esta gran paradoja del federalismo mexicano que necesita reconstruirse y encaminarse hacia nuevos equilibrios.

#### 4. Hipótesis

El Pacto Federal referente al federalismo fiscal tiene fallas de origen que han propiciado la brecha entre municipios ricos y municipios pobres. Para ello debe reformarse el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los correlativos de las Constituciones estatales y la Ley del Municipio Libre, a fin de lograr nuevos equilibrios que vayan disminuyendo las diferencias del desarrollo.

- a) **Parte objetiva.** Las facultades que en materia tributaria ejerce el municipio están contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 115 es la base fundamental para la recaudación que le compete al municipio; sin embargo su capacidad recaudatoria es baja, lo que da como consecuencia que un gran número de municipios no tengan la posibilidad de lograr un desarrollo acorde a un país en constante crecimiento y a una sociedad cada vez más demandante.
- b) **Parte subjetiva.** Es necesaria la reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que amplíen las facultades tributarias al municipio, que hagan posible su fortalecimiento económico en aras de lograr un desarrollo sostenido.

#### 5. Objetivo general

Analizar el funcionamiento del sistema tributario del país en relación con las obligaciones que impone la teoría del Pacto Federal, detectando las fisuras que han vuelto inequitativo dicho sistema, en perjuicio del municipio libre.

## **6. Objetivos específicos**

1. Conocer la forma de funcionamiento de los sistemas, y cómo es que se traspolan a las ciencias sociales.
2. Conocer, la evolución del federalismo en México y sus diferencias con el régimen centralista.
3. Analizar las características, principios y reglas del sistema jurídico mexicano, así como la forma en que opera el subsistema fiscal.
4. Analizar el artículo 115 constitucional y otras disposiciones legales para conocer las atribuciones del municipio en México.
5. Conocer las políticas públicas mediante las cuales el Gobierno federal asigna recursos a los municipios.
6. Conocer la capacidad recaudatoria de los municipios en México y su relación con el gasto público municipal.
7. Analizar las diversas tipologías municipales que han propuesto los estudiosos del municipio con la intención de solucionar los problemas que les aqueja, estableciendo si estas propuestas son aplicables al fenómeno en estudio.
8. Analizar la forma en que se pudieran fortalecer las finanzas públicas de los municipios, a través de los ingresos tributarios propios.

## **7. Marco teórico y referencial**

El municipio surge, en lo que ahora son los Estados Unidos Mexicanos, al inicio de la etapa histórica conocida como la Colonia. En la actualidad es la base de la división territorial y de organización política de los estados federados,<sup>4</sup> sin embargo no fue así en todo momento; los altibajos de su relevancia se observan a lo largo de su historia. Aún hoy en día, siendo la base de la división territorial y de organización política de los Estados Unidos Mexicanos, no es la base de la organización política del país con autonomía política y económica, como pretendió el Constituyente de 1916.

La historia de México y del continente americano tiene una sola referencia de organización política y división territorial porque la colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal, con la fundación del primer Ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519. Con ello se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el continente americano. En la Constitución de Cádiz (1812), el Plan de Iguala (1821) y en el Reglamento Provincial Político del Imperio Mexicano (1822) se reconoce la existencia de los municipios y sus respectivos ayuntamientos. Sin embargo la Constitución de 1824 omite

---

<sup>4</sup> *Vid.* Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la referencia del gobierno local, al dictaminar que la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal; con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal, dejando a los estados la libertad de organizar sus gobiernos y territorios, lo cual incluye a los municipios.

Fue hasta la Constitución de 1857 que retoma importancia el ámbito municipal ya que en ésta se precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática, federal y popular, asentando que la división política del territorio será en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Durante la época porfirista (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. La autonomía y libertad de la organización municipal no era ejercida, pues quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

El movimiento social no sólo fue reivindicatorio de las luchas sociales, ya que de 1910 a 1917 se esforzó por enaltecer la existencia del municipio. El Plan del Partido Liberal Mexicano propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos, así como el restablecimiento del poder municipal. Mientras que el Plan de San Luis expresaba la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano. El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata, en 1911, dictara la Ley General sobre Libertades Municipales en el estado de Morelos; en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio. Y con el Plan de Guadalupe se dan las medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional. Por lo anterior el enaltecimiento de la figura municipal es parte de las luchas revolucionarias.

El Constituyente de 1916 trató infructuosamente de garantizar a los municipios su autonomía económica como base de su autonomía política. En el mensaje del presidente Venustiano Carranza al Constituyente señalaba que: "El municipio independiente

[...] no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndolo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores [...];” sin embargo el texto del artículo 115 del proyecto de Constitución enviado al Constituyente no contenía ninguna alusión explícita al régimen hacendario municipal.

A pesar de lo anterior los resultados del movimiento social y del Congreso Constituyente pueden observarse en la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los Estados y de los Municipios. En esta Constitución se habla del Municipio Libre como la base de la Organización Política y de la Administración Pública de los Estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre<sup>5</sup>.

Sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1935)<sup>6</sup> afirmaba, en ese tiempo, que aun cuando la base de la división política y administrativa de los estados era el municipio libre y aun cuando los mismos formaran un organismo independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y tuvieran consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, tales condiciones no bastaban para atribuirles el carácter de poder político que lo facultaría para promover la controversia constitucional. Los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, y esta extensión era la que indiscutiblemente daba a la Suprema Corte competencia para intervenir en las citadas controversias. Por tal razón, Jara, Medina y Avilés<sup>7</sup> decían que los municipios quedaron en las mismas condiciones en que estaban: sin libertad política y, por tanto, sin libertad económica efectiva.

---

<sup>5</sup> Cabe hacer mención de que esta redacción permaneció sin cambios sustanciales hasta los años ochenta (1983).

<sup>6</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia constitucional 2/35*, tomo XLV, *Quinta Época*, disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/const/tes/5/5/2024.htm>, p. 3577.

<sup>7</sup> Biblioteca Jurídica Virtual, Jara Medina y Avilés, *El municipio como poder político*, Boletín mexicano de Derecho Comparado, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/78/art4.htm>.

En 1959 los diputados Sánchez Piedras, Llorente González y Yáñez Ruiz,<sup>8</sup> entre otros, abogaron por una reforma que no prosperó. Conforme a la cual con aprobación de la legislatura del estado o estados a los que pertenecieran podían los municipios asociarse para la prestación de servicios públicos o para la realización de obras de interés común; en tanto que la Hacienda municipal se configuraba con los derechos por la prestación de los servicios públicos listados, con las contribuciones principales o adicionales que por ser necesarias para satisfacer las necesidades locales fijaran las correspondientes legislaturas y con los impuestos adicionales que les estableciera el Congreso de la Unión sobre materias gravadas con impuestos federales, así como con las participaciones que la Federación y los estados a los que pertenecieran decretaran sobre sus impuestos. Pero es hasta la reforma de 1983 que se modifica el artículo 115 constitucional, la octava en su historia, cuando se puede hablar del municipio mexicano de la actualidad.

De acuerdo con el ministro Mariano Azuela Güitrón,<sup>9</sup> la iniciativa de reforma de 1983 al artículo 115 constitucional tuvo el firme propósito de brindar a la célula básica de la organización política mexicana un auténtico fortalecimiento que le permitiera tener una actuación más amplia apoyada en su autonomía financiera y política. Como consecuencia de dicha reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1991), en controversia constitucional,<sup>10</sup> concluyó que el municipio realiza las tres funciones en las que se manifiesta la soberanía que dimana del pueblo: ejecutiva, legislativa y judicial; dicha jurisdicción ejerce facultad de gobierno y, por ende, constituye un poder. Otorgándole la categoría de poder político. El conflicto que desembocó en ese reconocimiento esta relaciona con la materia hacendaria,<sup>11</sup> no en vano la más frecuente e inmediata manifestación del poder político.

---

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Azuela Güitrón, Mariano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: [http://www.sitios.scjn.-gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/cuaderno-jurisprudencial-01\\_0.pdf](http://www.sitios.scjn.-gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/cuaderno-jurisprudencial-01_0.pdf).

<sup>10</sup> Controversia Constitucional promovida por el Ayuntamiento de Mexicali.

<sup>11</sup> El origen de la controversia fue por la reducción de participaciones estatales provenientes del Fondo General de Participaciones, derivado de un decreto del Poder Legislativo y Ejecutivo del estado de Baja California.

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación*<sup>12</sup> el 3 de febrero de 1983 consistió, entre otros puntos, en:

- ✓ Facultar a los Congresos estatales para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros.
- ✓ Entregar a los municipios las participaciones sin condiciones por los Gobiernos de los estados.
- ✓ Ampliar las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- ✓ Elaboración el Presupuesto de Egresos por parte de los ayuntamientos.
- ✓ Determinar los servicios públicos que atenderán los Gobiernos municipales.

Sin duda alguna la reforma de mayor envergadura fue otorgarle a los municipios la facultad del cobro del impuesto predial, lo cual significa la acción de descentralización fiscal más importante para los municipios en toda su historia. Significa parte de la libertad económica deseada desde el Congreso Constituyente. Esta innovación garantiza un mínimo de autonomía financiera a los municipios ya que se les señalan en la propia Constitución fuentes exclusivas de recaudación, y concomitantemente se les obliga a prestar los servicios más elementales para su comunidad.

El 23 de diciembre de 1999 se generó la segunda reforma de trascendente para el ámbito municipal en la cual se le reconoce como órgano de gobierno entrando en vigor en el año 2000. A continuación se enlistan los puntos de que se ocupa esta reforma:

1. Reconocimiento del ámbito municipal como órgano de gobierno.
2. Facultades para la elaboración de la normatividad interna.
3. Facultad para proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
4. Las Legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo sean equiparables a los valores del mercado de cada propiedad.<sup>13</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115 autoriza a los municipios a cobrar tributos, entre los cuales se encuentra el impuesto predial, así como a establecer convenios de colaboración con los estados para que éstos se hagan

---

<sup>12</sup> *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), p. 6.

<sup>13</sup> Artículo 5 transitorio: Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002 las Legislaturas de los estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad.

cargo de las funciones catastrales o prediales; en realidad, en la mayoría de los casos, son los estados quienes asumen el control de la función catastral e implícitamente la del predio; a pesar de solicitudes de sus municipios para hacerse cargo de su catastro, en la práctica, son ignorados. Como también ha sido ignorada la disposición de equiparar los valores catastrales a los de mercado, fijado un plazo para ello hasta el 21 de marzo de 2001, lo cual en la mayoría de los casos no se ha cumplido.

Actualmente la relación del valor catastral y el valor de mercado va del 10 al 90%, con un promedio del 46%; en otros términos: los valores catastrales se encuentran muy por debajo del valor de mercado, lo que significa una enorme oportunidad de recaudación, ya que el valor catastral determina el pago del impuesto predial.

A través de la historia el municipio ha tenido que transitar a contracorriente de los intereses nacionales, pero al fin se le puede considerar como un poder político con facultades de controversia y de defensa de sus derechos. A partir de 1983 el municipio adquiere la facultad más importante en términos hacendarios: la recaudación del impuesto predial. Sin embargo la omisión del catastro en dicha reforma limita potencializar al máximo dicha facultad, al depender de los intereses y voluntad de los gobiernos estatales en cuanto a la descentralización total de la administración catastral.

El municipio es la célula básica de gobierno y motor endógeno del desarrollo económico de sus localidades, es el principal generador por medio de sus acciones de gobierno. Para lograr lo anterior se requiere que los municipios del país cuenten con una acción pública de alta intensidad, donde el reto fundamental sea la capacidad que tienen o adquieren los actores de espacios regionales y locales para construir sus propios proyectos, generar sus redes de política pública y cooperar en torno a una idea del desarrollo local.

Sin embargo el municipio; a pesar de ser el primer orden de gobierno y el más cercano a la población, es el ámbito gubernamental más limitado económicamente, el más cuestionado y auditado dentro del sistema federal; es tratado como un órgano

simplemente administrativo, proveedor de los servicios básicos que los otros órdenes de gobierno no proporcionan a la población. Incluso la estructura jurídica y legal del municipio está subordinado al estado federado del que forma parte. El Gobierno mexicano está organizado en dos órdenes jurídicos y tres niveles de Gobierno, subordinado el ámbito municipal al orden jurídico de los estados (entidades federativas). Por eso, en los hechos, a los municipios se les subordina política y fiscalmente a los gobiernos estatales. Lo que excluye de facto a los municipios en el Pacto Federal, al considerarlos constitucionalmente sólo como la base territorial y de organización política y administrativa de los estados.

Los esfuerzos que realizaron los defensores del municipio en México hoy en día se ven cristalizados, y en virtud de la reforma de 1999 es que podemos hablar de tres órdenes de gobierno ya que hoy en día se le considera legalmente al Gobierno municipal como una entidad con poder. Por lo que nos referiremos con el término de orden y órdenes de gobierno, en lugar de niveles, a lo largo de la presente investigación.

Existen esfuerzos aislados encaminados a fortalecer las finanzas de los municipios; para ello se han elaborado algunos proyectos que son replicados por otros Gobiernos municipales debido a su eficiencia y eficacia, entre ellos se encuentra la concesión de algunos servicios públicos, la modernización catastral, el ordenamiento de comercio ambulante, apoyo a microempresas. A partir del año 2000 estos programas han sido recopilados por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), a través de la convocatoria anual del Premio de Gestión Municipal. Estos programas han sido catalogados como proyectos exitosos a propuesta de los propios participantes porque consideran que su experiencia puede replicarse en otro municipio.

Por su parte el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), dependencia de la Secretaría de Gobernación (Segob), ha realizado esfuerzos para impulsar el desarrollo integral de los municipios del país y crear condiciones de

equidad entre todos los ciudadanos mexicanos.<sup>14</sup> Este programa tiene como objetivo fundamental realizar un diagnóstico integral de la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y, con base a éste, poder focalizar acciones de los tres órdenes de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población.<sup>15</sup>

A decir del Inafed, para que un municipio sea considerado como desarrollado deberá poseer las condiciones mínimas de desarrollo que deben existir en cualquier municipio, las cuales se encuentran agrupadas en los siguientes cuadrantes:

- ✓ Desarrollo institucional para un buen gobierno.
- ✓ Desarrollo económico sostenible.
- ✓ Desarrollo social incluyente.
- ✓ Desarrollo ambiental sustentable.

Aseveraba Ignacio Manuel Altamirano:<sup>16</sup> “Sin presupuesto no hay Estado, sin presupuesto no hay nación, sin presupuesto los municipios no pueden cumplir con sus funciones.” Es por ello que el tema de partida de la problemática municipal tiene que ver con los recursos económicos. Para ello el federalismo fiscal en México optó por la constitución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que por la búsqueda de la equidad se ha concentrado en la modificación de sus fórmulas que establecen la distribución de un porcentaje de los recursos federales entre los diferentes órdenes de gobierno.

De acuerdo con Enrique Cabrero Mendoza,<sup>17</sup> la historia de las iniciativas descentralizadoras como mecanismo de promoción del desarrollo local ha sido fundamentalmente una historia de desencantos en nuestro país. No han sido suficientes las políticas verticales a instrumentarse en los municipios. Pero tampoco lo ha sido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que transfiere más recursos a los municipios y que, al

---

<sup>14</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, “Agenda desde lo local” programa para 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/>.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> Altamirano, Manuel Ignacio, “Discutamos México”, disponible en: <http://www.discutamosmexico.com.mx/?q=6>.

<sup>17</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, *op. cit.*, p. 447.

mismo tiempo, los hace más dependientes de la Federación ya que los Gobiernos locales dependen en gran medida de los recursos económicos que les transmite la Federación, lo que ha provocado diversas hipótesis que afirman que esta transferencia de recursos desincentiva el esfuerzo recaudatorio de los municipios.<sup>18</sup>

Es evidente en los hechos que los municipios, incluso los más desarrollados, aquéllos identificados como metropolitanos, cuanto más recursos económicos reciben de la Federación menor esfuerzo fiscal realizan, se vuelven cómodos espacios para la clase política.

Además si los bienes públicos locales son financiados por otros órdenes de gobierno se rompe la correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios, lo que lleva a un abasto ineficiente de servicios públicos tanto en la jurisdicción que exporta como en la que importa impuestos.<sup>19</sup> Como consecuencia de la descentralización fiscal, es evidente cierta presión por explorar el potencial real de los impuestos locales como fuente de ingresos. Por lo tanto es necesario transitar del federalismo fiscal de transferencias directas a un federalismo hacendario preocupado por las capacidades administrativas e institucionales de los municipios, en materia de su hacienda pública para lograr el objetivo de incrementar su recaudación de ingresos propios, donde participen de forma cooperativa todos los órdenes de gobierno. Esta transición implica mayor enfoque a la recaudación de los ingresos locales, en donde destaca sin ser la única opción, los impuestos, por excelencia la principal fuente de ingresos tributarios de los municipios.

Las políticas federales del gobierno federal y/o estatal deberán estar encaminadas a incrementar las capacidades institucionales para el aumento de los ingresos en los municipios. Lo que significa que no sólo el municipio debe ser el único interesado en la recaudación de impuestos. Por lo que se requiere la cooperación de todos los órdenes de gobierno para lograr dicho objetivo; en el largo plazo reduciría la presión por el incremento de las transferencias federales, al contar los municipios con renovadas fuen-

---

<sup>18</sup> Raich Uri, "Gobiernos locales, democracia y reforma del Estado", 2º Congreso, disponible en: <http://igl-om.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa7/comentariosp.html>.

<sup>19</sup> Aguilar Gutiérrez, Genaro, "Modelos econométricos y capacidad tributaria municipal en México:" ¿Pueden los municipios recaudar más?, en revista *Finanzas Públicas*, vol.1 N° 1, 2009, p. 15.

tes de ingresos.

Sin embargo la principal fuente de recaudación de los municipios es el impuesto predial, el cual depende en gran medida de un factor: el desarrollo de los sistemas catastrales. La base para el cálculo del impuesto predial es el catastro, a través del valor catastral, es que se integra por el valor del terreno y el valor de la construcción. Los valores catastrales, con origen en el catastro, son los valores que determinan la proporcionalidad y diferencia en los pagos del impuesto inmobiliario de un predio a otro, y que en su conjunto determinan la recaudación total del impuesto en el municipio.

Lo que significa que si los valores catastrales, y los factores que intervienen para su cálculo, no se encuentran actualizados, la recaudación del impuesto predial perderá eficiencia recaudatoria. Ello origina que la recaudación por concepto de impuesto predial sea baja. De 1993 a 2002 la recaudación predial respecto del producto interno bruto (PIB) nacional representó tan solo el 0.24% en promedio, mientras que en otros países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es hasta tres o cuatro veces más dicho porcentaje.<sup>20</sup>

Por ello los valores catastrales deben mantenerse actualizados y ser equiparables a los valores del mercado. Sin embargo, la transferencia del orden estatal al municipal del impuesto predial en 1983 creó desinterés por parte de los estados por mantener actualizados los valores catastrales.

Por tales razones se requiere de una política federalista cooperativa de los tres órdenes de gobierno que permita desarrollar los sistemas catastrales del país con la finalidad de incrementar la recaudación del impuesto predial, para que los Gobiernos municipales generen la correspondencia efectiva con sus contribuyentes y beneficiarios.

Además, es importante mencionar que el catastro es multifuncional. Es decir, éste no

---

<sup>20</sup> 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/-News/files/6\\_%20Predial.pdf](http://www.indetec.-gob.mx/-News/files/6_%20Predial.pdf)

sólo sirve para el cálculo del valor catastral y su influencia de factor en el cobro del predio. Además de su función recaudatoria, el catastro es un mecanismo que puede contribuir como apoyo estratégico de información que facilite la toma de decisiones en diferentes áreas de la administración municipal y el fortalecimiento de su autonomía. La integración de información y su utilización por diferentes dependencias del Gobierno municipal, o de otras dependencias, hace del catastro una herramienta de gestión facilitadora de la toma de decisiones gubernamentales, de control y evaluación.

Por lo tanto el federalismo que necesitamos en México debe estar enfocado a construir sistemas tributarios que generen los recursos suficientes, en cada orden de gobierno, para el abastecimiento de los bienes y servicios a los que están obligados. La transferencia de facultades o recursos debe perseguir dicho objetivo. La descentralización política debe observarse con dicha perspectiva; los municipios requieren de la cooperación federalista para dar eficiencia a los sistemas de recaudación tributaria, lo que significa desarrollar y mejorar, entre otras cosas, su sistema y administración catastral para que éste impacte en la recaudación de dicho impuesto como fuente principal de sus ingresos locales.

Como ha quedado asentado, la problemática del municipio en México desencadenó, hace algunos años, una serie de tipologías tendentes a entender y resolver o, al menos, presentar alternativas de solución al subdesarrollo que persiste en la mayoría de las jurisdicciones municipales. A continuación hacemos una breve referencia a aquellas tipificaciones a las que hemos tenido acceso.

Los estudios sobre el municipio en México han motivado a diversos autores a plantearse la necesidad de diseñar una clasificación que sirva de guía y base para apoyar otros estudios propensos a comprender la situación que se vive en estos ámbitos territoriales y, especialmente, buscar soluciones a la problemática que, de manera general, afrontan cada uno de estos municipios. La Constitución General de la República, en el artículo 115, encomienda al municipio la importante tarea de proveer de los servicios básicos a la población en general; sin embargo por políticas públicas sus obligaciones se

han incrementado, de suerte que cada vez les es más difícil cumplir con tantas exigencias. Es por ello que se ha pensado que elaborando tipologías se facilitará la comprensión de problemáticas específicas.

La característica más notoria de los municipios en México es su heterogeneidad: hay estados con grandes extensiones territoriales y con pocos municipios, tal es el caso de Baja California y Baja California Sur que sólo tienen cinco municipios; Quintana Roo cuenta con ocho; otros, como Chiapas, Jalisco y Michoacán tienen en su haber más de cien municipios; en el caso de Veracruz y Puebla cuentan con más de doscientos municipios, y el caso extremo es Oaxaca, jurisdicción territorial dividida en quinientos setenta municipios.

**Tabla número 1**  
**Relación entre la superficie territorial estatal y los municipios de cada entidad federativa**

Estado	Superficie (km <sup>2</sup> )	# Municipios	km <sup>2</sup> Municipio	Estado	Superficie (km <sup>2</sup> )	# Municipios	km <sup>2</sup> Municipio
Chihuahua	247, 938	67	3,700.56	Sinaloa	58, 328	18	3,240.44
Sonora	182, 052	18	10,114.00	Campeche	50, 812	11	4,619.27
Coahuila	151, 571	38	3,988.71	Quintana Roo	50, 212	8	6,276.50
Durango	123, 181	39	3,158.48	Yucatán	38, 402	106	362.28
Oaxaca	93, 952	570	164.82	Puebla	33, 902	217	156.23
Jalisco	80, 386	124	648.27	Guanajuato	30, 491	45	677.57
Tamaulipas	79, 384	43	1,846.13	Nayarit	26, 979	20	1,348.95
Chiapas	74, 211	122	608.28	Tabasco	25, 267	17	1,486.29
Baja California Sur	73, 475	5	14,695.00	México	21, 355	125	170.84
Zacatecas	73, 252	58	1,262.96	Hidalgo	20, 813	84	247.77
Veracruz	71, 699	212	338.20	Querétaro	11, 499	18	638.83
Baja California	69, 921	5	13,984.20	Aguascalientes	5, 471	11	497.36
Nuevo León	64, 924	51	1,273.01	Colima	5, 191	10	519.10
Guerrero	64, 281	79	813.68	Morelos	4, 950	33	150.00
San Luis Potosí	63, 068	58	1,087.37	Tlaxcala	4, 016	60	66.93
Michoacán	59, 928	113	530.33	Distrito Federal	1, 479	16	92.43

La densidad de la población determina la creación y permanencia de las demarcaciones territoriales; no de otra manera puede explicarse que el estado de Durango cuente con 39 municipios siendo su extensión mucho mayor que la de los estados antes mencionados.

Esta diversidad también se presenta en el grado de desarrollo por lo diferente de los presupuestos de que disponen, así como por el tipo de actividades económicas que

realizan. Podemos encontrar municipios altamente desarrollados que bien pudieran compararse con los países del primer mundo, como es el caso de los municipios conurbados; en cambio muchos otros acusan un grado de desarrollo ínfimo, a los cuales se les menciona genéricamente con el nombre de “municipios marginados”.

En México existen actualmente 2,461<sup>21</sup> poblaciones de las cuales 2,445 son municipios y 16 demarcaciones territoriales las del estado Ciudad de México<sup>22</sup>; las principales en cuanto al grado de desarrollo económico y cultural, son: Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo. Respecto de los municipios destacan: San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, en el estado de Nuevo León; Cuernavaca en el estado de Morelos; Santa María del Tule en el estado de Oaxaca; Metepec, del estado de México; en contraste, por su bajo desarrollo económico, se mencionan los municipios de Coicoyán de las Flores, en Oaxaca; Batopilas, en Chihuahua; Cochoapa el Grande, en Guerrero. El reto es cómo establecer estándares para agrupar a los municipios de una gran heterogeneidad en cuanto a sus indicadores de desarrollo.

Con la finalidad de contar con una tipificación de los municipios, en México se han elaborado varias propuestas relacionadas, todas ellas, con objetivos específicos atendiendo a ciertas necesidades particulares de las instituciones o personas que las han realizado; las variables utilizadas son coincidentes, lo cual nos hace suponer que la preocupación de los investigadores sobre el tema lleva como fin específico agrupar a los municipios del país de forma homogénea de acuerdo con ciertas características peculiares de cada uno de ellos, con la finalidad de poder realizar comparaciones entre ellos y así elaborar programas de desarrollo; a continuación se hace un recuento de las principales propuestas que hemos podido consultar.

---

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>.

<sup>22</sup> Como resultado de la reforma política del Distrito Federal en el año 2016 se crea la entidad federativa número 32 recibiendo el nombre de estado de la Ciudad de México y las delegaciones adquieren la denominación de demarcaciones territoriales conservando el mismo nombre y su extensión territorial.

Como ha quedado asentado en renglones anteriores, México es un país lleno de contrastes; se observan ciudades urbanizadas e integradas totalmente a la posmodernidad. Pero también se identifican localidades totalmente deprimidas, con un considerable atraso económico y social, donde la desigualdad, exclusión y pobreza se patentizan en la vida cotidiana de los habitantes de estas zonas marginadas del desarrollo.

El Consejo Nacional de Población (Conapo) señala<sup>23</sup> que:

[...] la marginación es una de las múltiples expresiones de un bajo nivel de desarrollo de las entidades y municipios, y guarda una estrecha relación con algunos indicadores de rezago sociodemográfico que inciden sobre las condiciones de vida de la población y contribuyen a generar sentimientos de inseguridad e indefensión ante realidades que escapan al control individual, familiar y comunitario. Sin duda, la superación de esas privaciones y vulnerabilidades requiere de estrategias integrales que combatan los rezagos en sus causas estructurales y erosionen los mecanismos difusores de la exclusión.

Los últimos datos generados por el (Conapo),<sup>24</sup> muestran la existencia de rezagos graves en el país. En dicho reporte se asienta que en la estimación del índice de marginación para las 2,461 localidades, en el año 2010, había una marcada y profunda desigualdad en el proceso de desarrollo, es decir, que existen muchas realidades que distan de aproximarnos a niveles de bienestar generales; los datos proporcionados por dicha fuente revelan esta situación, toda vez que un total de 849 municipios tienen grado de marginación muy alto y alto, donde viven 11.5 millones de personas, esto es, 10.3% de la población nacional. En el otro extremo, 663 localidades, entre las cuales se encuentran las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con un grado de marginación bajo y muy bajo, donde habitan 79.6 millones de personas; que es, a saber, el 70.9% de los habitantes del país. Por su parte los municipios con grado de marginación medio albergan a 21.2 millones de individuos, que constituyen el 18.9% de la población total.

---

<sup>23</sup> Consejo Nacional de Población y Vivienda 2010, *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*, p. 33, disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices\\_marginacion/mf2010/CapitulosPDF/1\\_4.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_marginacion/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf)

<sup>24</sup> *Idem.*

En los 441 municipios con grado de marginación muy alto viven 5.5 millones de personas (4.9% de la población nacional), mientras que en los 408 municipios con grado de marginación alto residen 6.0 millones (5.3%).

En cambio 401 municipios tienen un grado de marginación bajo, donde viven 16.4 millones de personas (14.6%), y sólo 262 municipios tienen un grado muy bajo de marginación y en ellos residen 63.2 millones de personas (56.3%).

**Tabla número 2**  
**Municipios en el país, según el grado de marginación<sup>25</sup>**

Grado de marginación 2000	Total	Grado de marginación 2010				
		Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Absolutos	2461	441	408	944	401	262
Muy Alto	386	338	48	-	-	-
Alto	906	97	357	452	-	-
Medio	486	-	1	434	51	-
Bajo	417	-	-	55	323	39
Muy bajo	252	-	-	-	24	228
Sin información	1	1	-	-	-	-
Nuevos Municipios	13	5	2	3	3	-

Por su parte el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social<sup>26</sup> (Coneval) realiza estudios sobre los municipios con mayor y menor porcentaje de población en pobreza, sin tomar en cuenta aquéllos que sus condiciones pudieran ser intermedias. Los resultados referentes a los municipios con mayor porcentaje de pobreza, según esta dependencia, son los siguientes:

Los municipios que en 2010 presentaron el mayor porcentaje de población en pobreza fueron los siguientes: San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5) Sitalá, Chiapas (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4).<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Secretaría de Gobernación, *Consejo Nacional de Población 2012*, disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/2012>.

<sup>26</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza. Pobreza a nivel municipio 2010*, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Medici%c3%b3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>.

<sup>27</sup> *Idem*.

Por su parte, las poblaciones que presentaron el menor porcentaje de población en pobreza son:

Los municipios que en 2010 presentaron el menor porcentaje de población en pobreza fueron los siguientes: Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2); San Sebastián Tuxtla, Oaxaca (16.7); San Pablo Etla, Oaxaca (17.3); Apodaca, Nuevo León (18.0); Corregidora, Querétaro (18.7) y San Juan de Sabinas, Coahuila (19.0).<sup>28</sup>

Tal y como puede apreciarse en el párrafo anterior la Coneval no hace distinción alguna entre municipios y demarcaciones, sin embargo cabe hacer la aclaración de que las poblaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo son demarcaciones territoriales pertenecientes al estado Ciudad de México.

En el caso del estado de Durango, el Coneval destaca que los municipios con mayor porcentaje de pobreza son: Mezquital, Otáez, San Dimas, Canelas y Tamazula. El lado opuesto lo ocupan los municipios de Gómez Palacio, Victoria de Durango, Lerdo, Tlahualilo y Rodeo, cuyas economías son diferentes.<sup>29</sup>

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos<sup>30</sup> (Conasami) dependencia gubernamental de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, durante los años de 1992 a 2012, clasificó a los municipios del país en tres zonas geográficas: “A”, “B” y “C”, con la finalidad de establecer el salario mínimo que regirá en dichas zonas durante el período del 1 de enero al 31 de diciembre del año correspondiente; cada zona estaba integrada por varios municipios. A continuación se señala el número que corresponde a cada una de ellas.

- ✓ Zona “A” integrada por 65 poblaciones, de las cuales 49 son municipios más las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- ✓ Zona “B” integrada por 55 municipios.
- ✓ Zona “C” integrada por 2 336 municipios.

---

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> 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).

A finales del año 2012 la Comisión de los Salarios Mínimos determinó recategorizar las poblaciones del país, agrupándolas en dos zonas geográficas, las cuales quedaron integradas de la siguiente manera:

- ✓ Zona "A" compuesta por 117 poblaciones, de las cuales 101 son municipios más las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- ✓ Zona "B" compuesta por los 2 339 municipios restantes del país.

**Área geográfica "A"** *está integrada por* todos los municipios de los estados de Baja California y Baja California Sur; los municipios de Guadalupe, Juárez y Práxedes G. Guerrero, del estado de Chihuahua; la Ciudad de México; el municipio de Acapulco de Juárez, del estado de Guerrero; los municipios de Guadalajara, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, del estado de Jalisco; los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz y Tultitlán, del estado de México; los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, Santa Catarina, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García, del estado de Nuevo León; los municipios de Agua Prieta, Altar, Atil, Bácum, Benito Juárez, Benjamín Hill, Caborca, Cajeme, Cananea, Carbó, Cucurpe, Empalme, Etchojoa, General Plutarco Elías Calles, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Imuris, La Colorada, Magdalena, Naco, Navojoa, Nogales, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Puerto Peñasco, San Ignacio Río Muerto, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, Santa Ana, Santa Cruz, Sáric, Suaqui Grande, Trincheras y Tubutama, del estado de Sonora; los municipios de Aldama, Altamira, Antiguo Morelos, Camargo, Ciudad Madero, El Mante, Gómez Farías, González, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Matamoros, Mier, Miguel Alemán, Nuevo Laredo, Nuevo Morelos, Ocampo, Reynosa, Río Bravo, San Fernando, Tampico, Valle Hermoso y Xicoténcatl, del estado de Tamaulipas, y los municipios de Agua Dulce, Coatzacoalcos, Coatzintla, Cosoleacaque, Las Choapas, Ixhuatlán del Sureste, Minatitlán, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Poza Rica de Hidalgo y Tuxpan, del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**Área geográfica "B"** *integrada por* todos los municipios de los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro de Arteaga, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Más todos los municipios del estado de Chihuahua excepto Guadalupe, Juárez y Práxedes G. Guerrero. Más todos los municipios del estado de Guerrero excepto Acapulco de Juárez. Más todos los municipios del estado de Jalisco excepto Guadalajara, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan. Más todos los municipios del estado de México excepto Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz y Tultitlán. Más todos los municipios del estado de Nuevo León excepto Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, Santa Catarina, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García; los municipios de Aconchi, Álamos, Arivechi, Arizpe, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Cumpas, Divisaderos, Fronteras, Granados, Huachinera, Huásabas, Huépac, Mazatlán, Moctezuma, Nácori Chico, Nacoziari de García, Onavas, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Javier, San Pedro de la Cueva, Soyopa, Tepache, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, del estado de Sonora; los municipios de Abasolo, Burgos, Bustamante, Casas, Cruillas, Güémez, Hidalgo, Jaumave, Jiménez, Llera, Mainero, Méndez, Miquihuana, Padilla, Palmillas, San Carlos, San Nicolás, Soto la Marina, Tula, Victoria y Villagrán, del estado de Tamaulipas; y todos los municipios del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, excepto Agua Dulce, Coatzacoalcos, Coatzintla,

Cosoleacaque, Las Choapas, Ixhuatlán del Sureste, Minatitlán, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Poza Rica de Hidalgo y Tuxpan.

Tal y como puede apreciarse la reclasificación consistió en agrupar en un solo conjunto las zonas “A” y “B” que anteriormente se habían considerado por separado, dando como resultado que la zona “A” y la zona considerada como “C” en la clasificación anterior pasaran a ocupar la categoría “B”.

Las variables que utilizaron para determinar las zonas son.<sup>31</sup>

- ✓ Las necesidades básicas de los trabajadores y de sus familias.
- ✓ El costo de vida y sus variaciones.
- ✓ El nivel de vida relativo de otros grupos sociales.

Por su parte Jaime Orozco Barbosa<sup>32</sup> realizó un trabajo de investigación con el fin de determinar una clasificación de los municipios del país, denominándolo: “Tipología de los municipios de México”. El punto central que aborda es la heterogeneidad que existe entre los municipios en México, destacando la diversidad de los grados de desarrollo por las grandes diferencias de los presupuestos de que disponen y de las actividades económicas que realizan. Hace referencia a la infraestructura con la que cuentan, a la calidad y regularidad de los servicios públicos que otorgan, quedando la clasificación como sigue:

- ✓ Municipios metropolitanos.
- ✓ Urbanos.
- ✓ Semiurbanos.
- ✓ Rurales.

Las variables utilizadas son:

- Habitantes.
- Vivienda.
- Agua potable.
- Drenaje.
- Energía eléctrica.
- Servicios médicos.

---

<sup>31</sup> 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>.

<sup>32</sup> Orozco Barbosa, Jaime, “Elementos para la elaboración de tipologías municipales”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Tipología de los Municipios de México*, Número 42-43-44 Año 1993, pp. 42-45, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=42>.

- Salario mínimo.
- Ingresos.
- Población económicamente activa (PEA):
  - ✓ % Agrícola.
  - ✓ % Servicios.
  - ✓ % Industria.
- Comunicaciones.
- Industria:
  - ✓ Establecimientos industriales.
  - ✓ Personal ocupado.
  - ✓ Producción bruta.
  - ✓ Corredor industrial.
- Educación;
  - ✓ Posgrado.
  - ✓ Educación superior.
  - ✓ Educación media.
- Nivel de bienestar.

En el año de 1981<sup>33</sup> la dependencia que coordinaba el Programa de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal realizó una tipología con la finalidad de rescatar del atraso a los municipios del país, y aportar los medios y recursos necesarios para promover el desarrollo regional. El resultado fue la agrupación de los municipios en cuatro rubros:

1. Rurales.
2. Semiurbanos.
3. Urbanos.
4. Metropolitanos.

La clasificación anterior se realizó en base a la población: tomando en consideración el número de habitantes; para los municipios rurales la población debería ser inferior a 5,000 pobladores; en los semiurbanos la población debería fluctuar entre los 5,000 y los 50,000; los urbanos entre 50,000 y 300,000, y los metropolitanos eran aquellos que rebasarán esta cantidad. También consideraron otras variables tales como las actividades económicas, servicios públicos y el monto de sus presupuestos.

Por su parte Guillermo Mondragón Carrillo<sup>34</sup> señala que los municipios en México presentan una gran disparidad respecto a su nivel de desarrollo económico, que la

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>34</sup> Mondragón Carrillo, Guillermo, "Tipología municipal en la perspectiva del nuevo municipio", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, *Tipología Municipal*, disponible en: <http://www.ju->

mayoría carecen de los recursos técnicos, económicos y humanos, sobre todo de los conocimientos básicos para hacer prosperar sus regiones, motivo por el cual se hace necesario agruparlos con base en la similitud de sus características, tomando en consideración sus recursos reales y potenciales. Para el desarrollo de la tipología consideró como premisa fundamental el principio de equilibrio que debe existir entre la capacidad de respuesta de los Gobiernos municipales a las demandas de bienes y servicios que plantea la población, con la finalidad de lograr su pleno desarrollo y bienestar integral. Considera, asimismo, las condiciones de heterogeneidad en las características, capacidades y demandas que existen en los municipios del país.<sup>35</sup>

Para lo cual propone una tipología basada en tres rubros, a decir:

1. Municipios urbanos.
2. Municipios en transición.
3. Municipios rurales.

Para determinar lo anterior, Mondragón Carrillo estudió una serie de variables que consideró que deben incluirse en cada rubro; para determinar la clasificación referente a los municipios urbanos analiza las siguientes variables:

- Analiza si la mancha urbana, la zona de preservación ecológica y la zona de crecimiento futuro cubren la totalidad del territorio del municipio, es decir, los límites del municipio coinciden con los límites geográficos del centro de población.
- Analiza la concentración de la población por kilómetro cuadrado para determinar el grado de concentración de la población.
- Las actividades económicas a las que se dedica la población: la industria y la de servicios.
- La infraestructura, equipamiento y los servicios sirven a la totalidad de la población, aun cuando sea de forma precaria a una parte del municipio.
- Hay un crecimiento demográfico, físico y económico muy acelerado.
- Presenta insuficiencia de suelo urbano para atender las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación de la ecología.

Las variables que analizó para determinar qué municipios están en transición son las siguientes:

- La mancha urbana, la zona de preservación ecológica y la zona de crecimiento futuro de la cabeceras municipales ocupa una parte del territorio del municipio, pudiendo el resto del territorio estar ocupado por otro u otros centros de población, entre los cuales existen grandes extensiones dedicadas a actividades primarias como son las agropecuarias, silvícolas y mineras.

---

ridicas.unam.mx/publica/librero/rev/gac/ent/42/pr/s.pdf.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 133.

- Existe una concentración media por kilómetro cuadrado en la cabecera municipal; en el resto del territorio existe una dispersión de la población.
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son la industria, servicios y agropecuaria.
- La infraestructura, equipamiento y los servicios sirven a la totalidad de la población de la cabecera municipal, careciendo de estos beneficios los demás centros de población en los que se registra migración de sus habitantes.
- Existe suelo urbano para atender las necesidades de vivienda, equipamiento y preservación ecológica, aun cuando generalmente está sujeto al régimen ejidal o comunal.

Las variables que analizó para determinar la categoría de los municipios rurales fueron las siguientes:

- La cabecera municipal incluyendo sus áreas de reserva ecológica y para el crecimiento futuro ocupan una pequeña extensión del territorio; existen otros pequeños asentamientos alrededor de los sitios donde la comunidad realiza sus actividades, y grandes extensiones territoriales dedicadas a las actividades primarias.
- Existe una gran dispersión de la población en el territorio.
- Las actividades económicas a las que se dedica la población son las agropecuarias, silvícolas y mineras.
- Los centros de población del municipio carecen casi totalmente de infraestructura, equipamiento y servicios.
- El crecimiento demográfico, físico y económico de los centros de población es muy bajo o está estancado. Hay gran tendencia a migrar a otras ciudades de otros municipios, buscando una oportunidad de trabajo.

Miguel Rivas Llamas<sup>36</sup> propone una tipología basada en el gasto público de los municipios del estado de Sinaloa, la cual consintió en ordenar a los municipios de mayor a menor de acuerdo a la contribución al gasto interno bruto (GIB) del estado, dando como resultado una clasificación de tres rubros, a decir:

1. Municipios grandes.
2. Municipios medianos.
3. Municipios pequeños.

Para determinar la clasificación anterior tomó como variables:

- El gasto corriente.
- Gasto de inversión.
- Gasto extraordinario.

---

<sup>36</sup> Rivas Llamas, Miguel, *Tipología por gasto público: El caso de Sinaloa*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/pública/libors/rev-/gac/cont/42/pr/prO.pdf>.

Por su parte Raúl Martínez Almazán<sup>37</sup> menciona que los municipios del país mantienen entre sí diferencias demográficas en cuanto al tamaño de población, a su tasa de crecimiento, de lengua, por la cantidad importante de dialectos que se hablan en el país, de infraestructura urbana y de servicios públicos, la existencia de unidades de abasto, rastros, escuelas, la existencia de los servicios básicos indispensables para el desarrollo de las comunidades. Así como las actividades económicas que desarrollan sus habitantes.

Martínez Almazán<sup>38</sup> define el concepto tipología como una clasificación de elementos básicos, sociales, económicos, administrativos, culturales, que permiten establecer un marco de referencia en el diseño de políticas y programas municipales, para lo cual hace referencia a algunas tipologías que él considera de suma importancia.

Continúa señalando que en 1973 el Centro de Investigación Estadística y Computación Electrónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (CSCT) elaboró una clasificación municipal, la cual constaba de tres grandes rubros: rural, en transición y urbanos; las variables empleadas se basaban en la población económicamente activa, los servicios, el número de viviendas con servicios de agua potable y los ingresos municipales.

Por su parte Francisco Núñez González<sup>39</sup> en el documento “Alternativa de clasificación municipal para el estado de México” realiza una recopilación de las principales tipologías municipales que se han elaborado en los últimos treinta años, las cuales, por su importancia, se transcriben a continuación:

El Sistema de Información Geomunicipal de la Federación<sup>40</sup> clasificó a los municipios del país en:

---

<sup>37</sup> Martínez Almazán, Raúl, “*Tipología Municipal*”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/pública/librer/rev/gac/cont/42/pr/pr23.pdf>.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> Vargas Castro, José A., “Alternativa de Clasificación Municipal para el Estado de México”, *Tipología Municipal*, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/pública/libre/rev/gac/cont/42/pr/pr14.pdf>.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 70.

1. Rurales.
2. En transición.
3. Urbanos.
4. Muy urbanos.

Las variables utilizadas para la realización de la tipología fueron:

- PEA (Población económicamente activa) del municipio correspondiente.
- Servicios urbanos básicos por vivienda.
- Monto de los ingresos municipales.

María Teresa Gutiérrez de MacGregor<sup>41</sup> presenta una clasificación basada en el análisis de elementos de naturaleza económica. La propuesta fue en el sentido de que se deberían clasificar los municipios en:

1. Especializados.
2. Muy especializados.
3. Altamente especializados.

La variable que utilizó para la realización de la tipología se basó en la población económicamente activa (PEA) de los municipios, tomando en consideración para la clasificación la media aritmética y la desviación estándar.

La Coordinación General de Estudios de Administración de la Secretaría de la Presidencia de la República<sup>42</sup> clasificó los municipios en:

- ✓ Rurales.
- ✓ Semiurbanos.
- ✓ Urbanos.
- ✓ Metropolitanos.

Las variables utilizadas para determinar tipología se basó en:

- La población.
- La dotación de los servicios públicos urbanos.
- Las principales actividades económicas.
- El Presupuesto Anual de los Ingresos.
- El número de asentamientos humanos.

---

<sup>41</sup> Citada por Núñez González y Vargas Castro, en *op. cit.*, p. 71.

<sup>42</sup> Núñez González y Vargas Castro, en *op. cit.*, p. 71.

En el año de 1982 encontramos que se elaboró un trabajo específico sobre esta problemática por parte del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) del Partido Revolucionario Institucional<sup>43</sup> (PRI), en donde se propuso que los municipios se catalogaran de acuerdo con los siguientes criterios:

- ✓ Municipios de mayor desarrollo.
- ✓ Municipios de mediano desarrollo.
- ✓ Municipios de bajo desarrollo.

La clasificación anterior se basó en las siguientes variables:

- Nivel de desarrollo económico.
- Población total.
- Valor de la producción local.
- Distribución y dinámica de la población.
- Índices de bienestar.

Por su parte Ignacio Pichardo Pagaza<sup>44</sup> considera que los municipios deben estar clasificados en cuatro grandes rubros, a decir:

1. Rural.
2. Semiurbano.
3. Urbano.
4. Metropolitano.

Las variables que analizó para determinar lo anterior fueron las siguientes:

- Número de habitantes.
- Servicios educativos y culturales.
- Servicios públicos.
- Presupuestos de Ingresos. Características de los asentamientos humanos.

José Antonio Villalobos López<sup>45</sup> reafirmó la tipología propuesta por parte de la Coordinación General de Estudios de Administración de la Secretaría de la Presidencia de la República, quedando clasificados en:

- ✓ Rurales.
- ✓ Semiurbanos.
- ✓ Urbanos.

---

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> Citado por Nuñez Gonzalez y Vargas Castro en *op. cit.*, p. 218.

<sup>45</sup> Villalobos López, José Antonio, Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, disponible en: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/busEdi.html?editorial=Secretar%Eda%20de%20Gobernaci%F3n,%20Centro%20Nacional%20de%20Estudios%20Municipales.&opcion=1>.

- ✓ Metropolitanos.

Las variantes utilizadas fueron:

- Ubicación geográfica.
- Grado de desarrollo económico.
- Nivel de dotación de servicios urbanos públicos.
- Presupuesto de ingresos.
- Interacción sociopolítica.
- Relaciones con otras instancias de gobierno.

El Instituto Nacional de Administración Pública-Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia<sup>46</sup> (INAP-DIF) presenta una clasificación en base a los siguientes conceptos:

- ✓ Municipios marginados.
- ✓ Municipios rurales.
- ✓ Municipios semiurbanos o en transición.
- ✓ Municipios urbanos.

Variables utilizadas para la determinación anterior:

- Tamaño de la población.
- Tasas de crecimiento.
- Lenguaje.
- Infraestructura urbana.
- Servicios públicos.
- Actividades económicas.

Continuando con estos datos que nos permiten conocer lo que se ha hecho hasta la fecha, es de destacar que en 1989 la Dirección de Organización y Documentación de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México<sup>47</sup> elaboró una clasificación, la cual consiste en tres grupos, a decir:

1. Municipios rurales.
2. Municipios en transición.
3. Urbanos.

Las variantes utilizadas fueron las siguientes:

- Población económicamente activa (PEA).
- Servicios culturales y educativos.

---

<sup>46</sup> Núñez González, Francisco, *et al*, *Alternativa de clasificación municipal para el estado de México*, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, pp. 81-82, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/42/pr/pr14.pdf>.

<sup>47</sup> *Idem*.

- Asentamientos humanos.
- Reservas territoriales.
- Características de crecimiento.
- Presupuesto de ingresos municipales.

El Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación,<sup>48</sup> en el mismo año, propuso la siguiente tipología:

1. Municipios rurales de baja densidad.
2. Municipios de media densidad.
3. Municipios semiurbanos.
4. Grandes ciudades.
5. Zonas conurbadas.

Las variables que consideraron para la clasificación fueron:

- Población económicamente activa (PEA).
- Servicios culturales y educativos.
- Asentamientos humanos.
- Reservas territoriales.
- Características de crecimiento.
- Presupuesto de ingresos municipales.

Salazar, Espejel e Inostroza<sup>49</sup> proponen una tipología referente a la expulsión de la población, la cual quedó de la siguiente manera:

1. Municipios de fuerte expulsión.
2. Municipios de moderada expulsión.
3. Municipios en equilibrio.
4. Municipios de atracción ligera.
5. Municipios de fuerte atracción.

Las variables consideradas fueron:

- Población rural.
- Población urbana.
- Densidad de población.
- Corrientes migratorias.

---

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> Salazar Medina, Julián, Espejel Díez González, Samuel, Inostroza Fernández, Luis, *Desarrollo, Administración y planeación municipal: La experiencia del estado de México*, disponible en: [http://www.a-zc.uam.mx/socialesyhumanidades/00/base\\_gestion/gestion.htm](http://www.a-zc.uam.mx/socialesyhumanidades/00/base_gestion/gestion.htm)

Por su parte Velasco, Escandón y Trejo<sup>50</sup> elaboraron una propuesta la cual se basa en que los municipios del país deben de dividirse en tres categorías:

1. Rurales.
2. Semiurbanos.
3. Conurbados.

Las variables que utilizaron para la realización de su tipología fueron:

- Índice demográfico.
- Actividades económicas preponderantes por sector.
- Infraestructura educativa.
- Nivel de servicios.
- Presupuesto anual de ingresos.
- Centros de población.

Núñez González y Vargas Castro<sup>51</sup> realizan una clasificación donde desarrollan una investigación minuciosa de las variables que afectan a los municipios, y proponen que éstos deben ser clasificados en:

1. Municipios rurales.
2. Municipios semiurbanos.
3. Municipios urbanos.
4. Municipios conurbados a la Ciudad de México.
5. Municipios conurbados a la ciudad de Toluca.

Las variables que utilizó fueron las siguientes:

Variable dependiente:

- Y1 que hace alusión a Categoría del Municipio.

Variabes independientes:

- X 1 Porcentaje de cobertura del servicio de agua potable.
- X 2 Porcentaje de cobertura del servicio de drenaje.
- X 3 Porcentaje de cobertura del servicio de energía eléctrica.
- X 4 Porcentaje de cobertura del servicio de alcantarillado.
- X 5 Porcentaje de cobertura del servicio de alumbrado.

---

<sup>50</sup> Velasco, Santiago, Escandón Gina y Trejo 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>.

<sup>51</sup> Núñez González y Vargas Castro, *Alternativa de clasificación municipal*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/libre/rev/gac/cont/42/pr/14.pdf>.

- X 6 Nivel de equipamiento educativo.
- X 7 Nivel de equipamiento de salud.
- X 8 Nivel de cobertura del equipamiento de abasto.
- X 9 Porcentaje de la PEA municipal respecto del sector primario.
- X10 Porcentaje de la PEA municipal respecto del sector secundario.
- X11 Porcentaje de la PEA municipal respecto del sector terciario.
- X12 Número de habitantes.
- X13 Densidad poblacional.
- X14 Presupuesto municipal.

Por su parte Humberto Oropeza Martínez<sup>52</sup> realiza una tipología que consiste en cuatro categorías, a saber:

1. Municipios metropolitanos.
2. Municipio urbano.
3. Municipios semiurbanos.
4. Municipios rurales.

Las variables que utilizó para la tipología fueron:

- Población.
- Servicios públicos.
- Actividades económicas.
- Servicios educativos.
- Asentamientos humanos.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México,<sup>53</sup> por su parte, ha propuesto una clasificación en la cual combinan el tamaño y la densidad poblacional. En el último Índice de Desarrollo Humano Municipal (2000-2005), dicha instancia utiliza la siguiente clasificación:

1. Municipio rural: más del 50% de su población reside en localidades con menos de 2 500 habitantes.
2. Municipio semiurbano: más del 50% de su población reside en localidades de entre 2 500 y 14 999 habitantes.
3. Municipio urbano: más del 50% de su población reside en localidades con más de 15 000 habitantes.
4. Municipio mixto: su población se reparte en las categorías previas, sin que alguna tenga más del 50%.

---

<sup>52</sup> Oropeza Martínez, Humberto, *Administración Pública Municipal. Estudio preliminar del municipio libre*, 2.ª edición, Ed. Trillas, 2007, p. 91.

<sup>53</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de desarrollo humano municipal en México*, 2008, disponible en: [http://www.undp.orgmx/DesarrolloHumano/competividad/images/Presenciación%20power%20point%20IDH\\_municipal\\_2000-2005.pdf](http://www.undp.orgmx/DesarrolloHumano/competividad/images/Presenciación%20power%20point%20IDH_municipal_2000-2005.pdf).

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI)<sup>54</sup> no cuenta con una tipología municipal, las estadísticas las realiza tomando como base la población del país y las clasifica de la siguiente manera:

- ✓ Localidades metropolitanas.
- ✓ Localidades urbanas (aquellas con más de 2,500 habitantes).
- ✓ Localidades rurales (aquellas con menos de 2,500 habitantes).

No obstante estos esfuerzos Arturo Pérez García<sup>55</sup> afirma que las tipologías no tienen una utilidad práctica, que los resultados son mínimos y en ocasiones caóticos. Por nuestra parte será tarea del presente trabajo de investigación estudiar esta situación desde el punto de vista de la distribución de las facultades tributarias entre los integrantes del pacto federal; dicho en otros términos: qué facultades le corresponden a la Federación, cuáles a las entidades federativas y, en el caso que nos ocupa, cuáles a los municipios esto se hace con la finalidad de elaborar una tipología municipal en base a los ingresos propios, y otra tomando en consideración los ingresos participables provenientes de la Federación y del estado del que forman parte.

## **8. Métodos y técnicas de investigación**

En el presente trabajo de investigación emplearemos tanto el enfoque cualitativo como el cuantitativo. Los métodos del derecho son, fundamentalmente, del primer orden, que se requiere para analizar el conocimiento existente en la materia y proyectarlo a la realidad que se pretende investigar. Los métodos histórico, inductivo deductivo, analítico y de derecho comparado serán, sin duda, las herramientas necesarias para visualizar los resultados que han arrojado investigaciones precedentes sobre el concepto, funcionamiento y principios de la teoría de sistemas creada para la ciencia física y traspolada a las ciencias sociales por Niklas Luhmann; pero en la que ya existen aportaciones de notables juristas contemporáneos, en virtud de que el derecho es un

---

<sup>54</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *op. cit.*

<sup>55</sup> Pérez García, Arturo, "Las tristes célebres tipologías municipales y su fracaso como instrumentos para la toma de decisiones", *Tipología Municipal* en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/pública/rev/gac/cont/42/pr/pr1>.

sistema y para su supervivencia requiere responder a esos principios. Las posibles fallas en su funcionamiento son una hipótesis de trabajo, pues, su prueba, posibilita entender el porqué, el cómo y el dónde se rompen las ligas o vínculos de un sistema que traen como consecuencia el debilitamiento y desequilibrio general.

Por otra parte necesitamos conocer de manera metódica diversos conocimientos ya elaborados, tales como las tipologías que a la fecha existen sobre el municipio mexicano, las variables utilizadas en su clasificación y, fundamentalmente, los resultados obtenidos mediante su aplicación, es decir, si estas tipologías han sido útiles para resolver problemas específicos, en caso de que hayan sido tomadas en consideración por los operadores políticos, pues generalmente se realizan muchas propuestas desde los espacios académicos pero la voluntad política es escasa. El análisis de la estructura y funcionamiento del sistema tributario mexicano, así como el método de distribución de los ingresos tributarios del país entre los tres ordenes de Gobierno, el federal, el estatal y el municipal, requiere de la aplicación del método deductivo inductivo para conocer la forma en que opera el sistema tributario y su participación acertada en la captación y distribución de recursos, que hagan posible la vigencia del Pacto Federal.

La técnica de investigación aplicable para esta parte es la documental, de manera que habremos de realizar una exhaustiva búsqueda de material que sustente científicamente el desarrollo teórico anterior.

Otro aspecto relevante de la investigación es el trabajo de campo. El país cuenta con 2,445 municipios y las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México completamente heterogéneos en cuanto a características de desarrollo, pero con variables jurídicas homogéneas derivadas del Pacto Federal y del estadual, de donde éstos forman parte. Las tipologías municipales toman como parámetros básicos el estatus de municipios rurales o urbanos, sin embargo nosotros debemos incorporar variables relacionadas con la capacidad recaudatoria municipal y las transferencias que reciben de la Federación y de los estados federados. Esto requiere de la búsqueda de información a través de la investigación de campo, trabajo sumamente arduo y difícil de

llevar a cabo por un solo investigador, de manera que este punto se presenta en la forma aconsejada por el método estadístico; aunque dejaremos para un momento posterior la decisión de aplicación de la muestra para el caso de que podamos contar con los recursos materiales y humanos que se requieren.

### **8.1. Descripción del método estadístico**

Con la finalidad de realizar un trabajo confiable, el cual pueda servir de referencia para otras investigaciones, haremos uso del método estadístico probabilístico simple estratificado que se emplea en la investigación social; nos apegaremos a un procedimiento formal, el cual garantice que los resultados puedan proyectarse al país en general, además de asegurarnos de que todos los municipios se incluyan, esto es, que no se excluya a ninguno de ellos.

Como ha quedado asentado, en la actualidad existen en México 2,445 municipios más las 16 demarcaciones del estado Ciudad de México, distribuidos en el país; en virtud de este vasto universo de estudio procede aplicar el método estadístico para lograr una muestra que cubra las expectativas del trabajo de campo de una investigación de tipo científico.

Para ello se aplicará el método estadístico aleatorio con la finalidad de lograr una muestra probabilística. Para determinar el tamaño de la muestra existen varios procedimientos que incluyen su propio desarrollo de la fórmula, los cuales en la mayoría de los casos resulta de difícil comprensión, sobre todo para aquellas personas que tienen poco contacto con la estadística, motivo por el cual haremos uso de la fórmula que utilizan en sus trabajos de investigación Felipe del Río Olague, María Guadalupe Candelas Cadillo y Patricia Ramírez Baca.<sup>56</sup>

### **8.2. Procedimiento para determinar el tamaño de la muestra**

---

<sup>56</sup> Del Río Olague, Felipe, Candelas Cadillo, María Guadalupe, Ramírez Baca, Patricia, *Metodología para la elaboración de proyectos de investigación*, Ed. UJED, Durango, México, 2007, p.103.

Con la finalidad de que los lectores de éste trabajo de investigación entiendan con facilidad el procedimiento estadístico utilizado para la determinación del tamaño de la muestra procuraremos evitar al máximo la complejidad matemática de desglose de fórmulas y sustitución de variables por un método simple de fácil comprensión; también se haremos una descripción detallada de los posibles valores que pueden adquirir las variables involucradas en la fórmula matemática, sabedores de que el resultado es el mismo independientemente de la fórmula que se utilice.

La fórmula a utilizar será la siguiente:

Fórmula: 
$$n = \frac{Z^2 pqN}{NE^2 + Z^2 pq}$$

Las variables hacen referencia a:

$Z$  = Nivel de confianza.

$E$  = Precisión o error.

$p$  = Variabilidad positiva.

$q$  = Variabilidad negativa.

$N$  = Tamaño de la población.

$n$  = Tamaño de la muestra.

### **8.3. Descripción de las variables**

Como ya se mencionó anteriormente, el propósito de este trabajo no es sólo dar a conocer los resultados; también que conozcan el procedimiento utilizado, para ello se hizo una descripción detallada de cada una de las variables, es decir, qué significan y para qué sirven. La variable “ $Z$ ” hace referencia al nivel de confianza que se requiere para generalizar los resultados a la población en general. Lo anterior significa que si calculamos la muestra utilizando un 96% de confianza ( $Z$ ), la probabilidad de que el

resultado obtenido en la muestra sea idéntico en la población será igual al 96%, o sea, que habrá un 4% de probabilidad de que difieran.

Es importante señalar al respecto que la utilización de un determinado nivel de confianza obedece, básicamente, a los objetivos de la investigación; si el objetivo es sólo tener una idea general sobre la problemática es suficiente trabajar con un valor inferior al 95%, pero si lo que pretendemos es probar hipótesis y obtener elementos de juicio debidamente sustentados para formular propuestas se recomienda utilizar un nivel de confianza de 96% o un valor superior. Partiendo de estos supuestos decidimos que el nivel de confianza que utilizaríamos en el presente trabajo será del 96%.

Otra de las variables integrantes de la fórmula es el nivel de precisión, simbolizado por “*E*”, cuyo significado hace alusión a la precisión con la que se generalizarán los resultados. Éste valor permitirá calcular el intervalo en la población objeto de estudio, donde se encuentran los verdaderos valores; para el presente trabajo se le otorgó un valor del 5%.

Las variables “*pq*” hacen mención a la variabilidad del fenómeno en estudio, en donde “*p*” representa la aceptación o la existencia y “*q*” la negación o la no existencia; de acuerdo con los algunos autores existen tres formas para determinar el valor, los cuales se enumeran a continuación:

1. Realizar búsquedas de estudios similares; resulta, con frecuencia, que el tema ha sido estudiado con antelación y los investigadores ya han realizado las pruebas relativas para obtener los valores, así que podemos hacer uso de esos valores para nuestra investigación.
2. Mediante un estudio piloto en una muestra reducida (no probabilística), aplicando una o varias preguntas sobre el tema de la investigación, a saber las respuestas serán dicotómicas, con dos respuestas: sí, no; afirmativo, negativo. Asignándole el valor de una de las respuestas a una de las variables, en este caso a “*p*” se le asigna el porcentaje de respuestas afirmativas y a “*q*” el valor de las respuestas negativas; después de efectuado el conteo se le otorga a cada variable el valor obtenido de las preguntas de investigación realizadas. Ejemplo: si en la pregunta de investigación el 30% respondió que está de acuerdo “*p*” adquiere el valor de .30, por consiguiente a “*q*” le corresponderá el .70; la suma de ambas debe dar la unidad.
3. Se le otorga a “*p*” y “*q*” la máxima variabilidad que pueden alcanzar, esto es,  $p=.5$  y  $q=.5$ . En este caso se supone que existe una total heterogeneidad, en otros términos, se tiene una incertidumbre tal que lo más que se puede esperar es que el 50% de las personas contesten afirmativamente y el otro 50% lo hagan en forma negativa.

Los valores de la variabilidad “pq” que utilizamos en la presente investigación corresponden a la tercer propuesta, esto es, se decidió dar el máximo valor a cada una de ellas con la finalidad de que el tamaño de la muestra sea mayor que utilizando alguna de las otras dos formas.

#### 8.4. Desarrollo del procedimiento para obtener la muestra

Una vez explicado cómo se obtienen los valores de las variables procedemos a desarrollar el procedimiento matemático con el fin de obtener el tamaño de la muestra total correspondiente a los 2,445 municipios y las 16 demarcaciones, que en conjunto suman la cantidad de 2,461 elementos. La muestra resultante servirá para saber qué municipios se verán involucrados en la presente investigación.

Fórmula: 
$$n = \frac{Z^2 pqN}{NE^2 + Z^2 pq}$$

Los valores de las variables son los siguientes:

Z= 96% donde Z equivale a =2.06

E= 5% donde E equivale a = .05

p=.50

q=.50

N= 2,461

Desarrollo de la fórmula:

$$n = \frac{Z^2 pqN}{NE^2 + Z^2 pq}$$

$$n = \frac{(2.06)^2 (.5)(.5)(2461)}{(2461)(.05)^2 + (2.06)^2 (.5)(.5)}$$

$$n = \frac{(4.2436)(.5)(.5)(2461)}{(2461)(.0025) + (4.2436)(.5)(.5)}$$

$$n = \frac{(4.2436)(.5)(.5)(2461)}{6.1525 + 1.0609}$$

$$n = \frac{2610.87}{7.2134}$$

$$n = 362$$

El resultado indica que serán analizadas trescientas sesenta y dos (362) jurisdicciones territoriales, incluyendo las dieciséis (16) demarcaciones de la Ciudad de México, de las dos mil cuatrocientas sesenta y una (2,461) existentes en el país, denominaremos a ésta cantidad “muestra definitiva”; con la finalidad de que todos los estados estén representados en la muestra obtenida, ésta deberá distribuirse entre las treinta y dos entidades federativas.

Cuando la muestra final arroja fracciones, deberá redondearse a números enteros; por lógica se sabe que no se puede entrevistar a fragmentos así que la muestra definitiva deberá ajustarse a la cantidad más próxima, o sea, si la fracción es mayor a .5, ésta adquirirá la cantidad inmediata superior, y si la fracción es menor de .5 se disminuirá a la cantidad inmediata inferior.

### **8.5. Procedimiento para determinar el tamaño de las submuestras**

Como ya quedó asentado en renglones anteriores la idea es que participen todas las jurisdicciones territoriales del país, motivo por el cual el tamaño de la muestra obtenida se distribuirá entre el total de los estados participantes con la finalidad de determinar el tamaño de la submuestra que le corresponda a cada uno de ellos; en este caso la muestra deberá ser distribuida entre treinta y dos partes, la submuestra deberá ser proporcional al número de municipios de las demarcaciones de cada entidad federativa. A

continuación se detalla el procedimiento para determinar la cantidad de participantes que le corresponderá a cada estado.

$$\text{Fórmula: } fh = \frac{n}{N}$$

Los valores de las variables son los siguientes:

$N$  = Población.

$n$  = Muestra.

$fh$  = Fracción de la muestra.

## 8.6. Desarrollo de la fórmula

Sustituyendo el valor de la muestra y el tamaño de la población obtenemos el valor fraccionario, el cual deberá ser multiplicado por cada uno de los extractos para determinar el número de municipios a visitar; sabiendo de antemano que el tamaño de la muestra es de 362 localidades y el total de jurisdicciones participantes es de 2,461, procederemos a determinar el tamaño de la submuestra que le corresponda a cada estado.

$$fh = \frac{n}{N}; \quad fh = \frac{362}{2461}; \quad fh = .1471$$

Esta fracción se multiplica por el número de municipios de cada uno de los estados de la república mexicana, dando como resultado el tamaño de la submuestra a entrevistar. En el caso del estado de Durango, la cantidad de municipios es de 39; ésta cantidad se multiplica por la fracción obtenida  $39 \times .1471 = 5.7369$  redondeando la cantidad a números enteros queda como resultado 6. Esto significa que del padrón de los 39 municipios del estado de Durango deberán estudiarse seis municipios, y así sucesivamente se hará con los otros 31 elementos participantes.

Los municipios que formarán parte de la muestra se seleccionarán a través de tablas de números aleatorios sin reemplazo;<sup>57</sup> cada uno de ellos fue realizado de acuerdo al número de municipios del estado que corresponda.

**Tabla número 3**  
**Determinación del tamaño de las muestras**

Estado	Municipios		Submuestra	Submuestra - final
Aguascalientes	11	.1471	1.62	2
Baja California	5	.1471	0.73	1
Baja California Sur	5	.1471	0.73	1
Campeche	11	.1471	1.62	2
Coahuila de Zaragoza	38	.1471	5.60	6
Colima	10	.1471	1.47	1
Chiapas	122	.1471	17.98	18
Chihuahua	67	.1471	9.87	10
Distrito Federal	16	.1471	2.35	2
Durango	39	.1471	5.74	6
Guanajuato	45	.1471	6.63	7
Guerrero	79	.1471	11.64	12
Hidalgo	84	.1471	12.38	12
Jalisco	124	.1471	18.27	18
México	125	.1471	18.42	18
Michoacán	113	.1471	16.65	17
Morelos	33	.1471	4.86	5
Nayarit	20	.1471	2.94	3
Nuevo León	51	.1471	7.51	8
Oaxaca	570	.1471	84.01	84
Puebla	217	.1471	31.98	32
Querétaro	18	.1471	2.65	3
Quintana Roo	8	.1471	1.17	1
San Luis Potosí	58	.1471	8.54	9
Sinaloa	18	.1471	2.65	3
Sonora	72	.1471	10.61	11
Tabasco	17	.1471	2.50	3
Tamaulipas	43	.1471	6.33	6
Tlaxcala	60	.1471	8.84	9
Veracruz	212	.1471	31.24	31
Yucatán	106	.1471	15.62	16
Zacatecas	58	.1471	8.54	9
<b>TOTAL</b>	<b>2461</b>			<b>362</b>

<sup>57</sup> Vid. Spiegel, Stephens, Murray, Larry, *Estadística*, Ed. McGraw Hill, 4ª edición, México, 2009, p. 204.

Para determinar qué municipios participarán se hará una selección a través de un sistema computacional, el cual genera números aleatorios, es decir, no interviene la voluntad del investigador en la selección; el programa arroja una serie de números dentro del rango que corresponda a la cantidad de municipios del estado en cuestión. Para el caso de Durango el rango será de 1 a 39 porque el estado cuenta con 39 municipios, así que los números que pudieran resultar seleccionados están comprendidos dentro del rango antes mencionado.

Una vez determinados los números, se relacionan con el nombre del municipio que le corresponda. Siguiendo el ejemplo del estado de Durango los números seleccionados fueron 39, 10, 1, 7, 29 y 5; esto quiere decir que los municipios que participarán son los que correspondan a esos números. Para saber a qué municipios nos estamos refiriendo es necesario contar con el listado que contenga el total de las entidades federativas incluyendo los municipios ordenados alfabéticamente, esto nos permitirá su fácil localización y evitará confusiones y sobre todo impide que los investigadores escojan los que ellos quieran, puesto que es sabido que en algunas investigaciones toman aquellos elementos que se les facilitan ya sea por la distancia o por el interés personal de los investigadores. Continuando con el ejemplo, los municipios seleccionados son: Canatlán, quien ocupa el número uno en el listado, Durango, Gómez Palacio, Guanaceví, San Juan del Río y Vicente Guerrero y así sucesivamente hasta completar el total de la muestra. En el caso de que se repita un número, éste no se toma en cuenta y se pasa al siguiente y así sucesivamente hasta completar el tamaño de la submuestra.

**Tabla número 4**  
**Selección de números aleatorios para determinar los municipios que participarán en el proyecto de investigación**

Entidad federativa	Números aleatorios resultantes																	
Aguascalientes	2	9																
Baja California Norte	2																	
Baja California Sur	2																	
Campeche	2	8																
Coahuila de Zaragoza	9	3	28	19	6	25												
Colima	3																	
Chiapas	5	102	111	41	4	17	7	105	71	112	19	14	15	43	1	117	22	58

Chihuahua	36	64	8	35	18	42	39	65	2	33								
Ciudad de México	11	16																
Durango	39	10	1	7	29	5												
Guanajuato	42	16	26	20	28	14	36											
Guerrero	60	73	21	11	43	28	13	26	21	12	37	1						
Hidalgo	67	11	20	55	41	74	30	64	1	33	32	79						
Jalisco	66	33	93	16	96	13	48	111	67	95	86	8	83	97	115	39	69	112
México	22	1	89	111	28	59	61	50	120	117	45	4	49	11	91	60	9	85
Michoacan	66	40	30	12	95	63	65	50	22	71	107	38	75	89	20	10	102	
Morelos	33	21	5	6	14													
Nayarit	20	15	6															
Nuevo León	40	21	10	13	28	17	27	45										
	197	37	123	54	92	39	20	40	31	177	38	150	66	85	155	24	7	13
Puebla	87	36	199	58	17	26	157	62	217	124	211	85	131	23				
Querétaro	10	16	18															
Quintana Roo	1																	
San Luis Potosí	3	5	18	35	33	48	29	49	51									
Sinaloa	12	4	17															
Sonora	65	31	71	50	58	22	64	72	47	69	7							
Tabasco	16	10	3															
Tamaulipas	13	4	6	15	9	39												
Tlaxcala	23	36	27	40	13	2	45	33	25									
	69	173	10	162	1	37	173	8	65	196	161	26	5	151	50	113	61	101
Veracruz	135	11	106	74	34	15	21	159	65	140	203	97	172					
Yucatán	78	29	10	106	43	2	3	84	22	9	85	7	88	96	1	16		
Zacatecas	50	15	20	4	10	49	18	5	12									
Oaxaca																		
194	392	300	352	148	153	28	98	106	390	16	49	129	361	1	186	408	60	
213	270	35	403	204	230	293	194	23	559	62	86	142	172	493	366	171	255	
208	428	482	455	481	535	418	300	368	498	108	413	429	430	467	104	58	500	
94	387	501	354	437	159	31	175	125	216	297	10	520	165	477	146	100	433	
155	141	492	339	517	385	277	76	122	347	499	6	400	50	355	410	14	139	
196	487	177	305	443	47	50	540	496	394	303	261	356	518	108	13	76	194	

**Tabla número 5**  
**Municipios de la república mexicana**

ESTADOS FEDERADOS				
No.	Aguascalientes	Baja California Norte	Baja California Sur	Campeche
	Municipios	Municipios	Municipios	Municipios
1	Aguascalientes	Ensenada	Comondú	Calakmul
2	Asientos	Mexicali	La Paz	Calkiní
3	Calvillo	Playas de Rosarito	Loreto	Campeche
4	Cosío	Tecate	Los Cabos	Candelaria

5	El Llano	Tijuana	Mulegé	Carmen
6	Jesús María			Champotón
7	Pabellón de Arteaga			Escárcega
8	Rincón de Romos			Hecelchakán
9	San Francisco de los Romos			Hopelchén
10	San José de María			Palizada
11	Tepezalá			Tenabo

**Tabla número 6**  
**Municipios de la república mexicana**

<b>ESTADOS FEDERADOS</b>				
<b>No.</b>	<b>Coahuila de Zaragoza</b>	<b>Colima</b>	<b>Ciudad de México</b>	<b>Durango</b>
	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>	<b>Demarcaciones</b>	<b>Municipios</b>
1	Abasolo	Armería	Álvaro Obregón	Canatlán
2	Acuña	Colima	Azcapotzalco	Canelas
3	Allende	Comala	Benito Juárez	Coneto de Comonfort
4	Arteaga	Coquematlán	Coyoacán	Cuencamé
5	Candela	Cuauhtémoc	Cuajimalpa de Morelos	Durango
6	Castaños	Ixtlahuacán	Cuauhtémoc	El Oro
7	Cuatro Ciénegas	Manzanillo	Gustavo A. Madero	Gómez Palacio
8	Escobedo	Minatutlán	Iztacalco	General Simón Bolívar
9	Francisco I. Madero	Tecomán	Iztapalapa	Guadalupe Victoria
10	Frontera	Villa de Álvarez	La Magdalena Contreras	Guanaceví
11	General Cepeda		Miguel Hidalgo	Hidalgo
12	Guerrero		Milpa Alta	Indé
13	Hidalgo		Tháhuac	Lerdo
14	Jiménez		Tlalpan	Mapimí
15	Juárez		Venustiano Carranza	Mezquital
16	Lamadrid		Xochimilco	Nazas
17	Matamoros			Nombre de Dios
18	Monclova			Nuevo Ideal
19	Morelos			Ocampo
20	Múzquiz			Otáez
21	Nadadores			Pánuco de Coronado
22	Nava			Peñón Blanco
23	Ocampo			Poanas
24	Parras de la Fuente			Pueblo Nuevo
25	Piedras Negras			Rodeo
26	Progreso			San Bernardo
27	Ramos Arizpe			San Dimas
28	Sabinas			San Juan de Guadalupe
29	Sacramento			San Juan del Río
30	Saltillo			San Isidro del Cordero
31	San Buenaventura			San Pedro del Gallo
32	San Juan de Sabinas			Santa Clara
33	San Pedro			Santiago Papasquiaro
34	Sierra Mojada			Súchil
35	Torreón			Tamazula

36	Viesca			Tepehuanes
37	Villa Unión			Tlahualilo
38	Zaragoza			Topia
39				Vicente Guerrero

**Tabla número 7**  
**Municipios de la república mexicana**

ESTADOS FEDERADOS				
No.	Chihuahua	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo
	Municipios	Municipios	Municipios	Municipios
1	Ahumada	Abasolo	Acapulco de Juárez	Acatlán
2	Aldama	Acámbaro	Acatepec	Acaxochitlán
3	Allende	Allende	Ahuacutzingo	Actopan
4	Aquiles Serdán	Apaseo el Alto	Ajuchitlán del Progreso	Agua Blanca de Iturbide
5	Ascensión	Apaseo el Grande	Alcozauca de Guerrero	Ajacuba
6	Bachíniva	Atarjea	Alpoyeca	Alfajayucan
7	Balleza	Celaya	Apaxtla	Almoleya
8	Batopilas	Comonfort	Arcelia	Apan
9	Bocoyna	Cononeo	Atenango del Rio	Atitalaquia
10	Buenaventura	Cortazar	Atlamajalcingo del Monte	Atlapexco
11	Camargo	Cuerámaro	Atlixac	Atotonilco de Tula
12	Carichí	Doctor Mora	Atoyac de Álvarez	Atotonilco el Grande
13	Casas Grandes	Dolores Hidalgo	Ayutla de los Libres	Calnali
14	Chihuahua	Guanajuato	Azoyú	Cardonal
15	Chinipas	Huanímaro	Benito Juárez	Chapantongo
16	Coronado	Irapuato	Buenavista del Cuéllar	Chupulhuacán
17	Coyame del Sotol	Jaral del Progreso	Chilapa de Álvarez	Chilcuautla
18	Cuahtémoc	Jerécuaro	Chilpancingo de los Bravo	Cuautepec de Hinojosa
19	Cusihuirachi	León	Coahuayutla de José María Izazaga	El Arenal
20	Delicias	Manuel Doblado	Cochoapa el Grande	Eloxochitlán
21	Dr. Belisario Domínguez	Moroleón	Cocula	Emiliano Zapata
22	El Tule	Ocampo	Cópala	Epazoyucan
23	Galeana	Pénjamo	Copalillo	Francisco I. Madero
24	Gómez Farías	Pueblo Nuevo	Copanotoyac	Huasca de Ocampo
25	Gran Morelos	Purísima del Rincón	Coyuca de Benítez	Huautla
26	Guachochi	Romita	Coyuca de Catalán	Huazalingo
27	Guadalupe	Salamanca	Cuajinicuilapa	Huehuetla
28	Guadalupe y Calvo	Salvatierra	Cualác	Huejutla de Reyes
29	Guazapares	San Diego de la Unión	Coatepec	Huichapan
30	Guerrero	San Felipe	Cuetzala del Progreso	Ixmiquilpan
31	Hidalgo del Parral	San Francisco del Rincón	Cutzamala de Pinzón	Jacala de Ledezma
32	Huejotitán	San José Iturbide	Eduardo Neri	Jaltocán
33	Ignacio Zaragoza	San Luis de la Paz	Florencio Villarreal	Juárez Hidalgo
34	Janos	Santa Catarina	General Canuto A. Neri	La Misión
35	Jiménez	Santa Cruz de Juventino Rosas	General Heliodoro Castillo	Lolotla
36	Juárez	Santiago Maravatío	Huamuxtitlán	Metepec
37	Julimes	Silao	Huitzucu de los Figueroa	Metztitlan

38	La Cruz	Tarandacua	Iguala de la Independencia	Mineral de la Reforma
39	López	Tarimoro	Igualapa	Mineral del Chico
40	Madera	Tierra Blanca	Ixcateopan de Cuauhtémoc	Mineral del Monte
41	Maguarichi	Uriangato	José Azueta	Mixquiahuala de Juárez
42	Manuel Benavides	Valle de Santiago	José Joaquín de Herrera	Molango de Escamilla
43	Matachí	Victoria	Juan R. Escudero	Nicolás Flores
44	Matamoros	Villagrán	La Unión de Isidoro Montes de Oca	Nopala de Villagrán
45	Meoqui	Xichú	Leonardo Bravo	Omitlán de Juárez
46	Morelos	Yuriria	Malinaltepec	Pachuca de Soto
47	Moris		Marquelia	Pacula
48	Namiquipa		Mártir de Cuilapan	Pisaflores
49	Nonoava		Metlatónoc	Progreso de Obregón
50	Nuevo Casas Grandes		Mochitlán	San Agustín Metzquititlán
51	Ocampo		Olinalá	San Agustín Tlaxiaca
52	Ojinaga		Ometepec	San Bartolo Tutotepec
53	Práxedes G. Guerrero		Pedro Asencio Alquisiras	San Felipe Orizatlán
54	Riva Palacio		Petatlán	San Salvador
55	Rosales		Pilcaya	Santiago de Anaya
56	Rosario		Pungarabato	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero
57	San Francisco de Borja		Quechultenango	Singuilucan
58	San Francisco de Conchos		San Luis Acatlán	Tasquillo
59	San Francisco del Oro		San Marcos	Tecoautla
60	Santa Bárbara		San Miguel Totolapan	Tenango de Doria
61	Santa Isabel		Taxco de Alarcón	Tepeapulco
62	Satevó		Tecoanapa	Tepehuacán de Guerrero
63	Saucillo		Técpán de Galeana	Tepeji del Río de Ocampo
64	Temósachi		Tololoapan	Tepetitlán
65	Urique		Tepecoacuilco de Trujano	Tetepango
66	Uruachi		Tetipac	Tezontepec de Aldama
67	Valle de Zaragoza		Tixtla de Guerrero	Tianguistengo
68			Tlacoachistlahuaca	Tizayuca
69			Tlacoapa	Tlahuelilpan
70			Tlalchapa	Tlahuiltepa
71			Tlalixtaquilla de Maldonado	Tlanalapa
72			Tlapa de Comonfort	Tlanchinol
73			Tlapehuala	Tlaxcoapan
74			Xalpatláhuac	Tolcayuca
75			Xochihuechuetlán	Tula de Allende
76			Xochistlahuaca	Tulancingo de Bravo
77			Zapotitlán Tablas	Villa de Tezontepec
78			Zirándaro	Xochiatipan
79			Zitlala	Xochicoatlán
80				Yahualica
81				Zacualtipán de Ángeles
82				Zapotlán de Juárez
83				Zempoala
84				Zinapán

**Tabla número 8**  
**Municipios de la república mexicana**

<b>ESTADOS FEDERADOS</b>				
<b>No.</b>	<b>Chiapas</b>	<b>Jalisco</b>	<b>México</b>	<b>Michoacán</b>
	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>
1	Acacoyagua	Acatic	Acambay	Acuitzio
2	Acala	Acatlán de Juárez	Acolman	Aguijilla
3	Acapetahua	Ahualulco de Mercado	Aculco	Álvaro Obregón
4	Aldama	Amacueca	Almoloya de Alquisiras	Angamacutiro
5	Altamirano	Amatitlán	Almoloya de Juárez	Angangueo
6	Amatán	Ameca	Almoloya del Río	Apatzingán
7	Amatenango de la Frontera	Arandas	Amanalco	Aporo
8	Amatenango del Valle	Atemajac de Brizuela	Amatepec	Aquila
9	Ángel Albino Corzo	Atengo	Amecameca	Ario
10	Arriaga	Atenguillo	Apaxco	Arteaga
11	Bejucal de Ocampo	Atotonilco el Alto	Atenco	Briseñas
12	Belisario Domínguez	Atoyac	Atizapán	Buenavista
13	Bella Vista	Autlán de Navarro	Atizapán de Zaragoza	Carácuaro
14	Benemérito de las Américas	Ayotlán	Atlacomulco	Charapan
15	Berriozábal	Ayutla	Atlautla	Charo
16	Bochil	Bolaños	Axapusco	Chavinda
17	Cacahoatán	Cabo Corrientes	Ayapango	Cherán
18	Catazajá	Cañadas de Obregón	Calimaya	Chilchota
19	Chalchihuitán	Casimiro Castillo	Capulhuac	Chinicuila
20	Chamula	Chapala	Chalco	Chucándiro
21	Chanal	Chimaltitán	Chapa de Mota	Churintzio
22	Chapultenango	Chiquilistlán	Chapultepec	Churumuco
23	Chenalhó	Cihuatlán	Chiautla	Coahuayana
24	Chiapa de Corzo.	Cocula	Chicoloapan	Coalcomán de Vázquez Pallares
25	Chiapilla	Colotlán	Chiconcuac	Coeneo
26	Chicoasén	Concepción de Buenos Aires	Chimalhuacán	Cojumatlán de Régules
27	Chicomuselo	Cuautitlán de García Barragán	Coacalco de Berriozábal	Contepec
28	Chilón	Cuautla	Coatepec Harinas	Copándaro
29	Cintalapa	Cuquío	Cocotitlán	Cotija
30	Coapilla	Degollado	Coyotepec	Cuitzeo
31	Comitán de Domínguez	Ejutla	Cuautitlán	Ecuandureo
32	Copainalá	EL Arenal	Cuautitlán Izcalli	Epitacio Huerta
33	El Bosque	El Grullo	Donato Guerra	Erongarícuaro
34	El Parral	El Limón	Ecatepec de Morelos	Gabriel Zamora
35	El Porvenir	El Salto	Ecatzingo	Hidalgo
36	Emiliano Zapata	Encarnación de Díaz	El Oro	Huandacareo
37	Escuintla	Etzatlán	Huehuetoca	Huaniqueo
38	Francisco León	Gómez Farías	Hueyoptla	Huetamo
39	Frontera Comalapa	Guachinango	Huixquilucan	Huiramba
40	Frontera Hidalgo	Guadalajara	Isidro Fabela	Indaparapeo
41	Huehuetán	Hostotipaquillo	Ixtapaluca	Irimbo
42	Huitiupán	Huejúcar	Ixtapan de la Sal	Ixtlán

43	Huixtán	Huejuquilla el Alto	Ixtapan del Oro	Jacona
44	Huixtla	Ixtlahuacán de los Membrillos	Ixtlahuaca	Jiménez
45	Ixhuatán	Ixtlahuacán del Río	Jaltenco	Jiquilpan
46	Ixtacomitán	Jalostotitlán	Jilotepec	José Sixto Verduzco
47	Ixtapa	Jamay	Jilotzingo	Juárez
48	Ixtapangajoya	Jesús María	Jiquipilco	Jungapeo
49	Jiquipilas	Jilotlán de los Dolores	Jocotitlán	La Huacana
50	Jitotol	Jocotepec	Joquicingo	La Piedad
51	Juárez	Juanacatlán	Juchitepec	Lagunillas
52	La Concordia	Juchitlán	La Paz	Lázaro Cárdenas
53	La Grandeza	La Barca	Lerma	Los Reyes
54	La Independencia	La Huerta	Luvianos	Madero
55	La Libertad	La Manzanilla de la Paz	Malinalco	Maravatío
56	La Trinitaria	Lagos de Moreno	Melchor Ocampo	Marcos Castellanos
57	Larráinzar	Magdalena	Metepiec	Morelia
58	Las Margaritas	Mascota	Mexicaltzingo	Morelos
59	Las Rosas	Mazamitla	Morelos	Múgica
60	Mapastepec	Mexicacán	Naucalpan de Juárez	Nahuatzen
61	Maravilla Tenejapa	Mezquitic	Nextlalpan	Nocupétaro
62	Marqués de Comillas	Mixtlán	Nezahualcóyotl	Nuevo Parangaricutiro
63	Mazapa de Madero	Ocotlán	Nicolás Romero	Nuevo Urecho
64	Mazatán	Ojuelos de Jalisco	Nopaltepec	Numarán
65	Metapa	Pihuamo	Ocoyoacac	Ocampo
66	Mezcalapa	Poncitlán	Ocuilán	Pajacuarán
67	Mitontic	Puerto Vallarta	Otumba	Panindícuaro
68	Montecristo de Guerrero	Quitupan	Otzoloapan	Paracho
69	Motzintla	San Cristóbal de la Barranca	Otzolotepec	Parácuaro
70	Nicolás Ruiz	San Diego de Alejandría	Ozumba	Pátzcuaro
71	Ocosingo	San Gabriel	Papalotla	Penjamillo
72	Ocoatepec	San Juan de los Lagos	Polotitlán	Peribán
73	Ocozacoautla de Espinosa	San Juanito de Escobedo	Rayón	Purépero
74	Ostuacán	San Julián	San Antonio la Isla	Puruándiro
75	Osumacinta	San Marcos	San Felipe del Progreso	Queréndaro
76	Oxchuc	San Martín de Bolaños	San José del Rincón	Quiroga
77	Palenque	San Martín Hidalgo	San Martín de las Pirámides	Sahuayo
78	Pantelhó	San Miguel el Alto	San Mateo Atenco	Salvador Escalante
79	Pantepec	San Sebastián del Oeste	San Simón de Guerrero	San Lucas
80	Pichucalco	Santa María de los Ángeles	Santo Tomás	Santa Ana Maya
81	Pijijiapan	Santa María del Oro	Soyaniquilpan de Juárez	Senguio
82	Pueblo Nuevo Solistahuacán	Sayula	Sultepec	Susupuato
83	Rayón	Tala	Tecámac	Tacámbaro
84	Reforma	Talpa de Allende	Tejupilco	Tancítaro
85	Sabanilla	Tamazula de Gordiano	Temamatla	Tangamandapio
86	Salto de Agua	Tapalpa	Temascalapa	Tangancícuaro
87	San Andrés Duraznal	Tecalitlán	Temascalcingo	Tanhuato
88	San Cristóbal de las Casas	Techaluta de Montenegro	Temascaltepec	Taretan
89	San Fernando	Tecolotlán	Temoaya	Tarímbaro

90	San Juan Cancuc	Tenamaxtlán	Tenancingo	Tepalcatepec
91	San Lucas	Teocaltiche	Tenango del Aire	Tingindín
92	Santiago El Pinar	Teocuitatlán de Corona	Tenango del Valle	Tingambato
93	Siltepec	Tepatitlán de Morelos	Teoloyucan	Tiquicheo de Nicolás Romero
94	Simojovel	Tequila	Teotihuacán	Tlapujahua
95	Sitalá	Teuchitlán	Tepetlaoxtoc	Tlazazalca
96	Socoltenango	Tizapán el Alto	Tepetlixpa	Tocumbo
97	Solosuchiapa	Tlajomulco de Zúñiga	Tepotztlán	Tumbiscatío
98	Soyaló	Tlaquepaque	Tequixquiac	Turicato
99	Suchiapa	Tolimán	Texcaltitlán	Tuxpan
100	Suchiate	Tomatlán	Texcalyacac	Tuzantla
101	Sunuapa	Tonalá	Texcoco	Tzintzuntzan
102	Tapachula	Tonaya	Tezoyuca	Tzitzio
103	Tapalapa	Tonila	Tianguistenco	Uruapan
104	Tapilula	Totatiche	Timilpan	Venustiano Carranza
105	Tecpatán	Tototlán	Tlalmanalco	Villamar
106	Tenejapa	Tuxcacuesco	Tlalnepantla de Baz	Vista Hermosa
107	Teopisca	Tuxcueca	Tlatlaya	Yurécuaro
108	Tila	Tuxpan	Toluca	Zacapu
109	Tonalá	Unión de San Antonio	Tonanitla	Zamora
110	Totolapa	Unión de Tula	Tonatico	Zináparo
111	Tumbalá	Valle de Guadalupe	Tultepec	Zinapécuaro
112	Tuxtla Chico	Valle de Juárez	Tultitlán	Ziracuaretiro
113	Tuxtla Gutiérrez	Villa Corona	Valle de Bravo	Zitácuaro
114	Tuzantán	Villa Guerrero	Valle de Chalco Solidaridad	
115	Tzimol	Villa Hidalgo	Villa de Allende	
116	Unión Juárez	Villa Purificación	Villa del Carbón	
117	Venustiano Carranza	Yahualica de González Gallo	Villa Guerrero	
118	Villa Comaltitlán	Zacoalco de Torres	Villa Victoria	
119	Villa Corzo	Zapopan	Xalatlaco	
120	Villaflores		Xonacatlán	
121	Yajalón		Zacazonapan	
122	Zinacantán		Zacualpan	
123			Zinacantepec	
124			Zumpahuacán	
125			Zumpango	

**Tabla número 9**  
**Municipios de la república mexicana**

ESTADOS FEDERADOS				
No.	Morelos	Nayarit	Querétaro	Quintana Roo
	Municipios	Municipios	Municipios	Municipios
1	Amacuzac	Acaponeta	Amealco de Bonfil	Benito Juárez
2	Atlatlahucan	Ahuacatlán	Arroyo Seco	Cozumel
3	Axochiapan	Amatlán de Cañas	Cadereyta de Montes	Felipe Carrillo Puerto
4	Ayala	Bahía de Banderas	Colón	Isla Mujeres
5	Coatlán del Río	Compostela	Corregidora	José María Morelos
6	Cuautla	Del Nayar	El Marqués	Lázaro Cárdenas

7	Cuernavaca	Huajicori	Ezequiel Montes	Othón P. Blanco
8	Emiliano Zapata	Ixtlán del Río	Huimilpan	Solidaridad
9	Huitzilac	Jala	Jalpan de Serra	
10	Jantetelco	La Yesca	Landa de Matamoros	
11	Jiutepec	Rosamorada	Pedro Escobedo	
12	Jojutla	Ruíz	Peñamiller	
13	Jonacatepec	San Blas	Pinal de Amoles	
14	Mazatepec	San Pedro Lagunillas	Querétaro	
15	Miacatlán	Santa María del Oro	San Joaquín	
16	Ocuituco	Santiago Ixcuintla	San Juan del Río	
17	Puente de Ixtla	Tecuala	Tequisquiapan	
18	Temixco	Tepic	Tolimán	
19	Temoac	Tuxpan		
20	Tepalcingo	Xalisco		
21	Tepoztlán			
22	Tetecala			
23	Tetela del Volcán			
24	Tlalnepantla			
25	Tlaltzapán			
26	Tlaquiltenango			
27	Tlayacapan			
28	Totolapan			
29	Xochitepec			
30	Yautepec			
31	Yecapixtla			
32	Zacatepec de Hidalgo			
33	Zacualpan de Amilpas			

**Tabla número 10**  
**Municipios de la república mexicana**

<b>ESTADOS FEDERADOS</b>				
<b>No.</b>	<b>Nuevo León</b>	<b>San Luis Potosí</b>	<b>Tamaulipas</b>	<b>Tlaxcala</b>
	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>
1	Abasolo	Ahualulco	Abasolo	Acuamanala de Miguel Hidalgo
2	Agualeguas	Alaquines	Aldama	Altzayanca
3	Allende	Aquismón	Altamira	Amaxac de Guerrero
4	Anáhuac	Armadillo de los Infante	Antiguo Morelos	Apetatitlán de Antonio Carvajal
5	Apodaca	Axtla de Terrazas	Burgos	Apizaco
6	Aramberri	Cárdenas	Bustamante	Atlangatepec
7	Bustamante	Catorce	Camargo	Benito Juárez
8	Cadereyta Jiménez	Cedral	Casas	Calpulalpan
9	Carmen	Cerritos	Ciudad Madero	Chiautempan
10	Cerralvo	Cerro de San Pedro	Cruillas	Contla de Juan Cuamatzi
11	China	Charcas	El Mante	Cuapiaxtla
12	Ciénega de Flores	Ciudad del Maíz	Guemez	Cuaxomulco
13	Dr. Coss	Ciudad Fernández	Gómez Farías	El Carmen Tequexquitla
14	Dr. Arroyo	Ciudad Valles	González	Emiliano Zapata

15	Dr. González	Coxcatlán	Guerrero	Españita
16	Galeana	Ébano	Gustavo Díaz Ordaz	Huamantla
17	García	El Naranjo	Hidalgo	Hueyotlipan
18	Gral. Escobedo	Guadalcázar	Jaumave	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros
19	Gral. Terán	Huehuetlán	Jiménez	Ixtenco
20	Gral. Treviño	Lagunillas	Llera	La Magdalena Tlaltelulco
21	Gral. Zaragoza	Matehuala	Mainero	Lázaro Cárdenas
22	Gral. Zuazua	Matlapa	Matamoros	Mazatecochco de José María Morelos
23	Gral. Bravo	Mexquitic de Carmona	Méndez	Muñoz de Domingo Arenas
24	Guadalupe	Moctezuma	Mier	Nanacamilpa de Mariano Arista
25	Hidalgo	Rayón	Miguel Alemán	Nativitas
26	Higueras	Rioverde	Miquihuana	Panotla
27	Hualahuisés	Salinas	Nuevo Laredo	Papalotla de Xicoténcatl
28	Iturbide	San Antonio	Nuevo Morelos	San Damián Texoloc
29	Juárez	San Ciro de Acosta	Ocampo	San Francisco Tetlanohcan
30	Lampazos de Naranjo	San Luis Potosí	Padilla	San Jerónimo Zacualpan
31	Linares	San Martín Chalchicuautla	Palmillas	San José Teacalco
32	Los Aldamas	San Nicolás Tolentino	Reynosa	San Juan Huactzinco
33	Los Herreras	San Vicente Tancuayalab	Río Bravo	San Lorenzo Axocomanitla
34	Los Ramones	Santa Catarina	San Carlos	San Lucas Tecopilco
35	Marín	Santa María del Río	San Fernando	San Pablo del Monte
36	Melchor Ocampo	Santo Domingo	San Nicolás	Sanctórum de Lázaro Cárdenas
37	Mier y Noriega	Soledad de Graciano Sánchez	Soto la Marina	Santa Ana Nopalucan
38	Mina	Tamasopo	Tampico	Santa Apolonia Teacalco
39	Montemorelos	Tamazunchale	Tula	Santa Catarina Ayometla
40	Monterrey	Tampacán	Valle Hermoso	Santa Cruz Quilehtla
41	Parás	Tampamolón Corona	Victoria	Santa Cruz Tlaxcala
42	Pesquería	Tamuín	Villagrán	Santa Isabel Xiloxotla
43	Rayones	Tancanhuitz	Xicoténcatl	Tenancingo
44	Sabinas Hidalgo	Tanlajás		Teolocholco
45	Salinas Victoria	Tanquián de Escobedo		Tepetitla de Lardizábal
46	San Nicolás de los Garza	Tierra Nueva		Tepeyanco
47	San Pedro Garza García	Vanegas		Terrenate
48	Santa Catarina	Venado		Tetla de la Solidaridad
49	Santiago	Villa de Arista		Tetlatlahuca
50	Vallecillo	Villa de Arriaga		Tlaxcala
51	Villaldama	Villa de Guadalupe		Tlaxco
52		Villa de la Paz		Tocatlán
53		Villa de Ramos		Totolac
54		Villa de Reyes		Tzompantepec
55		Villa Hidalgo		Xaloztoc
56		Villa Juárez		Xaltocan
57		Xilitla		Xicohtzinco
58		Zaragoza		Yauhquemecan
59				Zacatelco

60				Zitlaltepec de Trinidad Sánchez
----	--	--	--	---------------------------------

**Tabla número 11**  
**Municipios de la república mexicana**

<b>ESTADOS FEDERADOS</b>				
<b>No.</b>	<b>Sinaloa</b>	<b>Tabasco</b>	<b>Sonora</b>	<b>Zacatecas</b>
	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>
1	Ahome	Balancán	Aconchi	Apozol
2	Angostura	Cárdenas	Agua Prieta	Apulco
3	Badiraguato	Centla	Álamos	Atolinga
4	Choix	Centro	Altar	Benito Juárez
5	Concordia	Comalcalco	Arivechi	Calera
6	Cosalá	Cunduacán	Arizpe	Cañitas de Felipe Pescador
7	Culiacán	Emiliano Zapata	Atil	Chalchihuites
8	El Fuerte	Huimanguillo	Bacadéhuachi	Concepción del Oro
9	Elota	Jalapa	Bacanora	Cuauhtémoc
10	Escuinapa	Jalpa de Méndez	Bacerac	El Plateado de Joaquín Amaro
11	Guasave	Jonuta	Bacoachi	El Salvador
12	Mazatlán	Macuspana	Bácum	Fresnillo
13	Mocorito	Nacajuca	Banámichi	Genaro Codina
14	Navolato	Paraíso	Baviácora	General Enrique Estrada
15	Rosario	Tacotalpa	Bavispe	General Francisco R. Murguía
16	Salvador Alvarado	Teapa	Benito Juárez	General Pánfilo Natera
17	San Ignacio	Tenosique	Benjamín Hill	Guadalupe
18	Sinaloa		Caborca	Huanusco
19			Cajeme	Jalpa
20			Cananea	Jerez
21			Carbó	Jiménez del Teul
22			Cucurpe	Juan Aldama
23			Cumpas	Juchipila
24			Divisaderos	Loreto
25			Empalme	Luis Moya
26			Etchojoa	Mazapil
27			Fronteras	Melchor Ocampo
28			General Plutarco Elías Calles	Mezquital del Oro
29			Granados	Miguel Auza
30			Guaymas	Momax
31			Hermosillo	Monte Escobedo
32			Heroica Nogales	Morelos
33			Huachinera	Moyahua de Estrada
34			Huásabas	Nochistlán de Mejía
35			Huatabampo	Noria de Ángeles
36			Huépac	Ojocaliente
37			Imuris	Pánuco
38			La Colorada	Pinos
39			Magdalena	Río Grande

40			Mazatán	Sain Alto
41			Moctezuma	Santa María de la Paz
42			Naco	Sombrerete
43			Nácori Chico	Susticacán
44			Nacozari de García	Tabasco
45			Navojoa	Tepechtlán
46			Onavas	Tepetongo
47			Opodepe	Teul de González Ortega
48			Oquitoa	Tlaltenango de Sánchez Román
49			Pitiquito	Trancoso
50			Puerto Peñasco	Trinidad García de la Cadena
51			Quiriego	Valparaíso
52			Rayón	Vetagrande
53			Rosario	Villa de Cos
54			Sahuaripa	Villa García
55			San Felipe de Jesús	Villa González Ortega
56			San Ignacio Río Muerto	Villa Hidalgo
57			San Javier	Villanueva
58			San Luis Río Colorado	Zacatecas
59			San Miguel de Horcasitas	
60			San Pedro de la Cueva	
61			Santa Ana	
62			Santa Cruz	
63			Sáric	
64			Soyopa	
65			Suaqui Grande	
66			Tepache	
67			Trincheras	
68			Tubutama	
69			Ures	
70			Villa Hidalgo	
71			Villa Pesqueira	
72			Yécora	

**Tabla número 12**  
**Municipios de la república mexicana**

No.	Yucatán	Veracruz	Puebla
	Municipios	Municipios	Municipios
1	Abalá	Acajete	Acajete
2	Acanceh	Acatlán	Acateno
3	Akil	Acayucan	Acatlán
4	Baca	Actopan	Acatzingo
5	Bokobá	Acula	Acteopan
6	Buctzotz	Acultzingo	Ahuacatlán
7	Cacalchén	Agua Dulce	Ahuatlán
8	Calotmul	Alpatláhuac	Ahuazotepec
9	Cansahcab	Alto Lucero de Gutiérrez Barrios	Ahuehuetitla

10	Cantamayec	Altotonga	Ajalpan
11	Celestún	Alvarado	Albino Zertuche
12	Cenotillo	Amatitlán	Aljojuca
13	Chacsinkín	Amatlán de los Reyes	Altepexi
14	Chankom	Ángel R. Cabada	Amixtlán
15	Chapab	Apazapan	Amozoc
16	Chemax	Aquila	Aquixtla
17	Chichimilá	Astacinga	Atempan
18	Chicxulub Pueblo	Atlahuilco	Atexcal
19	Chikindzonot	Atoyac	Atlequizayan
20	Chocholá	Atzacan	Atlixco
21	Chumayel	Atzalan	Atoyatempan
22	Conkal	Ayahualulco	Atzala
23	Cuncunul	Banderilla	Atzitzihuacán
24	Cuzamá	Benito Juárez	Atzitzintla
25	Dzán	Boca del Río	Axutla
26	Dzemul	Calcahualco	Ayotoxco de Guerrero
27	Dzidzantún	Camarón de Tejada	Calpan
28	Dzilam de Bravo	Camerino Z. Mendoza	Caltepec
29	Dzilam González	Carlos A. Carrillo	Camocuautla
30	Dzitás	Carrillo Puerto	Cañada Morelos
31	Dzoncauich	Castillo de Teayo	Caxhuacan
32	Espita	Catemaco	Chalchicomula de Sesma
33	Halachó	Cazones	Chapulco
34	Hocabá	Cerro Azul	Chiautla
35	Hoctún	Chacaltianguis	Chiautzingo
36	Homún	Chalma	Chichiquila
37	Huhí	Chiconamel	Chiconcuautla
38	Hunucmá	Chiconquiaco	Chietla
39	Ixil	Chicontepec	Chigmecatitlán
40	Izamal	Chinameca	Chignahuapan
41	Kanasín	Chinampa de Gorostiza	Chignautla
42	Kantunil	Chocamán	Chila de las Flores
43	Kaua	Chontla	Chila de la Sal
44	Kinchil	Chumatlán	Chilchotla
45	Kopomá	Citlaltépetl	Chinantla
46	Mama	Coacoatzintla	Coatepec
47	Maní	Coahuatlán	Coatzingo
48	Maxcanú	Coatepec	Cohetzala
49	Mayapán	Coatzacoalcos	Cohuecán
50	Mérida	Coatzintla	Coronango
51	Mocochá	Coetzala	Coxcatlán
52	Motul	Colipa	Coyomeapan
53	Muna	Comapa	Coyotepec
54	Muxupip	Córdoba	Cuapiaxtla de Madero
55	Opichén	Cosamaloapan de Carpio	Cuautempan
56	Oxkutzcab	Cosautlán de Carvajal	Cuautinchán
57	Panabá	Coscomatepec	Cuautlancingo

58	Peto	Cosoleacaque	Cuayuca de Andrade
59	Progreso	Cotaxtla	Cuetzalan del Progreso
60	Quintana Roo	Coxquihui	Cuyoaco
61	Río Lagartos	Coyutla	Domingo Arenas
62	Sacalum	Cuichapa	Eloxochitlán
63	Samahil	Cuitláhuac	Epatlán
64	San Felipe	El Higo	Esperanza
65	Sanahcat	Emiliano Zapata	Francisco Z. Mena
66	Santa Elena	Espinal	General Felipe Ángeles
67	Seyé	Filomeno Mata	Guadalupe
68	Sinanché	Fortín	Guadalupe Victoria
69	Sotuta	Gutiérrez Zamora	Hermenegildo Galeana
70	Sucilá	Hidalgotitlán	Honey
71	Sudzal	Huatusco	Huaquechula
72	Suma	Huayacocotla	Huatlatlauca
73	Tahdziú	Hueyapan de Ocampo	Huauchinango
74	Tahmek	Huiloapan	Huehuetla
75	Teabo	Ignacio de la Llave	Huehuetlán el Chico
76	Tecoh	Ilamatlán	Huehuetlán el Grande
77	Tekal de Venegas	Isla	Huejotzingo
78	Tekantó	Ixcatepec	Hueyapan
79	Tekax	Ixhuacán de los Reyes	Hueytamalco
80	Tekit	Ixhuatlán de Madero	Hueytlalpan
81	Tekom	Ixhuatlán del Café	Huitzilán de Serdán
82	Telchac Pueblo	Ixhuatlán del Sureste	Huitziltepec
83	Telchac Puerto	Ixhuatlancillo	Ixcamilpa de Guerrero
84	Temax	Ixmatlahuacan	Ixcaquixtla
85	Temozón	Ixtaczoquitlán	Ixtacamaxtitlán
86	Tepakán	Jalacingo	Ixtepec
87	Tetiz	Jalcomulco	Izúcar de Matamoros
88	Teya	Jáltipan	Jalpan
89	Ticul	Jamapa	Jolalpan
90	Timucuy	Jesús Carranza	Jonotla
91	Tinum	Jilotepec	Jopala
92	Tixcacalcupul	José Azueta	Juan C. Bonilla
93	Tixkokob	Juan Rodríguez Clara	Juan Galindo
94	Tixmehuac	Juchique de Ferrer	Juan N. Méndez
95	Tixpéhual	La Antigua	La Magdalena Tlatlauquitepec
96	Tizimín	La Perla	La Fragua
97	Tunkás	Landero y Coss	Libres
98	Tzucacab	Las Choapas	Los Reyes de Juárez
99	Uayma	Las Minas	Mazapiltepec de Juárez
100	Ucú	Las Vigas de Ramírez	Mixtla
101	Umán	Lerdo de Tejada	Molcaxac
102	Valladolid	Los Reyes	Naupan
103	Xocchel	Magdalena	Nauzontla
104	Yaxcabá	Maltrata	Nealtican
105	Yaxkukul	Manlio Fabio Altamirano	Nicolás Bravo

106	Yobaín	Mariano Escobedo	Nopalucan
107		Martínez de la Torre	Ocoatepec
108		Mecatlán	Ocoyucan
108		Mecayapan	Olintla
110		Medellín	Oriental
111		Miahuatlán	Pahuatlán
112		Minatitlán	Palmar de Bravo
113		Misantla	Pantepec
114		Mixtla de Altamirano	Petlalingo
115		Moloacán	Pixtla
116		Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	Puebla
117		Naolinco	Quecholac
118		Naranjal	Quimixtlán
119		Naranjos Amatlán	Rafael Lara Grajales
120		Nautla	San Andrés Cholula
121		Nogales	San Antonio Cañada
122		Oluta	San Diego la Mesa Tochimilzingo
123		Omealca	San Felipe Teotlalingo
124		Orizaba	San Felipe Tepatlán
125		Otatitlán	San Gabriel Chilac
126		Oteapan	San Gregorio Atzompa
127		Ozuluama de Mascareñas	San Jerónimo Tecuanipan
128		Pajapan	San Jerónimo Xayacatlán
129		Pánuco	San José Chiapa
130		Papantla	San José Miahuatlán
131		Paso de Ovejas	San Juan Atenco
132		Paso del Macho	San Juan Atzompa
133		Perote	San Martín Texmelucan
134		Platón Sánchez	San Martín Totoltepec
135		Playa Vicente	San Matías Tlalancaleca
136		Poza Rica de Hidalgo	San Miguel Ixitlán
137		Pueblo Viejo	San Miguel Xoxtla
138		Puente Nacional	San Nicolás Buenos Aires
139		Rafael Delgado	San Nicolás de los Ranchos
140		Rafael Lucio	San Pablo Anicano
141		Río Blanco	San Pedro Cholula
142		Saltabarranca	San Pedro Yeloixtlahuaca
143		San Andrés Tenejapan	San Salvador el Seco
144		San Andrés Tuxtla	San Salvador el Verde
145		San Juan Evangelista	San Salvador Huixcolotla
146		San Rafael	San Sebastián Tlacotepec
147		Santiago Sochiapan	Santa Catarina Tlaltempan
148		Santiago Tuxtla	Santa Inés Ahuatempan
149		Sayula de Alemán	Santa Isabel Cholula
150		Sochiapa	Santiago Miahuatlán
151		Soconusco	Santo Tomás Hueyotlipan
152		Soledad Atzompa	Soltepec
153		Soledad de Doblado	Tecali de Herrera

154		Soteapan	Tecamachalco
155		Tamalín	Tecomatlán
156		Tamiahua	Tehuacán
157		Tampico Alto	Tehuizingo
158		Tancoco	Tenampulco
159		Tantima	Teopantlán
160		Tantoyuca	Teotlalco
161		Tatahuicapan de Juárez	Tepanco de López
162		Tatatila	Tepango de Rodríguez
163		Tecolutla	Tepatlaxco de Hidalgo
164		Tehuipango	Tepeaca
165		Temapache	Tepemaxalco
166		Tempoal	Tepeojuma
167		Tenampa	Tepetzintla
168		Tenochtitlán	Tepexco
169		Teocelo	Tepexi de Rodríguez
170		Tepatlaxco	Tepeyahualco
171		Tepetlán	Tepeyahualco de Cuauhtémoc
172		Tepetzintla	Tetela de Ocampo
173		Tequila	Teteles de Avila Castillo
174		Texcatepec	Teziutlán
175		Texhuacán	Tianguismanalco
176		Texistepec	Tilapa
177		Tezonapa	Tlachichuca
178		Tierra Blanca	Tlacotepec de Benito Juárez
179		Tihuatlán	Tlacuilotepec
180		Tlachichilco	Tlahuapan
181		Tlacojalpan	Tlaltenango
182		Tlacolulan	Tlanepantla
183		Tlacotalpan	Tlaola
184		Tlacotepec de Mejía	Tlapacoya
185		Tlalixcoyan	Tlapanalá
186		Tlalnelhuayocan	Tlatlauquitepec
187		Tlaltetela	Tlaxco
188		Tlapacoyan	Tochimilco
189		Tlaquilpa	Tochtepec
190		Tlilapan	Totoltepec de Guerrero
191		Tomatlán	Tulcingo
192		Tonayán	Tuzamapan de Galeana
192		Totutla	Tzicatlacoyan
194		Tres Valles	Venustiano Carranza
195		Túxpam	Vicente Guerrero
196		Tuxtilla	Xayacatlán de Bravo
197		Ursulo Galván	Xicotepec
198		Uxpanapa	Xicotlán
199		Vega de Alatorre	Xiutetelco
200		Veracruz	Xochiapulco
201		Villa Aldama	Xochiltepec

202		Xalapa	Xochitlán de Vicente Suárez
203		Xico	Xochitlán Todos Santos
204		Xoxocotla	Yaonáhuac
205		Yanga	Yehualtepec
206		Yecuatla	Zacapala
207		Zacualpan	Zacapoaxtla
208		Zaragoza	Zacatlán
209		Zentla	Zapotitlán
210		Zongolica	Zapotitlán de Méndez
211		Zontecomatlán de López y Fuentes	San Felipe Tepatlán
212		Zozocolco de Hidalgo	Zautla
213			Zihuateutla
214			Zinacatepec
215			Zongozotla
216			Zoquiapan
217			Zoquitlán

**Tabla número 13**  
**Municipios de la república mexicana**

<b>Oaxaca</b>				
<b>No.</b>	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>	<b>Municipios</b>
1	Abejones	San Francisco Ixhuatán	San Miguel Tulancingo	Santa María Sola
2	Acatlán de Pérez Figueroa	San Francisco Jaltepetongo	San Miguel Yotao	Santa María Tataltepec
3	Ánimas Trujano	San Francisco Lachigoló	San Nicolás	Santa María Tecomavaca
4	Asunción Cacalotepec	San Francisco Logueche	San Nicolás Hidalgo	Santa María Temascalapa
5	Asunción Cuyotepeji	San Francisco Nuxaño	San Pablo Coatlán	Santa María Temascaltepec
6	Asunción Ixtaltepec	San Francisco Ozolotepec	San Pablo Cuatro Venados	Santa María Teopoxco
7	Asunción Nochixtlán	San Francisco Sola	San Pablo Etla	Santa María Tepantlali
8	Asunción Ocotlán	San Francisco Telixtlahuaca	San Pablo Huitzo	Santa María Texcatitlán
9	Asunción Tlacolulita	San Francisco Teopan	San Pablo Huixtepec	Santa María Tlahuitoltepec
10	Ayoquezco de Aldama	San Francisco Tlapancingo	San Pablo Macuiltianguis	Santa María Tlaxiactac
11	Ayotzintepec	San Gabriel Mixtepec	San Pablo Tijaltepec	Santa María Tonameca
12	Calihualá	San Ildefonso Amatlán	San Pablo Villa de Mitla	Santa María Totolapilla
13	Candelaria Loxicha	San Ildefonso Sola	San Pablo Yaganiza	Santa María Xadani
14	Capulálpam de Méndez	San Ildefonso Villa Alta	San Pedro Amuzgos	Santa María Yalina
15	Chahuites	San Jacinto Amilpas	San Pedro Apóstol	Santa María Yavesía
16	Chalcatongo de Hidalgo	San Jacinto Tlacotepec	San Pedro Atoyac	Santa María Yolotepec
17	Chiquihuitlán de Benito Juárez	San Jerónimo Coatlán	San Pedro Cajonos	Santa María Yosoyúa
18	Ciénega de Zimatlán	San Jerónimo Silacayoapilla	San Pedro Comitancillo	Santa María Yucuhiti
19	Ciudad Ixtepec	San Jerónimo Sosola	San Pedro Coxcaltepec Cántaros	Santa María Zacatepec
20	Coatecas Altas	San Jerónimo Taviche	San Pedro el Alto	Santa María Zaniza
21	Coicoyán de las Flores	San Jerónimo Tecoatl	San Pedro Huamelula	Santa María Zoquitlán
22	Concepción Buenavista	San Jerónimo Tlacoahuaya	San Pedro Huilotepec	Santiago Amoltepec
23	Concepción Pápalo	San Jorge Nuchita	San Pedro Ixcatlán	Santiago Apoala
24	Constancia del Rosario	San José Ayuquila	San Pedro Ixtlahuaca	Santiago Apóstol
25	Cosolapa	San José Chiltepec	San Pedro Jaltepetongo	Santiago Astata
26	Cosoltepec	San José del Peñasco	San Pedro Jicayán	Santiago Atitlán

27	Cuilápam de Guerrero	San José del Progreso	San Pedro Jocotipac	Santiago Ayuquilla
28	Cuyamecalco Villa de Zaragoza	San José Estancia Grande	San Pedro Juchatengo	Santiago Cacaloxtepec
29	El Barrio de la Soledad	San José Independencia	San Pedro Mártir	Santiago Camotlán
30	El Espinal	San José Lachiguiri	San Pedro Mártir Quiechapa	Santiago Chazumba
31	Eloxochitlán de Flores Magón	San José Tenango	San Pedro Mártir Yucuxaco	Santiago Choapam
32	Fresnillo de Trujano	San Juan Numí	San Pedro Mixtepec	Santiago Comaltepec
33	Guadalupe de Ramírez	San Juan Achiutla	San Pedro Mixtepec	Santiago del Río
34	Guadalupe Etla	San Juan Atepec	San Pedro Molinos	Santiago Huajolotitlán
35	Guelatao de Juárez	San Juan Bautista Atlatlahuca	San Pedro Nopala	Santiago Huaucilla
36	Guevea de Humboldt	San Juan Bautista Coixtlahuaca	San Pedro Ocopetatillo	Santiago Ihuitlán Plumas
37	Heroica Ciudad de Ejutla de Crespo	San Juan Bautista Cuicatlán	San Pedro Ocotepc	Santiago Ixcuintepc
38	Heroica Ciudad de Huajuapán de León	San Juan Bautista Guelache	San Pedro Pochutla	Santiago Ixtayutla
39	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	San Juan Bautista Jayacatlán	San Pedro Quiatoni	Santiago Jamiltepec
40	Huauatepec	San Juan Bautista Lo de Soto	San Pedro Sochiapam	Santiago Jocotepec
41	Huautla de Jiménez	San Juan Bautista Suchitepec	San Pedro Tapanatepec	Santiago Juxtlahuaca
42	Ixpantepec Nieves	San Juan Bautista Tlachichilco	San Pedro Taviche	Santiago Lachiguiri
43	Ixtlán de Juárez	San Juan Bautista Tlacoatzintepec	San Pedro Tezacoalco	Santiago Lalopa
44	Juchitán de Zaragoza	San Juan Bautista Tuxtepec	San Pedro Teutila	Santiago Laollaga
45	La Compañía	San Juan Bautista Valle Nacional	San Pedro Tidaá	Santiago Laxopa
46	La Pe	San Juan Cacahuatepec	San Pedro Topiltepec	Santiago Llano Grande
47	La Reforma	San Juan Chicomezúchil	San Pedro Totolapa	Santiago Matatlán
48	La Trinidad Vista Hermosa	San Juan Chilateca	San Pedro y San Pablo Ayutla	Santiago Miltepec
49	Loma Bonita	San Juan Cieneguilla	San Pedro y San Pablo Teposcolula	Santiago Minas
50	Magdalena Apasco	San Juan Coatzacoatz	San Pedro y San Pablo Tequixtepec	Santiago Nacaltepec
51	Magdalena Jaltepec	San Juan Colorado	San Pedro Yaneri	Santiago Nejapilla
52	Magdalena Mixtepec	San Juan Comaltepec	San Pedro Yólox	Santiago Niltepec
53	Magdalena Ocotlán	San Juan Cotzocón	San Pedro Yucunama	Santiago Nundiche
54	Magdalena Peñasco	San Juan de los Cués	San Raymundo Jalpan	Santiago Nuyoó
55	Magdalena Teitipac	San Juan del Estado	San Sebastián Abasolo	Santiago Pinotepa Nacional
56	Magdalena Tequisistlán	San Juan del Río	San Sebastián Coatlán	Santiago Suchilquitongo
57	Magdalena Tlacotepec	San Juan Diuxi	San Sebastián Ixcapa	Santiago Tamazola
58	Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz	San Juan Evangelista Analco	San Sebastián Nicananduta	Santiago Tapextla
59	Magdalena Zahuatlán	San Juan Guelavía	San Sebastián Río Hondo	Santiago Tenango
60	Mariscal de Juárez	San Juan Guichicovi	San Sebastián Tecomaxtlahuaca	Santiago Tepetlapa
61	Mártires de Tacubaya	San Juan Ihualtepec	San Sebastián Teitipac	Santiago Tetepec
62	Matías Romero Avendaño	San Juan Juquila Mixes	San Sebastián Tutla	Santiago Texcalcingo
63	Mazatlán Villa de Flores	San Juan Juquila Vijanos	San Simón Almolongoas	Santiago Textitlán
64	Mesones Hidalgo	San Juan Lachao	San Simón Zahuatlán	Santiago Tilantongo
65	Miahuatlán de Porfirio Díaz	San Juan Lachigalla	San Vicente Coatlán	Santiago Tillo
66	Mixistlán de la Reforma	San Juan Lajarcia	San Vicente Lachixío	Santiago Tlazoyaltepec

67	Monjas	San Juan Lalana	San Vicente Nuñú	Santiago Xanica
68	Natividad	San Juan Mazatlán	Santa Ana	Santiago Xiacuí
69	Nazareno Etlá	San Juan Mixtepec	Santa Ana Ateixtlahuaca	Santiago Yaitepec
70	Nejapa de Madero	San Juan Mixtepec	Santa Ana Cuauhtémoc	Santiago Yaveo
71	Nuevo Zoquiapam	San Juan Ozolotepec	Santa Ana del Valle	Santiago Yolomécatl
72	Oaxaca de Juárez	San Juan Petlapa	Santa Ana Tavela	Santiago Yosondúa
73	Ocotlán de Morelos	San Juan Quiahije	Santa Ana Tlapacoyan	Santiago Yucuyachi
74	Pinotepa de Don Luis	San Juan Quiotepec	Santa Ana Yareni	Santiago Zacatepec
75	Pluma Hidalgo	San Juan Sayultepec	Santa Ana Zegache	Santiago Zochila
76	Putla Villa de Guerrero	San Juan Tabaá	Santa Catalina Quierí	Santo Domingo Albarradas
77	Reforma de Pineda	San Juan Tamazola	Santa Catarina Cuixtla	Santo Domingo Armenta
78	Reyes Etlá	San Juan Teita	Santa Catarina Ixtepeji	Santo Domingo Chihuitán
79	Rojas de Cuauhtémoc	San Juan Teitipac	Santa Catarina Juquila	Santo Domingo de Morelos
80	Salina Cruz	San Juan Tepeuxila	Santa Catarina Lachatao	Santo Domingo Ingenio
81	San Agustín Amatengo	San Juan Teposcolula	Santa Catarina Loxicha	Santo Domingo Ixcatlán
82	San Agustín Atenango	San Juan Yaeé	Santa Catarina Mechoacán	Santo Domingo Nuxaá
83	San Agustín Chayuco	San Juan Yatzona	Santa Catarina Minas	Santo Domingo Ozolotepec
84	San Agustín de las Juntas	San Juan Yucuita	Santa Catarina Quiané	Santo Domingo Petapa
85	San Agustín Etlá	San Lorenzo	Santa Catarina Quioquitani	Santo Domingo Roayaga
86	San Agustín Loxicha	San Lorenzo Albarradas	Santa Catarina Tayata	Santo Domingo Tehuantepec
87	San Agustín Tlacotepec	San Lorenzo Cacaotepec	Santa Catarina Ticuá	Santo Domingo Teojomulco
88	San Agustín Yatareni	San Lorenzo Cuaunecuiltitla	Santa Catarina Yosonotú	Santo Domingo Tepuxtepec
89	San Andrés Cabecera Nueva	San Lorenzo Texmelucan	Santa Catarina Zapoquila	Santo Domingo Tlatayápan
90	San Andrés Dinicuiti	San Lorenzo Victoria	Santa Cruz Acatepec	Santo Domingo Tomaltepec
91	San Andrés Huaxpaltepec	San Lucas Camotlán	Santa Cruz Amilpas	Santo Domingo Tonalá
92	San Andrés Huayapam	San Lucas Ojitlán	Santa Cruz de Bravo	Santo Domingo Tonaltepec
93	San Andrés Ixtlahuaca	San Lucas Quiavini	Santa Cruz Itundujia	Santo Domingo Xagacía
94	San Andrés Lagunas	San Lucas Zoquiápan	Santa Cruz Mixtepec	Santo Domingo Yanhuítlán
95	San Andrés Nuxiño	San Luis Amatlán	Santa Cruz Nundaco	Santo Domingo Yodohino
96	San Andrés Paxtlán	San Marcial Ozolotepec	Santa Cruz Papalutla	Santo Domingo Zanatepec
97	San Andrés Sinaxtla	San Marcos Arteaga	Santa Cruz Tacache de Mina	Santo Tomás Jalieza
98	San Andrés Solaga	San Martín de los Cansecos	Santa Cruz Tacahua	Santo Tomás Mazaltepec
99	San Andrés Teotilalpam	San Martín Huamelúlpam	Santa Cruz Tayata	Santo Tomás Ocotepec
100	San Andrés Tepetlapa	San Martín Itunyoso	Santa Cruz Xitla	Santo Tomás Tamazulapan
101	San Andrés Yaá	San Martín Lachilá	Santa Cruz Xoxocotlán	Santos Reyes Nopala
102	San Andrés Zabache	San Martín Peras	Santa Cruz Zenzontepec	Santos Reyes Pápalo
103	San Andrés Zautla	San Martín Tilcajete	Santa Gertrudis	Santos Reyes Tepejillo
104	San Antonino Castillo Velasco	San Martín Toxpalan	Santa Inés de Zaragoza	Santos Reyes Yucuná
105	San Antonino el Alto	San Martín Zacatepec	Santa Inés del Monte	Silacayoápan
106	San Antonino Monte Verde	San Mateo Cajonos	Santa Inés Yatzeche	Sitio de Xitlapehua
107	San Antonio Acutla	San Mateo del Mar	Santa Lucía del Camino	Soledad Etlá
108	San Antonio de la Cal	San Mateo Etlatongo	Santa Lucía Miahuatlán	Tamazulapam del Espíritu Santo
108	San Antonio Huitepec	San Mateo Nejápam	Santa Lucía Monteverde	Tanetze de Zaragoza
110	San Antonio Nanahuatipam	San Mateo Peñasco	Santa Lucía Ocotlán	Taniche
111	San Antonio Sinicahua	San Mateo Piñas	Santa Magdalena Jicotlán	Tataltepec de Valdés

112	San Antonio Tepetlapa	San Mateo Río Hondo	Santa María Alotepec	Teococuilco de Marcos Pérez
113	San Baltazar Chichicápam	San Mateo Sindihui	Santa María Apazco	Teotitlán de Flores Magón
114	San Baltazar Loxicha	San Mateo Tlapiltepec	Santa María Atzompa	Teotitlán del Valle
115	San Baltazar Yatzachi el Bajo	San Mateo Yoloxochitlán	Santa María Camotlán	Teotongo
116	San Bartolo Coyotepec	San Melchor Betaza	Santa María Chachoápam	Tepelmeme Villa de Morelos
117	San Bartolo Soyaltepec	San Miguel Achiutla	Santa María Chilchotla	Tezoatlán de Segura y Luna
118	San Bartolo Yautepec	San Miguel Ahuehuetitlán	Santa María Chimalapa	Tlacolula de Matamoros
119	San Bartolomé Ayautla	San Miguel Aloápam	Santa María Colotepec	Tlactepec Plumas
120	San Bartolomé Loxicha	San Miguel Amatitlán	Santa María Cortijo	Tlalixtac de Cabrera
121	San Bartolomé Quialana	San Miguel Amatlán	Santa María Coyotepec	Totontepec Villa de Morelos
122	San Bartolomé Yucuañe	San Miguel Chicahua	Santa María del Rosario	Trinidad Zaachila
123	San Bartolomé Zoogocho	San Miguel Chimalapa	Santa María del Tule	Unión Hidalgo
124	San Bernardo Mixtepec	San Miguel Coatlán	Santa María Ecatepec	Valerio Trujano
125	San Blas Atempa	San Miguel del Puerto	Santa María Guelacé	Villa de Chilapa de Díaz
126	San Carlos Yautepec	San Miguel del Río	Santa María Guienagati	Villa de Etla
127	San Cristóbal Amatlán	San Miguel Ejutla	Santa María Huatulco	Villa de Tamazulápam del Progreso
128	San Cristóbal Amoltepec	San Miguel el Grande	Santa María Huazolotitlán	Villa de Tututepec de Melchor Ocampo
129	San Cristóbal Lachirioag	San Miguel Huautla	Santa María Ipalapa	Villa de Zaachila
130	San Cristóbal Suchixtlahuaca	San Miguel Mixtepec	Santa María Ixcatlán	Villa Díaz Ordaz
131	San Dionisio del Mar	San Miguel Panixtlahuaca	Santa María Jacatepec	Villa Hidalgo
132	San Dionisio Ocotepec	San Miguel Peras	Santa María Jalapa del Marqués	Villa Sola de Vega
133	San Dionisio Ocotlán	San Miguel Piedras	Santa María Jaltianguis	Villa Talea de Castro
134	San Esteban Atlatlahuca	San Miguel Quetzaltepec	Santa María la Asunción	Villa Tejúpam de la Unión
135	San Felipe Jalapa de Díaz	San Miguel Santa Flor	Santa María Lachixío	Yaxe
136	San Felipe Tejalapam	San Miguel Soyaltepec	Santa María Mixtequilla	Yogana
137	San Felipe Usila	San Miguel Suchixtepec	Santa María Nativitas	Yutanduchi de Guerrero
138	San Francisco Cahuacuá	San Miguel Tecomatlán	Santa María Nduayaco	Zapotitlán del Río
139	San Francisco Cajonos	San Miguel Tenango	Santa María Ozolotepec	Zapotitlán Lagunas
140	San Francisco Chapulapa	San Miguel Tequixtepec	Santa María Pápalo	Zapotitlán Palmas
141	San Francisco Chindúa	San Miguel Tilquiápam	Santa María Peñoles	Zimatlán de Álvarez
142	San Francisco del Mar	San Miguel Tlacamama	Santa María Petapa	
143	San Francisco de Huehuetlán	San Miguel Tlacotepec	Santa María Quiégolani	

Una vez realizado el sorteo a través de números aleatorios y localizados los nombres de los municipios y de las delegaciones se procede a enlistarlos con la finalidad de poder detectarlos con facilidad.

**Tabla número 14**  
**Relación de los municipios y demarcaciones de la república mexicana a analizar**

Estados federados				
Aguascalientes		Chucándiro		Tuxtilla
Asientos		Churumuco		Izúcar de Matamoros

San Francisco de los Romos		Cuitzeo		Chichiquila
		Huetamo		Xiutetelco
<b>Baja California</b>		Indaparapeo		Cuayuca de Andrade
Mexicali		La Piedad		Atempan
		Nuevo Urecho		Ayotoxco de Guerrero
<b>Baja California Sur</b>		Ocampo		Tehuiztingo
La Paz		Pajacuarán		Tuxtilla
		Penjamillo		Chichiquila
<b>Campeche</b>		Puruándiro		Xiutetelco
Calkiní		Tarímbaro		Cuayuca de Andrade
Hecelchakán		Tlazazalca		Atempan
		Yurécuaro		Ayotoxco de Guerrero
<b>Coahuila de Zaragoza</b>				Tehuiztingo
Allende		<b>Morelos</b>		Eloxochitlán
Castaños		Coatlán del Río		Zoquitlán
Francisco I. Madero		Cuautla		San Juan Atenco
Morelos		Mazatepec		Hueytlalpan
Piedras Negras		Tepoztlán		Atzitzihuacán
Sabinas		Zacualpan de Amilpas		Atzitzihuacán
<b>Colima</b>		<b>Nayarit</b>		
Cómala		Del Nayar		
		Santa María del Oro		<b>Yucatán</b>
<b>Chiapas</b>		Xalisco		Tekantó
Altamirano				Dzilam González
Tapachula		<b>Nuevo León</b>		Cantamayec
Tumbalá		Cerralvo		Yobaín
Huehuetán		Dr. Coos		Kaua
Aldama		García		Acanceh
Amatenango de la Frontera		General Zaragoza		Akil
Cacahoatán		Hualahuiise		Temax
Tecpatán		Iturbide		Conkal
Ocosingo		Monterrey		Cansahcab
Tuxtla Chico		Salinas Victoria		Temozón
Chalchihuitán				Cacalchén
Benemérito de las Américas		<b>Puebla</b>		Teya
Berriozábal		Ahuatlán		Tizimín
Huixtán		Altepxi		Abalá
Acacoyagua		Atlixco		Chemax
Venustiano Carranza		Atzitzintla		
Chapultenango		Caxhuacan		<b>Zacatecas</b>
Las Margaritas		Chiconcuautla		Trinidad García de la Cadena
		Chietla		General Francisco R. Murguía
<b>Chihuahua</b>		Chigmeatitlán		Jerez
Aldama		Chignahuapan		Benito Juárez
Batopilas		Cuapiaxtla de Madero		El Plateado de Joaquín Amaro
Juárez		General Felipe Ángeles		Trancoso
Temósachi		Ixtacamaxitlán		Huanusco

Jiménez		Juan C. Bonilla		Calera
Cuahtémoc		San Felipe Teotlalcingo		Fresnillo
Manuel Benavides		Santiago Miahuatlán		
López		Tecomatlán		<b>Oaxaca</b>
Urique		Tlachichuca		Abejones
Ignacio Zaragoza.		Xicotepec		Asunción Ixtaltepec
		San Albino Zertuche		Ayoquezco de Aldama
<b>Ciudad de México</b>		Matías Tlalancaleca		Candelaria Loxicha
Miguel Hidalgo		Nopalucan		Capulálpam de Méndez
Xochimilco		Huehuetla		Chalcatongo de Hidalgo
		Chiautla		Concepción Pápalo
<b>Durango</b>		Amozoc		Cuyamecalco Villa de Zaragoza
Canatlán		Atoyatempan		Eloxochitlán de Flores Magón
Durango		Teopantlán		La Pe
Gómez Palacio		Francisco Z. Mena		Loma Bonita
Guanaceví		San Pablo Anicano		Magdalena Teitipac
San Juan del Rio		Xochitlán Todos Santos		Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz
Vicente Guerrero.		Tetela de Ocampo		Mártires de Tacubaya
		Libres		San Agustín Loxicha
<b>Guanajuato</b>				San Andrés Lagunas
Guanajuato		<b>Querétaro</b>		San Andrés Solaga
Irapuato		Correjidora		San Andrés Tepetlapa
Manuel Doblado		Huimilpan		San Antonino Castillo Velasco
Romita		El Marqués		San Antonino Monte Verde
Salvatierra		Querétaro		San Antonio Huitepec
Santiago Maravatío				San Bartolomé Ayautla
Valle de Santiago		<b>Quintana Roo</b>		San Blas Atempa
		Quintana Roo		San Cristóbal Lachirioag
<b>Guerrero</b>				San Francisco Cajonos
Acapulco de Juárez		<b>San Luis Potosí</b>		San Francisco Chindúa
Atlixac		Aquismón		San Francisco del Mar
Atoyac de Álvarez		Axtla de Terrazas		San Francisco Lachigoló
Ayutla de los Libres		Guadalcázar		San Francisco Nuxaño
Cocula		San Ciro de Acosta		San Francisco Tlapancingo
Coyuca de Benítez		San Vicente Tancuayalab		San Ildefonso Amatlán
Coyuca de Catalán		Santa María del Río		San Jacinto Tlacotepec
Cualác		Venado		San Jerónimo Tlacoahuaya
Huitzoco de los Figueroa		Villa de Arista		San José Estancia Grande
Juan R. Escudero		Villa de Guadalupe		San José Lachiguiri
San Miguel Totolapan				San José Tenango
Tlapehuala		<b>Sinaloa</b>		San Juan Ñumí
		Choix		San Juan Atepec
<b>Hidalgo</b>		Mazatlán		San Juan Bautista Tlacoatzintepec
Acatlán		San Ignacio		San Juan Cieneguilla
Atotonilco de Tula				San Juan Colorado
Eloxochitlán		<b>Sonora</b>		San Juan Cotzocón
Ixmiquilpan		Agua Prieta		San Juan Ihuatpec

Jaltocán		Cucurpe		San Juan Lachigalla
Juárez de Hidalgo		Hermosillo		San Juan Mixtepec
Mixquiahuala de Juárez		Opodepe		San Juan Quiahije
Santiago de Anaya		Puerto Peñasco		San Juan Tabaá
Tepetitlán		San Luis Río Colorado		San Lorenzo Cacaotepec
Tianguistengo		Soyopa		San Miguel Ahuehuetitlán
Tolcayuca		Suaqui Grande		San Miguel Chicahua
Yahualica		Ures		San Miguel Ejutla
		Villa Pesquera		San Miguel Quetzaltepec
<b>Jalisco</b>				San Pablo Etla
Atemajac de Brizuela		<b>Tabasco</b>		San Pablo Tijaltepec
Autlán de Navarro		Centla		San Pedro Amuzgos
Bolaños		Jalpa de Méndez		San Pedro Apóstol
El Grullo		Teapa		San Pedro Cajonos
Guachinango				San Pedro Coxcaltepec Cántaros
Jesús María		<b>Tamaulipas</b>		San Pedro el Alto
Poncitlán		Antiguo Morelos		San Pedro Yucunama
Puerto Vallarta		Bustamante		San Sebastián Teitipac
San Cristóbal de la Barranca		Ciudad Madero		San Simón Zahuatlán
Tala		Gómez Farías		San Vicente Nuñú
Tapalpa		Guerrero		Santa Ana
Tepatitlán de Morelos		Tula		Santa Ana Ateixtlahuaca
Teuchitlán				Santa Ana Cuauhtémoc
Tizapán el Alto		<b>Tlaxcala</b>		Santa Ana Zegache
Tlajomulco de Zuñiga		Altzayanca		Santa Catarina Mechoacán
Valle de Guadalupe		El Carmen Tequexquitla		Santa Cruz Amilpas
Valle de Juárez		Muñoz de Domingo Arenas		Santa Cruz Tayata
Villa Hidalgo		Nativitas		Santa Gertrudis
		Papalotla de Xicoténcatl		Santa Inés de Zaragoza
<b>México</b>		San Lorenzo Axocomanitla		Santa Lucía Monteverde
Acambay		Sanctórum de Lázaro Cárdenas		Santa María Atzompa
Almoloya de Alquisiras		Santa Cruz Quilehla		Santa María Chilchotla
Amecameca		Tepatitlán de Lardizábal		Santa María del Rosario
Atenco				Santa María Ecatepec
Chapa de Mota		<b>Veracruz</b>		Santa María Huazolotitlán
Coatepec Harinas		Acajete		Santa María Jaltianguis
Jaltenco		Acula		Santa María Petapa
Jocotitlán		Alpatláhuac		Santa María Quiegolani
Joquicingo		Altotonga		Santa María Temaxcalapa
Morelos		Calcahualco		María Sola
Naucalpan de Juárez		Chiconamel		Santa María Texcatitlán
Nextlalpan		Coatzintla		Santa María Yalina
Temamatla		Coxquihui		Santiago Atitlán
Temoaya		Emiliano Zapata		Santiago Ixtayutla
Tenango de Aire		Gutiérrez Zamora		Santiago Miltepec
Tultepec		Lerdo de Tejada		Santiago Nejapilla
Villa Guerrero		Misantla		Santiago Nundiche
Xonacatlán		Soconusco		Santiago Suchilquitongo

---

		Tatahuicapan de Juárez		Santiago Tapextla
<b>Michoacán</b>		Tatatila		Santiago Texcalcingo
Arteaga		Tequila		Santiago Xanica
Buenavista		Tehuacán		Santiago Xiacuí

El procedimiento anterior está diseñado para una investigación a nivel nacional, lo cual sería ideal realizar; sin embargo, nos vemos en la imposibilidad de desarrollar tan ambicioso proyecto por falta de recursos humanos, tecnológicos, financieros, de tiempo y por la complejidad para obtener la información que requerimos (cuentas públicas) ya que un porcentaje importante de los municipios seleccionados no publican la información en sus respectivas páginas webs, sobre todo aquéllos considerados como marginados.

Analizando los inconvenientes anteriores decidimos realizar una tipología a nivel estatal “del estado de Durango”, incorporando al estudio los municipios más ricos, más pobres y los conurbados de La Laguna, Monterrey, Guadalajara, Toluca de Lerdo y Santiago de Querétaro, esto con la finalidad de comparar si los porcentajes correspondientes a los recursos propios varían de una categoría a otra ya que se tiene la idea de que los ingresos de las jurisdicciones metropolitanas son superiores a los demás.

## **9. Tipo de investigación**

**Analítica.** Es un procedimiento más complejo que la investigación descriptiva, y consiste fundamentalmente en establecer la comparación de variables entre grupos de estudio y de control. Además, se refiere a la proposición de hipótesis que el investigador trata de probar o invalidar.

**Explicativa.** En cuanto que se buscará el porqué de los hechos mediante el establecimiento de relaciones causa-efecto. En este sentido nos ocuparemos tanto de la determinación de las causas (investigación ex post facto) como de los efectos (investigación experimental), mediante la prueba de hipótesis. Es así que intentaremos dar cuenta de un aspecto de la realidad, explicando su significado dentro de las teorías

jurídicas y económicas de referencia, con base en ciertos marcos teórico-prácticos que darán cuenta de los hechos que se producen en el municipio y que están determinados por las leyes federales y estatales.

Aplicada. En cuanto a que se caracteriza por su interés en la aplicación, utilización y consecuencias prácticas de los conocimientos. La investigación aplicada busca el conocer para hacer, para actuar, para construir, para modificar. Esto es se pretende encontrar mecanismos jurídicos para resolver problemas actuales del municipio en México y no sólo describir esa realidad.

De campo. La cual consistirá en recabar las cuentas públicas de los municipios del estado de Durango de los ejercicios fiscales 2011, 2012 y 2013 con el objetivo de analizar la situación financiera municipal respecto a la captación de los recursos económicos conocidos como “propios”, y estar en condiciones de elaborar la tipología municipal propuesta en este trabajo de investigación; en base a esos ingresos también localizaremos algunas cuentas públicas de los municipios más prósperos y pobres del país con la finalidad de realizar una comparación y determinar si el grado de desarrollo está relacionado con la capacidad recaudatoria. Además realizaremos entrevistas a funcionarios de la Administración pública estatal y municipal.

Documental. Que se realizará a través de la consulta de documentos (libros, revistas, periódicos, memorias, registros, constituciones, leyes, páginas webs, etcétera).

## **CAPÍTULO II**

### **EL CONCEPTO SISTEMA: ACEPTACIONES JURÍDICAS**

#### **1. Conceptualización**

En el presente capítulo analizaremos 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 por separado; también se puede interpretar como el 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.

Iniciaremos recurriendo al diccionario como fuente convencional o de sentido común. En éste, encontramos que la voz sistema alude 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 es que el concepto hace referencia a un conjunto de elementos que se unen para obtener un resultado común.

El término sistema proviene del latín “*systēma*”, y éste, a su vez, del griego “*σύστημα*”, que significa causa, forma. *El Diccionario de la Real Academia Española*<sup>58</sup> establece algunas definiciones, las cuales, por su importancia, se transcriben 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.

El concepto en comento también se puede definir como un conjunto de partes o elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí para lograr un objetivo en común. En la actualidad existe una multitud de definiciones; éstas se utilizan con la

---

<sup>58</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.

finalidad de demostrar que algo es funcional o que puede ser funcional, 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 “*systema*”, y hace referencia a un conjunto, reunión o a una serie de principios enlazados entre sí.<sup>59</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>60</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 dicho concepto, sobre todo cuando se trata de investigaciones donde lo primordial son las relaciones entre las personas, es necesario partir de la siguiente pregunta: *¿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 podemos señalar que es un conjunto de componentes dinámicamente relacionados, formando una actividad para alcanzar un objetivo común, el cual es

---

<sup>59</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, “Sistema”, Ed. IJ/UNAM/Porrúa, México, 2000, p. 449.

<sup>60</sup> *Idem*.

operado a través de datos/energía/materia, con la finalidad de generar información/energía/materia en beneficio de la sociedad en general.

Navegando en las páginas webs 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 regula 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>61</sup>

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

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

---

<sup>61</sup> *The Free Dictionary.com*, “Sistema”, disponible en: <http://es.thefreedictionary.com/sistema>.

El ser humano es un sistema funcional por naturaleza, consta 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 que consta 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*” y 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>62</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>63</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.

---

<sup>62</sup> Castán Tobeñas, José, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Ed. Abeledo-Perrot, Argentina, 2000, p. 15.

<sup>63</sup> *Idem*.

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 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>64</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 en donde analizaremos el federalismo fiscal mexicano como sistema.

Una vez analizados los diferentes conceptos que se han examinado durante el desarrollo del presente capítulo, 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.

---

<sup>64</sup> Lavalle, Oliver, *Interpretación de la Constitución*, disponible en: <http://html.rincondelvago.com/interpretacion-de-la-constitucion.html>, consultado el 07 de agosto de 2013.

La Constitución General de la República alude con frecuencia a dicha voz; 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, Distrito Federal, 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, aun 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 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 el Distrito Federal 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”; también establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), cuyos datos serán considerados oficiales para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios 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 encontramos que se hace referencia a los siguientes sistemas: artículo 52, sistema de distritos electorales uninominales y sistema de listas regionales; artículo 53, hace referencia al 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; y en esta misma tesitura el artículo 122 ordena: “La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno”.<sup>65</sup>

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 total 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;

---

<sup>65</sup> Debemos recordar que de acuerdo con la reforma política del Distrito Federal a partir del año 2017 el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos será reformado sustituyendo a la Asamblea del Distrito Federal por el Congreso de la Ciudad de México.

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>66</sup>

Al respecto Colmenares Páramo<sup>67</sup> señala que el federalismo fiscal es 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, con 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

---

<sup>66</sup> 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), consultado el 7 de septiembre de 2013.

<sup>67</sup> Colmenares Páramo, David, *Federalismo fiscal: coordinación y finanzas estatales (inversión y gasto social)*, disponible en: [http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/9/23679/coord%20fisc%20-Mex\\_chile%-2024%20enero.pdf](http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/9/23679/coord%20fisc%20-Mex_chile%-2024%20enero.pdf), consultado el 7 de septiembre de 2013.

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>68</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 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 necesario no la reducción del objeto en sus partes componentes 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

---

<sup>68</sup> Fisher Abeliuk, Álvaro, *Evolución, el nuevo Paradigma*, Ed. Universitaria, Chile, 2001, p. 38.

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>69</sup>

Explica y describe Echeverría<sup>70</sup> que cuando la dialéctica insistía en la necesidad de reconocer que el todo no es la suma de las partes, acudía, a la debatible explicación fundada en el 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.

---

<sup>69</sup> Echeverría, Rafael, *El Búho de Minerva*, Ed. Dolmen, Chile, 1997, p. 79.

<sup>70</sup> *Idem*.

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>71</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 el cual las interacciones es el proceso fundamental para comprender el desarrollo de las mismas; también afectó el proceso de enseñanza-aprendizaje que se fue dando en las relaciones sociales y organizaciones en general para tratar de explicar la naturaleza del “*hombre*”, es así como nacen las asignaturas y las especialidades para dar cuenta del conocimiento, como muy bien lo describe Morin:<sup>72</sup>

El hombre es un ser evidentemente biológico. Es, al mismo tiempo, un ser evidentemente cultural, metabiológico 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,

---

<sup>71</sup> Gómez de Castro, Antonio, Valle Lima, Susana, Pedroso, Carlos Manoel, “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)

<sup>72</sup> Morín, Edgar, *Introducción al Pensamiento Complejo*, Ed. Gedisa, 4ta reimpresión, Barcelona, 2004, p. 89.

el otro, si bien son tratados como términos y conceptos diferentes.

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 conllevó 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 las 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>73</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,

---

<sup>73</sup> Von Bertalanffy, Ludwig, *Teoría General de los Sistemas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2da. reimpresión, Colombia, 2000, pp. 1-2.

sociales y políticos. O bien, el tráfico aéreo, o incluso el 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.

Este proceso de cambio fue disminuyendo la capacidad de respuesta de la teoría reduccionista. Von Bertalanffy se vio imposibilitado de comprender los procesos complejos de la biología y de otros ámbitos de estudios en el simplismo de las unidades aisladas. Como lo señala Anguita,<sup>74</sup> Von Ludwig 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. Descubrían, 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>75</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

---

<sup>74</sup> Anguita Virella, Francisco, *La Teoría General de los Sistemas y las Ciencias de la Tierra*, 1993, pp. 87-89, disponible en: <http://www.aepect.org>.

<sup>75</sup> Echeverría, Rafael, *op. cit.*, p. 113.

cuanto a la unidad tendía a desplomarse. Es en este contexto donde hace su aparición la teoría de sistemas de Von Bertalanffy.

En estudios realizados por Georg Wilhem Friedrich Hegel<sup>76</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 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 este 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**

<b>DISCIPLINA</b>	<b>CREADOR</b>
<i>Psicología de la Gestalt</i>	<i>Christian Von Ehrenfels</i>
<i>Teorías de la 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 Liliinfeld</i>

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

<sup>76</sup> Citado por Van Gigch, John P., en *Teoría General de Sistemas*, Ed. Trillas, México, 2011, p. 66.

primeros planteamientos Ludwig 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 que seguía en aumento. 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 Von 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>77</sup> hace respecto del enfoque de la TGS (sistémico) en oposición al enfoque clásico (“mecanicista-cartesiano”).

---

<sup>77</sup> Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Ed. Mc Graw Hill, México, 1999, pp. 697-700.

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

<b>ENFOQUE CLÁSICO "REDUCCIONISMO"</b>	<b>ENFOQUE SISTEMÁTICO "SÍNTESIS"</b>
<b>Reduccionismo.</b> Consiste en la descomposición y reducción de algo a sus elementos fundamentales y simples, lo que trae como consecuencia la diversidad de ciencias. <b>Visión orientada a los elementos.</b>	<b>Expansionismo.</b> 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. <b>Visión orientada al todo.</b>
<b>Pensamiento analítico.</b> Análisis. 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.	<b>Pensamiento sistémico.</b> 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.
<b>Mecanicismo.</b> El principio de la relación Causa-Efecto, es necesario y suficiente para explicar un fenómeno.	<b>Teleología.</b> El principio de la relación Causa-Efecto, es necesario pero no suficiente para explicar un fenómeno.
<b>Determinismo.</b> El cual consiste en la explicación del comportamiento por la identificación de las causas.	<b>Probabilismo.</b> Es el estudio del comportamiento orientado al logro de objetivos; relación entre variables y fuerzas recíprocas; considera el todo como diferente de sus partes.

Para complementar las ideas que sustenta la TGS no puede dejar de mencionarse el aporte específico que Boulding<sup>78</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 parte 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**

<b>NIVELES</b>	<b>CLASES DE SISTEMAS</b>
Nivel 1	Sistemas estáticos
Nivel 2	Sistema dinámico-simple
Nivel 3	Sistema cibernético-simple

<sup>78</sup> Johanse Bertoglio, Óscar, *Introducción a la Teoría General de Sistemas*, Ed. Isolefe, USA, 2007, p. 185.

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.

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>79</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>80</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.

<sup>79</sup> Capra, Fritjot, *La Trama de la Vida. Una nueva perspectiva de los seres vivos*, Ed. Anagrama, España, 1998, p. 45.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 63.

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>81</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.
- ✓ 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**

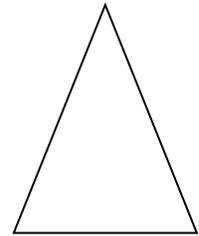
La teoría general de sistemas ha sido objeto de controversias por varias razones: la primera tiene que ver con la falta de elementos formales que permitan validar los análisis que se hacen sobre un determinado sistema; la segunda, consecuencia de la anterior,

---

<sup>81</sup> *Ibid*, p. 98.

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.

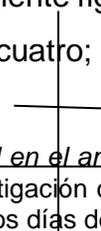
- ✓ **La perspectiva.** Es el punto de vista desde el cual se considera o analiza un asunto; dicho en otras palabras, es el aspecto que presentan los objetos en estudio, en relación al lugar desde donde se observan, considerándolos como un todo.
- ✓ **El enfoque.** Es analizar, estudiar o examinar un 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 esto 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>82</sup> Quizás alguno diga que hay tres; otro, que cuatro; uno



\_\_\_\_\_



en el seminario internacional: “Enfoque de género y política de igualdad en el ámbito de las instalaciones de la División de Estudios de Postgrado e Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, los días del 28 al 30 de octubre de 2012.”

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 hay tres policías por cada uno de sus habitantes: probablemente un individuo al leer la oración pueda considerar que esta 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>83</sup> la perspectiva es tan solo un punto de vista, y propone la existencia de tres tipos: la objetiva, que consiste en observar del 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.

Para Van Gigch<sup>84</sup> existen la perspectiva introspectiva y la extrospectiva. La primera se aplica al proceso de mejoramiento de un sistema, es decir asegura 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 encuentra dentro de sus límites. La segunda se aplica al proceso de diseño de un sistema, creando 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:

- ✓ 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.

<sup>83</sup> O'Connor, Joseph, McDermott, Ian, *Introducción al Pensamiento Sistémico*, Ed. Urano, España, 1998, pp. 169-179.

<sup>84</sup> Van Gigch, John P., *op. cit.*, p. 18.

- ✓ 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, o sea 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 cubren al nivel menos complejo. Los fenómenos más simples están contenidos como fenómenos condicionantes de niveles más complejos.<sup>85</sup>

#### 4. Principios isomorfos de los sistemas

La presencia de principios similares entre los fenómenos en diferentes áreas del conocimiento fue 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>86</sup> el término isomorfo se

<sup>85</sup> Latorre Estrada, Emilio, *Teoría General de Sistemas. Aplicada a la Solución Integral de Problemas*, Ed. Universidad del Valle, Colombia, 1996, p. 4.

<sup>86</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, "Isomorfo", disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=isomorfo>

deriva de las palabras “*iso*” que significa igual y “*morphê*” 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>87</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: 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 product-

---

<sup>87</sup> Cfr., Velásquez Márquez, Alfredo, “*Principio de Le Châtelier*”, disponible en: [http://lema.rae.es/COORDINACIONES-ACADEMICAS/FISICAQUIMICA/QUIMICA/articulos/a\\_chatelier.pdf](http://lema.rae.es/COORDINACIONES-ACADEMICAS/FISICAQUIMICA/QUIMICA/articulos/a_chatelier.pdf).

o 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>88</sup>**

Esta ley establece que todo es dual, que existen dos polos el positivo y el negativo, a saber, 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

---

<sup>88</sup> Vid. Creando tu vida Ideal “Ley de la Polaridad”, disponible en: <http://creandotuvidaideal.com/blog/ley-de-polaridad/>.

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: Que se realiza con la cooperación de varias disciplinas”.<sup>89</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:

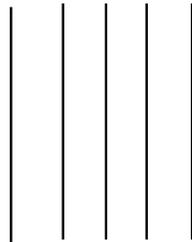
- ✓ Acción entre disciplinas científicas.
- ✓ Articulación de las ciencias o disciplinas particulares, y de los diversos círculos epistemológicos o sectores de afinidad disciplinaria, para el estudio de problemas complejos con el objetivo de producir mejores soluciones más integradas, de manera que se combata la yuxtaposición de puntos de vista.
- ✓ Corresponde a la formación general y liberal del hombre, y del adecuado estudio y solución de problemas.
- ✓ Anhelos 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:

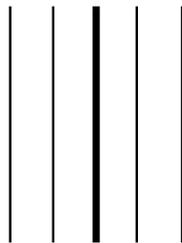
---

<sup>89</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, “Interdisciplinariedad”, disponible en: <http://www.rae.es/rae-es/rae.html>.

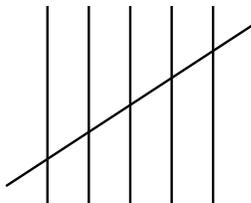
Multidisciplinariedad, interdisciplinariedad paralela o interdisciplinariedad heterogénea. Ésta se presenta cuando diversas disciplinas del conocimiento sin articularse y carentes de relación se yuxtaponen. La cual se puede representar según el siguiente esquema:



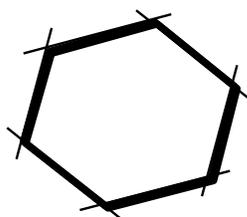
Pluridisciplinariedad. Es en cierta manera un modo de multidisciplinariedad, dada la yuxtaposición “no articulación” de disciplinas. Sólo que en este caso una de ellas destaca sobre las demás, por lo cual a éstas se les resta la importancia debida:



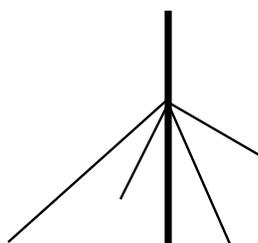
Transdisciplinariedad. Ocurre cuando varias disciplinas interactúan mediante la adopción de alguna o algunas disciplinas o de otros recursos como las lenguas, que operan como nexos analíticos:



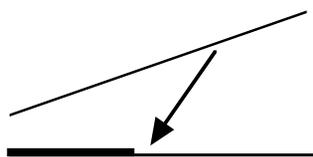
Interdisciplinariedad compuesta. Es la colaboración restringida que no limita en nada la acción virtual y plena de cada disciplina, cada una aporta cuantitativamente lo que de ella se exige, sin pretensiones de liderazgo exclusivista por parte de ninguna y sin ambiciones:



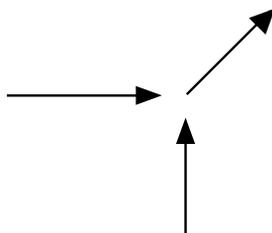
Interdisciplinariedad auxiliar o metodológica. Ocurre cuando una disciplina adopta o se apoya en el método de otra, o utiliza para su propio desarrollo los hallazgos efectuados por otras disciplinas:



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 cómo 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 sólo 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.

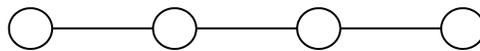
El conocimiento de las relaciones en un sistema puede ser utilizado para producir cambios en el mismo a partir de la propagación de la influencia que puede producirse

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.

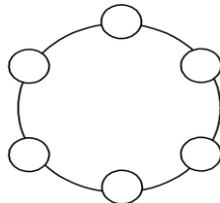
Al hablar de las relaciones en un sistema surge el concepto de estructura, ya que corresponde con la forma de las relaciones que mantienen los elementos del conjunto; la estructura es un componente que es permanente o cambia lenta u ocasionalmente. Se diferencia del concepto de proceso ya que éste tiene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

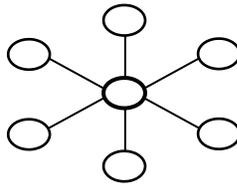


**Circular.** Los elementos se encuentran uno después del otro, pero no existe un principio o fin de la secuencia. De acuerdo con su uso se pueden utilizar los términos ciclo o anillo; como ejemplo de este tipo de estructura se encuentran las redes de computadores en anillos y los ciclos de retroalimentación.

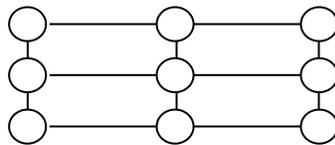


**Centralizada.** Los elementos se encuentran unidos a uno que se denomina central,

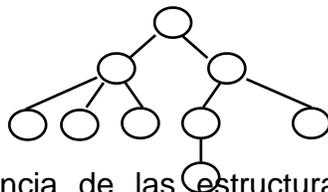
ejemplo: las redes en estrella o los gobiernos centralizados.



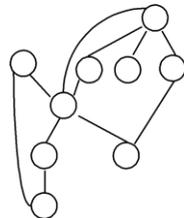
**Matricial.** Los elementos se disponen en filas y columnas. Se asocia a la idea de tener varias estructuras lineales unidas; las estructuras matriciales se pueden encontrar en tipos de datos computacionales y empresas que se organizan por proyectos.



**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 les 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 deben 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>90</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 West Churchman,<sup>91</sup> los objetivos permiten medir la forma del comportamiento del sistema de manera total. Otros autores consideran que éstos corresponden a la declaración de principios por los cuales se debe regir el sistema.

Según West Churchman<sup>92</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 Estrada<sup>93</sup> sugiere la definición de indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos de un sistema, además establece que: “El conocimiento

---

<sup>90</sup> Van Gigch, John P., *op. cit.*, p. 120.

<sup>91</sup> West Churchman, Charles, *El Enfoque de Sistemas*, Ed. Diana, México, 2010, p. 36.

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> Latorre Estrada, Emilio, *op. cit.*, p. 147.

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.

#### **5.4. Propiedades emergentes**

O'Connor y McDermott<sup>94</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.

---

<sup>94</sup> O'Connor y McDermott, *op. cit.*, p. 324.

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**

<b>SISTEMA</b>	<b>PROPIEDAD EMERGENTE</b>
<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 basquetbol</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 más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos.”<sup>95</sup> La sinergia existe en un sistema cuando la suma de las partes es diferente del todo; por ejemplo, el estudio de una de las partes de manera aislada no puede explicar o predecir la conducta de la totalidad.

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

<sup>95</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, “Sinergia”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=sinergia>.

detectar la ubicación y relación particular entre las partes.

Johansen Bertoglio<sup>96</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>97</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. Estos 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.

---

<sup>96</sup> Johansen Bertoglio, Oscar, *Introducción a la Teoría General de Sistemas*, Ed. Limusa, México, 2010, p. 36.

<sup>97</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, “Entropía”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=entropia>.

### 5.4.3. Homeostasis

El término procede de las palabras griegas “*homeos*” que significa semejante y “*statis*” situación. Para Cannon<sup>98</sup>, a quien se le atribuye el término, la homeostasis es el ensamble de regulaciones orgánicas que actúan para mantener los estados estables de los organismos. Van Gigch<sup>99</sup> agrega que la permanencia de éstos 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 fuerzan 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, esto es, en vivientes o no vivientes. “Los sistemas vivientes están dotados de funciones biológicas como son el nacimiento, la muerte y la reproducción”.<sup>100</sup> Comparti-mos esta

---

<sup>98</sup> Citado por Johansen Bertoglio, Oscar, *Anatomía de la Empresa: una Teoría General de la Organización*, Ed. Limusa, México, 2004, p. 78.

<sup>99</sup> Van Gigch, Jhon P., *op. cit.*, p. 27.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 52.

propuesta ya que independientemente de la estructura y funcionamiento de cualquier sistema éstos 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 tendrá 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.
- ✓ **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 ésta, 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 está 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 su condición causal.

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:

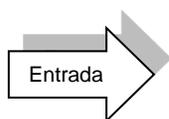
- ✓ La existencia de la vida como tal.
- ✓ La existencia de organismos y sistemas.
- ✓ La existencia de una red global de mutualidad.
- ✓ La existencia y el desarrollo de la inteligencia.

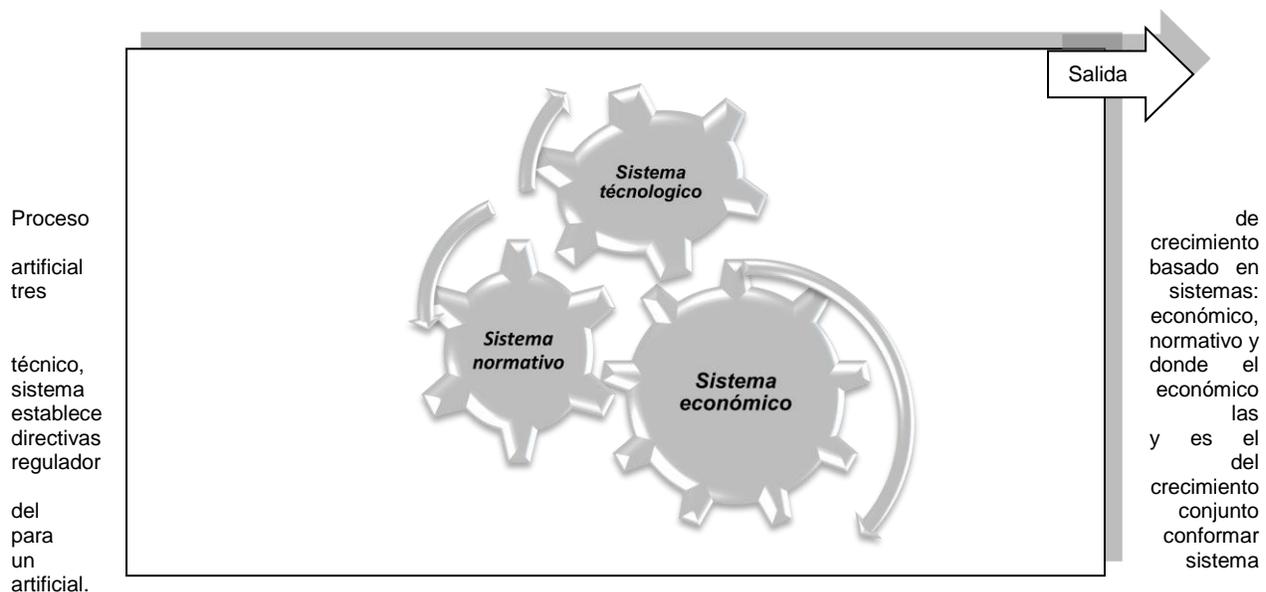
Una vez analizado el concepto de sistema natural entraremos al estudio de lo que significa un sistema artificial, para lo cual formularemos otra pregunta: ¿Qué es un sistema artificial? Es un mecanismo creado por el hombre para satisfacer las necesidades de la colectividad, es una variable dependiente 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 legitimizadas, dando lugar a un gigantesco y mecánico contrato social entre individuos; como tal está comprendido básicamente de un conjunto funcional que lo hace un sistema:

- ✓ Normativo.
- ✓ Tecnológico.
- ✓ 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**





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 aquéllos 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 adquiera 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 intención humana de construir, regular y controlar, permitiendo mejorar y adecuar herramientas, instrumentos y trabajo; pero, además organizar y crear 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 partícipes 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 intención 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:

- ✓ Debido al sistema regulador de lo económico, las herramientas, los instrumentos y las máquinas se han convertido en mecanismos de dominio y sometimiento, en especial durante la última parte del actual período 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 que 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 aquéllos que “aprendieron a comprar y vender en el templo del hombre” se ha perdido en nuestro planeta. Este sistema económico 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 unitarias; 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 en base a 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 permanecen aislados, 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 e información del medio ambiente en el cual se desarrollan. Ésta es una de las principales características de los sistemas vivos. Que un sistema sea abierto significa que establece intercambios permanentes con el entorno, intercambios que determinan y favorecen su equilibrio, capacidad reproductiva o continuidad, o sea, 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 sustancial 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 decrecimiento 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 incluso 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 tienden 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, en otros términos, ningún elemento entra y ninguno sale. Éstos 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 conformado 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 comportamiento 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*; 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 (máquinas, 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, éstas 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 medio 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, por ejemplo, si cada uno de los integrantes poseen las potestades suficientes para el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución General de la República asignó 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 este nivel de gobierno es

el que menos recursos económicos reciben 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, los 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 (TS), 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 luhmanniana 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 Luhmann 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, dicho, 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 autopoietico. Es en este momento 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, o sea, 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>101</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 destruido 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 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 autopoietico.

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

---

<sup>101</sup> Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales: Lineamientos para una Teoría General*, 12ª edición, Ed. Anthopos/Universidad Iberoamericana/CEJA/Pontificia Universidad Javeriana, Madrid, 1998, p. 126.

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 señale que el concepto de autorreferencia es una conciencia subjetiva, esto es, 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>102</sup> ello implica que desde esta visión primigenia el sistema 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

---

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 30.

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 presentarán 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>103</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:

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

---

<sup>103</sup> Osorio, Francisco, Arnold-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.el/03>.

consecuencias considerables para aquella unidad que todavía pudiera observarse del sistema global.<sup>104</sup>

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>105</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>106</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>107</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

---

<sup>104</sup> Luhman, Niklas, *Sistemas Sociales, op. cit.*, p. 42.

<sup>105</sup> *Ibidem*, pp. 31 y 32.

<sup>106</sup> Bertalanffy, Ludwig von, *Teoría General de los Sistemas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 54 y 55.

<sup>107</sup> *Ibidem*, pp. 262 a 268.

organización y autopoiesis que implican la capacidad de los seres para producirse a sí mismos,<sup>108</sup> incluyendo de esta manera en su teoría social a la autorreferencia que es una especie de forma autopoietica.

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 se encuentra basada en la autorreferencia, o sea, 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 autocontacto, es decir, en sintonía con otras operaciones propias.<sup>109</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. La diferencia constituye la autorregulación, al reproducir desde su distinción los elementos que permiten seguir diferenciando al

---

<sup>108</sup> Estos conceptos originalmente pertenecen al ámbito de las ciencias naturales.

<sup>109</sup> Niklas Luhmann, *Teoría Política del Estado de Bienestar*, Ed. Alianza Editorial, España, 1997, pp. 53-54.

sistema de su entorno y de otros sistemas; la autorreferencia se puede entender como un principio de conservación, no como un principio de racionalidad.

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.

El concepto de autorreferencia se refiere a la unidad constitutiva del sistema consigo mismo, 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 autoobservación y se convierte en un sistema autista.

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>110</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.

---

<sup>110</sup> Luhmann, Niklas, Introducción a la Teoría de Sistemas, Ed. Universidad Iberoamericana México, 2007. p. 33.

Además, Luhmann<sup>111</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>112</sup>

Se puede mencionar que los sistemas son autorreferentes cuando se "observan a sí mismos" y actúan de esa manera, esto es, 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.

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.

---

<sup>111</sup> *Idem.*,

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 188.

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 se desea 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 y 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>113</sup>

---

<sup>113</sup> Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales*, op. cit., p. 33.

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.

## **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 que 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>114</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>115</sup>

---

<sup>114</sup> En el campo de las matemáticas función es la relación entre dos conjuntos que sigan, a cada elemento del primero, un elemento del segundo o ninguno.

<sup>115</sup> Pérez, Augusto, Guzmán, Maricela, “*Niklas Luhmann: Sociología y Riesgo*”, en revista *Fractal*, México, año VII, volumen VII, no. 29 abril-junio. 2003, p. 3.

De manera que se puede afirmar que en 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>116</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>117</sup> 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>118</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>119</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>120</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.

---

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup> Oquendo, Luis, "La Presencia de Talcott Parsons en el trabajo teórico de Niklas Luhmann, en Reflexión Política", en revista de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, año 5, n° 10, 2003, pp. 51-52.

<sup>118</sup> Arriaga, Emilio, "La Teoría de Niklas Luhmann", en revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, n° 23, 2003, pp. 277-278.

<sup>119</sup> Alexander, Jeffrey, *Las Teorías Sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2008, pp. 66-78.

<sup>120</sup> Corsi, Giancarlo, *Glosario sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2006, pp. 116-117.

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.

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>121</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

---

<sup>121</sup> Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales*, op. cit., p. 72.

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>122</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>123</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>124</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>125</sup>

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, pp. 75-76.

<sup>123</sup> 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).

<sup>124</sup> Osorio García, Maribel, *La Complejidad del Turismo*, disponible en: <http://www.ricit.sectur.gob.mx/work/models/RICIT/descargables/VI%20CNIIT/UAEM.Maribel%20O>.

<sup>125</sup> 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>126</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>127</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 aquella 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>128</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

---

<sup>126</sup> Corsi, Giancarlo, *op. cit.*, pp. 66-70.

<sup>127</sup> Pintos, Juan Luis, “*La nueva plausibilidad: La observación de segundo orden en Niklas Luhmann*”, disponible en: <http://idd00qmm.eresmas.net/articulos/nuevaplau.htm>

<sup>128</sup> Luhmann, Niklas, *Introducción a la Teoría de Sistemas*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2007, pp. 167-168.

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>129</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, esto es, 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>130</sup> Bajo este esquema de Luhmann consistente en “distinguir distinciones”,<sup>131</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>132</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>133</sup>

### 8.3. Sistemas y entorno

---

<sup>129</sup> Arnold Cathalifaud, Marcelo, *Recursos para la Investigación Sistémico-Constructivista*, revista electrónica, disponible en: <http://www.moebio.uchile.cl/03/frprin05.htm>

<sup>130</sup> *Idem*.

<sup>131</sup> 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)

<sup>132</sup> Raglianti, Felipe, *Comunicación de una observación de segundo orden: ¿cómo puede seleccionar el investigador sus herramientas?* en revista electrónica disponible en: <http://www2.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/27/raglianti.html>.

<sup>133</sup> Arnold Cathalifaud, Marcelo, *La observación en segundo orden*, *op. cit.*, p. 149.

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>134</sup> puede considerarse cómo 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>135</sup>

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>136</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.

---

<sup>134</sup> Morín Edgar, *Introducción al Pensamiento Complejo*, Ed. Gedisa, Barcelona, España, 2007, p. 60.

<sup>135</sup> García Amado, Juan Antonio, *Introducción a la Obra de Niklas Luhmann*, Ed. Universidad de Colombia, 1997, pp. 16-18.

<sup>136</sup> Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales*, *op. cit.*, p. 172.

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 en su 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.

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 en su 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>137</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 en el 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 dentro 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 perte-

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 51.

nezcan 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>138</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, mas éstas no se generan libremente sino que suceden a partir de un orden preestablecido por las propias estructuras; éstas constituyen la forma o constante de las relaciones permitidas entre los elementos de los sistemas.<sup>139</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 sustituido 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>140</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

---

<sup>138</sup> Arriaga, Emilio, *La Teoría de Niklas Luhmann*, op. cit., p. 278.

<sup>139</sup> García Amado, Juan Antonio, *Introducción a la Obra de Niklas Luhmann*, op. cit., pp. 24-26.

<sup>140</sup> Molina, Silvia, "La Investigación de segundo orden en las ciencias sociales y su potencial predictivo: el caso del proyecto de identidad y tolerancia", en revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, año LXIV, números 182-183, mayo-diciembre de 2001, p. 23.

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 en el 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 en el 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>141</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 un límite en la factibilidad de interacción de los componentes mediante procedimientos de selección.<sup>142</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.

---

<sup>141</sup> Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales*, op. cit., p. 79.

<sup>142</sup> García Amado, Juan Antonio, *Introducción a la obra de Niklas Luhmann*, op. cit., pp. 22-23.

## 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>143</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, esto es, 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>144</sup>

En cambio cuando se realiza una relación del segundo grupo, 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.

---

<sup>143</sup> González Bravo, Luis, "*Perspectivas autorreferenciales en ciencias sociales*", disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/14/gonzalez.htm>.

<sup>144</sup> 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 puesto que 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 posible 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>145</sup>

## **9. El federalismo fiscal normativo**

Al inicio de este 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

---

<sup>145</sup> Moreno Pestaña, José, 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).

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, o sea, 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.

### **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>146</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>147</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; ésta, 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>148</sup>

---

<sup>146</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012, p.143.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 509.

<sup>148</sup> Baca Olamendi, Laura, et al, *Léxico de la política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p 238.

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>149</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>150</sup> Por otra parte Charles-Louis 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 independientes y autoregulables (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>151</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 América en 1787, convirtiéndose en poco tiempo en el prototipo de la mayoría de los sistemas federales modernos.

---

<sup>149</sup> *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. 62.

<sup>150</sup> Carpizo MacGregor, Jorge, *La Constitución mexicana*, Ed. UNAM, México, 1994, p. 276.

<sup>151</sup> Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 197.

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>152</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. Concepto de fisco**

Con la finalidad de ir entrelazando los conceptos básicos de este capítulo, en esta parte haremos referencia al vocablo fisco; dicho concepto proviene del latín “*fiscus*”, cuyo significado hace alusión a la cesta, bolsa o caja en que se depositaba el dinero de los tributos que los ciudadanos pagaban al soberano. Es el objeto que contenía el peculio que estaba a cargo de un funcionario, al que un buen día se le relacionó 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 recaudación de impuestos, se le conoce también con el nombre de erario y tesoro público.

---

<sup>152</sup> Hamilton, Alexander, et al, *El Federalista*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Quinta reimpresión, México, 2014, pp. 176-189.

Referente a dicho concepto encontramos otros términos que hacen referencia a la organización que se da en el 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>153</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>154</sup>

Por su parte Sánchez Gómez<sup>155</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.

---

<sup>153</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2011, p. 85

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>155</sup> *Ibid*, p. 83.

### 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 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 éstos 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>156</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 relacionan 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>157</sup> quien explica de manera sencilla lo siguiente:

---

<sup>156</sup> Oates, Wallace, E., “*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>.

<sup>157</sup> Sharma, Chanchal Kumar, “*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.unimuenche-n.de/250/>.

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>158</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 cuando se presenta alguna alteración entre sus miembros él 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.

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.

---

<sup>158</sup> Sharma, Chanchal, Kumar, “*The Federal Approach, Loyola Journal of Social Sciences*”, Vol. XIX, No. 2, pp. 169-188, 2003, disponible” en: [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID945949\\_\\_code7-0446-6.pdf?abstractid=945949&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID945949__code7-0446-6.pdf?abstractid=945949&mirid=1).

### **CAPÍTULO III**

## **EL SISTEMA FEDERAL ORGÁNICO CONSTITUCIONAL MEXICANO: SÍNTESIS 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>159</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>160</sup>

---

<sup>159</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Decimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 2007, pp. 401-403.

<sup>160</sup> *Idem*.

El *Diccionario de la Real Academia Española* 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>161</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>162</sup>

La noción que se tiene del Estado es habitualmente incompleta; generalmente se le relaciona con la idea de autoridad, de imposición, o 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

---

<sup>161</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, “Estado”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=estado>.

<sup>162</sup> *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.

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 este 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 esta forma de agrupamiento, caracterizada por la interacción de voluntades. “Consideraban una comunidad política que implicaba todo un modo de vida en el que se involucraba cada aspecto del ser humano”.<sup>163</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>164</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

---

<sup>163</sup> Aguilar Balderas, Lidia, *Teoría General del Estado*, Ed. Grupo Editorial Patria, México, 2008, p. 4.

<sup>164</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Sociología Jurídica en México*, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2011, p. 65.

así una estructura de conducta de interrelación múltiple (una estructura de conducta compleja).<sup>165</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>166</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>167</sup> Como consecuencia, el Estado, al ser una creación del hombre, debe estar constreñido a lograr 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. Al hombre, señala el filósofo griego, que no vive en comunidad, o que no necesita nada de ella, puede considerársele como un dios, o incluso como una bestia.<sup>168</sup> La dependencia de los seres humanos a la vida en común, esto es, a vivir en sociedad, la sostiene en tres

---

<sup>165</sup> Zippelius, Reinhold, *Teoría General del Estado. Ciencia de la Política*, Quinta edición, Ed. Porrúa/UNAM, México, 2009, p. 18.

<sup>166</sup> 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).

<sup>167</sup> Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, Decimoséptima edición, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 171.

<sup>168</sup> Aristóteles, *La Política*, Ed. Universidad Juárez del Estado de Durango, México, 2008, p. 21.

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>169</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>170</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, que 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>171</sup>

La connotación moderna y uso político del concepto Estado se le atribuye a Nicolás Maquiavelo,<sup>172</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>173</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>174</sup> Como se puede apreciar, en la conceptualización de Maquiavelo se desprenden con toda

---

<sup>169</sup> Senior, Alberto F., *Compendio de un Curso de Sociología*, Ed. Porrúa, México, 2007, p.154.

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>171</sup> *Idem*.

<sup>172</sup> López Rosado, Felipe, *Introducción a la Sociología*, Cuadragésimo primera edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 217.

<sup>173</sup> Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, traducción de Alejandro del Castillo, Ed. Editores Mexicanos Unidos, S.A., México, 2003. p. 45.

<sup>174</sup> López Rosado, Felipe, *op. cit.*, pp. 217 y 218.

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>175</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>176</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>177</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>178</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 establece 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:

---

<sup>175</sup> Rousseau, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, traducción de Enrique López Castrellón, Ed. Edimat Libros, España, 2010, p. 69.

<sup>176</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Vigésimo cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1991 p. 198.

<sup>177</sup> López Rosado, Felipe, *op. cit.*, p. 51.

<sup>178</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 39.

Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Ésta 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>179</sup>

A manera de conclusión señalamos que el Estado es la unión de individuos que se constituye 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.

Al 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. Horacio Lombardo Aburto<sup>180</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

---

<sup>179</sup> Tamayo y Salmorán, Ronaldo, “*Estado*”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III D-E, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998, p. 813.

<sup>180</sup> Lombardo Aburto, Horacio, “*Gobierno*”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III Ed. Porrúa-IIIJ/UNAM, México, 2007, p. 1820.

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>181</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>182</sup> Esto se debe a que, por un lado, se acerca en algunos casos a la estructura política de un Estado unitario, la cual es homogénea e indivisible, las regiones no tienen leyes y gobiernos propios, y las normas políticas y económicas del país; 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

---

<sup>181</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.* p. 143.

<sup>182</sup> Aguilar Villanueva, Luis, El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, núm. 3 Julio-septiembre de 1996, p. 112.

hacen alusión, de acuerdo con el criterio de Máximo Gámiz Parral 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 encuadran en diferentes épocas y circunstancias”.<sup>183</sup>

Por su parte José Murillo Chávez<sup>184</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; quizá 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, Bensel<sup>185</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.

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,

---

<sup>183</sup> Gámiz Parral, Máximo Netzahualcóyotl, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, 2ª ed. Ed. UNAM, México, 2000, pp. 58 y 363.

<sup>184</sup> Murillo Chávez, José, *El federalismo brasileño: perspectiva histórica*, en Hernández Chávez, Alicia, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Ed. Colegio de México, 1996, p. 123.

<sup>185</sup> *Ibidem*, pp. 65 y 66.

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 o la disgregación.

Debemos mencionar que para que pueda formarse este fenómeno debe 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, dual, cooperativo, entre otros), éstos se han desarrollado atendiendo las circunstancias políticas y sociales 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” proviene del latín “*foederatio, -ōnis*”, y su significado hace alusión a “un organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción”.<sup>186</sup> Dicho término

---

<sup>186</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, “Estado”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=estado>.

es asociado 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>187</sup>

Atendiendo su significado etimológico la voz “Federalismo” 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 dentro de su circunscripción territorial. El federalismo es un sistema que también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados.<sup>188</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 Díez de Urdanivia<sup>189</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 manifestando 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>190</sup>

---

<sup>187</sup> Definición ABC, “*Federalismo*”, disponible en: <http://www.definicionabc.com/politica/federacion2php#ix-zz2Leb6cRr1>.

<sup>188</sup> *Glosario Básico de Administración Pública*, op. cit., p. 62.

<sup>189</sup> Díez de Urdanivia Fernández, Xavier, *El Sistema Federal Mexicano: antecedentes, evolución y perspectiva*, Ed. FUNDAP, México, 2003 p. 68.

<sup>190</sup> *Idem*.

Por su parte Elazar<sup>191</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>192</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 lógicos, 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.

Gámiz Parral, al igual que Burgoa, expresa que:

[...] 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>193</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>194</sup>

---

<sup>191</sup> Elazar, Judah, Daniel, “*Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada*”, en Hernández. *op. cit.*, p. 153.

<sup>192</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 407.

<sup>193</sup> Gámiz Parral, Máximo N. *op. cit.*, p. 55.

<sup>194</sup> *Glosario Básico de Administración Pública*, *op. cit.*, p. 62.

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*<sup>195</sup> hace alusión a dicho concepto argumentando que éste proviene del latín “*confoederatio*”, 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, sólo 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 “*confoederatio, -ōnis-*”, el cual lo define como alianza, liga, unión o pacto entre personas, grupos o Estados. Obteniendo como resultado de esta alianza un organismo, una entidad o un Estado.<sup>196</sup>

Los conceptos “federación” y “confederación” hacen alusión a significados diferentes, motivo por el cual se hace necesario señalar algunas diferencias. Barquín Álvarez establece algunas que, por su importancia, se transcriben a continuación:<sup>197</sup>

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

---

<sup>195</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 348.*

<sup>196</sup> *Diccionario de la Real Academia Española, “Confederación”,* disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?v-http://lema.rae.es/drae/?val=ente>.

<sup>197</sup> Barquín Álvarez, Manuel, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa-IIJ/UNAM, México, 2007 p. 716.

- ✓ **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 sólo 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>198</sup> como sistema imperante dentro de este último, sosteniendo 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,

---

<sup>198</sup> 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.

Gamas<sup>199</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.

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 de 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.
- ✓ **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. 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

---

<sup>199</sup> Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano. Teoría de la Constitución. Origen y desarrollo de la Constitución mexicana. Normas e instituciones de la Constitución de 1917*, Ed. UNAM, México, 2002. p. 247.

provinciales sobre las bondades y ventajas de poder contar con autoridades regionales más cercanas a la ciudadanía.<sup>200</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 que perteneció al Imperio español, creada por la Corona durante la etapa de dominio del Nuevo Mundo, durante los siglos 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 Monroy Pizarro Altamirano 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 fue dotado de 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 de 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>201</sup>

---

<sup>200</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, pp.70-72.

<sup>201</sup> Gutiérrez Sánchez, Miriam, *Evolución Jurídica del Municipio en México*, Ed. H. 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 aquéllos 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 delegada.

Antes de la llegada de los españoles la sociedad prehispánica se conformaba por un sinfín 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 Tenochtitlán”, 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, Xochimilco, 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 de América, Guatemala y la isla de Cuba en Centroamérica.

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>202</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, reemplazando 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, Meztitlán, Zimapan, Tulancingo, Jilotepec, Huichapan, Tetepango, Mixquiahuala, Atitalaquia, Actopan, Otumba, San Juan Teotihuacán, Pachuca, Zempoala, Ixmiquilpan, Texcoco, Xochimilco, Cuernavaca, Tixtla, Chilapa, Malinalco, Sultepec, Temascaltepec, Tetela del Río, Zacualpan, Ichcateopan, Tenango del Valle, Metepec, Ixtlahuaca, Taxco, Iguala, Tlapa, Igualapa, Zacatula, Apan y Tepepulco; 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.

---

<sup>202</sup> 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 con el objetivo de financiar un mayor poder del gobierno peninsular.

- ✓ **Intendencia de Guanajuato.** Integrada por 10 partidos.
- ✓ **Intendencia de Durango.** Formada por 40 partidos.
- ✓ **Intendencia de Arizpe.** Formada por los partidos de Cieneguilla, San Antonio de la Huerta, Ostimuri, Álamos, El Fuerte, Sinaloa, Culiacán, Cosalá, Copala, Maloya y El Rosario.
- ✓ **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, Aguascalientes y Sierra de Pinos, entre otros.

La Real Audiencia de Guatemala comprendía los territorios de Guatemala, Belice, El Salvador, Costa Rica y el estado de Chiapas; su creación data del día 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 para organizar la estructura y funcionamiento jurisdiccional de la entonces Corona española. Su Título II está dedicado a la extensión territorial: “Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de los ciudadanos españoles”; el Capítulo I 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, 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 y 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 Asia, las islas Filipinas, y las que dependan de su gobierno.<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup> Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/28499361/Constitucion-politica-de-la-Monarquia-Espanola-1812>.

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 del artículo 14 el Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria y 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 el Capítulo II “Del gobierno político de las provincias y de las 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”; dicho 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 señala que: “En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover la prosperidad, la cual estará presidida por un jefe superior”. 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> (*sic*) 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 progreso 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 en el título VI “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 señalaba 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 indicaba 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, estableciendo el término correspondiente” dicha Constitución advertía que todo ayuntamiento debería contar con un secretario.

Las obligaciones constitucionales de los municipios quedaron asentadas en el artículo 321, el cual fijaba 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 recae 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 autorizar dicha erogación.

Por su parte el artículo 323 señalaba que: “Los Ayuntamientos desempeñarán estos cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien deberán 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, aunque éstos estaban sujetos

a las ordenanzas del mismo, esto es, no podían realizar ninguna actividad que no fuera autorizada por la Corona. Este sistema de gobierno tuvo vigencia en nuestro país alrededor de trescientos años.

Si bien es cierto que la Constitución gaditana no fue elaborada en México, también lo es que se tomó en cuenta a la hora de elaborar la Carta Magna de nuestro país, por ser un instrumento creado con la participación de españoles y americanos, incluidos los representantes mexicanos; 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>204</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 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>205</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; no obstante, nuevamente fue detenido el 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 este monarca desconoció la Constitución de 1812 y restauró el absolutismo en España y sus colonias; y no fue sino

---

<sup>204</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 419-421.

<sup>205</sup> Ferrer Muñoz, *op. cit.*, pp. 75-80.

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>206</sup>

Fue hasta el 31 de mayo de 1820 que el virrey Juan Ruiz 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; pero la petición coincidió con la Independencia, y fue ya dentro del México independiente cuando se crearon conforme a la propia Constitución de Cádiz”.<sup>207</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 pronunciaron por nombrar una Junta Provisional Gubernativa encargada de decidir la instalación de una regencia y convocar a Cortes para elaborar la primera Constitución del 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

---

<sup>206</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 424-427.

<sup>207</sup> Gamás Torrunco, José, *op. cit.*, pp. 421 y 422.

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 a 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. En el mismo sentido se pronunciaron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.<sup>208</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 se publicaron 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>209</sup>

---

<sup>208</sup> Gamás Torruco, José, op. cit., pp. 427-430.

<sup>209</sup> *Idem*.

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. La principal 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 estuvieron los congresistas liberales, conocedores de modelos y experiencias de países extranjeros y formados con la ideología contraria al despotismo, quienes apoyaron tal 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, política y social 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 los 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 América (EUA), 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 a 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>210</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 nación concebida según el modelo francés, homogénea e integrada por ciudadanos iguales ante la ley”.<sup>211</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, sólo 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>212</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.

---

<sup>210</sup> *Ibidem*, pp. 430-434.

<sup>211</sup> Maluquer Ferrer, Pere, *op. cit.*, pp. 111-113.

<sup>212</sup> *Ibidem*, pp. 149 y 166.

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>213</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 la concepción de Montesquieu del sistema federal como una “sociedad de sociedades”, susceptible de agrandarse con la incorporación de nuevos miembros”.<sup>214</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>215</sup>

La Constitución de 1824, según Gamas Torruco, 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

---

<sup>213</sup> Maluquer Ferrer, *op. cit.*, pp. 26-29.

<sup>214</sup> *Ibidem*, pp. 22 y 23.

<sup>215</sup> *Idem*.

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>216</sup>

Contrarios a las tendencias señaladas, algunos doctrinarios mexicanos han calificado a esta Constitución como ecléctica.<sup>217</sup> Así lo sostiene Mario de la Cueva,<sup>218</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:

[...] 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>219</sup>

Asímismo, 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

---

<sup>216</sup> Maluquer Ferrer, Pere, *op. cit.*, p. 140.

<sup>217</sup> 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.

<sup>218</sup> De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 249.

<sup>219</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *op. cit.*, pp. 69 y 70.

ciudadano; la unión de la Iglesia y del Estado, la intolerancia religiosa, la persistencia de fueros eclesiástico y militares 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 Villanueva 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>220</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>221</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 Torruco,<sup>222</sup> es el que inició la evolución distorsionada del Estado de derecho en México; en consecuencia, la inobservancia del texto constitucional y el aumento del poder de los

---

<sup>220</sup> Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 148.

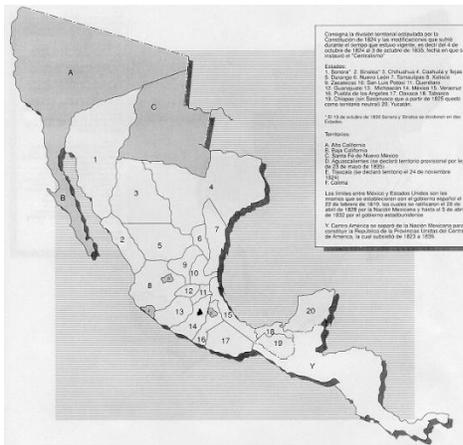
<sup>221</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 136.

<sup>222</sup> *Idem.*

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 esta 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” en el artículo 4<sup>223</sup> se 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>224</sup> hace alusión a las partes integrantes de la Federación, el cual señalaba que: “Las partes de esta 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>225</sup>

<sup>223</sup> *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1824, p. 3.

<sup>224</sup> *Idem*.

<sup>225</sup> *Idem*.

Referente a la estructura del Poder Legislativo el Título III da cuenta de ello al ordenar en el artículo 7<sup>226</sup> que: “Se deposita el poder legislativo de la federación en un Congreso General y éste a la vez se divide en dos 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 quién o quiénes los representarán en el Congreso General. Puede apreciarse que este 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: “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, esto es, 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 primer Constitución de naturaleza federal, razón por la cual 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 a continuación:<sup>227</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; erigiendo (*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

---

<sup>226</sup> *Idem.*

<sup>227</sup> *Idem.*

- introdutores 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.
  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 cubririrlas.
  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 del 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 poseía facultades sobre la organización y funcionamiento del Estado, para lo cual elaborará el marco jurídico correspondiente al cual deberán apegarse sus integrantes; ésta es una de las principales características del sistema federal: regular la actuación de todos sus integrantes.

Por su parte en 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 empezar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción 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, “Del supremo poder ejecutivo de la federación”, reconoce que será un solo 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 solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>228</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 estaba dedicado al gobierno de los estados de la Federación, “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

---

<sup>228</sup> *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.* p. 13.

en una sola corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo 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 las 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:

Artículo 162. Ninguno de los Estados podrá:

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 cómo deban hacerlo.
3. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra sin el consentimiento del Congreso General.
4. Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle guerra, debiendo resistirle en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita demora; dando inmediatamente cuenta en estos casos al Presidente de la República.
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, 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 en el 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 haga referencia o no del mismo 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>229</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 que no señala qué actividades económicas estarán gravadas, 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>230</sup>

Gutiérrez Sánchez<sup>231</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 de los españoles. Como ha quedado asentado en el apartado referente al Virreinato en la Nueva España, la Villa Rica de la Vera Cruz

---

<sup>229</sup> Barragán Cisneros, Velia Patricia, *La Constitución Política del Estado de Durango: Notas Históricas*, Serie Cuadernos Jurídicos No 19, Ed. IJ/UJED, México, 1998, p.39.

<sup>230</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, “Arbitrio”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=arbitrios>.

<sup>231</sup> Gutiérrez Sánchez, Miriam, *Evolución Jurídica del Municipio en México*, Ed. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2010, p. 4.

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**

Como consecuencia del enfrentamiento entre grupos políticos e ideológicos se 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 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”; 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”, que en 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”, en el artículo 1 establecía quién o quiénes 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 reemplazar; 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 ocuparán dicho cargo, y una vez recabados los votos se tomará la decisión de quiénes serán los senadores.

En cuanto al Supremo Poder Ejecutivo, la Cuarta Ley se refiere a su 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 hacía referencia a: “La división del territorio de la República y gobierno interior de sus 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 señalaba que: “El Gobierno interior de los Departamentos estará a cargo de los Gobernadores, con sujeción al Gobierno general”, esto es, 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, en otras palabras: 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 Departamento, en los lugares en que los había en 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 el número que dispongan las Juntas 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.

El artículo 25 establecía las obligaciones de los Ayuntamientos, entre las cuales destacan las siguientes: La policía de salubridad y comodidad deberá 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 quedaron registradas 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 primeras 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 como tal en la ley, se le reconocen ciertas actividades a desarrollar dentro de 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 Torruco,<sup>232</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>233</sup>

La inconformidad a estas disposiciones, y en especial al nuevo régimen, se propició 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 estas disposiciones fueron un factor determinante para exigir su independencia.

El centralismo fue llevado a su máxima expresión con la creación del Supremo Poder Conservador. Este órgano constituyó un cuarto poder que, en su momento, Anastasio 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>234</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 Antonio López de 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

---

<sup>232</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 442-444.

<sup>233</sup> *Ibidem.*, pp. 438-440.

<sup>234</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, pp. 30 y 31.

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, mientras 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 once Títulos, con 202 artículos distribuidos de la siguiente manera:

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 peculiaridades 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, éste al igual que el anterior sólo contemplaba dos artículos.

De lo hasta aquí 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 durara cinco años en sus funciones”.

El Titulo VII referente al Gobierno de los Departamentos en su 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”; esta 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: “Habrá un gobernador en cada Departamento, nombrado por el presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales”, los cuales durarán en el cargo un período de cinco años”. Siendo el Presidente de la Republica quien hará dichos nombramientos.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, al igual que las Siete Leyes Constitucionales, sólo hacen referencia del ámbito municipal de manera aislada en algunos de los artículos, los cuales se citan a continuación:

- I. El artículo 4 referente a la división política territorial establece que: “El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades.
- II. El artículo 20 establece dentro del rubro de las obligaciones de los mexicanos que éstos deberán inscribirse en el padrón de su municipalidad.
- III. El artículo 34, fracción 10, referente a las facultades de las Asambleas establece: “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 de la nación.

Los preparativos para la creación de la Constitución los inició Santa Anna el 10 de diciembre de 1841 con la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente, de conformidad con 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 Ledo. 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

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 restauró 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 vecino 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 período 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>235</sup>

Como puede observarse, esta segunda experiencia unitaria constitucional también fracasó ya que la Constitución no fue vista como un instrumento propicio para el

---

<sup>235</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 452-454.

establecimiento de un Estado de derecho y Santa Anna asumió el poder pero no la responsabilidad de organizar y dirigir al país. En esta breve etapa 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 ciclo 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.

### **3.6. El sistema federal en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857**

Para la elaboración de la Constitución de 1857 el Congreso Constituyente se instaló el día 17 de febrero de 1856 concluyendo sus actividades con la expedición de la Constitución el 5 de febrero de 1857; documento de corte liberal, democrático e individualista, el cual estableció para el país una república representativa, democrática y federal. El Senado fue suprimido y el Legislativo radicó en una sola Cámara: “Cámara de Diputados”. El Poder 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.

La Carta Magna entró en vigor hasta el año de 1867 porque la oposición, encabezada por Félix Zuloaga, apoyado por los conservadores y el clero, desconoció dicho ordenamiento y se 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 de

residencia de la Ciudad de México a otras sedes como Guanajuato, Guadalajara y Colima, hasta el año de 1860 en que logró reinstalarse.

Esta pugna entre conservadores y liberales dejó al país en una paupérrima situación económica, motivo por el cual 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 de pago. El Gobierno federal sólo logró negociar con los primeros, no así con Francia, circunstancia aprovechada 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.

Una de las principales razones que impidieron la prolongación del Imperio fue que la guerra de secesión estadounidense 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 diferencias políticas entre Maximiliano y los conservadores resultaron un problema debido a que éstos seguían aferrados al viejo modelo colonial y renuentes 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 al frente de la función ejecutiva Benito Juárez García, 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 fueron 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>236</sup>

Para combatir los levantamientos y, en general, la falta de voluntad de los gobernados en el cumplimiento de las normas, Juárez y Lerdo de Tejada, 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 que restablecieron las alcabalas entre los estados con la finalidad de generar ingresos.

Durante el período de Lerdo de Tejada se integraron las Leyes de Reforma a la Constitución; también se restaura el Senado como segunda Cámara legislativa quien representaría a los estados, y se concedió al Ejecutivo Federal 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

---

<sup>236</sup> *Ibidem*, pp. 463-466.

federales se entendían reservadas a los estados, y la clásica división de poderes se restableció.

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 hacía 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>237</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>238</sup>

Con esta dirección centralista, Porfirio Díaz sometió a los caciques rebeldes de los estados para sustituirlos por gobernadores y jefes de su confianza.

Al respecto Gamas Torruco destaca que Díaz Mori durante su mandato se apego 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>239</sup>

---

<sup>237</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 447y 448.

<sup>238</sup> *Idem.*

<sup>239</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 967-970.

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, haciendo 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 distribuidos a las entidades; esta deformación conceptual consideró superior, mejor y menos arbitrario al poder federal.<sup>240</sup>

El fin de esta larga fase 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.

---

<sup>240</sup> Citado por Cabañas Navarrete Óscar Gildardo, *El Sistema federal como base para la definitividad de las resoluciones judiciales en las entidades federativas de México*, p. 20, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1649/16.pdf>.

Al triunfo de la Revolución y con la firma de los Tratados de Teloyucan 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>241</sup>

Conforme a esta 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 y entró en vigor el 16 de septiembre de 1858, fecha en que se instaló formalmente el Congreso de la Unión y los Congresos de los estados ya que durante el tiempo de la elaboración de la Constitución, se realizaron elecciones federales y estatales para integrar los correspondientes Congresos.

Es importante hacer un análisis exhaustivo del contenido de la Constitución de 1857 referente al modelo de “sistema federal” el cual, si bien es cierto que ya había sido considerado en la Constitución de 1824, también lo es que sólo se abordó de manera general, es decir, solo se detalló la estructura y funcionamiento del sistema federal dejando de lado a las entidades federativas y por consiguiente a los municipios, motivo por el cual haremos un estudio de los principales artículos relacionados con dicho modelo.

---

<sup>241</sup> *Ibidem*, p. 48.

Comenzaremos señalando que el texto constitucional inicia reconociendo a los participantes de la elaboración de la misma, señalando que: “Los representantes de los diferentes estados, del Distrito Federal y Territorios que componen la República Mexicana, fueron llamados a contribuir a la elaboración atendiendo el Plan de Ayutla el 1 de marzo de 1854, reforzado en Acapulco el día 11 del mismo año y atendiendo la convocatoria expedida el día 17 de octubre de 1855, para construir a la nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular”.<sup>242</sup>

De acuerdo a la estructura de la Constitución, el Título Segundo, Sección I, hace referencia a la soberanía nacional y la forma de gobierno del pueblo mexicano; el artículo 39 menciona 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>243</sup> Este artículo reconoce que el pueblo es quien tiene el poder y lo transfiere 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 se refiere a la forma de gobierno que el Congreso Constituyente adoptó para el país; dicho artículo conserva prácticamente la misma redacción de hoy en día, 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>244</sup>

Por su parte el artículo 41 hace 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

---

<sup>242</sup> Constitución Política de la República Mexicana, Ed. IJ/UMAM, México, 2012, p. 1.

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>244</sup> *Idem*.

los casos de las competencias de éstos y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal”.<sup>245</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; razón por la cual se realizará un análisis exhaustivo con la finalidad de visualizar cómo quedó integrada la Federación que, si bien es cierto, que 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 como una población de 80,000 habitantes y los recursos económicos para su sostenimiento así, como la infraestructura, no podían ser catalogados como tales.

El artículo 42 contemplaba 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>246</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.

El Título Tercero 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

---

<sup>245</sup> *Idem.*

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 8.

ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.<sup>247</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); esta Constitución suprimió la cámara de Senadores, la cual había sido considerada en la Constitución de 1824 y retomada en la de 1917.

El Párrafo Segundo referente a la iniciativa y formación de leyes establece que el derecho de iniciar leyes compete:

- 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 que el Congreso tiene facultad:<sup>248</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 su acuerdo sólo tendrá efecto si lo ratifica la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

---

<sup>247</sup> *Ibid*, p. 9.

<sup>248</sup> *Ibid*, pp. 12-13.

- 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.
- 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, y aún existían territorios, por lo cual el 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>249</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 que por su rango de aplicación, o sea, su ejecución, pueden beneficiar o perjudicar 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.

---

<sup>249</sup> *Ibid*, p. 14.

Hasta ahora sólo hemos analizado 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.

Iniciaremos esta parte examinando el Título Quinto referente a los Estados de la Federación; el artículo 109 establece que: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular [...]”.<sup>250</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:

Artículo 111. Los estados no pueden en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras. Exceptúase 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, estampillas ni papel sellado.

El artículo 112 complementa las prohibiciones asentadas en el párrafo anterior en los siguientes términos:

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

---

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 19.

- I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Exceptúanse 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>251</sup>

En lo que respecta al ámbito municipal, la Constitución de 1857 no contiene ningún apartado específico, sin embargo, hace mención de él 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 [...]”. El simple hecho de exceder el tiempo antes señalado hace responsable 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>252</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 este artículo hace referencia textual al municipio; si bien es cierto que la Carta Magna no lo conside-

---

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

<sup>252</sup> Se identifica con este 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>

raba en su estructura orgánica como nivel de Gobierno, 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 tiene [...]” Entendida ésta (municipalidad) como el lugar o comunidad donde habitan cotidianamente.

Por su parte en el Título Segundo, 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: “El pueblo de Contepec, que ha pertenecido a Guanajuato, se incorporará a Michoacán. La municipalidad de Ahualulco, que ha pertenecido a Zacatecas, se incorporará 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 Tlaxcala y San Andrés del Teul, que han pertenecido a Jalisco, se incorporan a Zacatecas [...]”.

Las facultades del Congreso General están establecidas en el Título Tercero, Párrafo Tercero 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”.

El municipio como organización política y administrativa de alguna forma ha estado presente en nuestro país, tal y como lo comenta Gutiérrez Sánchez<sup>253</sup> al afirmar en el artículo “Evolución jurídica del municipio en México” que:

---

<sup>253</sup> Gutiérrez Sánchez, Miriam, *op. cit.*, p. 3.

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 evolucionó en el Imperio azteca.

Continúa señalando:

El *Calpulli*, además de caracterizar el territorio, tenía su propio gobierno por lo que se le consideró 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 mexica, 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”, o sea, 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 este artículo presta especial atención por la forma de distribución de competencias, los estados sólo 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 aquéllas que generan los ingresos económicos 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 a ella como la Constitución de 1917.

Iniciaremos esta parte de la investigación haciendo una remembranza de los principales acontecimientos 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 “inherente” 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>254</sup>

En base a 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

---

<sup>254</sup> *Ibidem*, pp. 483-486.

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 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>255</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 establecido, 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>256</sup> Este criterio se ajusta a una concepción del “federalismo dual”, en la que existe el libre y absoluto poder de resolución en cada ámbito de gobierno sobre sus 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 norteamericana habían precedido las colonias inglesas

---

<sup>255</sup> Fernández Chávez, *op. cit.*, pp.153-155.

<sup>256</sup> Vargas Castro, *op. cit.*, p. 19.

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>257</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.

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 Gamas Torruco 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 derechos en beneficio de los grupos sociales menos favorecidos, obreros y campesinos, así como principios básicos de protección social”.<sup>258</sup>

Con estos elementos se buscó corregir el “individualismo burgués”, esto es, 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 Chávez destaca que este movimiento constitucional consiguió el sufragio efectivo, el voto directo, la libertad

---

<sup>257</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, pp. 486-487.

<sup>258</sup> *Ibidem*, pp. 489 y 493.

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>259</sup>

En apreciación de los resultados obtenidos con la Constitución de 1917, y reflejando una estimación nugatoria de los logros obtenidos, Burgoa Orihuela señala que: “[...] si conservamos la forma federal de Estado es sólo 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>260</sup>

Su criterio se ve reforzado al destacar el artículo 40, relativo a la implantación del modelo federal, cuando menciona que: “La incongruencia que afecta al 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>261</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 adecua 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

---

<sup>259</sup> Hernández Chávez, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

<sup>260</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op.cit.*, p. 464.

<sup>261</sup> *Ibidem*, pp. 457- 463.

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, es decir, 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, o sea, 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>262</sup>

Los siguientes titulares del Ejecutivo también realizaron acciones encaminadas a centralizar el poder. Abelardo Rodríguez, en su interinato, federalizó algunas materias

---

<sup>262</sup> Cárdenas García, Jaime, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, Ed. Porrúa, México, 1994, pp. 65 y 66.

que serían añadidas a la competencia del Congreso de la Unión; entre ellas se encuentra la energía eléctrica, la laboral, la nacionalidad y lo relativo a extranjeros.

Lázaro Cárdenas del Río, en su período presidencial, promovió las organizaciones campesinas y obreras, provocando choques con Calles, que era el protector de la clase empresarial. Resalta de esta etapa 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 período 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 Chávez -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>263</sup>

---

<sup>263</sup> Hernández Chávez, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

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 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: se busco enriquecer las actividades 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 (SNCF),<sup>264</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.

---

<sup>264</sup> Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 115.

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>265</sup>

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

---

<sup>265</sup> Fernández Segado, *op. cit.*, p.124.

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, en su artículo 3 hace referencia a la forma de distribución del Estado, esto es, a 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 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”, por lo cual la Federación es propietaria de los recursos naturales inherentes al territorio nacional y los estados estarán sujetos a la aprobación del Gobierno federal cuando éstos requieran hacer uso de algunos de estos 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 permanente 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 sustancias 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, en su 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 inalienable 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 íntacto o pudiéramos decir que fue transcrito íntegro de la Constitución de 1857.



Referente a quién 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 este artículo sólo sufrió algunos cambios en la redacción, no modificaciones sustantivas.

El Capítulo II, en su 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, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo y el Distrito Federal”. Este artículo contiene la misma redacción que el de la Constitución de 1857 la diferencia radica sólo 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, y en su 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 sólo 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:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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 aportaciones 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 cuarto y quinto 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 hace una descripción en términos generales estableciendo solamente la forma de organización y algunas prohibiciones, no obstante 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 sólo 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 estos 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, sólo que a menor escala, es decir, solo 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 a los Estados”. Sobre esto hay que decir que pareciera que los estados cuentan con un gran número de facultades, sin embargo ya 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.

## **CAPÍTULO IV**

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

#### **1. Introducción**

En el Capítulo III 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>266</sup> la cual considera, por primera vez, de manera textual las bases del Municipio, dotándolo de ciertas facultades única y exclusivamente para su existencia y administración.

La estructura orgánica de la Constitución gaditana incluía al ámbito municipal; en nuestro país la legislación no lo consideró como tal, sólo hacía referencia a la Federación y a las entidades federativas; no obstante que las necesidades básicas de los habitantes eran atendidas por este órgano de gobierno. Es hasta 1917 que el ámbito municipal es considerado como parte de la estructura gubernamental. El tema total de nuestra investigación versa precisamente sobre las facultades tributarias del municipio a través de las Constituciones en México.

Una vez independizados 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 señalamos 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 período 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 contendían por la continuación del régimen federal establecido en 1824; así transcurrió esta época, razón por la cual se le dio poca importancia al ámbito municipal. Jacinto Faya

---

<sup>266</sup> De la que ya se señaló en el capítulo anterior que se trata de la Constitución de 1857 reformada en 1917.

Viesca y Ángel Camino Martínez,<sup>267</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>268</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>269</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>270</sup>

La Constitución de 1917 incluyó por primera vez la estructura y funcionamiento del municipio como tal, sin embargo originalmente sólo lo consideró como un departamento

---

<sup>267</sup> Faya Viesca, Jacinto, Camino Martínez, Ángel, *Propuestas Fiscales y Federalistas: la República en emergencia*, en *Propuestas federalistas para la Convención Nacional Hacendaria*, Ed. UNAM, México, 2009, p. 29.

<sup>268</sup> Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Ed. IIJ/UNAM, Serie: Estudios Jurídicos, núm. 55, México, 2004, p. 5.

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>270</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la de 5 de febrero de 1857*, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012, p. XXV.

administrativo dependiente del gobierno del estado del que formaba parte, esto es, carente de facultades tributarias para el sostenimiento de su administración.

Durante más de 70 años<sup>271</sup> los municipios estuvieron sujetos a las disposiciones de los Gobiernos federal y estatal; dependían económicamente de lo que ellos decidieran otorgarles para su sostenimiento. Tuvieron que pasar muchos años para que al municipio le fueran otorgadas ciertas fuentes de financiamiento, o sea, que contara con sus propios recursos económicos; sin embargo, como se verá más adelante, a pesar de las diversas “facultades tributarias” concedidas su situación económica no se resolvió porque el gasto que le ocasionaba la administración era superior a la captación tributaria que recaban, razón por la cual la dependencia económica continúa siendo de la Federación y del estado del que forman parte.

Con la finalidad de reorganizar las potestades tributarias se hizo necesario la realización de acuerdos entre los niveles de gobierno para determinar qué facultades le correspondían a cada uno de ellos, para lo cual se organizaron tres Convenciones Nacionales Fiscales en los años 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

---

<sup>271</sup> 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.

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>272</sup>

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 marzo de 1812<sup>273</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 esta Constitución tuvo vigencia durante un período 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 considerado como órgano de gobierno, para regular sus actividades se siguió 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” en su 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>274</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>275</sup>

---

<sup>272</sup> 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).

<sup>273</sup> H. Congreso de la Unión, *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>.

<sup>274</sup> Barragán Cisneros, Velia Patricia, *op. cit.* p. 40.

<sup>275</sup> 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.

a contribuir para el gasto público; el artículo 338 determina 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 proporcionales 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; por consiguiente en la Constitución y en las leyes y reglamentos elaborados ex profeso. 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>276</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”.

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”.

---

<sup>276</sup> Artículo 172, fracción VIII, *Constitución Política de la Monarquía Española. op. cit.*, p. 24.

Referente al órgano de gobierno encargado de la recaudación y custodia de los tributos, el artículo 345 señala que: “Habrá 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: “Habrá en cada provincia una tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el erario público (S/C). 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 al 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”, Capítulo I, De los ayuntamientos, 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, las de los puntos terceros 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>277</sup> la segunda señala que es responsabilidad del ayuntamiento: “Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva”.<sup>278</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 arbitrios”, 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.

---

<sup>277</sup> Artículo 71, fracción VIII, *Constitución Política de la Monarquía Española*, op. cit., p. 41.

<sup>278</sup> *Idem*.

Los recursos de que disponían procedían de impuestos directos<sup>279</sup> e indirectos;<sup>280</sup> gravaban toda actividad que incrementava el patrimonio personal y el correspondiente al consumo de bienes y servicios.

Carmen García García<sup>281</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.
3. Los réditos de censos que los municipios tenían a su favor sobre casas o fincas de particulares.
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 concejos (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 qué actividades econó-

---

<sup>279</sup> Los impuestos directos son aquellos que recaen directamente sobre la persona, empresa, sociedad, etcétera. Entre los impuestos directos encontramos los impuestos a la renta, al enriquecimiento, o aquéllos que se cobran por trámites personales como la obtención de documentos, pagos de derechos y licencias, entre otros.

<sup>280</sup> Los impuestos indirectos son los que gravan los bienes, servicios y las transacciones que se realizan con ellos; las personas, indirectamente, a través de la compra de bienes y servicios pagan el impuesto, aún 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).

<sup>281</sup> García García, Carmen, *Haciendas municipales y bienes de propios: las reformas de Carlos III*, disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=785131>.

micas 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”, Sección Segunda, “De las obligaciones de los Estados”, en su artículo 161, fracción VII, señala que éstos 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: “De 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 con la reglamentación secundaria necesaria como la Ley de Coordinación Fiscal (LCF),<sup>282</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 gestión que se realice ante 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 la Federación con la finalidad de convencer a los integrantes de la Comisión de Hacienda de que les transfieran recursos adicionales a sus respectivas entidades federativas.

En lo que respecta a las prohibiciones a las entidades federativas el artículo 162 de la Constitución en comento da cuenta de ello, al señalar que no se podrán:

- ✓ 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.

Respecto al ámbito local la Constitución de 1824 no lo consideró como tal dentro de su estructura organizacional, dejando a cargo de las entidades federativas la organiza-

---

<sup>282</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Coordinación Fiscal*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/31.pdf>.

ción y funcionamiento del gobierno interior, esto es, 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 en la Sección XI denominada “Del gobierno interior de los pueblos, e instrucción pública del Estado”; luego en 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>283</sup> Por su parte el artículo 129 señala algunas atribuciones correspondientes de los municipios, que 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 arbitrios accesibles para cubrirlo.

De lo hasta aquí expuesto, podemos deducir 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>284</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:

---

<sup>283</sup> *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Durango*, Ed. H. Congreso del Estado de Durango, Durango, México, 2001, p. 255.

<sup>284</sup> *Constitución Política del Estado Libre de Nuevo León de 1825*, Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, número 6 agosto/diciembre 2010, disponible en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080046525/10800-46525.PDF>.

- 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 importantes al bienestar 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, comprehensiva 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 destacar que en esa época existía confusión respecto del régimen político del país; por un lado la Constitución General de la 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>285</sup>

#### **4. Distribución de facultades tributarias en las Siete Leyes Constitucionales de 1836**

El artículo 3 de la Primera Ley Constitucional dedicada a las obligaciones de los mexicanos, en su fracción II señala que los habitantes de la República deberán:

---

<sup>285</sup> Alonso Gonzalo del Castillo define el término “Confederación” como una unión de Estados que conservan la soberanía integral de los componentes, generando un organismo común para la realización de los fines que deterine la unión y cuyas decisiones tienen valor en tanto son aceptadas por cada uno de aquéllos Estados. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III, Ed. Driskill, S. A. Argentina, 1992, p. 758.

“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.

La Tercera Ley denominada “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes”, en 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 posee 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”, en su 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”, esto es, 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, fracción 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 posee la facultad para: “Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y de los Departamentos”.

En el 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 estos arbitrios, dando cuenta sin demora al Congreso”.

Además, 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 observarán las leyes vigentes y lo que determinen las de colonización”. Tal y como puede apreciarse, desde ese tiempo ya se vislumbraba de que los recursos económicos de los departamentos 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 de su propiedad.

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>286</sup>

Referente a los derechos de los habitantes, el artículo 9, fracción XII, establece que: “A ninguno podrá gravarse 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”; en otras palabras: el Estado no podrá bajo ninguna circunstancia exigir contribuciones a sus 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>287</sup> convocó a un Congreso Constituyente extraordinario para la elaboración de la Constitución, en el cual participaron los representantes de las entidades federa- tivas, 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

---

<sup>286</sup> Los ayuntamientos elaborarán la correspondiente Ley de Ingresos de su municipio, la cual contendrá los rubros y cantidades que habrán de obtener sin embargo el Congreso local, es quien decide los rubros y la cuantía que deberá aplicarse en el ejercicio correspondiente.

<sup>287</sup> José Ignacio Gregorio Comonfort de los Ríos fue un político y militar de nuestro país. Presidente Interino de la República Mexicana en el período del 11 de diciembre de 1855 al 30 de noviembre de 1857, y Constitucional del 1 al 17 de diciembre de 1857.

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 período de sesiones 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>288</sup> la fracción IX da a conocer que el Poder Legislativo está facultado para establecer aranceles sobre el comercio exterior; este 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 estos tributos le competen 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”.

---

<sup>288</sup> Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

En lo que respecta a los municipios la Constitución en comento, al igual que la de 1824, no hace referencia alguna 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.

## **7. Distribución de facultades tributarias a partir de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

En esta parte de la investigación analizaremos 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, esto es, no tiene un plazo de vencimiento hasta que sea reformada la Constitución, tampoco puede ser transferida a otros órdenes 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>289</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 distribuía entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, como se muestra en el cuadro siguiente:

---

<sup>289</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob. cit., p. 130.*

**Órdenes de Gobierno**

**Disposición constitucional**

Federal	<p>Artículo 31, fracción 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.</p> <p>Artículo 73, fracción VII, facultad del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.</p> <p>Artículo 73, fracción XXIX, materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación.</p> <p>Artículo 131, materias tributarias reservadas en forma expresa a la Federación (comercio exterior).</p>
Estatal	<p>Artículo 31, fracción IV, obligación de los mexicanos de contribuir para el gasto público de los estados.</p> <p>Artículos 117 y 118, restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados.</p> <p>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.</p>
Municipal	<p>Artículo 31, fracción IV, obligación de los mexicanos de contribuir para el gasto público de los municipios.</p> <p>Artículo 115, fracción IV, señala la conformación de la Hacienda pública municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Contribuciones que las legislaturas establezcan a favor de los Municipios.</li><li>- Contribuciones que establezcan los Estados sobre:<ul style="list-style-type: none"><li>* Propiedad Inmobiliaria. Su división, consolidación, traslación o mejora</li><li>* Su fraccionamiento. La prestación de servicios públicos a cargo del Municipio.</li></ul></li></ul>

Es importante señalar al respecto que cada nivel de gobierno está facultado para elaborar su propia legislación tributaria (Leyes de Ingresos),<sup>290</sup> es decir, pueden decidir los rubros y la cuantía que integrará el Presupuesto de Ingresos, respetando por supuesto las facultades de los otros órdenes de gobierno.

<sup>290</sup> 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 o las Legislaturas de los estados.

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.

El sistema tributario mexicano (STM), 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, en el “supuesto” de que si 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 las leyes de trabajo y reglamentarias del artículo 123.

Asímismo, la fracción XXIX otorga de forma exclusiva a la Federación la facultad de establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamientos 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; también 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, los estados federados podrán hacer uso de ella.

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 (CFF) 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 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 Complementario

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>291</sup> define dicho concepto como: “El arte de decidir las contribuciones que deben existir en un

<sup>291</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, *Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Segunda Serie, Volumen 3, Ed. Oxford, México, 2002, p. 683.

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, esto es, se refiere a la programación eficaz de los ingresos y gastos públicos, así como la relación entre ellos a través del presupuesto.

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>292</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 (LIF); su elaboración está a cargo del Presidente de la República y la aprobación le corresponde 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

---

<sup>292</sup> *Idem.*

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 aquéllos.

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>293</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 asentado anteriormente, la estructura político-administrativa del Estado mexicano está integrada por los órdenes de Gobierno federal, estatal y municipal, cuyas características más importantes se señalan a continuación:

1. **Federación.** Está constituida por la unión de 32 estados 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.** 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 y las demarcaciones territoriales** 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

---

<sup>293</sup> *Idem.*

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 durante 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 órdenes de Gobierno 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 lo son la aplicación del impuesto sobre la renta (ISR) y al valor agregado (IVA), además de los ingresos derivados de los recursos naturales, entre ellos los hidrocarburos, la energía eléctrica así como el comercio exterior (importaciones y exportaciones).

En cambio los gobiernos de las entidades federativas tienen acceso a bases impositivas reducidas, entre las que se encuentra el impuesto sobre nómina, la participación 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 éste la principal fuente de ingresos tributarios.

La asignación de competencias entre los niveles de gobierno de un Estado federal puede ser de distintas formas: taxativa,<sup>294</sup> enumerativa y concurrente. La delimitación taxativa implica la enunciación de facultades exclusivas de los órdenes 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 orden alguno de gobierno.

---

<sup>294</sup> Que limita, circunscribe y reduce un caso a determinadas circunstancias; que no admite discusión.

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 las que 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 o los municipios, lo cual no significa que los objetivos gubernamentales sean excluyentes o discordantes entre uno y otro nivel; 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 orden 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 señalamiento de las competencias tributarias acorde a las funciones, características y capacidades de cada uno de ellos.

El artículo 31, fracción IV, establece que es obligación de los mexicanos: “Contribuir para los gastos públicos [...];<sup>295</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

---

<sup>295</sup> *Vid.* el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

refuerza lo establecido en el artículo 31 constitucional al mencionar que: “Las personas físicas y morales están obligadas o contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México forma parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico”.<sup>296</sup>

El artículo 2 clasifica los tributos a que estarán obligados los contribuyentes a cubrir, a decir de dicho ordenamiento éstos 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 beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.<sup>297</sup>

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 este 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.

---

<sup>296</sup> *Código Fiscal de la Federación*, Ed. Gallardo Editores, México, 2014, p. 13.

<sup>297</sup> *Ibidem*, p. 14.

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 aquéllos 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 sólo 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 que contiene las fuentes tributarias pertenecientes a la Federación; dicha ley establece los recursos económicos que obtendrá el Gobierno federal en un período determinado (un año). Para el 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>298</sup> en la cual, el artículo 1 señala que para el 2014 la Federación percibirá la cantidad de \$ 4´467,225.80 (Cuatro billones cuatrocientos sesenta y siete mil doscientos veinticinco millones ochocientos mil pesos 00/100 M. N.) de los cuales \$ 2´709,961.00 (Dos billones setecientos nueve mil novecientos sesenta y un millón de pesos 00/100 M.N.) corresponden a los ingresos tributarios, \$ 1´106,786. 00 (Un billón ciento seis mil setecientos ochenta y seis millones de pesos 00/100 M.N.) a los ingresos provenientes de los organismos y empresas paraestatales, y \$ 650,478. 00 (Seiscientos cincuenta mil cuatrocientos setenta y ocho millones de pesos 00/100 M. N.) a los ingresos provenientes por financiamiento.

A continuación se presenta una tabla que contiene con 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.

**Tabla número 1**  
**Ley de Ingresos de la Federación 2014**

---

<sup>298</sup> H. Congreso de la Unión, Ingresos del Estado 2014, Diario Oficial de la Federación, disponible en: [www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/01\\_lif\\_2014](http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/01_lif_2014).

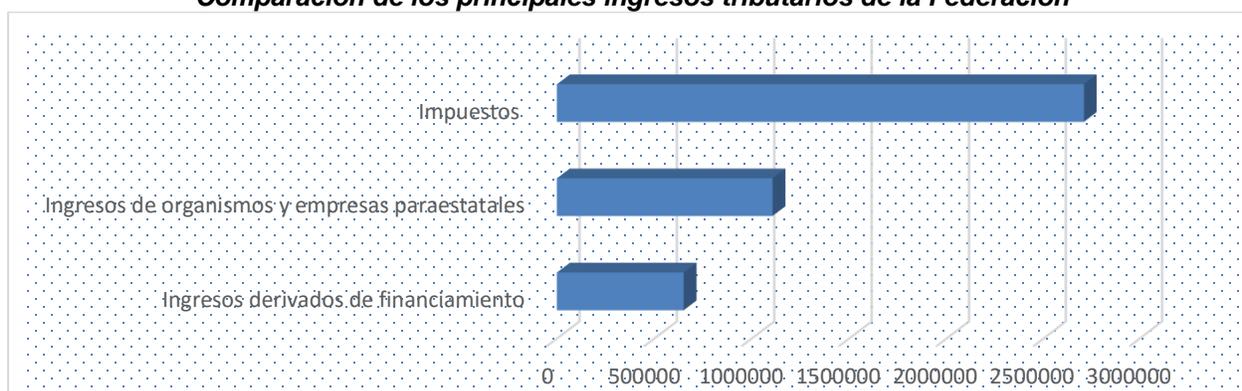
<b>Ingresos del Gobierno federal</b>		<b>\$ 2'709,961.10</b>
<b>Impuestos</b>		<b>\$ 1'770,163.00</b>
Impuesto sobre la renta (ISR)	1'006,376.90	
Impuesto al valor agregado (IVA)	609,392.50	
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	134,441.60	
Impuesto sobre automóviles nuevos	6,703.30	
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 público	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.	228,188.00	
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>\$ 4'467,225.80</b>

Nota: Las cantidades están expresadas en millones de pesos.

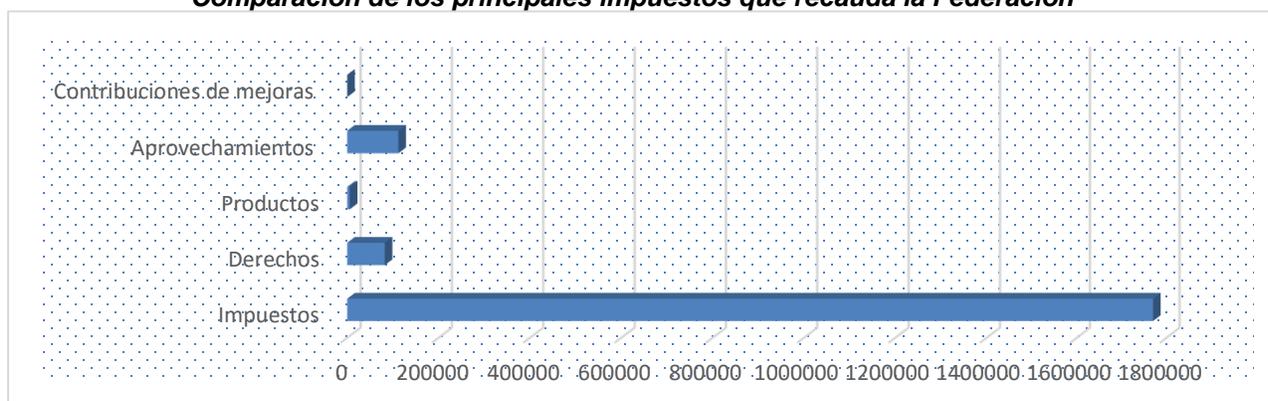
De los recursos económicos que obtuvo la Federación en el año 2014, los ingresos tributarios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras) representan el 60% del total; los organismos y empresas paraestatales aportan el 25%, y finalmente los ingresos derivados de financiamientos representan el 15%. Los rubros de mayor cuantía los integran el Impuesto Sobre la Renta (ISR) quien representa el 57% del total de los ingresos, le sigue en orden descendente el Impuesto al Valor

Agregado (IVA) con un 35%; por su parte el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IESP) corresponde el 8%, y el 2% restante 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%. A continuación se presentan los datos anteriores en gráficas.

**Gráfica número 1**  
**Comparación de los principales ingresos tributarios de la Federación**



**Gráfica número 2**  
**Comparación de los principales impuestos que recauda la Federación**



### 7.3.2. Contribuciones estatales. Caso del estado de Durango

Con la finalidad de cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo las entidades federativas percibirán cada año los ingresos tributarios por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de mejoras, ingresos provenientes de financiamientos, así como las aportaciones derivadas de la coordinación fiscal. Recordemos que para que una contribución pueda ser exigida deberá estar

previamente establecida en una ley, esto es, ningún tributo podrá exigirse si no está previsto en la Ley de Ingresos correspondiente. Con la finalidad de tener una idea clara de la cantidad de recursos económicos que recaudan los estados por concepto de contribuciones, analizaremos la Ley de Ingresos del Estado de Durango para el Ejercicio Fiscal 2014.

La Constitución Política del 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 está compuesta:

- 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 aquéllos 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 aquéllos 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.
- 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>299</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>300</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 de empréstitos contratados por el Gobierno del Estado, destinados a la realización de obra pública.<sup>301</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 del Estado, así como por recibir los servicios que presta éste, a través de sus organismos y los 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.

---

<sup>299</sup> *Código Fiscal del Estado de Durango*, Ed. Congreso del Estado de Durango, Durango, 2011, p. 1.

<sup>300</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>301</sup> *Ídem*.

- 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.
- ✓ 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 Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente.
- ✓ Derechos por servicios prestados por la Secretaría de Salud, Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios.
- ✓ Derechos por servicios que presta la Secretaría 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>302</sup> en el artículo 1 relativo a los ingresos señala que en el Ejercicio Fiscal 2014 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 pretende recaudar \$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.); asimismo 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 del Estado de Durango, esto con la finalidad de conocer la cuantía que recaudará el estado para el Ejercicio Fiscal 2014:

**Tabla número 2**  
**Ley de Ingresos del Estado de Durango 2014**

<b>A. Ingresos propios</b>	<b>\$ 1,553 591,438.00</b>
----------------------------	----------------------------

<sup>302</sup> Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, No. 100 de fecha 15 de diciembre de 2013.

<b>Impuestos:</b>		<b>893'683,279.00</b>
Impuesto sobre los ingresos:	<b><u>6'851,005.00</u></b>	
a) Impuestos sobre juegos con apuesta, rifas, loterías, sorteos y premios.	6,851,005.00	
Impuesto sobre el patrimonio:	<b><u>221'247,934.00</u></b>	
a) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos estatal.	200'792,069.00	
b) Impuesto para la modernidad de registros públicos.	20'455,865.00	
Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones:	<b><u>16'090,832.00</u></b>	
a) Impuesto sobre el consumo (servicio de hospedaje).	4'840,544.00	
b) Impuesto sobre las transacciones (enajenación de vehículos usados)	11'250,288.00	
Impuesto sobre nóminas y asimilables:	<b><u>245'258,158.00</u></b>	
a) Impuesto sobre la nómina.	245'258,158.00	
Accesorios de impuestos:	<b><u>3'887,954.00</u></b>	
a) Actualización de impuestos.	455,797.00	
b) Recargos de impuestos.	3'330,078.00	
c) Multas de impuestos.	102,079.00	
Otros Impuestos:	<b><u>400'347,396.00</u></b>	
a) Impuesto para el fomento de la educación pública en el Estado.	400'347.396.00	
<b>Derechos:</b>		<b>545'057,982.00</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.	<b><u>511'420,360.00</u></b>	
a) Por legalización de firmas, certificaciones, expedición de copias de documentos y otros.	85'756,508.00	
b) Por actos del Registro Civil.	2'821,892.00	
c) Por servicios catastrales.	33'283,211.00	
d) Servicio de control de vehículos y por expedición de concesiones, permisos y autorización de ruta.	4'526,709.00	
e) Por servicios de la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente.	383'360,118.00	
f) Servicios prestados por la Secretaría de Salud, Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios.	1'004,855.00	
g) Servicios que presta la Secretaría de Seguridad Pública.	598,426.00 68,641.00	
Accesorios de derechos:	<b><u>33'637,622.00</u></b>	
a) Actualización.	6'537,876.00	
b) Recargos.	26'732,579.00	
c) Multas.	367,167.00	
<b>Productos:</b>		<b>52'025,342.00</b>
Productos:	<b><u>52'025,342.00</u></b>	
a) Derivados del uso y aprovechamiento de bienes no sujetos a regímenes de dominio público.	50'299,291.00	
b) De capital.	1'726,051.00	
<b>Aprovechamientos:</b>		<b>62'824,835.00</b>
Aprovechamientos:	<b><u>62'878,881.00</u></b>	
a) Multas estatales.	5'644,086.00	
b) Indemnizaciones.	22'309,705.00	
c) Aprovechamiento por cooperación por servicios públicos y obras públicas.	31'992,163.00	
a) Otros aprovechamientos.		
<b>B. Participaciones, aportaciones, transferencias , asignaciones, subsidios y otras ayudas</b>		
<b>Participaciones, aportaciones e ingresos extraordinarios</b>		<b>25'211,696,065.00</b>
Participaciones federales :	<b><u>7,354'646,315.00</u></b>	
a) Fondo general.	5,983'556,355.00	
b) Fondo de fomento municipal.	478'394,283.00	
c) Impuesto especial sobre producción y servicios.	122'994,215.00	
d) Fondo de fiscalización.	338'938,137.00	
e) Fondo de compensación del ISAN.	15'714,002.00	

f) Incentivos económicos.	377'761,793.00	
g) Accesorios de incentivos económicos.	24'586,041.00	
h) Contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores.	7'274,992.00	
i) Accesorios de contribuciones causadas en ejercicios anteriores.	5'426,497.00	
<b>Aportaciones:</b>	<b><u>10,819'281,772.00</u></b>	
a) Educación básica y normal.	6,265'277,103.00	
b) Servicios de salud.	1,624'039,385.00	
c) Infraestructura social.	854'183,743.00	
d) Fortalecimiento a municipios.	866'816,084.00	
e) Aportaciones múltiples.	398'689,504.00	
f) Educación tecnológica y de adultos.	87'450,012.00	
g) Seguridad pública.	185'911,061.00	
h) Fortalecimiento de entidades federativas.	536'914,880.00	
<b>Convenios e ingresos extraordinarios:</b>	<b><u>7,037'767,978.00</u></b>	
a) Convenios.	5,481'133,155.00	
b) Ingresos.	1,556'634,823.00	
<b>Ingresos derivados de financiamientos</b>		<b>00</b>
<b>Otros ingresos derivados de financiamiento</b>		<b>00</b>
<b>Total</b>		<b>\$ 26,765'287,503.00</b>

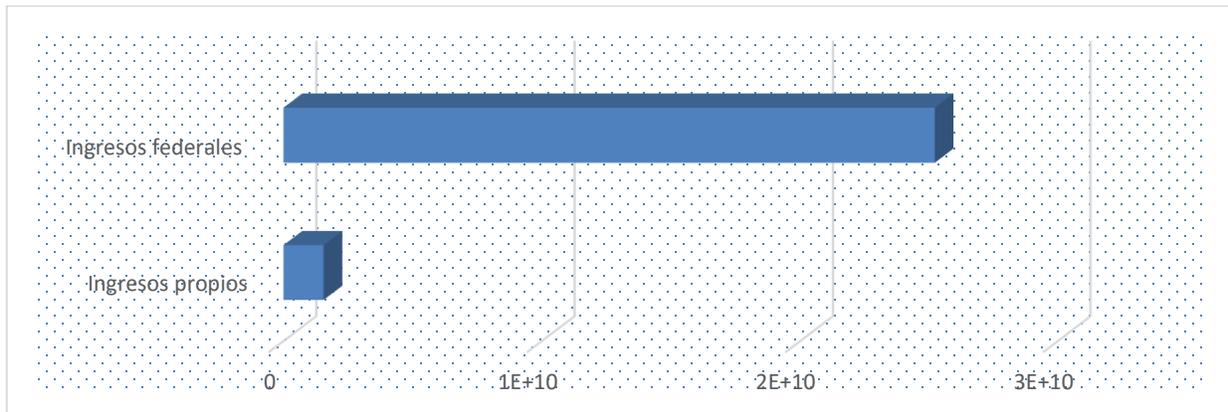
Los ingresos propios que se recaudaron en dicho ejercicio fiscal representan el 6% del total de los recursos económicos de que dispuso el estado de Durango para hacer frente a sus compromisos sociales, esto quiere decir que dependió económicamente de la Federación en un 94%; las cantidades anteriores muestran el grado de dependencia económica de la entidad federativa respecto de la Federación.

Del 94% transferido por la Federación, el 43% corresponde al rubro de aportaciones (recursos etiquetados), o sea, los Gobiernos locales no pueden hacer uso indiscriminado de ellos, sólo 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 transferidos, el otro 21% corresponde a los ingresos extraordinarios.

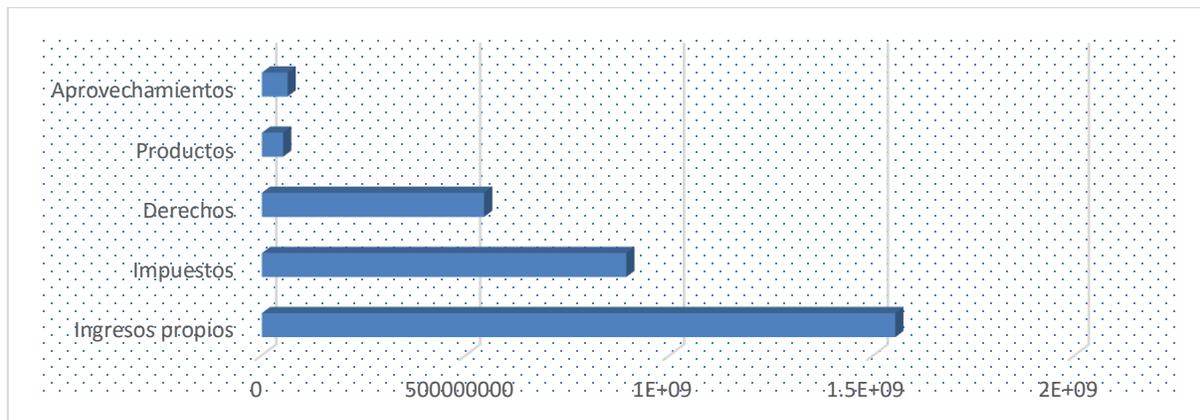
En lo referente a los ingresos propios los impuestos es el rubro más importante por la cuantía, y representa el 58% del total; le siguen en orden descendente los derechos con un 35%, los productos con el 3.5%, y finalmente los aprovechamientos que representan el 4%. Sin duda hace falta una revisión del 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:

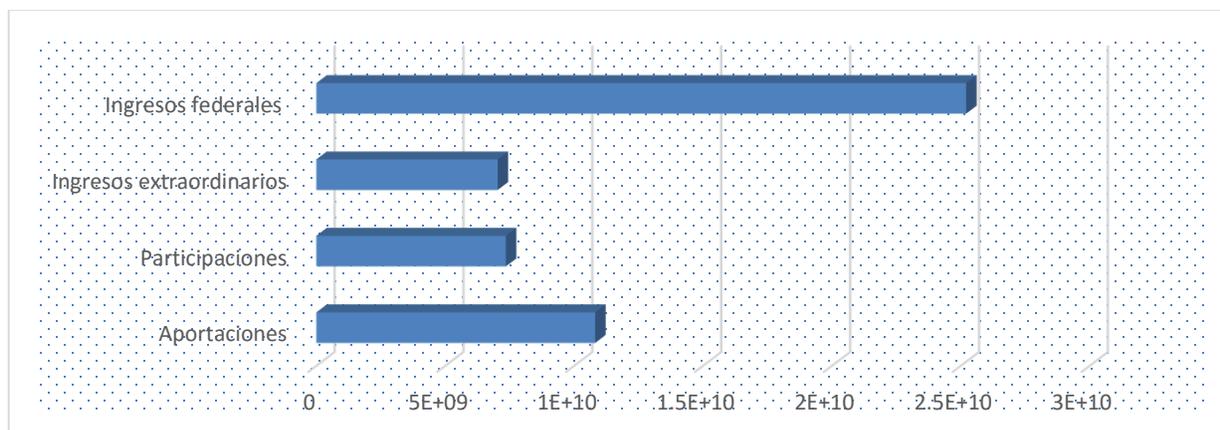
**Gráfica número 3**  
**Comparación de los ingresos propios y los ingresos federales**



**Gráfica número 4**  
**Comparación de los ingresos "propios" que recauda el estado de Durango**



**Gráfica número 5**  
**Comparación de los ingresos federales que recibe el estado de Durango**



### 7.3.3. 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>303</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>304</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

<sup>303</sup> Del latín “*contributio*, -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.

<sup>304</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 421.

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>305</sup> sin embargo las reformas más importantes han sido las de 1983 y 1999; 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; en el año 2011 se presentaron ocho propuestas: la primera a cargo del Gobernador, del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Presidente de la Comisión Permanente del Congreso;<sup>306</sup> 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>307</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 a iniciativa de los poderes públicos locales, además del titular del Poder Ejecutivo; el documento también

---

<sup>305</sup> **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.

<sup>306</sup> El 15 de diciembre de 2011.

<sup>307</sup> Hernández Camargo, Emiliano, "2013, la quinta Constitución de Durango", El Sol de Durango, disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldedurango/notas/n3065871.htm>.

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 trece 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.
- 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>308</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.
- 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>309</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;

---

<sup>308</sup> *Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango*, Ed. Congreso del Estado de Durango, Durango, México, 2007, p. 1.

<sup>309</sup> *Idem*.

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>310</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>311</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. En todo caso:

- 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**

---

<sup>310</sup> *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango*, Ed. Congreso del Estado de Durango, Durango, México, 2013, p. 44.

<sup>311</sup> *Ibidem*, p. 45.

El artículo 57 del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Durango<sup>312</sup> define qué rubros integran la hacienda municipal a decir:

- 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 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.

---

<sup>312</sup> *Bando de Policía y Gobierno de Durango*, Gaceta Municipal, Tomo XXX, Durango, Dgo., 15 de noviembre de 2010, no. 238, Durango, México, 2010, p. 32.

Acorde a lo anterior, las contribuciones establecidas en el estado de Durango a nivel municipal abarcan los siguientes rubros:

#### **I. Impuestos:**

- ✓ Impuesto predial:
  - Urbano.
  - Rústico.
  - 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 firmes 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>313</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 (Un 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.), asimismo 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.)

---

<sup>313</sup> *Periódico Oficial del Gobierno de Estado de Durango*, No. 101 de fecha 19 de diciembre de 2013.

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>304'480,000.00</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>211'000,000.00</u>	
Predial:		
a) Impuesto del ejercicio.	190'000,000.00	
b) Impuesto de ejercicios anteriores.	21'000,000.00	
Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones:	<u>72'400,000.00</u>	
a) Sobre actividades comerciales y oficios ambulantes.	1'900,000.00	
b) Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.	70'500,000.00	
Accesorios:	<u>20'000,000.00</u>	
a) Recargos.	20'000,000.00	
Accesorios:	<u>20'000,000.00</u>	
b) Recargos	20'000,000.00	
<b>Contribuciones de mejoras:</b>		<b>10,000.00</b>
De las contribuciones de mejoras por obras públicas:	<u>10,000.00</u>	
c) 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>7'520,000.00</u>	
a) Sobre vehículos.	10,000.00	
b) Canalización de instalaciones subterráneas, de casetas telefónicas y postes de luz.	10,000.00	
c) Por establecimiento de instalación de mobiliario urbano y publicitario en la vía pública.	2'600,000.00	
d) Por estacionamiento de vehículos en la vía pública en aquellos lugares donde existen aparatos marcadores de tiempo.	4'000,000.00	
e) Derecho de uso de suelo de bienes propiedad del municipio.	900,000.00	
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.		
m) Expedición de otras licencias y patentes.		

n) Por apertura de negocios en horas extraordinarias.	2'000,000.00	
o) Por inspección y vigilancia.	5'950,000.00	
p) Por servicios catastrales.	10,000.00	
q) Por servicios de certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas.	10,000.00	
r) Por servicio de iluminación.	9'000,000.00	
s) Por servicios de municipales de salud.	700,000.00	
Otros derechos:	45'500,000.00	
a) Accesorios.	4'200,000.00	
b) Recargos.	<u>45,000.00</u>	
	10,000.00	
	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.		
c) Rendimientos financieros.	1'563,461.46	
d) Por créditos a favor del municipio.	913,461.46	
e) Por venta de bienes mostrencos y abandonados.	650,000.00	
f) Por venta de objetos recogidos por autoridades municipales.	10,000.00	
Productos de capital:	10,000.00	
a) Enajenación de bienes muebles e inmuebles municipales.	<u>10,000.00</u>	
Otros productos:	10,000.00	
	<u>00.00</u>	
<b>Aprovechamientos:</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.		
d) Multas federales no fiscales.	10,000.00	
e) No especificados.	10,000.00	
f) Regalías por biogás.	10,000.00	
	1,200,000.00	
<b>B. Participaciones y Aportaciones</b>		<b>1,105'595,996.00</b>
Participaciones:	<u>645'594,104.00</u>	
j) Fondo general de participaciones.	421'594,274.00	
k) Fondo de fiscalización.	22'011,451.00	
l) Fondo de fomento municipal.	160'098,756.00	
m) Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.	495,300.00	
n) Impuesto especial sobre productos y servicios.	8'594,968.00	
o) Impuesto especial sobre productos y servicios por venta de gasolina y diésel.	18'060,213.00	
p) Impuesto sobre automóviles nuevos.	2'372,463.00	
q) Fondo de compensación ISAN.	1'098,111.00	
r) Fondo estatal.	11'248,568.00	
s) Otros apoyos extraordinarios.	20,000.00	
Aportaciones:	<u>459'991,892.01</u>	
i) Fondo de aportaciones para el fomento de los municipios.	288'536,214.62	
j) Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal.	116'005,696.69	
k) Aportaciones para aguas del municipio de Durango.	55'449,980.70	
l) Aportaciones para INMUVI.	00.00	
Convenios e ingresos extraordinarios:	<u>10,000.00</u>	
c) Otras aportaciones extraordinarias.	10,000.00	
<b>Ingresos derivados de financiamientos</b>		<b>122'853,819.00</b>
Otros ingresos derivados de financiamientos:	<u>122'853,819.00</u>	
a) Endeudamiento interno.	50'000,000.00	

b) Ingresos por financiamiento.	72'853,819.00	
<b>Total</b>		
		<b>\$ 1,983'819,392.25</b>

Una vez analizados todos y cada uno de los rubros de la citada Ley, podemos comentar 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 referentes a esta problemática de “dependencia económica”, los municipios del país se encuentran en similares condiciones, esto es 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>314</sup> la mayor parte de su financiamiento proviene de los otros niveles de gobierno.

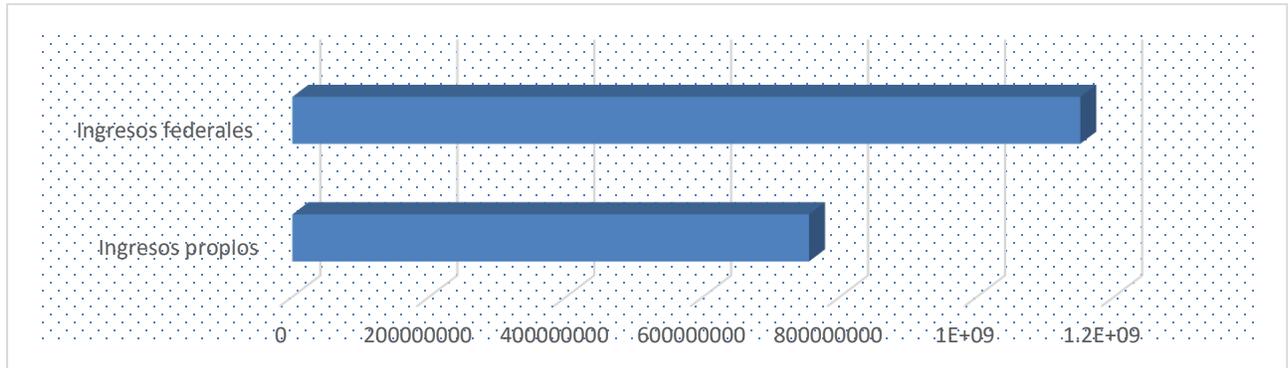
Del 62% restante el 42% corresponde al rubro de las aportaciones recursos económicos etiquetados, los cuales las autoridades municipales no podrán hacer uso indiscriminado de ellos ya que sólo se pueden aplicar a los rubros previamente establecidos por la autoridad federal; sin embargo los municipios, al igual que las entidades federativas, cuentan con un rubro denominado participaciones, el cual pueden utilizarse indiscriminadamente, es decir, pueden ser utilizarlos en lo que ellos decidan; este rubro representa el 20% 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 siguen 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

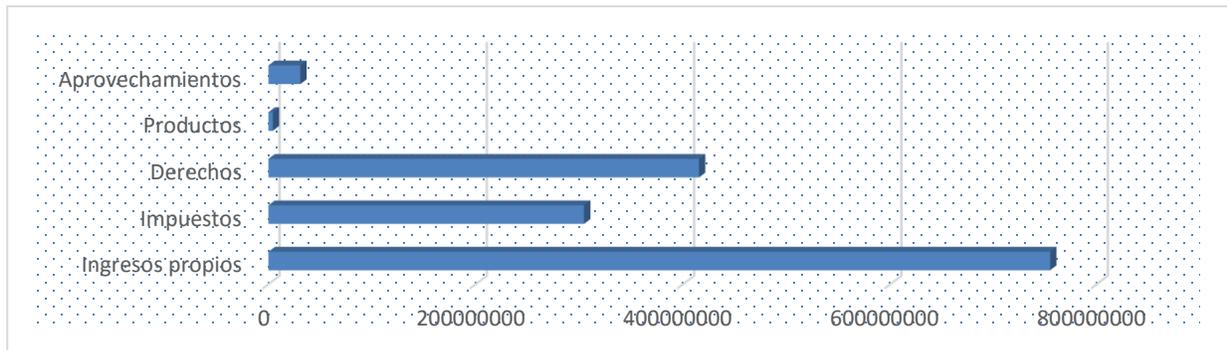
<sup>314</sup> Municipios metropolitanos, urbanos, rurales y semirurales.

independientes económicamente de la Federación y del estado del que forman parte. A continuación se presentan las gráficas que ilustran las cantidades antes vertidas.

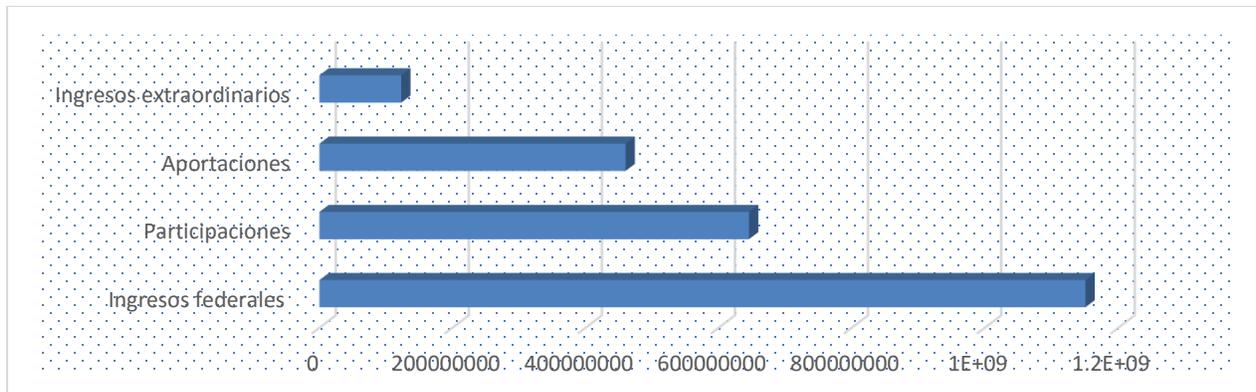
**Gráfica número 6**  
**Comparación de los ingresos propios y los ingresos federales**



**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 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 con la finalidad de coordinar las facultades tributarias entre los tres niveles de gobierno. Antes de su creación la situación que prevalecía en el país referente a las facultades tributarias entre 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>315</sup> desproporcionadas y sustentadas en gravámenes incongruentes que ampliaban la carga impositiva de los contribuyentes.

En este contexto es que se hizo necesario 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>316</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

---

<sup>315</sup> Término proveniente del latín “*exactiō, -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.

<sup>316</sup> Morones Hernández, Humberto, *El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, Ed. INDETEC, México, 1995, p. 38.

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 (LCF); finalmente, las características de la coordinación fiscal durante el período de 1973 a 1979 constituyen no sólo el antecedente más inmediato sino también la base del actual SNCF.<sup>317</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>318</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>319</sup>

Es precisamente en el terreno de las facultades coincidentes<sup>320</sup> en donde se plantea la necesidad de una coordinación fiscal, porque de llevarse a cabo el ejercicio

---

<sup>317</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>318</sup> 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.

<sup>319</sup> 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.

<sup>320</sup> 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 18 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 las leyes penales y que tengan entre doce

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>321</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>322</sup>

Por su parte Serna de la Garza<sup>323</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

---

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 3, que dice: El Estado (Federación, Estados y Municipios) impartirá educación preescolar, primaria y secundaria tenderá [...], pero en la fracción 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 entre la Federación los Estados y los Municipios [...]”, tesis que se reitera en el artículo 73, 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.

<sup>321</sup> *Idem*.

<sup>322</sup> Hernández Valls, Sergio, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>323</sup> 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.

de gobierno podrían 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, propuestas de las Convenciones fiscales, 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>324</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>325</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>326</sup>

## **8.1. Análisis de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947**

---

<sup>324</sup> Hernández Vals, Sergio, *op. cit.*, p. 19

<sup>325</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>326</sup> Para mayor precisión sobre los diversos fondos véase el Capítulo V Ley de Coordinación Fiscal.

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 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 convoca a los gobernadores de los estados a la primera Convención Nacional Fiscal (CNF) a celebrarse del 10 al 20 de agosto del año en curso. 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>327</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 gravámenes, 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>328</sup>

Serna de la Garza<sup>329</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 competencia 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.

---

<sup>327</sup> Fundación Colosio, "Foro: Hacia una Convención Nacional Hacendaria", documento de apoyo, disponible en: <http://www.fundacioncolosio.org/>.

<sup>328</sup> *Idem*.

<sup>329</sup> Serna de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 11.

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>330</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 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>331</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>332</sup>

---

<sup>330</sup> 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, "Diccionario jurídico mexicano", Tomo A-CH, Cuarta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM Ed. Porrúa México, DF. 1991., p. 205.

<sup>331</sup> Cámara del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, XXXI Legislatura, año 2, 1 de septiembre de 1925, México, D. F.

<sup>332</sup> INDETEC, *Diagnóstico sobre el sistema hacendario mexicano*, disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/informacion/articulos/DiagSistHac.pdf>.

La discusión en la Comisión encargada de formular un plan de arbitrios, 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 sustituir 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 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>333</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.

Pertenecerán 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>334</sup>

De manera general, en la Comisión de Arbitrios se aprobaron los siguientes acuerdos:

**Impuesto a la propiedad territorial:**

- a) Se estableció como urgente necesidad la unificación y organización técnica del impuesto territorial.

---

<sup>333</sup> Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de Debates* del 1º de septiembre de 1925, disponible en: <http://crónica.diputados.gob.mx/DDebates/35/1er/Ord/19320930.html>.

<sup>334</sup> *Idem*.

- 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 proscribirse.
- 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.
- 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>335</sup>

El conjunto de reformas constitucionales propuestas en esta Convención se relacionaron con los artículos 117, fracción III, 118 y 131 y adiciones al artículo 74 que

---

<sup>335</sup> Indetec, *Sistema*, op. cit., pp. 13-15.

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.

En diciembre de 1926 el presidente Plutarco Elías 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 vió 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>336</sup>

Las reformas para perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal continuaron hasta antes del inicio de la Segunda 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 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.

---

<sup>336</sup> Cámara del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, XXXII Legislatura, año 3, 1 de septiembre de 1928, México, D. F.

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>337</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 Aduanal.<sup>338</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>339</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 promovido la unificación de los impuestos federales y locales que recaigan sobre dos materias igualmente importantes, producción de gasolina y generación de energía eléctrica, obteniendo desde luego la conformidad de los

---

<sup>337</sup> Cámara del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, XXXIII Legislatura, año 1, 1 de septiembre de 1930, México, D. F.

<sup>338</sup> Cámara del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, XXXIV Legislatura, año 3, 1 de septiembre de 1932. México, D.F., disponible en: <http://crónica.diputados.gob.mx/DDebates/35/1er/Ord/19320930.html>.

<sup>339</sup> *Idem*.

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>340</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 Segunda 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, 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 Primera 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.

---

<sup>340</sup> Cámara del Congreso de los Estados Unidos Mexivanos, *Diario de los Debates*, XXXV Legislatura, año 2, 1 de septiembre de 1935. México, D. F., disponible en: <http://crónica.diputados.gob.mx/DDebat- es/35/1er/Ord/19320930.html>.

- 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:

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>341</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>342</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:

---

<sup>341</sup> *Idem.*

<sup>342</sup> *Idem.*

### **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 solo gravamen.
- c) Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país.

### **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, o sea, 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 del Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.<sup>343</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.

### **8.1.3. Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)**

Finalmente, el 4 de octubre de 1947 el presidente Miguel Alemán convocó a la Tercera 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.

---

<sup>343</sup> Indetec, Sistema, *op. cit.*, pp. 13-15.

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 las bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas accesibles 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>344</sup>

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.

---

<sup>344</sup> Fundación Colosio, *op. cit.*, p. 10.

- 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, esto es, 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 extrafiscales.

**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 extrafiscales 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 solo 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 extrafiscales 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.
- e) La recaudación del impuesto predial correspondía a los estados quienes otorgarían a los municipios una participación.
- f) 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.

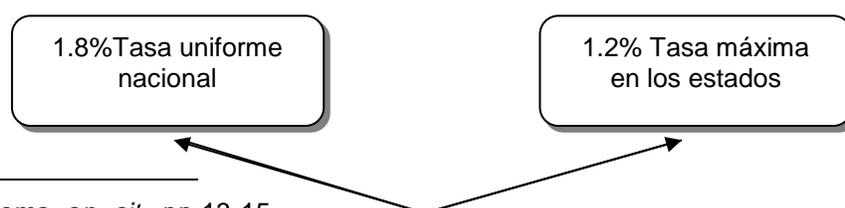
Los organismos y procedimientos para llevar a la práctica la reforma fiscal, mediante la ejecución de las resoluciones de la Asamblea fueron las siguientes:

- 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 déficits 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 Distrito Federal 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>345</sup>

Como resultado de ésta convención se promulgó en 1948, la Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles, que sustituyo los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. Con este nuevo impuesto, los estados se harían acreedores a una tasa adicional del 1.2%, además de recibir 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales.

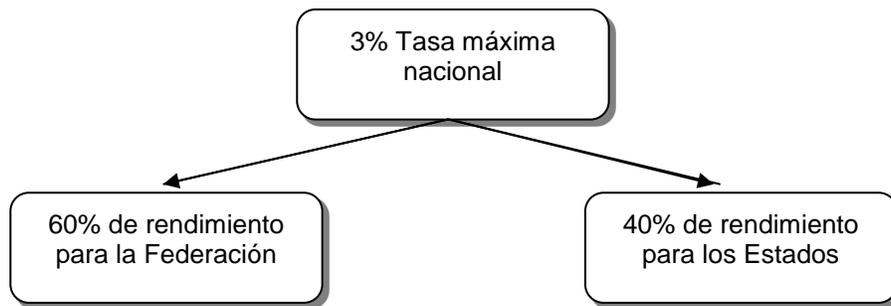
La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles,<sup>346</sup> operaba de la siguiente manera:

**Gráfica número 9**  
**Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles**



<sup>345</sup> Indetec, *Sistema*, op. cit., pp.13-15.

<sup>346</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1947.



A su vez, este Impuesto gravó los ingresos brutos obtenidos por:

- ✓ Enajenación de bienes.
- ✓ Arrendamiento de bienes.
- ✓ Prestaciones de servicios.
- ✓ Comisiones y Mediaciones mercantiles.
- ✓ Venta con reserva de dominio.

Con esta Ley se da inicio propiamente la 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 estaba a cargo de los estados, quienes recibían el 4% sobre la recaudación de dicho impuesto por gastos de administración, así como el 40% de los recargos y multas aplicadas en el procedimiento administrativo de ejecución.

En 1948 también se promulgó la Ley que regula la transferencia de las participaciones de los 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 de la entrega oportuna de las participaciones.<sup>347</sup>

En 1953 se creó la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados que establecía la suspensión de los procedimientos alcabalatorios en el país: “A finales de 1953 finalmente se creó la Ley de Coordinación Fiscal, a través de la

---

<sup>347</sup> *Idem.*

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>348</sup>

Hasta el año de 1972 solo se habían coordinado 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>349</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 la 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>350</sup>

Por su parte el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal persiguió los siguientes objetivos: mejorar la equidad del sistema tributario para evitar la sobreposición de las cargas 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>351</sup>

Uno de los principales problemas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es que la Constitución no lo consideraba como tal, sino que había sido el resultado del

---

<sup>348</sup> *Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, disponible en: <http://www.conago.gob.mx/reuniones/documentos/1aConvencion/convocatoria.doc>.

<sup>349</sup> *Idem.*

<sup>350</sup> *Idem.*

<sup>351</sup> *Idem.*

fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Por ello esta ley expedida por el Congreso de la Unión no tiene imperio por sí misma, sino que requiere de la aceptación de los estados federados a través de la firma de los 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 consideraba los mecanismos y fórmulas para la distribución y entrega de participaciones a estados y municipios.<sup>352</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>353</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>354</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

---

<sup>352</sup> Indetec, *Sistema*, op. cit., p. 1.

<sup>353</sup> *Ley de Coordinación Fiscal*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf), p. 1.

<sup>354</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, Fernández y Cuevas, José Luis, *Derecho Fiscal*, Ed. IJJ/ UNAM, México, 1991, p. 121.

dicha coordinación en los sistemas fiscales de los tres órdenes de gobierno, se correría el riesgo 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 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>355</sup>

### **9.1. Primera Ley de Coordinación Fiscal (1953)**

Siendo presidente de la República el Lic. Adolfo Ruiz Cortines envió al Congreso de la Unión la iniciativa para la elaboración de la primera Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el día 28 de diciembre de 1953, la cual consideraba, 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.

---

<sup>355</sup> *Ibidem*, p. 122

El artículo 2 señala las principales actividades que realizaba esta Comisión,<sup>356</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 federal y estatal.
- ✓ 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.

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 esta Ley es que definió lo que debe entenderse por restricciones indebidas al comercio de estado a estado, es decir, toda clase de alcabalas<sup>357</sup> o procedimientos alcabalatorios, a través de los cuales, a los estados, se les impedía legislar o mantener en vigor tributos que se identificaran con ellos;<sup>358</sup> dichas limitaciones son las que actualmente contienen las fracciones IV al VII del artículo 117, y fracción IX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al período de 1973 a 1979 se le conoce como “el período 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 gravación de materias que se contrapusieran a las leyes federales; y por otro lado la coordinación de todos los estados en materia del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.

---

<sup>356</sup> 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; en Ortiz Ruiz, Miguel, p. 34.

<sup>357</sup> Alcabala. Tributo consistente en el pago al Fisco, por parte del vendedor de una cosa, de un tanto por ciento del importe del precio en que era vendida.

<sup>358</sup> Por ejemplo gravar 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.

Además la SHCP amplió el conjunto de facultades que en materia administrativa delegaba a los estados, otorgándoles a partir de 1973 el ejercicio de las facultades de fiscalización, práctica de auditorías, formulación de liquidaciones y la determinación de sanciones, referente a los impuestos sobre ingresos mercantiles.

En virtud de las 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 1974 se continúa con el proceso de coordinación en otros gravámenes así como en otras funciones de administración tributaria, de la siguiente manera:<sup>359</sup>

- ✓ Participaciones en el Impuesto sobre envasamiento de Bebidas Alcohólicas, marbete único.
- ✓ Participación en el Impuesto Global a las Empresas causantes menores y su administración.
- ✓ 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:

1. 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.
2. 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 gravaran esas fuentes, a cambio de lo cual recibirían una participación, previa declaratoria federal de que en 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.
3. Impuestos federales en los que el estado recibía participaciones como resultado de la celebración de convenios donde aceptaban restricciones a sus facultades impositivas.
4. 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 es el caso de la energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y derivados del petróleo, etcétera.

---

<sup>359</sup> Morones Hernández, Humberto, *op. cit.*, p. 49.

El sistema de participaciones federales vigente en este período, 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, en 1980, la cual trae consigo la eliminación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, 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>360</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 órdenes de gobier- no.<sup>361</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>362</sup>

---

<sup>360</sup> Ley que faculta al cobro de derechos por las prestaciones que reciban los particulares de parte de la Administración pública de que se trate, es decir, federal, estatal o municipal.

<sup>361</sup> Arellano Cadena, Rogelio, *Federalismo fiscal: retos y propuestas*, Ed. Fundación Mexicana Cambio XXI. Luis Donald Colosio, México, 1994, p. 126.

<sup>362</sup> Aguilar Villanueva, Luis Fernando, *Gobernanza y gestión pública*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 119.

La actual Ley de Coordinación Fiscal, al igual que la anterior, tiene por objetivo 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 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>363</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 órdenes de gobierno.

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 Participaciones y Fondo de Fomento Municipal. Estos recursos son entregados al estado correspondiente y éste, a la vez, los distribuye a los municipios. Cabe hacer la aclaración de que los municipios no reciben de manera directa los recursos, sino que son entregados a través del estado del que forman parte.

Una vez que los estados y municipios han aceptado adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Administración pública federal se compromete a transferir los recursos económicos provenientes de los impuestos federales, identificados 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

---

<sup>363</sup> *Ley de Coordinación Fiscal*, op. cit., p. 1.

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 con los municipios de su jurisdicción, en una cantidad mínima del 20% del total de los recursos 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 2-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 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, informaran mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos 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 destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
  - b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo 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 81% 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 destinará 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, esto es, la Federación lo envía directamente a los municipios; dicho fondo está íntegro 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 participarán 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. Los 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebida alcohólicas fermentadas 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, 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; este 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 embargadas o aseguradas por parte del orden 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 que ésta se realice de manera equitativa, esto es, 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 orden 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 recibieron los estados y municipios del país en el año 2014:

**Tabla número 4**  
**Fondo General de Participaciones y de Fomento Municipal**

<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%	5.192046%
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\\_estimaciones\\_2014\\_29h](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Participaciones/calculo_mensual/2014/calendario_estimaciones_2014_29h).

El Fondo General de Participaciones representa el 12.23% y el Fondo de Fomento Municipal el 1%, entre ambos suman la cantidad de 13.23% del total de los egresos de la Federación, o sea, los estados y municipios del país recibieron 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 fiscal 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 a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a través de diversos mecanismos llamados “ramos”; a continuación se enlistan aquéllos que tienen que ver con los órdenes 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 de los Ramos antes mencionados con la finalidad de que se tenga una idea clara de su funcionamiento:

### **10.1. Ramo 33**

Ramo 33 se creó en 1998 como parte de las reformas al sistema de transferencias. Incorporándose al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de donde se transfieren recursos para la atención de rubros que el Gobierno federal había trasladado con antelación a las entidades y municipios del país, 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.

A través de este Ramo se 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 estos los Fondos son transferidos a las autoridades locales por ley, y no por convenio, como sucedía hasta 1997; originalmente este 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 (FORTAMUNDF).
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
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

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 o Uso de Vehículos.

Este programa ha respondido a una política de ingresos que permite que las entidades federativas 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

Ramo 39 (Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas). Este programa se incorporó al Presupuesto de Egresos 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 la misma, adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas; para infraestructura hidroagrícola hasta en 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.
- V. Modernizar los sistemas de recaudación locales.

#### **10.4. Ramo 25**

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 a la Ciudad de México. 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 que es la capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión.

En el caso de la entidades federativas y los municipios son los Ramos 28 y 33 son quienes aportan los recursos económicos para este fin (Ramo 25); estos 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**

Ramo 19 (Aportaciones a Seguridad Social). Agrupa 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 Instituto Mexicano del Seguro Social, y las erogaciones que demandan las operaciones del Programa IMSS-Oportunidades que administra este Instituto, así como las pensiones en curso de pago, el gasto no pensionario y la cuota social del seguro de salud del Instituto de Seguridad Social y Servicios de los Trabajadores del Estado; 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 (Afores IMSS e ISSSTE); las pensiones a los jubilados de Ferrocarriles Nacionales de México (FNM) y las de los pensionados de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

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.

## **CAPÍTULO V**

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

#### **1. Introducción**

En este Capítulo hicimos uso de los métodos analítico<sup>364</sup> y estadístico,<sup>365</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

---

<sup>364</sup> 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>.

<sup>365</sup> 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>.

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 tipificación planteada en el Capítulo I, esto es, 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>366</sup> ( $Q_1, Q_3$ ); la primera (mediana), nos permite obtener el valor central de una serie de datos numéricos, o sea, divide el conjunto de elementos en dos partes iguales de tal manera 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 cuyos ingresos tributarios son inferiores al 25%.

---

<sup>366</sup> Los cuantiles son puntos tomados a intervalos regulares de la función de distribución de una variable aleatoria.

Se analizarón 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;<sup>367</sup> al Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado;<sup>368</sup> al titular de la Entidad de Auditoría Superior del Estado;<sup>369</sup> y a la Directora de la Dirección Municipal de Administración y Finanzas del municipio de la capital.<sup>370</sup> La información obtenida 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 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

---

<sup>367</sup> C. P. María Cristina Díaz Herrera.

<sup>368</sup> La Comisión está integrada por cinco diputados: Presidente, Secretario y tres Vocales; entrevistamos al presidente Lic. Carlos Matuk López de Nava.

<sup>369</sup> C. P. Luis Arturo Villarreal Morales.

<sup>370</sup> Maestra en Finanzas Diana Gabriela Gaitán Garza.

La estructura y funcionamiento del municipio en México se ha desarrollado de varias formas; cada período 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, aún así 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 los municipios en las decisiones que tengan efectos no sólo en su entorno sino a 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>371</sup> señala que el término municipio surge como concepto jurídico, 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,

---

<sup>371</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, Ed. Porrúa, México, 2009, p. 21.

las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. 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>372</sup>

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>373</sup>

Para José Gámez Torruco, 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>374</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,

---

<sup>372</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>373</sup> Otto Gonnwein, citado por Robles Martínez, *op. cit.*, p. 25.

<sup>374</sup> José Gámez Torruco, citado por Robles Martínez, *op. cit.*, p. 25.

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: “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>375</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>376</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>377</sup>

Las definiciones anteriores contemplan supuestos de lo que puede contener o comprender el término municipio, y en cada uno de ellos se 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 sustancia de organización del Estado en donde se desarrolla la sociedad y que explica el nacimiento y cómo es que se instituye la organización municipal.

---

<sup>375</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Ed. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1997, pp. 960-961.

<sup>376</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 2012, p. 124.

<sup>377</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 413.

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 orden 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 lo es que son las legislaturas quienes las autorizan, o sea, el municipio no posee facultades tributarias, sólo está autorizado para elaborar su reglamentación interna. En lo que respecta al Presupuesto de Egresos, éste es elaborado y aprobado por el Cabido; 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 señalar 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 en especial; también podemos señalar que dicho término se deriva del latín “*typus*”, el cual hace alusión a una clasificación, discriminación o diferenciación de diversos aspectos.

tos que forman parte de un todo,<sup>378</sup> y logia del griego “*λογία*” que significa tratado, estudio, ciencia.<sup>379</sup> Así, la tipología es el estudio de los tipos 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>380</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>381</sup> la medicina es la ciencia que estudia los tipos de la morfología del hombre en relación con sus funciones vegetativas y psíquicas;<sup>382</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>383</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

---

<sup>378</sup> Definicion.de, “*Tipos*”, disponible en: <http://definicion.de/tipos/#ixzz3A7fIW56H>.

<sup>379</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, “*Tipología*”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=tipologia>.

<sup>380</sup> *Diccionario del español usual en México*, Ed. Colegio de México, 2ª. edición, México, 2009, p. 1115.

<sup>381</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, “*Tipología*”. disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=tipologia>.

<sup>382</sup> *Idem*.

<sup>383</sup> *Idem*.

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 los tiempos de Cristo. El tributo de la antigüedad sólo tenía por objeto lograr protección.<sup>384</sup>

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>385</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>386</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>387</sup>

---

<sup>384</sup> *Diccionario de la Real Academia Española, “Tributo”,* disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=tributo>.

<sup>385</sup> Zamudio Urbano, Rigoberto, *Sistema Tributario en México*, Ed. Porrúa, México, 2009, p. 4.

<sup>386</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, p. 900.

<sup>387</sup> *Diccionario ilustrado Océano de la lengua española*, Ed. Océano, Barcelona, p. 962.

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>388</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>389</sup>

Por su parte Héctor Villegas señala que: “[...] se entiende por tributo toda prestación patrimonial obligatoria (habitualmente pecuniaria) establecida 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>390</sup>

José María Martín Descalzo establece que los tributos son definibles como “detracciones de parte de la riqueza de los particulares exigidas por el Estado (aspecto económico), mediante leyes dictadas en ejercicio de su poder tributario (aspecto jurídico), con la finalidad de promover el bienestar general” (aspecto político).<sup>391</sup>

## 2.4. Cuenta Pública

---

<sup>388</sup> *Diccionario de la Real Academia Española, “Tributo”, op. cit.*

<sup>389</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1989, p. 309.

<sup>390</sup> 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>.

<sup>391</sup> Descalzo, José María Martín, *Fundamentos de las Finanzas Públicas y del Derecho Tributario Argentino*, Ed. Buenos Aires, 1980, p. 348.

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 de suma, resta, multiplicación o división. Sirven para realizar el recuento de lo que se tiene o se debe, es un elemento básico en materia contable, el cual los clasifica en créditos y débitos con el fin de registrar los ingresos y egresos patrimoniales de una persona física o moral.

El *Diccionario de la Real Academia Española* define dicho concepto como la acción y efecto de contar; también hace referencia al cálculo u operación matemática.<sup>392</sup> Por su parte Carrasco Iriarte<sup>393</sup> lo define como el registro formal de un tipo particular de transacción, expresada en dinero u otra unidad de medida y que se inscriben en un libro llamado mayor; dicha definición está redactada en términos generales. El *Diccionario ilustrado Océano de la lengua española* coincide con lo expresado por el *Diccionario de la Real Academia 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 hace referencia 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>394</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 determinado, 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

---

<sup>392</sup> *Diccionario de la Real Academia Española*, “Cuenta”, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=cuenta>.

<sup>393</sup> Carrasco Iriarte, Hugo, *ob. cit.*, p. 314.

<sup>394</sup> *Ibidem*, p. 804.

una representación completa del patrimonio y del resultado (beneficios o pérdidas) de la empresa.

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, esto es, ahí registran los ingresos y egresos que realizan durante un período 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>395</sup>

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) hace referencia a la voz cuenta pública de la siguiente manera: “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>396</sup>

El artículo 1, párrafo segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) 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 para-

---

<sup>395</sup> Gobierno del Estado de Nuevo León, “*Cuenta Pública*”, Disponible en: [http://www.nl.gob.mx/?P=cuenta-publica\\_cds](http://www.nl.gob.mx/?P=cuenta-publica_cds).

<sup>396</sup> Auditoría Superior de la Federación, “*Preguntas frecuentes*”, disponible en: [http://www.asf.gob.mx/Section/84\\_Preguntas\\_Frecuentes](http://www.asf.gob.mx/Section/84_Preguntas_Frecuentes).

estatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales”.<sup>397</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, así como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto”.<sup>398</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 órdenes de gobierno llevar un registro contable, el cual deberán remitir al Congreso de 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 las demarcaciones territoriales, deberán remitirlo al Congreso local para el análisis de aplicación de los recursos, y en su caso para su aprobación.<sup>399</sup>

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>400</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>401</sup> Respecto a las cuentas contables, dicha legislación establece que éstas son:

---

<sup>397</sup> *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBib>.

<sup>398</sup> Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Durango, disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Leyes/38.PDF>.

<sup>399</sup> De acuerdo con la Reforma Política del Distrito Federal.

<sup>400</sup> 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.

<sup>401</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>.

“[...] 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>402</sup>

La comprensión de dicho término es importante, toda vez que es ahí donde los Gobiernos, una vez concluido el período 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 órdenes 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 ocupará cada uno de los municipios del estado de Durango en cada nivel.

A continuación se presenta una serie de tablas (1-39) que contienen el concentrado de los recursos económicos de que dispusieron los 39 municipios del estado de Durango durante los Ejercicios Fiscales 2011, 2012 y 2013, que incluye la totalidad de los recursos financieros que recibieron, y que incluye los ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras por obras públicas), así como las transferencias del Gobierno federal (participaciones, aportaciones, ingresos

---

<sup>402</sup> *Idem.*

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 I. 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 qué 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>	<b>7 695,692</b>	<b>9 276,085</b>	<b>8 933,569</b>	<b>8 635,115</b>	<b>10</b>
Impuestos	2 564,572	2 876,196	3 503,879	2 981,549	35
Derechos	4 532,905	5 823,999	4 630,031	4 995,65	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>	<b>82 058,770</b>	<b>65 613,974</b>	<b>79 999,881</b>	<b>75 890,875</b>	<b>90</b>
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
Transferencias, 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>403</sup>	2013 <sup>404</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
Transferencias, 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>		

**Tabla número 3  
Municipio de Coneto de Comonfort**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>599,693</b>	<b>790,351</b>	<b>479,080</b>	<b>623,041</b>	<b>4</b>
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>	<b>15 545,158</b>	<b>14 455,952</b>	<b>16 658,791</b>	<b>15 553,300</b>	<b>96</b>
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

<sup>403</sup> No se aprobó la Cuenta Pública

<sup>404</sup> No se aprobó la Cuenta Pública

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
Transferencias, 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>	<b>5'596,982</b>	<b>5'871,884</b>	<b>6'195,293</b>	<b>5'888,053</b>	<b>8</b>
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>	<b>73'479,922</b>	<b>66'351,043</b>	<b>71'826,631</b>	<b>70'552,532</b>	<b>92</b>
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
<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
Transferencias, 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>	<b>555'972,190</b>	<b>749'393,746</b>	<b>599'539,739</b>	<b>634'968,558</b>	<b>32</b>
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>	<b>1,320'068,036</b>	<b>1,433'670,967</b>	<b>1,288'632,379</b>	<b>1,547'303,707</b>	<b>68</b>

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
Transferencias, 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>405</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
Transferencias, 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>		

**Tabla número 7**

<sup>405</sup> No se aprobó la Cuenta Pública

**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
Transferencias, 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>	<b>626,534</b>	<b>1'042,537</b>	<b>656,064</b>	<b>775,045</b>	<b>3</b>
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>	<b>26'112,408</b>	<b>27'167,647</b>	<b>29'131,629</b>	<b>27'470,561</b>	<b>97</b>
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
Transferencias, 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>406</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>9'368,093</b>	<b>9'355,315</b>	<b>10'660,496</b>	<b>9'794,634</b>	<b>12</b>
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>	<b>72'748,442</b>	<b>72'425,952</b>	<b>78'357,989</b>	<b>74'510,794</b>	<b>88</b>
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
Transferencias, 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>		

**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

<sup>406</sup> No se aprobó la Cuenta Pública

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
Transferencias, 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>407</sup>	2012 <sup>408</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>1'360,913</b>	<b>818,965</b>	<b>1'727,862</b>	<b>1'302,580</b>	<b>9</b>
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>	<b>13'677,851</b>	<b>12'692,322</b>	<b>13'537,450</b>	<b>13'302,541</b>	<b>91</b>
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>	<b>15'038,764</b>	<b>13'511,287</b>	<b>15'265,312</b>	<b>14'605,121</b>	<b>100</b>
<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
Transferencias, 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>	<b>14'911,493</b>	<b>12'194,820</b>	<b>16'873,814</b>	<b>14'660,042</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>127,271</b>	<b>1'316,467</b>	<b>-1'608,502</b>		

**Tabla número 12**

<sup>407</sup> No se aprobó la Cuenta Pública.

<sup>408</sup> No se aprobó la Cuenta Pública.

**Municipio de Indé**

	2011	2012 <sup>409</sup>	2013 <sup>410</sup>	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>993,644</b>	<b>1 073,380</b>	<b>1 046,398</b>	<b>1 037,807</b>	<b>6</b>
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>	<b>14 753,575</b>	<b>13 834,449</b>	<b>18 909,686</b>	<b>15 832,570</b>	<b>94</b>
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>	<b>15 747,219</b>	<b>14 907,829</b>	<b>19 956,084</b>	<b>16 870,377</b>	<b>100</b>
<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
Transferencias, 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>	<b>15 941,170</b>	<b>15 742,356</b>	<b>19 736,981</b>	<b>17 140,169</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-193,951</b>	<b>-834,527</b>	<b>219,103</b>		

**Tabla número 13  
Municipio de Lerdo**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>52 619,927</b>	<b>53 928,132</b>	<b>185 362,253</b>	<b>97 303,437</b>	<b>25</b>
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>	<b>271 610,363</b>	<b>296 488,680</b>	<b>289 859,168</b>	<b>285 986,070</b>	<b>75</b>
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

<sup>409</sup> No se aprobó la Cuenta Pública.

<sup>410</sup> No se aprobó la Cuenta Pública.

Transferencias, 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>411</sup>	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>2'356,806</b>	<b>2'128,302</b>	<b>3'587,652</b>	<b>2'690,920</b>	<b>5</b>
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>	<b>51'661,516</b>	<b>48'250,268</b>	<b>52'566,160</b>	<b>50'825,981</b>	<b>95</b>
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
Transferencias, 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>		

**Tabla número 15**  
**Municipio de Mezquital**

	2011 <sup>412</sup>	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>1'415,802</b>	<b>1'299,498</b>	<b>1'379,164</b>	<b>1'364,821</b>	<b>1</b>
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

<sup>411</sup> No se aprobó la Cuenta Pública

<sup>412</sup> No se aprobó la Cuenta Pública.

Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0	0	0	0
<b>Ingresos federales:</b>	<b>78 737,347</b>	<b>113 443,730</b>	<b>126 552,296</b>	<b>106 244,457</b>	<b>99</b>
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	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
Transferencias, 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>		

**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
Transferencias, 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
Transferencias, 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>	<b>6'997,948</b>	<b>7'134,816</b>	<b>6'692,782</b>	<b>6'941,848</b>	<b>11</b>
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>	<b>62'010,510</b>	<b>51'829,177</b>	<b>55'979,546</b>	<b>56'606,411</b>	<b>89</b>
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
Transferencias, 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>413</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>2'696,477</b>	<b>2'809,255</b>	<b>3'041,616</b>	<b>2'849,116</b>	<b>10</b>
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>	<b>27'673,483</b>	<b>25'509,137</b>	<b>23'602,230</b>	<b>25'594,950</b>	<b>90</b>
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
Transferencias, 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>		

**Tabla número 20**  
**Municipio de Otáez**

	2011	2012 <sup>414</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>217,631</b>	<b>492,426</b>	<b>903,828</b>	<b>537,961</b>	<b>4</b>
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>	<b>24'756,268</b>	<b>19'080,544</b>	<b>20'193,919</b>	<b>21'343,577</b>	<b>96</b>
Participaciones y aportaciones	7'801,394	8'296,458	8'968,333	8'355,395	39

<sup>413</sup> No se aprobó la Cuenta Pública.

<sup>414</sup> No se aprobó la Cuenta Pública.

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
Transferencias, 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	7'130,530	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
Transferencias, 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
Transferencias, 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>	<b>4'951,558</b>	<b>5'586,670</b>	<b>5'378,867</b>	<b>5'305,698</b>	<b>9</b>
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>	<b>58'200,645</b>	<b>50'307,595</b>	<b>62'240,574</b>	<b>56'916,271</b>	<b>91</b>
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>	<b>63'152,203</b>	<b>55'894,265</b>	<b>67'619,441</b>	<b>62'221,969</b>	<b>100</b>
<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
Transferencias, 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>	<b>61'396,814</b>	<b>58'727,778</b>	<b>65'125,643</b>	<b>61'750,078</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>1'755,389</b>	<b>-2'833,513</b>	<b>2'499,798</b>		

**Tabla número 24**  
**Municipio de Pueblo Nuevo**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>5'638,320</b>	<b>5'337,441</b>	<b>8'275,851</b>	<b>6'417,204</b>	<b>5</b>
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>	<b>148'895,339</b>	<b>114'621,766</b>	<b>123'859,690</b>	<b>129'125,598</b>	<b>95</b>
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>	<b>154'533,659</b>	<b>119'959,207</b>	<b>132'135,541</b>	<b>135'542,802</b>	<b>100</b>
<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
Transferencias, 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>	<b>153'024,580</b>	<b>126'747,209</b>	<b>150'803,879</b>	<b>143'525,223</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>1'509,079</b>	<b>-6'788,002</b>	<b>-18'668,338</b>		

**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	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
Transferencias, 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>	<b>1'320,829</b>	<b>963,753</b>	<b>892,787</b>	<b>1'059,123</b>	<b>7</b>
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>	<b>17'955,193</b>	<b>12'311,321</b>	<b>13'894,395</b>	<b>14'720,303</b>	<b>93</b>
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
Transferencias, 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	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
Transferencias, 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>	<b>695,869</b>	<b>640,543</b>	<b>823,935</b>	<b>720,115</b>	<b>3</b>
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>	<b>22'420,853</b>	<b>19'263,325</b>	<b>21'431,419</b>	<b>21'038,532</b>	<b>97</b>
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
Transferencias, 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>415</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
Transferencias, 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>		

**Tabla número 30**  
**Municipio de San Luis del Cordero**

	2011	2012 <sup>416</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>596,931</b>	<b>545,267</b>	<b>733,526</b>	<b>625,241</b>	<b>6</b>
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>	<b>10'129,451</b>	<b>10'132,190</b>	<b>10'391,981</b>	<b>10'217,874</b>	<b>94</b>
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>	<b>10'726,382</b>	<b>10'677,457</b>	<b>11'125,507</b>	<b>10'843,115</b>	<b>100</b>
<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

<sup>415</sup> No se aprobó la Cuenta Pública.

<sup>416</sup> No se aprobó la Cuenta Pública

Transferencias, 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>	<b>11'555,206</b>	<b>11'035,728</b>	<b>10'555,081</b>	<b>11'048,672</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>-828,824</b>	<b>-358,271</b>	<b>570,426</b>		

**Tabla número 31**  
**Municipio de San Pedro del Gallo**

	2011	2012 <sup>417</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>619,297</b>	<b>490,310</b>	<b>672,146</b>	<b>593,917</b>	<b>6</b>
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>	<b>9'664,056</b>	<b>9'432,755</b>	<b>9'778,147</b>	<b>9'624,986</b>	<b>94</b>
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
Transferencias, 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>		

**Tabla número 32**  
**Municipio de Santa Clara**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>982,649</b>	<b>1'144,979</b>	<b>520,875</b>	<b>882,834</b>	<b>4</b>
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

<sup>417</sup> No se aprobó la Cuenta Pública

<b>Ingresos federales:</b>	<b>19'397,886</b>	<b>19'519,960</b>	<b>21'184,272</b>	<b>20'034,039</b>	<b>96</b>
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
Transferencias, 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 Papasquiari**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Promedio</b>	<b>%</b>
<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
Transferencias, 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 Súchil**

	2011	2012	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>1'448,507</b>	<b>1'551,485</b>	<b>1'239,240</b>	<b>1'413,077</b>	<b>6</b>
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>	<b>24'931,740</b>	<b>17'478,553</b>	<b>18'974,788</b>	<b>20'461,694</b>	<b>94</b>
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>	<b>26'380,247</b>	<b>19'030,038</b>	<b>20'214,028</b>	<b>21'874,771</b>	<b>100</b>
<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
Transferencias, 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>	<b>26'193,260</b>	<b>20'732,612</b>	<b>19'902,491</b>	<b>22'276,121</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>186,987</b>	<b>-1'702,574</b>	<b>311,537</b>		

**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
Transferencias, 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>126ç 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
Transferencias, 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 Tlahualilo**

	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
Transferencias, 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 Topía**

	2011	2012 <sup>418</sup>	2013	Promedio	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>1'892,991</b>	<b>1'161,387</b>	<b>1'302,886</b>	<b>1'452,421</b>	<b>6</b>
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>	<b>31'813,339</b>	<b>20'817,744</b>	<b>22'074,380</b>	<b>24'901,821</b>	<b>94</b>
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>	<b>33'706,330</b>	<b>21'979,131</b>	<b>23'377,266</b>	<b>26'354,242</b>	<b>100</b>
<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
Transferencias, 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>	<b>30'689,075</b>	<b>23'534,349</b>	<b>23'455,431</b>	<b>25'892,651</b>	<b>100</b>
<b>Diferencia entre Ingresos y Egresos</b>	<b>3'017,255</b>	<b>1'555,218</b>	<b>-78,165</b>		

**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

<sup>418</sup> No se aprobó la cuenta pública.

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
Transferencias, 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 impuestos los que proporcionan mayor cuantía a los municipios, le siguen en orden descendente los derechos, 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: 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 cuantía representa tan solo el 1%, como es el caso del Mezquital; el 77% (30 de los 39) de los municipios del estado de Durango el nivel de captación oscila entre el 1 y 10%; el 13% (5 de 39) 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 Papasquiari, Coneto de Comonfort, que dentro de su jurisdicción territorial se localizan las minas más importantes del estado y que, sin embargo, su explotación no les representa beneficios económicos ya que los impuestos que genera la extracción de minerales corresponde a la Federación.

Así las cosas, mientras no haya una reforma integral del sistema de federación los municipios pobres seguirán siendo pobres y los ricos cada día se verán más beneficiados, sobre todo aquéllos que de alguna manera están bien representados en el Congre-

so de la Unión instancia de gobierno que autoriza el 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 cuarto lugar en producción de oro con una extracción de 7,519 toneladas; el Tercero en producción de plata con un total de 455,208 toneladas; el 3º de plomo con una producción de 11,991 toneladas, y el Quinto lugar en producción de fierro con un total de 542,013 toneladas. También se extrae cobre y zinc.<sup>419</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>419</sup> Vid., *Panorama minero del estado de Durango*, Ed. Secretaría de Economía, disponible en: <http://www.sgm.gob.mx/pdfs/DURANGO.pdf>.

**Tabla número 40**  
**Ingresos propios de los Municipios del estado de Durango**

<b>Municipio</b>	<b>Impuestos</b>	<b>Derechos</b>	<b>Productos</b>	<b>Aprovechamientos</b>	<b>Contribuciones de mejoras por obras públicas</b>	<b>Total</b>
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	191,084	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 Gpe.	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>Aprovechamientos</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 Gpe.	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%
Tepehuanes	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>Promedio</b>	<b>24%</b>	<b>61%</b>	<b>3%</b>	<b>12%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</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 Constitución 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 en 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 Papasquiaro 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 siguen el Mezquital y San Bernardo con un 3% y el tercer lugar lo ocupan los municipios de Mapimí y San Pedro del Gallo con un 6%, por su parte los municipios que mayores recursos económicos reciben son Santiago Papasquiaro 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 que disponen; le siguen 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%, Cuencamé y el Mezquital cuyo promedio es del 81%, por su parte Gómez Palacio obtiene un 64% y Lerdo un 59%; los aprovechamientos generan un 12% y los productos tan solo 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**

<b>Municipio</b>	<b>Participaciones y aportaciones</b>	<b>Ingresos extraordinarios</b>	<b>Participaciones y aportaciones</b>	<b>Ingresos extraordinarios</b>
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%
Tepehuanes	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>420</sup> esto es, 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 (ASF), órgano superior de fiscalización de la Federación, quien supervisa el correcto uso de los recursos públicos de la Federación;

<sup>420</sup> No se les puede dar otro uso que el establecido por la autoridad federal.

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 órdenes de gobierno y son utilizados comúnmente para la realización de obra pública; en los últimos años éstos han representado un porcentaje superior a las transferencias que habitualmente 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.

**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%

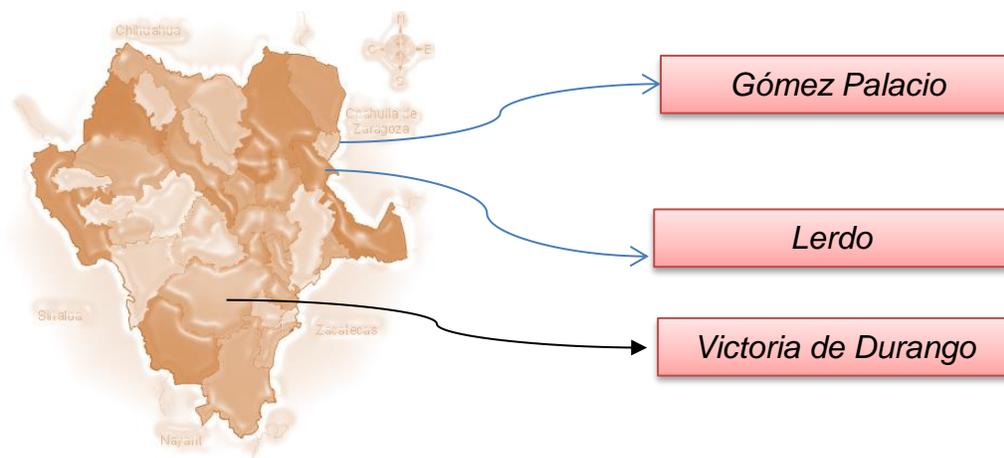
Ocampo	2'849,116	25'594,950	10%	90%
Otáez	537,961	21'343,577	4%	96%
Pánuco de Coronado	3'618,110	31'016,951	10%	90%
Peñón Blanco	3'336,932	29'530,285	10%	90%
Poanas	5'305,698	56'916,271	9%	91%
Pueblo Nuevo	6'417,170	129'125,598	5%	95%
Rodeo	2'518,204	29'805,920	8%	92%
San Bernardo	1'059,123	14'720,303	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 Río	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%
Tepehuanes	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 estos recursos, le siguen en orden descendente 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%,

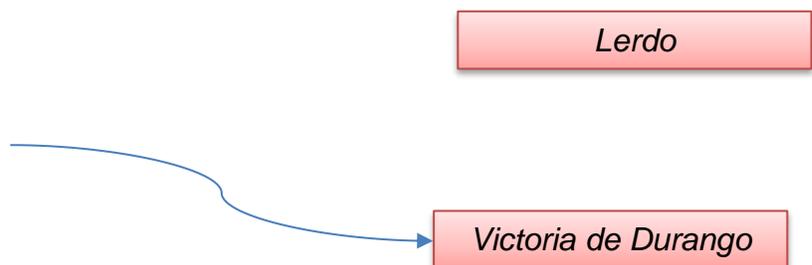
es decir, sus ingresos locales fueron de tan solo el 2%; el municipio de Gómez Palacio es quien registra el porcentaje más bajo con un 55%, le sigue Durango capital con un 68%, Lerdo y El Oro con un 75% y de ahí en adelante éste se incrementa a más del 90%.

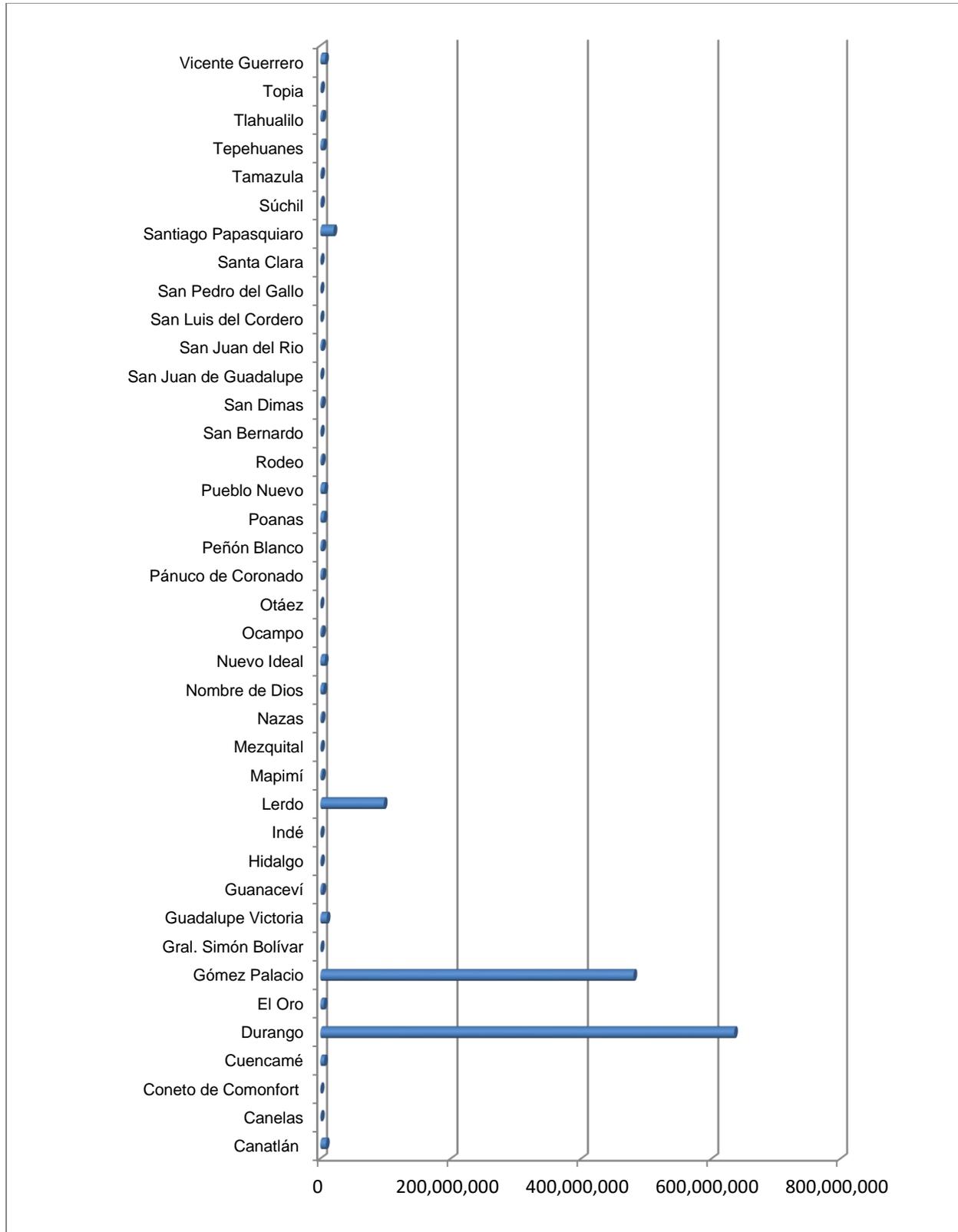
Los municipios que presentaron la mayor capacidad recaudatoria son Gómez Palacio, Lerdo, Durango capital y El Oro con un 45%, 32% y un 25%, respectivamente; el promedio de captación del resto de los municipios fue de un 7.48%, esto es, dependencia de la Federación es del 92.51%.

Gómez Palacio y Lerdo forman parte del área conurbada de La Laguna; la zona industrial más próspera de los estados de Durango y Coahuila.

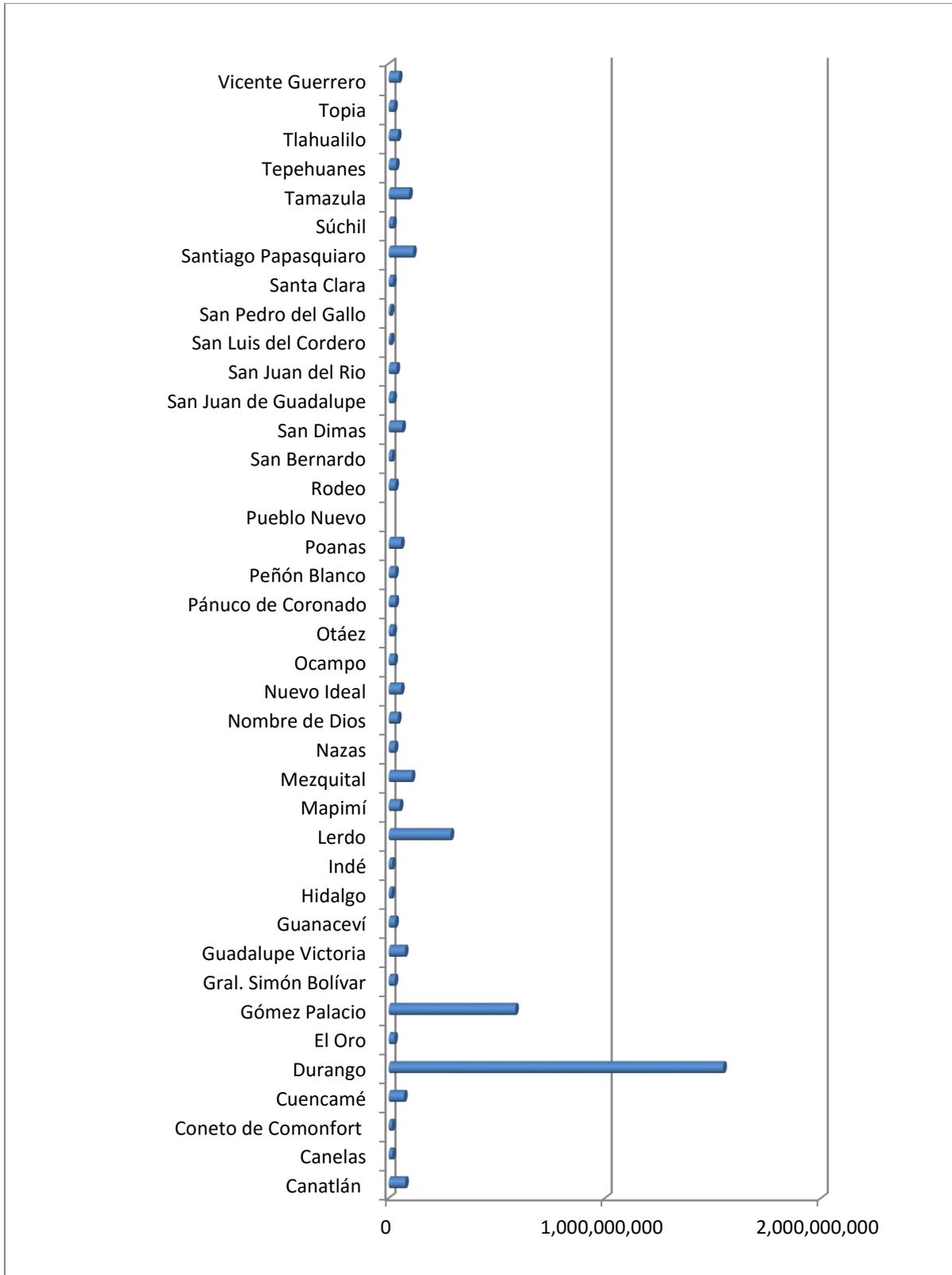


**Gráfica número # 1**  
**Promedio de los ingresos locales de los municipios del estado de Durango**





**Gráfica número # 2**  
**Promedio de los ingresos federales de los municipios del estado de Durango**



### **3.2. Cuentas Públicas de los municipios más ricos de México<sup>421</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, esto es, 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>422</sup> (Estados Unidos, Canadá, Alemania y Suiza, entre otros), y otros que por su pobreza (calidad de vida) son comparados con los países tercermundistas,<sup>423</sup> como los que existen en Sudáfrica. Basta dar un recorrido por aquéllos 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

---

<sup>421</sup> El Universal.De 10.mx. “Los municipios más ricos y pobres de México”, disponible en: <http://de10.com.mx/6810.html>.

<sup>422</sup> 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.

<sup>423</sup> 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.

aspectos fundamentales como longevidad, educación y acceso a recursos económicos y materiales.

Tomando en consideración los parámetros anteriores, en nuestro país las demarcaciones y los municipios con mayor desarrollo se ubican en la Ciudad de México, 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 que la división territorial se debe en parte al aspecto cultural de las diversas etnias,<sup>424</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 Jicotlán,<sup>425</sup> éste 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>426</sup> las cuales cuentan con un desarrollo económico y urbano que bien pudieran comparar su Índice de Desarrollo Humano con países como Canadá, Estados Unidos, Alemania, España, Italia y Nueva Zelanda, entre otros:

1. **Benito Juárez.** Demarcación del estado Ciudad de México; 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>427</sup> de la cual 209,029 son mujeres<sup>428</sup> y 176,410 hombres,<sup>429</sup> y una

---

<sup>424</sup> 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 aquel municipio.

<sup>425</sup> Inegi, División municipal Oaxaca, disponible en: [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).

<sup>426</sup> El Universal.De10.mx *op. cit.*

<sup>427</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>.

<sup>428</sup> *Idem.*

<sup>429</sup> *Idem.*

- extensión territorial de 27 kilómetros cuadrados;<sup>430</sup> la página oficial la promociona como: “El mejor lugar para vivir”,<sup>431</sup> indudablemente que esto se debe a la calidad de vida que se genera ahí.
2. **San Pedro 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>432</sup> de la cual 573,894 son mujeres<sup>433</sup> y 561,656 hombres,<sup>434</sup> y una extensión territorial de 208 kilómetros cuadrados.<sup>435</sup>
  3. **Coyoacán.** Demarcación territorial ubicada en la Ciudad de México; conocida por su Centro Histórico, sus museos (entre los que se 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>436</sup> de la cual 327,925 son mujeres<sup>437</sup> y 292,491 hombres,<sup>438</sup> y una extensión territorial de 54.3 kilómetros cuadrados<sup>439</sup> distribuidos en 140 colonias.<sup>440</sup>
  4. **Miguel Hidalgo.** Demarcación de la Ciudad de México; posee algunas de las colonias y fraccionamientos más lujosos de la Ciudad de México: Lomas de Chapultepec, Bosques de las Lomas y Polanco; cuenta con una población<sup>441</sup> de 372,889 de la cual 200,222 son mujeres<sup>442</sup> y 172,667 hombres,<sup>443</sup> y una superficie de 47.68 kilómetros cuadrados.<sup>444</sup>
  5. **Cuauhtémoc.** Demarcación ubicada en la Ciudad de México; en esta 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>445</sup> 280,106 son mujeres<sup>446</sup> y 251,725 varones,<sup>447</sup> y una superficie territorial de 32.4 kilómetros cuadrados.<sup>448</sup>
  6. **San Nicolás de los Garza.** Municipio del estado de Nuevo León; tiene una población de 443,273 habitantes<sup>449</sup> de los cuales 573,894 son mujeres<sup>450</sup> y 561,656 hombres,<sup>451</sup> y su jurisdicción territorial es de 86.8 kilómetros cuadrados.<sup>452</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.

<sup>430</sup> *Enciclopedia de los municipios en México*, 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).

<sup>431</sup> Delegación Benito Juárez, disponible en: <http://www.delegacionbenitojuarez.gob.mx/>.

<sup>432</sup> *Instituto Nacional de Estadística e Informática*, op. cit.

<sup>433</sup> *Idem.*

<sup>434</sup> *Idem.*

<sup>435</sup> *Enciclopedia de los municipios en México*, Secretaría de Gobernación, op. cit.

<sup>436</sup> *Instituto Nacional de Estadística e Informática*, op. cit.

<sup>437</sup> *Idem.*

<sup>438</sup> *Idem.*

<sup>439</sup> *Enciclopedia de los municipios en México*, Secretaría de Gobernación, op. cit.

<sup>440</sup> *Idem.*

<sup>441</sup> *Instituto Nacional de Estadística e Informática*, op. cit.

<sup>442</sup> *Idem.*

<sup>443</sup> *Idem.*

<sup>444</sup> *Enciclopedia de los municipios en México*, Secretaría de Gobernación, op. cit.

<sup>445</sup> *Instituto Nacional de Estadística e Informática*, op. cit.

<sup>446</sup> *Idem.*

<sup>447</sup> *Idem.*

<sup>448</sup> *Enciclopedia de los municipios en México*, Secretaría de Gobernación, op. cit.

<sup>449</sup> *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, op. cit.

<sup>450</sup> *Idem.*

<sup>451</sup> *Idem.*

<sup>452</sup> *Secretaría de Gobernación*, op. cit.

7. **Cuernavaca.** Ubicada en el estado de Morelos; este municipio cuenta con una población de 365,168,<sup>453</sup> de la cual 192,267 son mujeres<sup>454</sup> y 172,901 varones,<sup>455</sup> y una extensión territorial de 151.20 kilómetros cuadrados;<sup>456</sup> en esta 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 México, Unilever, Nec México, Grupo Alucaps mexicana, Grupo Roche, Syntex de México, Beru de México, Baxter de México y Sintenovo entre otras.
8. **Santa María del Tule.** Municipio del estado de Oaxaca; tiene una población de 8,165<sup>457</sup> habitantes de los cuales 4,411 son mujeres<sup>458</sup> y 3,754 hombres,<sup>459</sup> y una extensión territorial de 25.52 kilómetros cuadrados.<sup>460</sup> Sus principales actividades económicas son la agricultura, fruticultura y la actividad artesanal, entre los que destaca la fabricación de cerámica.
9. **Metepéc.** Ubicado en el estado de México; con una extensión territorial de 70.43 kilómetros cuadrados,<sup>461</sup> y una población de 214,162 habitantes<sup>462</sup> de los cuales 111,103 son mujeres<sup>463</sup> y 103,059 varones;<sup>464</sup> la principal actividad económica de este municipio es la industria, la otra actividad es el turismo y la exportación de artesanías.
10. **Tlalpan.** Demarcación ubicada en la Ciudad de México; esta 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>465</sup> de los cuales 338,428 son mujeres<sup>466</sup> y 312,139 hombres,<sup>467</sup> el 83% de la población se concentra asentada en cuatro zonas territoriales de tipo urbano, con un área territorial de 312<sup>468</sup> kilómetros cuadrados.<sup>469</sup>

**Tabla número 44**  
**Municipio de San Pedro Garza García del estado de Nuevo León<sup>470</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

<sup>453</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *op. cit.*

<sup>454</sup> *Idem.*

<sup>455</sup> *Idem.*

<sup>456</sup> Municipios de México, *op. cit.*

<sup>457</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *op. cit.*

<sup>458</sup> *Idem.*

<sup>459</sup> *Idem.*

<sup>460</sup> Municipios de México, *op. cit.*

<sup>461</sup> Municipios de México, *op. cit.*

<sup>462</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *op. cit.*

<sup>463</sup> *Idem.*

<sup>464</sup> *Idem.*

<sup>465</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *op. cit.*

<sup>466</sup> *Idem.*

<sup>467</sup> *Idem.*

<sup>468</sup> Enciclopedia de los municipios en México, Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

<sup>469</sup> Enciclopedia de los municipios en México, Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

<sup>470</sup> Municipio de San Pedro Garza García, disponible en: <http://www.sanpedro.gob.mx/transparencia/a10-F15f.asp>

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>471</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>

**Tabla número 46**  
**Municipio de Cuernavaca del estado de Morelos<sup>472</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 de Santa María del Tule del estado de Oaxaca**

	2013 <sup>473</sup>	%
--	---------------------	---

<sup>471</sup> Gobierno Municipal de San Nicolás de los Garza, Nuevo León "Transparencia", disponible en: <http://www.sanicolas-gob.mx/>

<sup>472</sup> Municipio de Cuernavaca, Cuanta Pública Anual 2013, disponible en: <http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Ayuntamientos/Cuernavaca/ocaCuentasPublicas/2.%20Balance%20General%20al%2013%20deDiciembre-%202013.pdf>.

<sup>473</sup> Gobierno del Estado de Oaxaca, Ley de Ingresos 2014, disponible en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2014/05/SEC19-03RA-2014-05-10.pdf>

<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>

**Tabla número 48**  
**Municipio de Metepec del estado de México**

	<b>2013<sup>474</sup></b>	<b>%</b>
<b>Ingresos propios:</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>Ingresos federales:</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>Total de Ingresos</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 fue posible localizar la información; las páginas webs no contienen dichos datos a pesar de que en el sitio web de cada Demarcación se observa un link que hace alusión a “transparencia”, espacio que debería contener la información referente a las diversas actividades que realizan y, sobre todo, lo referente a la situación financiera. En el caso de la Demarcación Benito Juárez la fracción X del artículo 14<sup>475</sup> señala que está obligada a publicar los últimos tres Ejercicios Fiscales, relativos al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes trimestrales sobre su

<sup>474</sup> Gobierno Municipal de Metepec, Estado de México, Ley de Ingresos 2013, disponible en: [http://metep-ec.gob.mx/financiera/4to\\_TRIM\\_2013/Punto\\_II\\_B.pdf](http://metep-ec.gob.mx/financiera/4to_TRIM_2013/Punto_II_B.pdf).

<sup>475</sup> 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.

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 del Distrito Federal hoy estado Ciudad de México comprende no sólo las actividades del Distrito Federal, sino 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 que hasta el día de hoy se maneja el Distrito Federal y las Demarcaciones.

En los municipios de Metepec del estado de México y de Santa María del Tule del estado de Oaxaca, al igual que en las Demarcaciones, las páginas webs no contienen 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 del año 2014.

Como puede apreciarse en los datos contenidos 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, del mismo estado los porcentajes son de un 38% para los ingresos locales y un 62% de dependencia de la Federación; por su parte Cuernavaca, municipio del estado de Morelos 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>476</sup>

Los municipios más pobres del país corresponden a 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 Demarcaciones 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 la situación económica de esas comunidades; a continuación se enlistan los ocho municipios más pobres del país:<sup>477</sup>

1. **Coicoyán de las Flores.** Municipio del estado de Oaxaca. Cuenta con una población es de 8,531 habitantes<sup>478</sup> de los cuales 4,514 son mujeres<sup>479</sup> y 3,990 varones,<sup>480</sup> y una extensión territorial de 105.89 kilómetros cuadrados;<sup>481</sup> el 90% de sus habitantes se dedican principalmente a la agricultura, cultivando básicamente maíz y frijol.
2. **Batopilas.** Municipio del estado de Chihuahua. Cuenta con una población de 14,362 habitantes<sup>482</sup> de los cuales 7,065 son mujeres<sup>483</sup> y 7,297 varones,<sup>484</sup> y una extensión territorial de 2,064.64

---

<sup>476</sup> Los Municipios más ricos y pobres de México, disponible en: <http://de10.com.mx/6810.html>.

<sup>477</sup> De acuerdo con "De10.com", disponible en: <http://de10.com.mx/6810.html>.

<sup>478</sup> Instituto Nacional de Estadística e informática, *op. cit.*

<sup>479</sup> *Idem.*

<sup>480</sup> *Idem.*

<sup>481</sup> Municipios.com.mx., Municipios de Oaxaca, México, disponible en: <http://www.municipios.com.mx/oaxaca/mexico-20.html>.

<sup>482</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *op. cit.*

<sup>483</sup> *Idem.*

<sup>484</sup> *Idem.*

kilómetros cuadrados;<sup>485</sup> dedicada a la ganadería en pequeñas cantidades, y al cultivo de maíz, frijol, papa, avena, ajonjolí, ajo, tomate y cebolla.

3. **Cochoapa el Grande.** Municipio del estado de Guerrero. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) éste municipio es considerado como el más pobre de México, ocupando el primer lugar en rezago social y en marginación en el país; su población<sup>486</sup> es de 18,778 de la cual 9,833 son mujeres<sup>487</sup> y 8,945 varones,<sup>488</sup> y una extensión territorial de 12,078 kilómetros cuadrados.<sup>489</sup>
4. **Metlatónoc.** Municipio ubicado 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, cuenta con 18,976 habitantes<sup>490</sup> de los cuales 9,962 son mujeres<sup>491</sup> y 9,014 varones,<sup>492</sup> y una superficie territorial de 1,367.3 kilómetros cuadrados<sup>493</sup> el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es muy similar al de países surafricanos.
5. **San Lorenzo Texmelucan.** Municipio del estado de Oaxaca. Cuenta con una población de 7,048 habitantes<sup>494</sup> de los cuales 3,835 son mujeres<sup>495</sup> y 3,213 varones,<sup>496</sup> y una extensión territorial de 303.65 kilómetros cuadrados<sup>497</sup> esta municipalidad se dedica en su totalidad al cultivo de granos básicos para el consumo humano: maíz, frijol, plátanos, calabaza, caña, piña y café.
6. **Santiago el Pinar.** Municipalidad ubicada en el estado de Chiapas. Jurisdicción territorial donde prevalece el desempleo y la falta de tierra para el cultivo; su población es de 3245 habitantes<sup>498</sup> de los cuales 1,638 son mujeres<sup>499</sup> y 1,607 hombres,<sup>500</sup> y una extensión territorial de 17.76 kilómetros cuadrados.<sup>501</sup>
7. **Tehuipango.** Municipio del estado de Veracruz. Cuenta con una población de 23,478 habitantes<sup>502</sup> de los cuales 12,181 son mujeres<sup>503</sup> y 11,298 varones,<sup>504</sup> y una extensión territorial de 175.76 kilómetros cuadrados;<sup>505</sup> se dedican a la agricultura, su producción se basa primordialmente en maíz, chícharo, haba, ciruela, manzana y durazno.
8. **Santos Reyes Yucuná.** Municipio del estado de Oaxaca. Cuenta con una población de 1,332 habitantes<sup>506</sup> de los cuales 674 son mujeres<sup>507</sup> y 658 varones,<sup>508</sup> y una extensión territorial de 16.59 kilómetros cuadrados;<sup>509</sup> la mayor parte de la población se dedica a la agricultura, especialmente a la siembra de maíz, frijol y calabaza.

---

<sup>485</sup> Municipios.com.mx. Municipios de Chihuahua, México, *op. cit.*

<sup>486</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *op. cit.*

<sup>487</sup> *Idem.*

<sup>488</sup> *Idem.*

<sup>489</sup> Municipios.com.mx., Municipios de Guerrero, México, *op. cit.*

<sup>490</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *op. cit.*

<sup>491</sup> *Idem.*

<sup>492</sup> *Idem.*

<sup>493</sup> Municipios.com.mx., Municipios de Guerrero, México, *op. cit.*

<sup>494</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *op. cit.*

<sup>495</sup> *Idem.*

<sup>496</sup> *Idem.*

<sup>497</sup> Municipios.com.mx., Municipios de Oaxaca, México, *op. cit.*

<sup>498</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *op. cit.*

<sup>499</sup> *Idem.*

<sup>500</sup> *Idem.*

<sup>501</sup> Municipios.com.mx., Municipios de Chiapas, México, *op. cit.*

<sup>502</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, *op. cit.*

<sup>503</sup> *Idem.*

<sup>504</sup> *Idem.*

<sup>505</sup> Municipios.com.mx., Municipios de Veracruz, México, *op. cit.*

<sup>506</sup> *Idem.*

<sup>507</sup> *Idem.*

<sup>508</sup> *Idem.*

<sup>509</sup> Municipios.com.mx., Municipios de Oaxaca, México, *op. cit.*

**Tabla número 49**  
**Municipio de Coicoyán de las Flores del estado de Oaxaca<sup>510</sup>**

	2013	%
<b>Ingresos propios:</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>Ingresos federales:</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>Total de Ingresos</b>	<b>29,557,770</b>	<b>100</b>

**Tabla número 50**  
**Municipio de Batopilas del estado de Chihuahua<sup>511</sup>**

	2013	%
<b>Ingresos propios:</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>Ingresos federales:</b>	<b>63,485,467</b>	<b>99</b>
Participaciones y aportaciones	63,485,467	
Ingresos extraordinarios	0	0
Ingresos financieros	0	0
<b>Total de Ingresos</b>	<b>64,137,467</b>	<b>100</b>

**Tabla número 51**  
**Municipio de Cochoapa el Grande en el estado de Guerrero<sup>512</sup>**

	2013	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>47,600</b>	<b>.05</b>
Impuestos	8,000	17
Derechos	23,600	49
Productos	16,000	34
Aprovechamientos	0	0

<sup>510</sup> Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, *Ley de Ingresos 2013*, disponible en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2013/04/SEC16-09NA-2013-04-20.pdf>

<sup>511</sup> H. Congreso del Estado de Chihuahua, "*Ley de Ingresos 2013*", disponible en: <http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivos-Leyes/966.pdf>

<sup>512</sup> Gobierno del Estado de Guerrero, "*Ley de Ingresos 2013*", disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/07/105-ALCANCE-XLII-42-COCHOAPA-EL-GRANDE.pdf>.

Contribuciones de mejoras por obras públicas	0	0
<b>Ingresos federales:</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>Total de Ingresos</b>	<b>33,788,248</b>	<b>100</b>

**Tabla número 52**  
**Municipio de Metlatónoc en el estado de Guerrero<sup>513</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>	<b>41,296,748</b>	<b>100</b>

**Tabla número 53**  
**Municipio de San Lorenzo Texmelucan en el estado de Oaxaca<sup>514</sup>**

	2013	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>45,302</b>	<b>.21</b>
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>	<b>21,460,082</b>	<b>99.78</b>
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**

<sup>513</sup> H. Congreso del Estado Libres y Soberano de Guerrero, "Ley de Ingresos 2013", disponible en: <http://congresogro.gob.mx>.

<sup>514</sup> Gobierno del Estado de Oaxaca, "Ley de Ingresos 2013", disponible en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2013/04/2013/SEC15-05TA-2013-04-13.pdf>.

**Municipio de Santiago el Pinar en el estado de Chiapas<sup>515</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>		<b>100</b>

**Tabla número 55  
Municipio de Tehuipango en el estado de Veracruz<sup>516</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 Yucuná en el estado de Oaxaca<sup>517</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>

<sup>515</sup> Información no localizada. La Ley sólo hace referencia a los rubros que pueden ser sujetos de tributación, sin mencionar cantidades al respecto.

<sup>516</sup> H. Congreso del Estado de Veracruz, "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).

<sup>517</sup> H. Congreso del Estado de Oaxaca, "Ley de Ingresos 2013", disponible en: <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2013/04/SEC1507MA--2013-04-13.pdf>.

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>

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, esto significa, que no contienen 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, 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, razón por el cual nos vimos en la necesidad de consultar la Ley de Ingresos 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, esto es, dependen económicamente de los recursos que les transfiere 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 sólo 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 aquéllas 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 la obra *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*<sup>518</sup> define dicho concepto en los siguientes términos: “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 estas localidades suman una población superior al millón (1, 000, 000) de personas, como es el caso de La Laguna que registra una cuantía de 1, 108,657;<sup>519</sup> la zona conurbada de Querétaro registra la cantidad de 1, 061,471<sup>520</sup>, además de contar con los servicios

---

<sup>518</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Delimitación de las zonas metropolitanas de 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)

<sup>519</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>

<sup>520</sup> *Idem.*

públicos necesarios para satisfacer las necesidades de sus habitantes, así como una infraestructura adecuada.

Martha de la Rosa<sup>521</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 aquéllas 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 pobladores. La decisión de tomar en consideración a este tipo de zonas es por la idea que se tiene que éstas por el solo hecho de estar conurbadas su nivel y calidad de vida son superior a aquéllas que se encuentran en lo individual. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e informática, en el país existen 59 zonas metropolitanas,<sup>522</sup> de las cuales seleccionamos cinco para la realización de este trabajo de investigación; la elección de los municipios se realizó de acuerdo con la disponibilidad de la información, esto significa que consideramos aquéllas que tenían publicadas sus Cuentas Públicas en su respectiva página web.

**Tabla número 57**  
**Municipios metropolitanos de La Laguna**

2013	Gómez Palacio	%	Lerdo	%	Torreón <sup>523</sup>	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>447,180,751</b>	<b>42</b>	<b>185,362,253</b>	<b>39</b>	<b>848,020,707</b>	<b>44</b>
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

<sup>521</sup> Citada por Ibarra Cortés, Mario Eduardo, en: *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.

<sup>522</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática, Delimitación de las zonas metropolitanas de México, disponible en: [http://www.inegi.gob.mx/est/conteni-dos/espanol/metodologias/otras/zonas\\_-met.pdf](http://www.inegi.gob.mx/est/conteni-dos/espanol/metodologias/otras/zonas_-met.pdf).

<sup>523</sup> Ayuntamiento de Torreón Coahuila, “Cuenta Pública 2013”, disponible en: <http://www.torreon.gob.mx/>

<b>Ingresos federales:</b>	<b>618,058,925</b>	<b>58</b>	<b>289,859,168</b>	<b>61</b>	<b>1,079,480,661</b>	<b>56</b>
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
<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>524</sup>	%	Apodaca <sup>525</sup>	%	Escobedo <sup>526</sup>	%
<b>Ingresos propios:</b>	<b>\$1,607'308,627</b>	<b>37</b>	<b>421,278,000</b>	<b>28</b>	<b>295,703,152</b>	<b>28</b>
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>	<b>\$2,752,101,672</b>	<b>63</b>	<b>1,091,643,000</b>	<b>72</b>	<b>769,286,490</b>	<b>72</b>
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>

**Tabla número 59**  
**Municipios metropolitanos de Guadalajara**

2013	Guadalajara <sup>527</sup>	%	Zapopan <sup>528</sup>	%	Tlaquepaque <sup>529</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>

<sup>524</sup> Ayuntamiento de Monterrey, "Cuenta Pública 2013", disponible en: [http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/tesoreria/cuenta\\_publica/2013.pdf](http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/tesoreria/cuenta_publica/2013.pdf).

<sup>525</sup> Ayuntamiento de Apodaca, "Informe de auditoría sobre los Estados de Ingresos y Egresos del período enero-diciembre 2013", disponible en: <http://www.apodaca.gob.mx/archivos-pdf/transparencia/inAuditori-Enero-Diciembre2013.pdf?dato=0.9137565694683611>.

<sup>526</sup> Municipio de General Escobedo, "Cuenta Pública 2013", disponible en: [http://escobedo.gob.mx/pages/transparencia/doc/Art1015/Art1015\\_Hacienda%20P%3%bablica\\_4%c2%b0%20TRIMESTRE%202013%20IGRESOS%20Y%20EGRESOS%20.pdf](http://escobedo.gob.mx/pages/transparencia/doc/Art1015/Art1015_Hacienda%20P%3%bablica_4%c2%b0%20TRIMESTRE%202013%20IGRESOS%20Y%20EGRESOS%20.pdf).

<sup>527</sup> Municipio de Guadalajara, "Estado de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013", disponible en: [http://transparencia.guadalajara.-gob.m-x-/sites/default/files/edo-result\\_dic\\_2013\\_0.pdf](http://transparencia.guadalajara.-gob.m-x-/sites/default/files/edo-result_dic_2013_0.pdf).

<sup>528</sup> Ayuntamiento de Zapopan, "Cuenta Pública 2013", disponible en: <http://zapopan.s3.amazonaws.com/wpcontent/uploads/2011/07/Cuenta-Pública-Febrero-2013.pdf>.

<sup>529</sup> Ayuntamiento de Tlaquepaque, "Cuenta Pública 2013", disponible en: [http://transparencia12.tlaquepaque.gob.mx/sites/transparencia12.tlaquepaque.gob.mx/files/Estado-de-de-Actividades\\_4.pdf](http://transparencia12.tlaquepaque.gob.mx/sites/transparencia12.tlaquepaque.gob.mx/files/Estado-de-de-Actividades_4.pdf).

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>530</sup>	%	Corregidora <sup>531</sup>	%	El Marqués <sup>532</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>100%</b>	<b>415,043,763</b>	<b>100%</b>

**Tabla número 61**  
**Municipios metropolitanos de Toluca**

2013	Toluca <sup>533</sup>	%	Almoloya <sup>534</sup>	%	Metepec <sup>535</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

<sup>530</sup> Municipio de Querétaro, "Cuenta Pública 2013", disponible en: <http://www.municipiodequeretaro.gob.mx/default.aspx>.

<sup>531</sup> Municipio de Corregidora, "Estado de actividades 2013", disponible en: [http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/transparencia/VII/diciembre\\_2013/Estado\\_de\\_Actividades\\_diciembre\\_2013.pdf](http://www.corregidora.gob.mx/Documentos/2012-2015/transparencia/VII/diciembre_2013/Estado_de_Actividades_diciembre_2013.pdf).

<sup>532</sup> Municipio El Marqués, "Cuenta Pública correspondiente al primer semestre 2013", disponible en: [http://www.elmarques.gob.mx/inf\\_consulta/contraloria/Cuenta\\_Publica\\_1er\\_Semestre\\_2013\\_El\\_Marques.pdf](http://www.elmarques.gob.mx/inf_consulta/contraloria/Cuenta_Publica_1er_Semestre_2013_El_Marques.pdf).

<sup>533</sup> H. Ayuntamiento de Toluca, "Ejercicio Fiscal 2013", disponible en: <http://www.toluca.gob.mx/ejercicio-fiscal2013>.

<sup>534</sup> Municipio de Almoloya de Juárez, "Cuenta Pública 2013", disponible en: <http://www.ipomex.org.mx/ipoportal/almoloyadejuarez/cuentaPublica/2013.web>.

<sup>535</sup> H. Ayuntamiento de Metepec, "Cuenta Pública 2013", disponible en: <http://www.metepec.gob.mx/?page=16>.

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 en 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 recibe la cantidad más baja de los tres municipios analizados; la jurisdicción menos eficiente es la de Toluca, sólo recaudan un 24.33% en promedio, 17.34 puntos más abajo que el resto de comunidades analizadas. Salta a la vista que Almoloya de Juárez siendo un municipio conurbado con la capital del estado de México tenga una recaudación de tan solo 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**

<b>La Laguna</b>	Gómez Palacio	58%	Lerdo	61%	Torreón	56%
------------------	---------------	-----	-------	-----	---------	-----

<b>Monterrey</b>	Monterrey	63%	Apodaca	72%	Escobedo	72%
<b>Guadalajara</b>	Guadalajara	66%	Zapopan	52%	Tlaquepaque	57%
<b>Querétaro</b>	Querétaro	56%	Corregidora	51%	El Marqués	48%
<b>Toluca</b>	Toluca	72%	Almoloya de Juárez	92%	Metepec	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 con el 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, esto es, 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>536</sup>

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1} n_i}{PIB_{i,t-2}}}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1} n_i}{PIB_{i,t-2}}}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

<sup>536</sup> Nota: incluimos la fórmula s<sup>c</sup> variables y desarrollo.

demos conocer con detalle sus

Donde:

C1i, t, C2i, t, y C3i, t 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 e informática 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 e Informática para la entidad i.

IEi, t es la información relativa a la ***recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad***<sup>537</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.

***DIEi, t 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 e informática 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 de obtener el promedio de ingresos que genera cada uno de sus habitantes.

**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
Canelas	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

<sup>537</sup> Para tal efecto se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

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<sup>538</sup></b>	

<sup>538</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

Es indudable que los municipios industrializados y con una infraestructura urbana adecuada generan un mayor porcentaje económico; como podemos observar, los municipios más importantes del estado de Durango son la 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 descendente Santiago Papasquiaro con 450.00, Tepehuanes con 427.00, hasta llegar a aquéllos cuya cantidad es inferior, como en el caso del Mezquital con una aportación de tan solo 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
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
Tepehuanes	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>539</sup></b>	

Contrario a los resultados de la tabla anterior (64), aquí se observa que los municipios más beneficiados con recursos federales son aquéllos 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, San Bernardo 4,287.81 y Otáez 4,098.22; por su parte en el municipio de Durango el promedio de ingresos por habitante fue de 2,657.37, Gómez Palacio de 1,783.39 y Lerdo de 2,027.65.

<sup>539</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*

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.

**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.**

<b>Municipios del estado de Durango</b>		<b>Municipios más prósperos</b>	
<b>Municipio</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Jurisdicción</b>	<b>Ingresos</b>
Canatlán	10%	Demarcación Benito Juárez	<i>No localizada</i>
Canelas	6%	Demarcación Coyoacán	<i>No localizada</i>
Coneto de Comonfort	4%	Demarcación Miguel Hidalgo	<i>No localizada</i>
Cuencamé	8%	Demarcación Cuauhtémoc	<i>No localizada</i>
Durango	32%	Demarcación Tlalpan	<i>No localizada</i>
El Oro	25%	San Pedro 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%	Metepc, estado de México	40%
Hidalgo	9%		
Lerdo	25%	<b>Municipios más atrasados</b>	
Mapimí	5%	Coicoyán de las Flores, Oaxaca	0.19%
Mezquital	1%	San Lorenzo Texmelucan, Oaxaca	0.25%
Nazas	8%	Batopilas, Chihuahua	1%
Nombre de Dios	10%	Cochoapa el Grande, Guerrero	0.05%
Nuevo Ideal	11%	Metlatónoc, Guerrero	<i>No localizada</i>
Ocampo	10%	Santiago el Pinar, Chiapas	<i>No localizada</i>
Otáez	5%	Tehuipango, Veracruz	10%
Pánuco de Coronado	11%	Santos Reyes Yucana, Oaxaca	.004%
Peñón Blanco	10%	<b>Municipios metropolitanos</b>	
Poanas	9%	Torreón ( estado de Coahuila )	44%
Pueblo Nuevo	5%	Gómez Palacio ( estado de Durango )	42%
Rodeo	8%	Lerdo ( estado de Durango )	39%
San Bernardo	7%	Monterrey ( estado de Nuevo León )	37%
San Dimas	4%	Apodaca ( estado de Nuevo León )	28%

San Juan de Guadalupe	3%		Escobedo (estado de Nuevo León)	28%
San Juan del Río	7%		Guadalajara (estado de Jalisco)	34%
San Luis del Cordero	6%		Zapopan (estado de Jalisco)	48%
San Pedro del Gallo	6%		Tlaquepaque (estado de Jalisco)	43%
Santa Clara	4%		Querétaro (estado de Querétaro)	44%
Santiago Papasquiaro	15%		Corregidora (estado de Querétaro)	49%
Súchil	7%		El Marqués (estado de Querétaro)	52%
Tamazula	2%		Toluca (estado de México)	28%
Tepehuanes	12%		Almoloya (estado de México)	8%
Tlahualilo	7%		Metepiec (estado de México)	37%
Topia	6%			
Vicente Guerrero	14%			

## 5. Clasificación municipal del estado de Durango en base a los ingresos propios

Para la elaboración de la tipología propuesta en el Capítulo I de este 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>540</sup> que forman parte de la investigación, datos que quedaron asentados en las Tablas números 5 al 13 del referido Capítulo.

Dadas las circunstancias de disposición de recursos económicos, técnicos, humanos, de tiempo, y sobre todo de 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.

<sup>540</sup> Municipios que forman parte de la muestra, y que serán analizadas sus Cuentas Públicas correspondientes al Ejercicio Fiscal 2013.

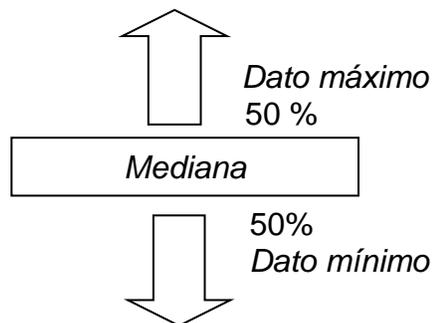
Algunos Congresos de las entidades federativas no publican las Cuentas Públicas como tal en su respectiva página web, y si lo hacen es de forma concentrada, esto significa que, la información no contiene todos los rubros que las integran; otros sólo señalan que han sido aprobadas o rechazadas sin más explicación; sin embargo para poder realizar la tipificación propuesta se requiere que dicha información esté completa, esto es, 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 tipificación 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 (Md)**

La mediana es una herramienta estadística, la cual permite obtener el valor central en una serie de datos numéricos. Esta medida separa el conjunto en dos partes iguales, esto es, por arriba de ella se encuentra el 50% de los casos en estudio y abajo el otro 50% restante.



La fórmula empleada fue la siguiente:

$$Md = Li + \frac{\sum f - fa}{f} i$$

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

$fa$  = Frecuencia acumulada

acumulada en donde está

$f$  = Frecuencia en donde se

$i$  = Intervalo.

$X$  = Ingresos propios.

frecuencias dividida entre dos.

anterior en posición a la frecuencia

comprendida  $\frac{\sum f}{2}$ .

localiza  $\frac{\sum f}{2}$ .

**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 hubieramos incluido tal cual quizá sólo habríamos obtenido dos niveles. El primero para los tres municipios antes mencionados y el segundo para los demás.

Fórmula: 
$$Md = Li + \frac{\frac{\sum f}{2} - fa}{f} i$$

Desarrollo: 
$$Md = Li + \frac{\frac{\sum f}{2} - fa}{f} i$$

$$Md = 2,000,001 + \frac{\frac{39}{2} - (15)}{10} (2,000,000) \quad Md = 2,000,001 + \frac{4.5}{10} (2,000,000) \quad Md = 2,000,001 + (.45)(2,000,000)$$

$$Md = 2,000,001 + 900,000 \quad Md = 2,900,001$$

Los ingresos 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 ( $Q$ )

A la otra herramienta estadística que empleamos se le conoce con el nombre de cuantil,<sup>541</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 ( $Q_3$ ) las fórmulas a utilizar son las siguientes:

---

<sup>541</sup> Hace referencia a un cuarto del total del indicador en estudio.

$$Q_1 = Li + \frac{\sum f - fa}{4} i$$

$$Q_3 = Li + \frac{3\sum f - fa}{4} i$$

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 cuantil I y el cuantil III, por tratarse de los mismos ingresos tributarios.

### a. Cuantil I

Fórmula:  $Q_1 = Li + \frac{\sum f - fa}{4} i$

$$Q_1 = 2,000,001 + \frac{39 - 15}{4} (2,000,000); \quad Q_1 = 2,000,001 + \frac{9.75 - 15}{10} (2,000,000);$$

$$Q_1 = 2,000,001 + \frac{-5.25}{10} (2,000,000); \quad Q_1 = 2,000,001 + (-.53)(2,000,000)$$

$$Q_1 = 2,000,001 + (-1,060,000); \quad Q_1 = 940,001$$

### b. Cuantil III

Fórmula:  $Q_3 = Li + \frac{3\sum f - fa}{4} i$

$$Q_3 = 2,000,001 + \frac{3(39) - 15}{4} (2,000,000); \quad Q_3 = 2,000,001 + \frac{117 - 15}{10} (2,000,000)$$

$$Q_3 = 2,000,001 + \frac{29.25 - 15}{10} (2,000,000); \quad Q_3 = 2,000,001 + \frac{14.25}{10} (2,000,000)$$

$$Q_3 = 2,000,001 + (1.43)(2,000,000); \quad Q_3 = 2,000,001 + 2,860,000 ;$$

$$Q_3 = 4,860,001$$

De acuerdo con los resultados obtenidos proponemos una clasificación consistente en cinco niveles.<sup>542</sup>

### 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
	Pánuco de Coronado \$ 3,618,110
	Tlahualilo \$ 3,375,044
	Peñón Blanco \$ 3,336,932
	Guanaceví \$ 3,184,017
Cuarto nivel	San Juan del Río \$ 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

<sup>542</sup> Los municipios fueron agrupados de acuerdo a la cantidad de los recursos económicos locales recaudados.

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. Tipos de municipios en base a los ingresos provenientes de la Federación y del estado del que forman parte

Con la finalidad de corroborar si el lugar 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 el procedimiento matemático anterior, solo que ahora teniendo como base los ingresos provenientes de la Federación y del Gobierno del estado de Durango; a continuación se desglosa el procedimiento:

**Tabla número 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
Más de 100,000,001	4	39
<b>Total</b>	<b>39</b>	

## 7.1. Mediana

Fórmula: 
$$Md = Li + \frac{\frac{\sum f}{2} - fa}{f}i$$

$$Md = Li + \frac{\frac{\sum f}{2} - fa}{f}i \quad Md = 30,000,001 + \frac{\frac{39}{2} - (19)}{5}(10,000,000)$$

$$Md = 30,000,001 + \frac{(19.5) - (19)}{5}(10,000,000) \quad Md = 30,000,001 + \frac{.5}{5}(10,000,000)$$

$$Md = 30,000,001 + (.10)(10,000,000) \quad Md = 30,000,001 + 1,000,000 \quad Md = 31,000,001$$

## 7.2. Cuantiles

### Cuantil I

Fórmula 
$$Q_1 = Li + \frac{\frac{\sum f}{4} - fa}{f}i$$

$$Q_1 = 30,000,001 + \frac{\frac{39}{4} - 19}{5}(10,000,000) \quad Q_1 = 30,000,001 + \frac{9.75 - 19}{5}(10,000,000)$$

$$Q_1 = 30,000,001 + \frac{-9.25}{5}(10,000,000) \quad Q_1 = 30,000,001 + (-1.85)(10,000,000) \quad Q_1 = 30,000,001 + (-18,500,000)$$

$$Q_1 = 11,500,001$$

### Cuantil III

Fórmula 
$$Q_3 = Li + \frac{\frac{3\sum f}{4} - fa}{f}i$$

$$Q_3 = 30,000,001 + \frac{3(39) - 19}{5} (10,000,000)$$

$$Q_3 = 30,000,001 + \frac{156 - 19}{5} (10,000,000)$$

$$Q_3 = 30,000,001 + \frac{39 - 19}{5} (10,000,000)$$

$$Q_3 = 30,000,001 + \frac{20}{5} (10,000,000)$$

$$Q_3 = 30,000,001 + (4)(10,000,000)$$

$$Q_3 = 30,000,001 + (40,000,000)$$

$$Q_3 = 70,000,001$$

## Tipificación de los municipios de acuerdo a los ingresos federales y estatales

<b>Clasificación</b>	<b>Municipio</b>
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
	Nombre de Dios \$ 42,400,245
	Tlahualilo \$ 41,986,714
	San Juan del Río \$ 35,651,246
	Tepehuanes \$ 33,300,984
	Pánuco de Coronado \$ 31,016,951
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
Cuarto nivel	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>543</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 pública municipal por concepto de ingresos propios?

<sup>543</sup> 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.

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 respuestas de los entrevistados se centraron en los siguientes términos:

En lo que respecta a la primera pregunta, 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.

En la segunda pregunta 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.

En la tercera pregunta la mayoría de ellos identifican claramente los rubros que integran la Hacienda pública municipal, es decir, saben que está compuesta por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones por mejoras de obras públicas.

En la cuarta pregunta 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, esto es, se ha invertido en tecnología que les ayude a actualizar el padrón catastral de su jurisdicción, desafortunadamente esto sólo 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.

En la última pregunta referente a si identifican alguna alternativa para mejorar la recaudación tributaria de los municipios, contestarán que la única opción que tienen es hacer más eficiente la Administración recaudatoria, esto es, 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 de 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 la entidad federativa 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 de 2014 contiene los convenios de colaboración entre el Gobierno del estado y los municipios de Durango, Gómez Palacio y Santa Clara; la gran interrogante es que si la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal tenía como finalidad eficientizar la recaudación del impuesto predial por qué 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 éste es del 20%, y en Gómez Palacio es del orden del 8% del total de los recursos anuales.<sup>544</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>545</sup>

Dentro del convenio no se estableció si los municipios participarán de los recursos económicos que reciba el estado por concepto de dicho excedente, sin embargo se dio a conocer a través de la televisión local<sup>546</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.

---

<sup>544</sup> De acuerdo con los ingresos contenidos en la Cuenta Pública 2013.

<sup>545</sup> *Idem*.

<sup>546</sup> *Noticiero Tiempo y Espacio* de Canal Diez, transmitido el día 3 de noviembre de 2014.

## **Conclusiones**

Primera. Un sistema es un conjunto de elementos relacionados que interactúan entre sí para lograr un objetivo determinado; también se puede definir como una agrupación de componentes dinámicamente vinculados, desarrollando una actividad para alcanzar un fin común, el cual es operado a través de insumos (datos/energía/materia) con la finalidad de generar productos (información /energía/ materia) en beneficio de la colectividad en general. 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 aquéllos que pudieran considerarse como insignificantes por su tamaño “célula” pero que, sin embargo, son indispensables para el adecuado funcionamiento del sistema en general.

Segunda. Para fines de estudio es necesario clasificar los sistemas, siendo los más comunes los naturales y los artificiales, los cerrados y los abiertos. Un sistema natural es un conjunto de elementos procedentes de la naturaleza interrelacionados entre sí con un fin específico; la característica principal de estos sistemas es que en su creación no interviene la mano del hombre. El hombre mismo como conjunto de órganos es un claro ejemplo de este tipo de sistemas; por el contrario, un sistema artificial es un mecanismo creado por el hombre con el objetivo específico de satisfacer ciertas necesidades de la colectividad por lo que podemos señalar que éstos son requerimientos de un sistema

social (la sociedad). También se le puede considerar como un conjunto de elementos que dan lugar a nuevas formas de relaciones humanas, basadas en fines comunes, con interacciones normativas bajo normas de usos o costumbres que se convierten en infraestructuras legitimadas, dando lugar a un gigantesco y mecánico contrato social entre los individuos. Por otra parte los sistemas abiertos son aquéllos conjuntos que permiten la entrada de insumos (energía, materia, información) procedentes del medio ambiente en el cual se desarrollan, procesándolos y produciendo nuevos productos que son vertidos nuevamente al entorno. Siendo ésta una de las principales características de los sistemas vivos. Que un sistema sea abierto significa que establece intercambios permanentes con el medio ambiente que lo rodea, el cual determina y favorece su equilibrio, la capacidad reproductiva o de continuidad, es decir, su viabilidad. En tanto que se considera que un sistema es cerrado cuando no existe interacción con el medio ambiente, esto es, ningún elemento entra y ninguno sale. Éstos alcanzan su estado máximo de equilibrio al igualarse con el entorno. En ocasiones el término sistema cerrado es también aplicado a los sistemas que se comportan de manera fija, rítmica o sin variaciones.

Tercera. Otro punto de vista no menos importante clasifica los sistemas en autorreferentes y autopoieticos. Se señala que un sistema es autorreferente cuando posee la capacidad de analizarse y referirse a sí mismo, esto significa, que se puede identificar fehacientemente si su desarrollo se está realizando de acuerdo a lo programado, para en caso de que no sea así se puedan realizar los ajustes necesarios que le permitan lograr su cometido; también podemos definirlo como un conjunto de elementos que mantienen determinadas relaciones entre sí y con independencia del medio ambiente donde se desarrolla, sin embargo, la relación entre sistema y entorno es fundamental para la realización del sistema; tal es el caso de los sistemas jurídicos. La autopoiesis, en cambio, está condicionada a la capacidad de reproducirse y mantenerse a sí misma, esto quiere decir que el sistema sea autosuficiente, que pueda crear su propia estructura y los elementos necesarios para su adecuado desarrollo y funcionamiento; un ejemplo de esta clase de sistemas son los seres vivos. Los sistemas autopoieticos son sistemas que

se producen continuamente y que, en cualquier momento, no sólo pueden cesar sino que efectivamente lo hacen.

Cuarta. En la actualidad se considera que el enfoque de sistemas más que una teoría es una forma del pensamiento del hombre en sociedad, que la complejidad del mundo natural y social y la relación entre sociedad y medio ambiente lo han obligado a cambiar la forma de analizar las cosas; esto se ha presentado con la finalidad de comprender la formación y desarrollo de los diversos fenómenos políticos y sociales que se presentan en la sociedad.

Quinta. El sistema de Gobierno federal implementado en nuestro país creó dos niveles de gobierno para la administración de la cosa pública: el federal y el estatal; la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 no precisó de manera específica el ámbito de gobierno municipal, sólo hizo referencia a él señalando algunas actividades que estarían a cargo de las autoridades de las jurisdicciones municipales. Las Siete Leyes Constitucionales de 1843 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1847, ambas de corte centralista al igual que la Constitución de 1824, le otorgaron mayor importancia al Gobierno central, quedando en éste la mayoría de las potestades tributarias con las cuales poseía el control total del país.

Sexta. La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, al igual que los anteriores ordenamientos jurídicos, no consideró un apartado específico sobre el orden de Gobierno municipal, sólo se le identifica de manera aislada haciendo referencia a algunos servidores públicos (alcaldes o carceleros), siendo éstos tradicionalmente los responsables de las cárceles municipales; también alude a la obligación de los habitantes de inscribirse en el padrón de la municipalidad correspondiente, manifestando la propiedad que se tenga. Es hasta las reformas constitucionales de 1917 cuando queda establecida la estructura organizacional y funcional del municipio en México, señalando que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el "Municipio Libre"; sin embargo la Constitución sólo lo

reconoció como un “administrador” de su jurisdicción territorial, sin más potestades que las de organizar la vida interna de los pueblos. Hoy en día el sistema político mexicano está integrado por tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal).

Séptima. No obstante que lo accidentado del desarrollo de nuestro sistema jurídico político haya dejado de lado en su creación constitucional durante el siglo XIX a la organización municipal, el municipio en México es de larga data y tiene importantes razones para reclamar su lugar en la vida orgánica de nuestro país. La existencia del municipio en México se remonta a 1519 con la llegada de Hernán Cortés a tierras americanas, quien fundó la Villa Rica de la Vera Cruz basado en la amplia y probada funcionalidad del municipio español, si bien ya para entonces sus tropiezos económicos eran importantes. Cortés le dio carácter administrativo y actividades de gobierno; al contar con un Ayuntamiento que tomaba decisiones en nombre de la Corona para regular las actividades en la Nueva España.

Octava. El municipio en México durante la dominación española poseía las facultades tributarias suficientes para cubrir el gasto que le ocasionaba la administración, organización y funcionamiento del ámbito local. Se encargaba de recaudar toda clase de contribuciones relacionadas con las diversas actividades comerciales que los habitantes de la jurisdicción realizaban, dichas facultades también comprendían el cobro a los comerciantes foráneos; su capacidad financiera era suficiente para sufragar los gastos, además de enviar los tributos pertenecientes a la Corona. Durante el antiguo régimen el Municipio proporcionaba todos de los servicios que demandaban los habitantes, muchos de los cuales hoy en día son de competencia estatal, entre los que encuentran la instrucción pública (educación), sanidad (salud), beneficencia (seguridad social) y seguridad que comprendía no sólo a la policía local sino también al Ejército; para cubrir los gastos anteriores el municipio poseía potestades para recaudar contribuciones de dos tipos: “propios” y “arbitrios”, los primeros comprendían, entre otros, los siguientes: los procedentes de la explotación de los bienes patrimoniales; las rentas sobre el arrendamiento o administración de ciertos monopolios: derechos de pesar, derechos de hipotecas, así como las rentas exigidas a los comerciantes por el derecho de vender en su

jurisdicción y los impuestos indirectos sobre el consumo. Si lo recaudado no era suficiente la autoridad municipal poseía la facultad de hacer uso de los “repartimientos” o “derramas”, los cuales consistían en distribuir la cuantía pendiente de cubrir entre los habitantes de la jurisdicción.

Novena. La Constitución de Cádiz de 1812 consideraba al municipio como instancia básica de gobierno con organización territorial y población; dicho ordenamiento estuvo vigente durante muchos años en nuestro país, el cual sirvió de base para regular las diversas actividades que se realizaban en el ámbito local. Los siguientes ordenamientos jurídicos sólo hicieron referencia del municipio de forma aislada, siendo hasta las reformas de 1917 que el Congreso Constituyente le dedica un apartado específico. El artículo 115 constitucional dedicado a la organización interna de los Estados señalaba que éstos deberían tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre; sin embargo las funciones asignadas eran simplemente administrativas. Después de más de seis décadas en el mes de diciembre de 1983 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla por primera ocasión algunas fuentes de financiamiento a favor del municipio; esto se realizó con la finalidad de dotarlo de recursos económicos para que estuviera en posibilidades de afrontar sus compromisos constitucionales; dicha reforma estableció 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, de las cuales destacan tres rubros: sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial), toda actividad que tenga que ver con ella, así como los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo y las participaciones y aportaciones provenientes del Gobierno federal.

Décima. En México el municipio es un órgano de poder; la reforma al artículo 115 Constitucional del 23 de diciembre de 1999 da cuenta de ello al reconocer al ámbito municipal como el tercer nivel de gobierno. La fracción I es reformada señalando que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley

determine. La competencia que la Constitución otorga al Gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del estado, es decir, la legislación nacional y local reconocen a esta jurisdicción territorial facultades para gobernarse sujetándose a las disposiciones constitucionales; no obstante de declarársele “municipio libre”, la realidad es que está supe-  
ditado al Gobierno estatal y federal. Los recursos propios determinan su posibilidad de desarrollo y no por su pertenencia a un sistema jurídico-político-administrativo. El resultado arroja una realidad de municipios prósperos, otros con un desarrollo aceptable y muchos pobres y pobrísimos.

Decimoprimera. Si bien es cierto que la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 le otorgó ciertas “facultades tributarias” al municipio sobre la propiedad inmobiliaria; también lo es, que no se refieren precisamente a potestades tributarias como tales sino actos meramente administrativos, consistentes en proponer los rubros que integran la Ley de Ingresos (los recursos económicos de que dispondrá el municipio en el ejercicio fiscal del año siguiente), la cual contiene las fuentes de financiamiento de donde provendrán los recursos económicos para satisfacer las necesidades de su jurisdicción; sin embargo el Congreso local es quien decide finalmente si la Ley se aprueba tal cual o se le hacen los cambios que consideren necesarios, es decir, la última palabra la tienen los diputados locales. El artículo 115 constitucional otorga facultades al ámbito municipal sólo para aprobar la reglamentación interna, así como para regular toda actividad que tenga que ver con la formulación, aprobación, administración y la zonificación de planes de desarrollo urbano municipal; para participar en la creación y administración de las reservas territoriales; en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; también están facultados para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; celebrar

convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Tal y como se puede apreciar, las actividades anteriores no generan ingresos económicos al ente municipal.

Decimosegunda. Tal y como quedo asentado en la hipótesis de investigación para que podamos hablar de un verdadero sistema federal lo ideal sería que se reformara el artículo 115 constitucional base fundamental del municipio en México. Dichas reformas deben ser en el sentido de que efectivamente se le otorguen las facultades tributarias suficientes para sufragar los requerimientos que le ocasiona la Administración de su jurisdicción tomando en cuenta la potencialidad económica y los recursos naturales con los que cuentan de tal manera que los Gobiernos municipales vean en éstas una posibilidad de crecimiento efectivo y no estar a expensas de lo que decidan otorgarles tanto el Gobierno federal como el estatal.

Decimotercera. Es indudable que el municipio en México seguirá dependiendo en gran medida de los recursos económicos provenientes de la Federación y del estado del que forma parte ya que sus “facultades tributarias” son limitadas, esporádicas y de baja cuantía, esto significa que sólo se generan de vez en cuando: en el mejor de los casos cada año como es el caso del impuesto predial, siendo éste la principal fuente de financiamiento del municipio; las otras sólo se presentan cuando los habitantes requieren alguna prestación o servicio de la administración municipal. Aunado a lo anterior, la distribución de los recursos económicos por parte del Gobierno federal es inequitativa ya que el 80% de los impuestos participables recaudados quedan en manos de la Federación, así lo establece el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal al establecer que el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal;<sup>547</sup> a esto hay que agregarle que el 20% será dividido entre treinta y dos entida-

---

<sup>547</sup> 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 evoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la recaudación federal participable los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados ni el 2% en las demás exportaciones; tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen

des federativas, dando como resultado la fracción de .63%, esto significa, que cada estado federado recibirá el .63% de los impuestos que se recaudan en México; en lo que respecta a los municipios la fórmula de repartición se replica en los mismos términos, así que del .63% el 80% será para el Gobierno de la entidad federativa y el 20% restante será dividido entre el número de municipios. En el caso del estado de Durango ésta se dividirá entre treinta y nueve municipios dando como resultado la fracción de 0.003230769; bueno fuera que cada municipio recibiera esa cantidad. La fórmula de distribución de los ingresos participables considera indicadores que tienen que ver con la capacidad recaudatoria y el número de habitantes; en nuestro estado hay municipios con una población de tan solo 1,709 habitantes debido a la migración a las grandes ciudades por falta de oportunidades de empleo, como es el caso de San Pedro del Gallo; aunado a lo anterior, hay que agregarle el nivel recaudatorio que en el caso del municipio en comento es bajo ya que recibe por este concepto solo el 4% de los ingresos totales. Los municipios que se llevan la mayor parte de los recursos federales son el municipio de la capital, Gómez Palacio y Lerdo.

Decimocuarta. Como ha quedado asentando en el párrafo anterior los principales indicadores de la fórmula de distribución de los ingresos participables de la Ley de Coordinación Fiscal son la población y la capacidad recaudatoria, siendo el impuesto predial el que genera más del 90% de los ingresos que captan los municipios. A partir del primero de enero de 2015 el Gobierno del estado se hará cargo de dicha recaudación, esto se realiza en aras de aumentar los recursos económicos en favor de los municipios, acción que traerá un “doble beneficio”: por un lado un aumento en la capacidad recaudatoria de impuestos locales, y por otro un aumento en las transferencias federales. Nuestra opinión al respecto es que en lugar de beneficiarse, los municipios se verán perjudicados ya que reflejarán una disminución en la capacidad recaudatoria y, por ende, las transferencias del Gobierno federal serán inferiores. Esta disposición se deriva

---

de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del día 9 de diciembre de 2013 la cual establece que las entidades federativas que firmen convenio de colaboración con sus municipios para la recaudación del impuesto predial se verán beneficiados con el excedente del Fondo de Fomento Municipal, recursos que no se aplicaron en tiempo y para poder ejercerlos se requiere de este recurso legal.

Decimoquinta. Después de haber realizado un análisis exhaustivo de la estructura y funcionamiento del sistema tributario en nuestro país referente a la distribución de las facultades tributarias entre los niveles de gobierno, la hipótesis planteada: “El sistema federal mexicano tiene fallas de origen que han propiciado la brecha entre municipios ricos y municipios pobres” se comprueba plenamente. Toda vez que el pacto federal no ha cumplido con el cometido de impulsar el desarrollo regional en todo el país, de tal suerte que podemos encontrar municipios muy pobres con abundantes recursos naturales, que en poco o nada les beneficia ya que como quedo asentado: las potestades tributarias fueron mal distribuidas desde su origen, siendo el Gobierno federal quien se apropió de la mayoría de ellas, sobre todo de aquéllas que generan la mayor riqueza tales como el impuesto al consumo (IVA), sobre la renta (ISR), las procedentes de las importaciones y exportaciones y así como las derivadas de los recursos naturales.

Decimosexta. En México se han realizado diversos esfuerzos aislados con la finalidad de fortalecer la situación financiera de los municipios, estableciendo programas que han sido exitosos en cierta jurisdicción, siendo replicados por otros ámbitos municipales debido a su eficiencia y eficacia como la concesión de algunos servicios públicos, la modernización catastral, el ordenamiento de comercio ambulante, y apoyo a microempresas, entre otras. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (*Inafed*), dependencia de la Secretaría de Gobernación, ha realizado esfuerzos para impulsar el desarrollo integral de los municipios del país y crear condiciones de equidad entre todos los ciudadanos mexicanos<sup>548</sup>, programa que no ha cumplido dicho objetivo.

---

<sup>548</sup> 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/>.

Decimoséptima. Los estudiosos del municipio en México han planteado la necesidad de elaborar una tipificación que sirva de guía y base en el ámbito de las políticas públicas para apoyar otros estudios tendentes a comprender la situación que se vive en estos ámbitos territoriales y, especialmente, buscar soluciones a la problemática arraigada que, de manera general, afrontan los municipios, catalogándolos de diversas maneras; sin embargo los efectos en la realidad no han sido trascendentes, las condiciones políticas y económicas del país no han permitido solucionar dichos problemas, sólo se han generado mejorías momentáneas. En el mejor de los casos abarcan tan solo el período del gobernante en turno.

Decimooctava. En México los municipios han sido catalogados en diversos niveles: primero, segundo, tercero o aun grados más bajos; si éstos son la base de la división territorial, organizacional, política y administrativa del Estado mexicano, en ellos recae la responsabilidad de proporcionar los servicios básicos que demandan los habitantes del país; es la célula básica de gobierno, el principal generador y motor endógeno del desarrollo económico, por medio de sus acciones de gobierno. Los municipios son los que afrontan en primera instancia los conflictos sociales.

En la actualidad nuestro país registra 2445 municipios y las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Las principales Demarcaciones en cuanto a su grado de desarrollo económico son: Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Tlalpan y Miguel Hidalgo; en lo que respecta a los municipios: San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, en el estado de Nuevo León; Cuernavaca, en el estado de Morelos; Santa María del Tule, en el estado de Oaxaca; Metepec, del estado de México. En contraste, por su bajo desarrollo económico, se ubican los municipios de Coicoyán de las Flores, en Oaxaca; Batopilas en Chihuahua y Cochoapa el Grande en Guerrero, entre otros. La Dirección de Poblamiento y Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Gobernación en el año 2010 clasificó a los municipios de acuerdo al grado de marginación; de las 2461 jurisdicciones 849 tenían un grado de marginación muy alto y alto, en las que habitaba el 10.3% del total de la población nacional. En el otro extremo suman 663 localidades,

entre las cuales se encuentran las demarcaciones, con grado de marginación bajo y muy bajo, albergando el 70.9% de los habitantes del país; las jurisdicciones municipales con un grado de marginación medio son 944, en las cuales habita el 18.9% de la población total. En la actualidad los municipios más beneficiados económicamente son los que corresponden a la cabecera de la entidad federativa o los metropolitanos, ya que en ellos se concentra el mayor porcentaje de la población del país, además de contar con la infraestructura tecnológica necesaria para la recaudación de los tributos locales, indicadores principales de la fórmula de distribución de los ingresos participables.

Decimonovena. En el estudio de caso del estado de Durango, el método utilizado para la tipificación se realizó de acuerdo a los ingresos tributarios locales “propios” y a las transferencias del Gobierno federal y estatal. El primero de ellos dio como resultado cinco niveles. En el primero se ubican los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo; en el segundo Santiago Papasquiari, Guadalupe Victoria, Canatlán, Vicente Guerrero, Nuevo Ideal, Pueblo Nuevo, Cuencamé, Poanas, El Oro y Nombre de Dios; en el tercero Tepehuanes, Pánuco de Coronado, Tlahualilo, Peñón Blanco y Guanaceví; en el cuarto San Juan del Río, Ocampo, Mapimí, San Dimas, Rodeo, Nazas, Tamazula, Topia, Súchil, Mezquital, Hidalgo, San Bernardo, Indé y Canelas, y en el último Santa Clara, General Simón Bolívar, San Juan de Guadalupe, San Luis del Cordero, Coneto de Comonfort, San Pedro del Gallo y Otáez. Ello significa que los que aparecen en el primer nivel gozan de mejores condiciones para su desarrollo y que la brecha de desigualdades se va ampliando conforme se va bajando de nivel al siguiente, de manera que la brecha es muy amplia entre los municipios colocados en el quinto nivel y los del primero.

Vigésima. En lo que respecta al método utilizado para la tipificación de los municipios del estado de Durango, de acuerdo a las transferencias de la Federación y del estado, arrojó como resultado cinco posibilidades de clasificación conforme a la cuantía recibida: en el primer sitio colocamos a los municipios de Durango, Gómez Palacio y Lerdo; en el segundo a Pueblo Nuevo, Santiago Papasquiari, Mezquital, Tamazula, Canatlán, Guadalupe Victoria y Cuencamé; el tercer grupo estaría integrado por San Dimas, Poanas, Nuevo Ideal, Mapimí, Vicente Guerrero, Nombre de Dios, Tlahualilo, San Juan

del Río, Tepehuanes y Pánuco de Coronado; en el cuarto a Rodeo, Guanaceví, Peñón Blanco, General Simón Bolívar, Nazas, Ocampo, El Oro, Topia, Otáez, San Juan de Guadalupe, Súchil, Santa Clara, Canelas, Indé, Coneto de Comonfort, San Bernardo, Hidalgo y San Luis del Cordero, y el último sitio está integrado por San Pedro del Gallo, municipio que al recibir las menores transferencias de la Federación y del propio estado es también el más pobre.

Vigésimoprimera. En el caso del estado de Durango, el municipio de la capital, Gómez Palacio y Lerdo, reciben el 62% del total del presupuesto anual, distribuido de la siguiente manera: Durango el 58%, Gómez Palacio el 32% y Lerdo el 10%; el 38% restante se distribuye entre los otros 36 municipios, en el mejor de los casos cada uno de ellos recibirá el 1% del presupuesto. Así las cosas, con base en este ejemplo los municipios que no tengan la fortuna de ser capital de la entidad federativa o conurbado (metrópolitanos) están condenados a la pobreza mientras sigan prevaleciendo los indicadores “capacidad recaudatoria” y el “número de habitantes” como principales distribuidores de los ingresos participables. En términos generales la situación económica que afrontan los municipios del estado de Durango se replica en el resto de los municipios del país.

Vigésimosegunda. El derecho puede analizarse como un todo sistémico, pero en su interior coexisten subsistemas a los que los juristas denominan igualmente “sistemas” y que están formados por disposiciones jurídicas que regulan una materia o materias afines. Tal es el caso del llamado sistema fiscal mexicano, el cual teóricamente debería estar estructurado en base a un mecanismo autorreferencial y autopoietico para asegurar que el funcionamiento sea el adecuadamente o sistémicamente, es decir, debería tener en cuenta las necesidades particulares de todos y cada uno de los integrantes del Pacto Federal (Federación, estados, municipios y las demarcaciones de la Ciudad de México), así como considerar en la elaboración del presupuesto las circunstancias políticas y económicas que el país demanda en un determinado momento, esto es, actualizarse a medida que éstas están cambiando. La realidad es otra y, como vemos,

revertir los efectos de nuestro deficiente sistema federal requiere no sólo de una enorme voluntad política sino de proyectos sostenidos y de largo plazo.

## **Propuesta**

Teóricamente el federalismo es un sistema de gobierno que crea equilibrios para proyectar el desarrollo de todo el cuerpo que lo compone; ésa fue la premisa que dio origen a la idea del Pacto Federal. Sin embargo, en el caso de nuestro país, la funcionalidad de este modelo político de organización no ha dado resultados. El punto de nuestras fallas sistémicas no es un tema nuevo en la doctrina jurídica, resaltando las obras de José Hugo Martínez Ortiz,<sup>549</sup> quien bajo el rubro común de “El federalismo mexicano hacia nuevos equilibrios” y “Las curiosidades constitucionales” puso bajo la lupa muchas de las situaciones que requieren revisarse desde el plano constitucional.

La historia de nuestro constitucionalismo evidencia las situaciones y momentos que determinaron la centralización de la propiedad de las riquezas del país a favor del ámbito federal en deterioro del estadual y del municipal. Fue así como la Federación se adjudicó los beneficios de la minería, de la explotación forestal, del petróleo, de la electricidad, de las actividades mercantiles, del agua, del comercio exterior y demás rubros que se especifican en el artículo 73 de la Carta Fundamental del país y es utópico creer que los beneficios de estas fuentes de riqueza regresarán a las entidades federativas y a los municipios en donde se encuentran ubicadas ya que el Gobierno federal difícilmente aceptaría desprenderse de las potestades tributarias que actualmente posee, dado que éstas le representan el control sobre las entidades federativas y, por ende, de sus municipios. Se necesitaría un nuevo pacto federal entre los estados para que esto ocurriera, posibilidad igualmente utópica.

Ante este panorama y siendo absolutamente objetivos consideramos que al ser la organización federal el origen de la disfuncionalidad sistémica en materia tributaria y

---

<sup>549</sup> Vid. 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, México, 2008, 2012.

causa de la pobreza del municipio mexicano, las acciones conducentes a ir construyendo los equilibrios necesarios para un desarrollo más justo y más igualitario entre las partes integrantes de la federación mexicana deben buscarse en la fórmula que determina la transferencia de recursos.

La Ley de Coordinación Fiscal que establece que el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal dejando el 80% de los impuestos recaudados en manos de la Federación necesita reformarse, y reformarse, bien hasta conseguir los objetivos del Pacto. La fórmula de redistribución no corresponde a criterios de equidad, antes bien condena a los municipios pobres a estar permanentemente pobres, mientras los mayores recursos se quedan en la capital de los estados, en el Distrito Federal y, obviamente, en la Federación por lo que es muy común que existan entidades federativas con una capital boyante a la que se le invierte mucho en creación de fuentes de empleo y en hermooseamiento y, al lado, municipios cuyos pueblos carecen de los servicios públicos básicos y en donde la población huye de la pobreza.

La Ley para la Administración y Vigilancia del Sistema de Participaciones y la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Estatal del estado de Durango replica los porcentajes e indicadores referentes a la distribución de las contribuciones participables. El artículo 2 señala que los municipios recibirán el 20% de los recursos provenientes de la Federación; en lo que respecta a los impuestos que recauda el estado el porcentaje es el mismo: un 20%, a excepción del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que es del 30%; como puede apreciarse, el estado, al igual que la Federación, se queda con el 80% de los recursos económicos que recibe. En lo que respecta a los indicadores, el porcentaje más alto de los recursos económicos será asignado a los municipios metropolitanos (Durango capital, Gómez Palacio y Lerdo) ya que la distribución se hace atendiendo al número de habitantes, así como al fondo acumulado que recibieron en el ejercicio anterior; así las cosas, los municipios pobres seguirán siendo pobres mientras no incrementen la recaudación tributaria local y sus habitantes dejen de emigrar a otros municipios, razón por la cual se hace necesario realizar cambios en la fórmula de distribución de los impuestos tanto federales como estatales.

El Fondo General de Participaciones debe sustentarse en bases que hagan posible ir reduciendo la brecha del desarrollo que hoy existe en México; deben revisarse los indicadores de la fórmula de distribución de los ingresos participables de tal manera que la cuantía asignada a las entidades federativas, y por consiguiente a los municipios, sea suficiente para sufragar los gastos que le ocasiona la Administración pública y con ello dejar de estar en zozobra de si contarán con los recursos económicos para atender las necesidades de sus comunidades. También se debe buscar el equilibrio entre los municipios de una misma jurisdicción, pues, como ya se mencionó, los Gobiernos estatales destinan la mayor parte del dinero a la ciudad capital y a los municipios conurbados dejando de lado a las comunidades lejanas. Los indicadores referentes al número de habitantes deben analizarse, pues sabido es que los municipios carentes de oportunidades de trabajo son propulsores a la emigración dejando a los pueblos con poca gente y luego resulta que para la asignación de recursos el indicador más importante es el número de pobladores, volviéndose esto un círculo vicioso en donde se han enraizado la pobreza, la marginación y, desde luego, la ignorancia.

## 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, 2008.
- Aristóteles, *La Política*, Ed. Universidad Juárez del Estado de Durango, México, 2008.
- Baca Olamendi, Laura, *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*, Serie Cuadernos Jurídicos No. 19, Ed. IJ/UJED, México, 1998.
- Von Bertalanffy, Ludwig, *Teoría General de los Sistemas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2.ª reimpresión, Colombia, 2007.
- 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, Fritjof, *La Trama de la Vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*, Ed. Anagrama, España, 1998.
- Cárdenas García, Jaime, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, Ed. Porrúa, México, 1994.
- Carpizo MacGregor, Jorge, *La Constitución mexicana*, Ed. UNAM, México, 1994.
- Castán Tobeñas, José, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Ed. Abeledo-Perrot, Argentina, 2000.

Chapoy Bonifáz, Dolores Beatriz, *Derecho Fiscal*, Ed. IIJ/ UNAM, México, 1991.

Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, Ed. McGraw-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.

Díez 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, México, 2001.

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

Faya Viesca, Jacinto, 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 Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano. Teoría de la Constitución. Origen y Desarrollo de las Constituciones Mexicanas. Normas e instituciones de la Constitución de 1917*, Ed. UNAM, México, 2002.

Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, 2ª edición, 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.

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

Hamilton, Alexander, *et at, El Federalista*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Quinta reimpresión, México, 2014.

Johansen Bertoglio, Oscar, *Anatomía de la Empresa: una Teoría General de la Organización*, Ed. Limusa, México, 2004.

-----, *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 /IIJ/UNAM, México, 2007.

López Rosado, Felipe, *Introducción a la Sociología*. Cuadragésimo primera edición, Ed. Porrúa, México, 2003.

Luhmann, Niklas, *El Derecho de la Sociedad*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2002.

-----, *Introducción a la Teoría de Sistemas*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2007.

-----, *Sistemas Sociales: Lineamientos para una Teoría General*, 2.<sup>a</sup> edición, Ed. Anthopos/Universidad Iberoamericana/CEJA/Pontificia Universidad Javeriana, Madrid, 1998.

-----, *Teoría Política del Estado de Bienestar*, Ed. Alianza Editorial, España, 1997.

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, México, 2008.

Morin, Edgar, *Introducción al Pensamiento Complejo*, Ed. Gedisa, Barcelona, 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.

O'Connor, Joseph, McDemott, Ian, *Introducción al Pensamiento Sistémico*, Ed. Urano, Barcelona, 1998.

Oropeza Martínez, Humberto, *Administración Pública Municipal: estudio preliminar del municipio libre*, 2.<sup>a</sup> edición, Ed. Trillas, México, 2007.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Vigésimo cuarta 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, 2007.

Serna de la Garza, José María, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México*, Ed. IJ/UNAM, Serie Estudios Jurídicos, núm. 55, México, 2004.

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

Spiegel, Stephens, Murray, Larry, *Estadística*, Ed., McGraw Hill, Cuarta Edición, México, 2009.

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

Van Gigch, John P., *Teoría General de los 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., 2009.

Aguilar Villanueva, Luis, "El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes", en revista *Mexicana de Sociología*, año LVII, núm. 3, julio-septiembre de 1996.

Arriaga, Emilio, "La Teoría de Niklas Luhmann", en revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, No. 23, 2003.

Molina, Silva, "La Investigación de Segundo Orden en las Ciencias Sociales y su Potencial Predictivo: el Caso del Proyecto de Identidad y Tolerancia", en revista *Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*, año LXIV, número 182-183, mayo-diciembre de 2001.

Oquendo, Luis, "La Presencia de Talcott Parsons en el Trabajo Teórico de Niklas Luhmann", en *Reflexión Política*, en revista de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, año 5, No. 10, 2003.

Pérez, Augusto, Guzmán, Maricela, "Niklas Luhmann: Sociología y Riesgo", en revista *Fractal*, México, año VII, volumen VII, No. 29, abril-junio de 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.

#### Diccionarios:

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.

Diccionario Jurídico Temático, Carrasco Iriarte Hugo, Segunda Serie, Volumen 3, Ed. Oxford, México, 2002.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Ed. IJ/UNAM/Porrúa, México, 2000.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1997.

Glosario Básico de Administración Pública, Ed. División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, Durango, México, 2009.

#### 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.siti-os.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/cuadernojurisprudencial01\\_0.pdf](http://www.siti-os.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>.

\_\_\_\_\_, *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/>

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%c3-%b3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal2010>.

Congreso del Estado de Durango, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Durango, disponible: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBib>.

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/mf2010/CapitulosPDF/1\\_4.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf).

H. Congreso de la Unión, Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada el 19 de marzo de 1812, 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-1080046525/1080046525>. PDF.

*Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, disponible en: <http://www.conago.gob.mx/reuniones/documentos/1aConvencion/convocatoria.doc>.

*Diccionario de la Real Academia Española, "Estado"*, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=estado>.

\_\_\_\_\_, *"Sistema"*, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=sistema>.

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://b-iblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3379/7.pdf>.

Federación Nacional de Municipios de México, A. C., *Evolución de la Hacienda municipal en México*, en Indetec, *documento para discusión*, disponible en: <http://www.indete-c.gob.mx/c-nh/linteres/DocsInt/Fenammm.pdf>.

Fundación Colosio, *Foro: "Hacia una Convención Nacional Hacendaria"*, documento de apoyo, disponible en: <http://www.fundacioncolosio.org/>.

Gómez de Castro, Antonio, Valle Lima, Susana, Pedroso, Carlos Manuel, "Cadena Productiva: Marco Conceptual para apoyar la Prospectiva Tecnológica, 2002", disponible en: [http://www.revistaespacios.com/a02v23n/30212./html\\_11](http://www.revistaespacios.com/a02v23n/30212./html_11).

González Bravo, Luis, "*Perspectivas autorreferenciales en ciencias sociales*", disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/14/gonzalez.htm>.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (indetec), *Diagnóstico sobre el Sistema Hacendario Mexicano*, disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/informacion/articulos/DiagSistHac.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, "Agenda desde lo local" programa para 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, "*El Municipio como poder político*", Boletín Mexicano de Derecho comparado, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/etin/cont/78/art/art4.ht>.

Lavalle, Oliver, *Interpretación de la Constitución*, disponible en: <http://html.rincondelvago.com/interpretacion-de-la-constitucion.html>.

Los municipios en México: facultad reglamentaria, 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/re-v/gac/cont/22/trb/trb10.pdf>.

\_\_\_\_\_, Tipología municipal, disponible en: <http://juridicas.unam.mx/publica/librer/rev/gac/cont/42/pr/pr23.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/5307.19-19.html](http://biblioteca.universia.net/html_bura/vernivel/params/nivel/5307.19-19.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/come-ntariosp.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 Gonzalez, Samuel Espejel e Inostozza Fernandez, 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=gac&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/News/files/6\\_%20Predial.pdf](http://www.indetec.gob.mx/News/files/6_%20Predial.pdf).

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.com, "*Sistema*", disponible en: <http://es.thefreedictionary.com/sistema>.

Nuñez Gonzalez, Francisco y Vargas Castro, José Alfredo, "Tiplologías 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>.

Vargas Castro, José Alfredo, "Alternativa de clasificación municipal" en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, disponible en: <http://www.juridics.unam.mx/publica/lbre/rev/gac/cont/42/pr/14.pdf>.

Villegas, Héctor B., *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 2001, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/30416097/Villegas-Hector-Curso-de-Finanzas-DerechoFinanciero-y-Tributario>.

#### 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, *Diario de los Debates*, XXXII Legislatura, año 3, 1 de septiembre de 1928. México, DF.

\_\_\_\_\_, XXXV Legislatura, año 2, 1 de septiembre de 1935. México, DF.

\_\_\_\_\_, XXXI Legislatura, año 2, 1º de septiembre de 1925. México, DF.

\_\_\_\_\_, XXXIII Legislatura, año 1, 1 de septiembre de 1930. México, DF.

\_\_\_\_\_, 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 Hacienda para los Municipios del Estado de Durango, Ed. Congreso del Estado de 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.

\_\_\_\_\_, No. 101 19 de diciembre de 2013.  
\_\_\_\_\_, No. 1, 3 de enero de 2013.  
\_\_\_\_\_, No. 100, 14 de diciembre de 2014.  
\_\_\_\_\_, No. 2, 6 de enero de 2013.  
\_\_\_\_\_, No. 3, 27 de enero de 2013.  
\_\_\_\_\_, No. 87, 30 de octubre de 2014.  
\_\_\_\_\_, No. 89, 7 de noviembre de 2013.  
\_\_\_\_\_, No. 90, 10 de noviembre de 2013.  
\_\_\_\_\_, No. 91, 14 de noviembre de 2013.  
\_\_\_\_\_, No. 92, 17 de noviembre de 2013.  
\_\_\_\_\_, No. 98 BIS, 7 de diciembre de 2014.  
\_\_\_\_\_, No. 98, 7 de diciembre de 2014.  
\_\_\_\_\_, No. 99, 11 de diciembre de 2014.