

881209

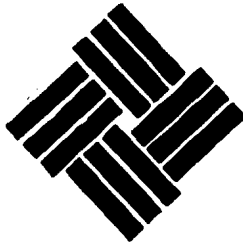
**UNIVERSIDAD ANAHUAC**

17

29

**ESCUELA DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



VINCE IN BONO MALUM

**EL MARCO JURIDICO DE LOS CONVENIOS  
UNICOS DE DESARROLLO**

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**EDUARDO ENRIQUE PANIAGUA MENDOZA**

MEXICO, D. F.,

**FALLA DE ORIGEN**

1987



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	VIII.
ABREVIATURAS	XII

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

1.	Confederación.	2
1.1	Elementos de la Confederación.	4
2.	Evolución de la Confederación.	5
2.1	Surgimiento del Federalismo.	8
3.	Federalismo Anglosajón.	10
4.	Diferencias entre Confederación y Federación.	13
5.	Federalismo Parte Teórica.	16
5.1	Elementos Fundamentales del Estado Federal.	17
5.2	Autonomía de los Estados-miembros.	19
5.3	Mecanismos de Preservación del Orden.	20
5.4	El Estado Unitario.	21
6.	Federalismo Mexicano.	25
6.1	Centralismo Colonial.	25
6.2	Reformas Políticas del siglo XVIII.	28
6.3	El Federalismo en el Constitucionalismo Mexicano.	31
6.3.1	Constitución de Cadiz.	33
6.3.2	Constitución Federal de 1824.	35
6.3.3	Constitución de 1857.	37
6.3.4	Constitución de 1917.	38
7.	Antecedentes sobre la Distribución de las competencias Fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas en México.	40

## CAPITULO SEGUNDO

### LA NATURALEZA JURIDICA DEL CONTRATO PRIVADO AL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

1.	La Doctrina General del Contrato.	59
1.1	El Convenio y el Contrato.	60
1.2	La Libertad en el Contrato.	61
1.3	La Justicia en el Contrato.	64
1.4	El Estado en el Contrato.	66
1.5	Los Elementos del Contrato.	66
2.	Las Atribuciones del Estado.	68
3.	Los Contratos Administrativos.	70
3.1	Análisis de los Contratos Administrativos.	72
3.2	Convenios y Contratos Administrativos.	79
3.3	Elementos del Contrato Administrativo.	80
3.3.1	Elementos Esenciales.	80
3.3.2	Elementos No Esenciales.	82
4.	Convenio Unico de Desarrollo.	84
4.1	Naturaleza.	84
4.2	Definición.	86
4.3	Objetivos.	87
4.4	Base Jurídica.	88
4.5	Origen y Evolución.	89
4.6	Alcances del Convenio Unico de Desarrollo.	93

### CAPITULO TERCERO

#### AMPLIACION DE RESPONSABILIDADES ECONOMICAS DEL ESTADO MEXICANO Y BASES JURIDICAS DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

1.	Teorías en torno a la Actividad Financiera Estatal.	95
1.1	Teoría Económica Inglesa.	95
1.2	Teoría de la Utilidad Relativa.	96
1.3	Teoría del Estado Cooperativo.	97
1.4	Teoría de Gustavo del Vecchio.	97
2.	El Dirigismo Económico.	98
3.	La Planificación Económica.	100
4.	La Planeación en México.	101
4.1	La Planeación Democrática del Desarrollo y su Funda mento Constitucional.	103
4.2	La Política Financiera Mexicana.	106
4.2.1	La Descentralización Financiera.	108
4.3	Rectoría Económica del Estado, Conceptos Constitu-- cionales.	109
5.	Sistema Nacional de Planeación Democrática.	113
5.1	Proceso de Planeación.	113
5.2	Estructura Institucional.	121
5.3	Infraestructura de Apoyo.	125
6.	El Plan Nacional de Desarrollo.	126
6.1	Planeación Estatal y Municipal.	128
7.	Ley de Planeación.	131
8.	Ley de Coordinación Fiscal y Reglamento.	136

## CAPITULO CUARTO

### ASPECTOS OPERATIVOS DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

1.	El Convenio Unico de Desarrollo como Instrumento para lograr el Desarrollo Integral del País.	152
1.1	Normatividad del Convenio Unico de Desarrollo.	153
1.2	Apartado Fiscal.	155
1.3	Apartado Social.	161
1.4	Infraestructura Económica.	162
1.5	Control y Evaluación.	163
1.6	Justificación del Convenio Unico de Desarrollo.	164
2.	Federalismo Fiscal.	165
CONCLUSIONES.		167
BIBLIOGRAFIA.		169

## I N T R O D U C C I O N

Hemos creído pertinente hurgar los aspectos jurídicos de los Convenios Unicos de Desarrollo, a nivel de investigación jurídica de tesis de Licenciatura en Derecho. Para ese efecto nuestro trabajo de investigación lo hemos intitulado: El Marco Jurídico de los Convenios Unicos de Desarrollo, que se apoya en cuatro capítu los. En los mismos se sustenta los antecedentes internacionales de la Confederación y de la Federación, al igual que las diferencias entre estas dos instituciones. Este paso resulta oblicado pa ra entender el Estado Federal Mexicano y en especial el Federalis mo Fiscal. Y por consecuencia su fundamento constitucional a partir de nuestra vida independiente inclusive con nuestra vigente - Carta Magna.

También sustentamos la parte teoría jurídica del contrato y el convenio privatista, el que da paso al convenio y contrato administrativo y por ende al Convenio Unico de Desarrollo. Otro importante tópicu jurídico es la actividad financiera del Estado me xicano y las diversas teorías de la planeación en que se apoya el Estado mexicano. Que conlleva al instrumental jurídico, para dar le sustento y leqítimidad a su responsabilidad pública. Finalmente todo este arsenal teórico-jurídico del Convenio Unico de Desarrollo, lo pragmatizamos en el último capítulo de nuestra investi gación.

A continuación en forma sucinta haremos un breve esbozo de - la estructura capitular en que se sustenta nuestra tesis.

En el primer capítulo, correspondiente a los antecedentes -

histórico-jurídicos del Sistema Federal Mexicano, partimos desde los orígenes greco-latinos de la Confederación, hasta su aparición en la época moderna, con las antiguas colonias británicas en el litoral - del Atlántico norteamericano y el proceso de transición de la Confederación, hasta la total aplicación del Régimen Federal de Gobierno, en la Constitución norteamericana de 1787.

A continuación sintetizamos la organización política mexicana - desde la colonia y el centralismo propiciado por la monarquía española, pasando por la Guerra de Independencia iniciada por Don Miguel - Hidalgo y Costilla y el Capitán Ignacio Allende, así como por la Constitución de Cádiz de 1812 y su aportación al federalismo mexicano, cuyo autor es Don Miguel Ramos Arizpe, hasta el constante vaivén del - sistema político entre las alternativas central y federalista, concluyendo con la Constitución General de 1917 expedida en la Ciudad de - Querétaro, base del sistema político vigente.

Posteriormente en el segundo capítulo, tratamos la doctrina general del contrato privado, y las atribuciones del Estado, para llegar al contrato administrativo y su respectivo análisis, derivándose en - el Convenio Unico de Desarrollo, del cual establecimos sus principa- - les características y elementos.

Por lo que respecta al tercer capítulo, exponemos las bases económico-jurídicas del convenio, entre las cuales están las diversas - teorías económicas sobre la actividad financiera del Estado, así como la descentralización financiera y la rectoría económica del Estado, - con sus respectivos fundamentos constitucionales, conceptos éstos, incluidos dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de cuya aplicación depende el dinamismo y equidad del crecimiento económico nacional.



Finalmente, incluimos los ordenamientos que apoyan y complementan dicho sistema, tales como la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades - Paraestatales y la Ley de Coordinación Fiscal.

En el cuarto capítulo, realizamos un análisis concreto sobre el Convenio Unico de Desarrollo, el cual implica el desarrollo de actividades conjuntas por común acuerdo, entre el Ejecutivo Federal y las diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en sus respectivos ámbitos de competencia, con el Ejecutivo Estatal. A fin de propiciar el desarrollo regional que culmine con el desarrollo integral del país.

El motivo principal de este trabajo, es el demostrar la utilidad de un nuevo federalismo, el federalismo fiscal, para la obtención de una mejor distribución de los ingresos a nivel nacional, entre las tres instancias de gobierno y que permita el constante desarrollo y crecimiento económico, que promueva las actividades productivas, factor del cual depende el bienestar social y la estabilidad del país.

El Convenio Unico de Desarrollo se justifica como un proceso de racionalización del gasto corriente y de capital, para lo cual resulta indispensable la normatividad para la planeación de referencia. Con esto se establece una armonía entre los objetivos de la Federación y las Entidades Federativas. A la vez se puede amortiguar los efectos de la crisis, que debilita al Sistema Jurídico Nacional.

Lo apuntado en líneas anteriores, nos permite aseverar que los Convenios Unicos de Desarrollo son una alternativa confiable para las Entidades Federativas, y al mismo tiempo un instrumento de coordinación de la Federación.

## ABREVIATURAS

A.C	Antes de Cristo.
ANAGSA	Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.
APF	Administración Pública Federal.
Art (s)	Artículos.
C. Civ	Código Civil para el Distrito Federal.
COPLADENAY	Comité de Planeación de Desarrollo de Nayarit.
COPLADES	Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo.
COPLAMAR	Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.
COPRODES	Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social.
CUD	Convenio Unico de Desarrollo
D F	Distrito Federal
D.O	Diario Oficial.
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica.
FEFA	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.
FECA	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.
FOGAIN	Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Pequeña y Mediana.
FONDO	Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, <u>Ganadería</u> y Avicultura.
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LOSB	Ley Orgánica del Sistema Banrural.
LP	Ley de Planeación
LRSPEC	Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y <u>Crédito</u> .

OFAT	Oficinas Federales de Administración Tributaria.
PEI	Programas Estatales de Inversión.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PIDER	Programa Integral para el Desarrollo Rural.
PLADES	Planes Estatales de Desarrollo.
PMP	Programas de Mediano Plazo.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
POA	Programas Operativos Anuales.
POS	Programas Operativos Sectoriales.
PRODES	Programas de Desarrollo Estatal.
SICEG	Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.
SNC	Sociedades Nacionales de Crédito.
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática.
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

SUMARIO: 1. Confederación. 1.1 Elementos de la Confederación. 2. Evolución de la Confederación. 2.1 Surgimiento del Federalismo. 3. Federalismo Anglosajón. 4. Diferencias entre Confederación y Federación. 5. Federalismo Parte Teórica. 5.1 Elementos Fundamentales del Estado Federal. 5.2 Autonomía de los Estados-miembros. 5.3 Mecanismos de - Preservación del Orden. 5.4 El Estado Unitario. 6. Federalismo Mexicano. 6.1 Centralismo Colonial. 6.2 Reformas Políticas del siglo - XVIII. 6.3 El Federalismo en el Constitucionalismo Mexicano. 6.3.1 Constitución de Cadiz. 6.3.2 Constitución Federal de 1824. 6.3.3 Constitución de 1857. 6.3.4 Constitución de 1917. 7. Antecedentes sobre la Distribución de las competencias Fiscales entre la Federación y - las Entidades Federativas en México.

## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES HISTORICO-JURIDICOS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

#### 1. Confederación.

Acerca del régimen federal de gobierno, se han buscado antecedentes remotos, encontrándose algunos incluso en el mundo clásico greco-latino, aunque en realidad la aparición del federalismo surgió en el siglo XVIII, en las antiguas colonias británicas del Atlántico norteamericano, las que posteriormente formaron a los Estados Unidos de América, tratándose en este caso de un fenómeno político, el cual será analizado en su parte correspondiente ( 1 ).

Sobre los antecedentes greco-latinos del federalismo, más bien corresponden a la confederación.

Los ejemplos encontrados en la Grecia antigua como lo son las "Anfictionías" y la "Liga de Corinto", fueron alianzas guerreras de carácter transitorio, organizaciones cuya vigencia dependía de las necesidades económicas y políticas del momento, pero siempre con predominio del factor militar.

Debido a la constante amenaza de la invasión o de una guerra frente al mundo asiático, se creó este tipo de organizaciones, tal fue el caso de la Liga de ciudades griegas con sede en Delos durante el siglo V a.c., para afrontar el peligro persa y su secuela en las guerras del Peloponeso. Ejemplos posteriores los -

---

1. Cfr. DANIEL MORENO: Derecho Constitucional Mexicano; 13 ed., Pax-México, México, 1972, p. 327.

encontraremos en la Edad Media con la Liga Hanseática, integrada por las ciudades del norte de Europa, de los siglos XII al XVII con propósitos de colaboración marítima y mercantil. Así también cabe mencionar los diversos experimentos de unificación germana desde el Sacro Imperio Romano-Germánico, pasando por la Confederación del Rin formada por Bonaparte, las Confederaciones dirigidas por Austria y después por Rusia, hasta el Imperio Alemán de 1871.

Otro tipo de confederaciones lo son la llamada Confederación Helvética y la Comunidad Británica de Naciones.

Por otra parte, en el México prehispánico, encontramos que existió una admirable Confederación entre los reinos de México, Texcoco y Tlacopan. Ha habido algunas confederaciones que a la larga han resultado Estados Federales como Alemania y Suiza, siendo el fenómeno moderno más notable la Confederación de los Estados Unidos, formada en base a los artículos redactados en 1766, que precedió a la formación del Estado Federal Norteamericano de 1787.

Ha habido en nuestros días otros tipos de Uniones Confederadas, como las llamadas Liga Arabe, La Unión de Estados Africanos y quizás sea pertinente señalar la gran polémica de los Estados Unidos en las décadas previas a la Guerra de Secesión. Pues mientras los intérpretes de la Unión Federal proclamaban su individualidad, los Estados Confederados del Sur, sostenían como requisito mínimo en la Federación, el derecho a la secesión. Tratadistas como John Calhoun sostuvieron los derechos de los Estados y estuvieron a punto de provocar la creación de un nuevo Estado -

con la Confederación sureña; al mismo tiempo que otros distinguidos juristas y hombres de Estado, sostenían análoga tesis. La guerra hizo prevalecer la interpretación del Estado Federal indivisible, y su precursor en el norte fue Abraham Lincoln.

Como definición de la Confederación se ha dicho que ésta es una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional con intención de perpetuidad, dando lugar a un poder - que se ejerce sobre los Estados miembros y no inmediatamente - sobre los individuos ( 2).

Generalmente es el resultado de la consecución de fines - comunes, pero la característica fundamental se encuentra en - las relaciones exteriores, a cargo siempre de las autoridades confederadas.

#### 1.1 Elementos de la Confederación.

Los rasgos de la Confederación son los siguientes: no se menoscaba la soberanía de los Estados confederados, su finalidad es la ejercer algunas funciones en común, sobre todo en la decisión de la guerra y la paz o bien el acuerdo de pactos y - representaciones de la Confederación con otras potencias.

Además, en la Confederación el poder se ejerce sobre los Estados miembros pero en los órganos superiores, conservando - éstos su soberanía.

---

2. Cfr. Ibid., p. 330

También en relación a la Confederación el tratadista español Manuel García Pelayo, opina que ésta tiene históricamente un carácter fluyente entre la mera alianza o Liga y el Estado Federal y viene a ser uno de esos territorios en el que se vinculan dos ramas del derecho, siendo en este caso el Derecho Internacional y el Derecho Político y precisamente por ello, tanto la Confederación como el Estado Federal pueden aparecer como especies de un concepto superior, que es el de Federación - ( 3).

El citado autor, ha afirmado que la Confederación sin embargo pertenece fundamentalmente al derecho internacional, dado que carece de poder inmediato sobre los ciudadanos de cada Estado, y que en caso de duda prevalece la competencia y el derecho del Estado particular. Pero ello no obsta para que tenga efectos jurídicos condicionantes del derecho constitucional de cada país, que se ve afectado por su subordinación en la Confederación, en virtud de renuncia al Jus Belli y de la admisión de la intervención Federal cuando en el orden interno de un Estado se han producido situaciones contradictorias con los supuestos de la Confederación.

El proceso histórico que ejemplifica de mejor manera la transición de la Confederación hacia el Federalismo, lo encontramos en los Estados Unidos.

## 2. Evolución de la Confederación.

En las discusiones que las trece antiguas colonias norteamericanas declaradas independientes de Gran Bretaña, mantuvieron

---

3. Cfr. MANUEL GARCIA PELAYO: Derecho Constitucional Comparado, citado por: D MORENO: op. cit., p. 331.



con el propósito de unirse, el problema fundamental fue determinar si la soberanía se mantenía en los Estados, o si se trasladaba a una entidad supranacional limitándose en un texto constitucional. Los intereses conservadores veían en la centralización enormes ventajas porque la unión facilitaba la difícil y costosa, pero promisoría, expansión hacia el oeste, el crecimiento del comercio y la provisión de mercados no gravados por tarifas locales. Los radicales, por el contrario, atacaban cualquier intento de un gobierno central al que asimilaban al antiguo régimen británico, rechazado por lo despótico y que conduciría a la pérdida de la independencia absoluta de cada Estado que se consideraba como uno de los más altos valores democráticos ( 4).

En 1774, John Adams se refirió a Massachusetts como "nuestro país" y de la delegación de dicho Estado al Congreso como "nuestra embajada"; un año después, Samuel Adams declaraba que cada legislatura local "es y debe ser el poder soberano e incontrolable dentro de los límites de su propio territorio". Los defensores de una unión más estrecha, que sacrificara en beneficio general la soberanía local, tesis que triunfó hasta 1787 en la Constitución de los Estados Unidos, se apoyaban en la soberanía popular, manifestando que ésta debía dar origen a un nuevo Estado. El propio John Adams, definió las posiciones del debate manifestando que tenía que escogerse entre "un Estado soberano o varios Estados soberanos confederados" ( 5).

- 
4. Cfr. JOSE GAMAS TORRUCO: El Federalismo Mexicano; 1a. ed., S.E.P., México, 1975, p. 96.
  5. Cfr. MARY JENSEN: Los Artículos de la Confederación (trad. del inglés por el autor); 1a. ed., Prensa de la Universidad de Wisconsin, Madison, 1963, pp. 164 - 167.

La tesis de la soberanía de cada uno de los Estados ganó la primera batalla y el artículo 2º de los artículos de la Confederación estableció expresamente: "Cada Estado tiene su soberanía, libertad e independencia y todos los poderes, jurisdicción y derechos que no sean por esta Confederación expresamente delegados en los Estados Unidos reunidos en un Congreso". Como órgano central se eligió un Congreso en el seno del cual cada Estado contaría con un voto. Se dotó al Congreso de facultades, pero quedó entendido que no podría ejercerlas sin el previo consentimiento de los Estados. Estos por último, quedaron en posición de separarse de la Confederación cuando así lo consideraran conveniente.

La debilidad de la Confederación era manifiesta; en primer término, la necesidad de que los Estados ratificaran las determinaciones del Congreso impedía el libre desenvolvimiento de éste y rigidizaba el sistema de gobierno; en segundo término, el Congreso carecía de facultades para imponer cargas impositivas y para regular el comercio de manera que tenía que limitarse a pedir a cada Estado la recaudación de la parte que le correspondía; en cambio, los Estados imponían todo tipo de gravámenes, entorpeciendo seriamente el tránsito de productos. Pero quizá lo más grave de todo era que el Congreso, como único órgano de la Confederación, carecía de fuerza para ejecutar sus determinaciones. Los Estados actuaban como repúblicas independientes, eran negligentes en el pago de sus contribuciones y mostraban indiferencia hacia la Unión.

## 2.1 Surgimiento del Federalismo.

Hubo una importante campaña realizada por los famosos publicistas Jaime Madison, Juan Jay y Alejandro Hamilton, en varios periódicos neoyorquinos para lograr que la ciudadanía del naciente Estado aceptara el nuevo sistema proclamado en Filadelfia en el año de 1787.

De los artículos escritos por Madison, Jay y Hamilton publicados en 3 periódicos de Nueva York, se formó una colección que recibió el título de "El Federalista", de la cual se deriva un análisis político-económico del federalismo.

El propósito fundamental de Alejandro Hamilton, fue el de demostrar la utilidad de la "Unión" (entendiendo a ésta como la Federación) para la prosperidad política de su nación mediante sus ya citados artículos ( 6).

El mencionado autor partió de la idea de la total insuficiencia de la Confederación para lograr y conservar a la unión, para demostrar la necesidad de un gobierno que fuera lo suficientemente enérgico para obtener una Federación y el beneficio que proporcionaría un gobierno bajo el sistema federal y republicano, único que otorgaba seguridad para salvaguardar esa especie de gobierno, a la libertad y la propiedad.

Uno de los principales argumentos en contra a los que se enfrentó el plan federal, fue aquel que afirmaba que los trece Estados eran demasiado grandes para regirse por cualquier sistema

---

6. Cfr. ALEJANDRO HAMILTON: "La Nueva Constitución"; en el Federalista; Diario Independiente de Nueva York, 1780.

general, motivo por el cual resultaba necesario recurrir a distintas confederaciones separadas, formadas por distintas porciones del todo.

Para Jay el instituir un gobierno federal era la alternativa óptima para defender y perpetuar la unión. Esta unión de carácter federal constituía el único medio posible de crear un gobierno prudente y bien equilibrado tal y como debe ser el de un pueblo libre, además de proporcionar un factor sumamente importante, el de la seguridad o estabilidad política, social y económica, arma poderosa para luchar contra las dañinas influencias extranjeras, ofreciendo protección más que suficiente contra las hostilidades exteriores. Por otra parte, consideró que una "América Unida" probablemente dará menos motivos de guerra, deduciendo de este aspecto que la unión es el mejor medio de conservar al pueblo en paz con otras naciones; y en caso de invocar el estado de guerra, ésta será una guerra justa ( 7 ).

Continuando sobre la utilidad y beneficios del gobierno federal, se encuentra una mayor capacidad de resolución en los conflictos internacionales, también una mayor eficacia en la protección de convenios y tratados de este carácter, así como el poder evitar causas injustas de guerra, ubicando a toda nación que adopte este sistema en una mejor posición para exigir respeto de otras naciones. Así como el impedir ser blanco de ataques por envidia de los éxitos comerciales que se logran.

Desde un punto de vista político, una unión federal estaba de manera suficiente los planes de alianza con alguna otra

---

7. Cfr. JUAN JAY: "Peligros Exteriores"; en el Federalista; Diario Independiente de Nueva York, 1780.

nación por parte de un Estado miembro, cosa que la confederación nunca podría hacer.

### 3. Federalismo Anglosajón.

Tal y como lo afirma el profesor de Oxford K. C. Wheare - la teoría moderna del federalismo surgió en las antiguas colonias británicas del Atlántico norteamericano ( 8 ).

Haciendo un breve análisis político sobre estas trece colonias del litoral atlántico norteamericano, encontramos que - las mismas gozaron desde su origen de la autonomía suficiente para manejarse cada una por separado de las demás, de acuerdo con sus necesidades, inclinaciones o circunstancias.

De este modo las colonias independientes entre sí estaban subordinadas al soberano inglés, más esta subordinación no excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio.

A partir de 1619, año en que la Compañía de Londres autorizó a los colonos de Virginia para hacerse representar en el gobierno, las "Cartas de Concesión" estipularon explícitamente que la legislación se dictaría con el consentimiento de los - hombres libres.

Durante el proceso para debilitar la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el mismo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, el cual consistía en hacerse representar en la recaudación

---

8. Cfr. K. C. WHEARE: Gobierno Federal (trad. del inglés por el autor); 1a. ed., Prensa de la Universidad de Oxford, Londres, 1947, pp. 2 - 3.

y aplicación de los fondos pú-  
blicos, táctica suficiente pa-  
ra conducir a la autonomía, -  
ya que del erario depende el  
Gobierno ( 9 ) .

La unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un medio de desligarse de Inglaterra; de allí que con frecuencia prevaleciera el regionalismo, que era lo auténtico y permanente, sobre la unificación, que parecía ser lo artificioso y transitorio.

La idea de unión entre las diversas colonias inglesas de América, tan diferentes unas de otras, se originó por cuatro factores: las necesidades de la defensa contra los indios; la rivalidad comercial holandesa (Nueva York en su origen, "Nueva Amsterdam" fue una pequeña colonia holandesa); después la rivalidad francesa, y por último la rebelión común contra las medidas tomadas por el gobierno de Londres. De esos cuatro factores, tomamos en consideración solamente el último por haber sido el único que produjo resultados concretos en la formación del federalismo (10).

En 1754, mucho antes de que se iniciara la guerra de Independencia (1775 - 1783), se reunió en Albany, un congreso de representantes de las asambleas de siete colonias, ante dicha convención se presentó y adoptó un plan llamado, "Plan de Unión de Albany", del cual fue autor Benjamín Franklin. Primer y original programa de gobierno federal y punto de partida de

- 
9. FELIPE TENA RAMIREZ: Derecho Constitucional Mexicano; 13a. ed., Porrúa, México, 1975, pp. 110 - 116
10. Cfr. ANDRE ET SUSANNE TUNC: El Sistema Constitucional de los Estados Unidos de América; citado por FELIPE TENA RAMIREZ: op. cit., p. 111.

todas las elaboraciones posteriores. Se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un presidente que designaría la Corona y un Gran Consejo, elegido cada tres años por las asambleas coloniales. Los asuntos de carácter local corresponderían a las colonias, sin embargo, este plan que acogió el Congreso de Albany no fue aceptado por las asambleas coloniales, porque consideraron que no debían ceder en ninguna forma la facultad de fijar impuestos y tarifas, que el plan otorgaba al órgano central. De tal modo se manifestó extremo el regionalismo, es el primer intento de coordinación federal.

Esta convención de Albany, concluye el período de las anteriores tentativas de unificación frente al peligro de los indios, de los holandeses y de los franceses (confederación de las colonias unidas de Nueva Inglaterra, 1643; primera convención de Albany, 1684; proyecto de William Penn, 1697), y al mismo tiempo abre el segundo período, en el que la lucha con Inglaterra propicia la aparición del federalismo como frente común en las colonias.

Varias leyes que expidió el parlamento inglés a partir de 1764, como la Ley de Ingresos, Ley del Timbre y las Leyes de Townshend, gravando con impuestos el comercio colonial, provocaron oposición y reavivaron el argumento de los impuestos sin representación. El problema se planteó estrictamente en términos constitucionales, las colonias no se consideraban representadas en el parlamento inglés, que establecía los impuestos porque ellas no elegían miembros de la Cámara de los Comunes. Por lo -

tanto, los colonos rechazaban en su calidad de ingleses (tal como lo habían hecho los ingleses desde la Carta Magna) los impuestos, en cuya fijación no habían participado. Por iniciativa de la Cámara de Massachusetts, en octubre de 1765, se reunió en Nueva York el Primer Congreso Internacolonial de tendencias revolucionarias, que censuró la Ley del Timbre.

Posteriormente, se suspendieron las relaciones comerciales con la metrópoli y los representantes de las colonias, reunidos en el primer "Congreso Continental de Filadelfia" en el año de 1774, acordaron desobedecer las órdenes reales. Este Congreso de Filadelfia, aprobó el 4 de julio de 1776, la declaración de Independencia, redactada por Tomás Jefferson.

La Gran Bretaña se vió obligada a reconocer por la paz de Paris en 1783, la Independencia de los Estados Unidos, después de haber sido vencida por las tropas franco-españolas y los colonos dirigidos por George Washington y el patriota Gates, en las batallas de Saratoga y Yorktown.

La convención de Filadelfia de 1787 presidida por Washington, Franklin y Hamilton, redactó la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica (E.E.U.U.), aún vigente, hasta que en el año de 1789, entró en vigor dicha Constitución, siendo George Washington elegido como primer Presidente de este país.

#### 4. Diferencias entre Confederación y Federación.

Ahora bien, sobre las diferencias entre la Confederación y



la Federación, encontramos que la primera ha sido un sistema - transitorio hacia la Federación, de lo cual se desprende que el Estado Federal propiamente dicho, constituye un Estado por encima de los Estados particulares, en tanto que la Confederación - de Estados no es más que una sociedad de Estados. La diferencia capital entre unos y otros proviene de su distinta organización.

En términos generales se ha llegado a distinguir que en la Confederación estamos ante una unión permanente de Estados soberanos, independientes tanto en lo interno como en lo externo; - pero cuya unión se funda en un pacto mediante el cual se integran varios Estados con la finalidad de proteger su territorio de fuerzas extrañas y también con el propósito de garantizar entre ellos una paz interior.

La distinción entre Estado Federal y Confederación de Estados, radica en la distinta concepción que ambas asociaciones - tienen respecto del problema de la autonomía de las unidades - competentes. Mientras el Estado Federal entiende que la soberanía es una cualidad de la totalidad de la organización y que - las entidades federativas tiene sólo una zona de autonomía determinada constitucionalmente, la Confederación de Estados sostiene que cada unidad competente no pierde su derecho de absoluta e irrestricta autodeterminación.

Independientemente de que varios Estados Federales entre - ellos el mexicano, se refiere a la "soberanía" de las entidades federativas, ello no altera el hecho de que tal "soberanía" se encuentre limitada por el texto constitucional y no pueda operar más que en una determinada zona de competencia. En cambio,

en la Confederación los Estados no pierden su Independencia ni su autodeterminación y se asocian sólo para el cumplimiento de determinados fines.

La consecuencia inmediata es que los Estados-miembros que libremente se unieron, libremente pueden separarse.

No existe en la Confederación mecanismos de preservación de la integridad del orden como existen en el Estado Federal - ya que la soberanía de los Estados no admite limitación alguna.

Por último, tampoco es necesario en la Confederación el - que exista una uniformidad institucional entre los órganos con federados y los órganos de las unidades competentes. Por el - contrario, se ha visto que las confederaciones pueden formarse por unidades políticas de la más variada naturaleza y por los demás diversos tipos de gobierno.

Los "Artículos de la Confederación" votados en la ciudad de Filadelfia en el año 1778, considerados como la Constitu--- ción de la Confederación de Estados, produjeron una gran con-- troversia que se derivó posteriormente en su total Independencia, pues hubo quienes querían una mayor centralización y quie nes deseaban un poder federal más fuerte.

Por este motivo, los Estados norteamericanos convocaron - un congreso constituyente representando al pueblo norteamericau no y que elaboró en el año de 1787 la Constitución del Primer Estado Federal que registra la historia.

Gracias a la experiencia norteamericana, la diferencia entre Confederación y Estado Federal puede establecerse fácilmente (11).

#### 5. Federalismo, Parte Teórica.

En los apartados inmediatos anteriores establecimos los rasgos fundamentales de la Confederación y de la Federación, a la vez las diferencias entre dichas instituciones.

De ahí que en este punto enfoquemos la parte teórica del Federalismo, que desemboca en el Estado Federal, del cual en forma sucinta analizamos sus elementos respectivos.

El Sistema Federal ha sido ampliamente analizado en los últimos tiempos, como resultado de su implantación en sus más diversas formas en casi todos los continentes.

Lo mismo la antigua Confederación Helvética en Europa, que los Modernos Sistemas Federales de la Unión Soviética y Alemania Occidental; o bien la integración Federal que existe en algunos miembros de la Commonwealth británica, en Australia, Nueva Zelanda y Canadá, así como también en México.

Lo anterior no significa que se trate de un sistema perfecto pero si es aplicado correctamente por el país adoptante, éste se podrá beneficiar aprovechando todas sus ventajas, las cuales serán analizadas posteriormente.

---

11. J. GAMAS TORRUCO: op.cit., p.97.

Ahora bien, pasando a la parte teórica, todo Estado Federal presenta una serie de elementos fundamentales que son los únicos que pueden diferenciarlo de otros tipos de unidades políticas, - dichos elementos se desprenden del estudio comparativo de las - Constituciones Federales vigentes, teniendo una operatividad concreta cada una de sus diversas instituciones políticas.

#### 5.1 Elementos Fundamentales del Estado Federal.

Para el autor José Gamas Torruco, los elementos fundamentales del Estado Federal son los siguientes: (12)

I. Un orden Jurídico Supremo, que es la Constitución, expresión de la soberanía popular y la cual crea dos tipos de órdenes jurídicos, el de la Federación y el de los Estados-miembros (13) .

Esta Constitución, llamada "Federal" o "General", es elaborada por el pueblo en su conjunto, a través de un congreso constituyente y es la norma suprema aplicable en la totalidad del territorio, es en razón de ella que tienen validez las reglas de distribución de competencias entre Federación y Estados, contiene además, las normas fundamentales de aplicación general, las reglas relativas a la organización de la federación y las bases sobre las cuales se deben estructurar las Constituciones de los estados-miembros o provincias. El Estado Federal nace como la única entidad soberana propiamente dicha en virtud de la Constitución y las unidades componentes quedan dotadas de competencias que conforman su zona respectiva de autonomía.

---

12. Cfr. Ibid., pp. 89 - 92.

13. Cfr. HANS Kelsen: Teoría General del Estado; Editora Nacional, México, 1959, pp. 214 y 55.

De los dos órdenes derivados de la Constitución, el orden de la Federación es válido para la totalidad del territorio nacional; el orden de los diversos Estados y provincias, sólo es válido en el área de cada uno de ellos. Ambos órdenes quedan provistos de sus respectivos órganos, legislativo, ejecutivo y judicial. Es requisito fundamental que la Constitución Federal sea escrita y rígida. El que la Constitución sea escrita, tiene sentido porque es la única forma de definir claramente las materias que corresponden a cada uno de los órdenes, la rigidez, es decir, el establecimiento de un procedimiento especial de reformas es indispensable si se quiere proteger la existencia misma de las normas supremas. Esta rigidez es una de las garantías de preservación del orden, según se explica a continuación.

II. Los órdenes jurídicos derivados de la Constitución (el de la federación y el de los estados) son "coextensos", es decir, que aunque distintos en cuanto a su competencia son iguales entre sí, en el sentido de que ambos están subordinados en la misma medida a la propia Constitución. Por lo tanto, no existe primacía formal alguna del orden federal sobre el orden estatal. Ambos deben actuar de acuerdo con lo que previamente les ha sido definido por la norma suprema. Desde luego, desde un punto de vista material, las competencias federales se dan en renglones cuyo contenido aparece como "más importante" y "trascendental" que el de las Constituciones de los Estados: relaciones exteriores, defensa nacional, etc. Desde el punto de vista territorial, la competencia federal abarca la integridad geográfica del Estado, en tanto que la de las entidades federativas está restringida a su propia zona. Sin embargo a pesar de estas notables diferencias cuantitativas,

la Federación está impedida para salirse de su esfera y vulnerar lo que constitucionalmente es facultad de los Estados-miembros. De la misma manera, los Estados no pueden invadir la esfera federal, ya que esto implicaría también una violación de los preceptos de la norma suprema.

#### 5.2 Autonomía de los Estados-miembros.

Entendida ésta como la facultad que la Constitución reconoce a éstos de crear su derecho, expidiendo su propia Constitución Local y elaborando sus propias leyes dentro de su esfera de competencia, con fundamento en los artículos 40, 41 y 124 de la Constitución Federal.

La Constitución de cada Estado es obra de un Congreso Constituyente convocado para dicho efecto en la entidad respectiva, la creación y la aplicación de las leyes ordinarias es actividad de los órganos locales, ejecutivo, legislativo y judicial, establecidos por aquélla.

La doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados-miembros para darse sus propias normas, distinguiéndose así dicha competencia de la "soberanía", la cual consiste en la autodeterminación plena, mientras que la primera presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación (14).

---

14. F. TENA RAMIREZ: op. cit., p. 137.

### 5.3 Mecanismos de Preservación del Orden.

Es el establecimiento de reglas que evitan que las competencias de Federación y Estados sean mutuamente vulneradas y son:

I. Participación tanto de los órganos de la Federación como de los Estados-miembros en la reforma constitucional: Si en ésta interviniesen tan sólo los órganos federales, éstos podrían extender ilimitadamente su competencia reduciendo o nulificando la autonomía estatal; sí, por el contrario, la reforma constitucional fue se exclusiva de los Estados-miembros, éstos podrían restar competencia a la Federación hasta hacerla desaparecer, quedando convertidos en unidades independientes. La Constitución del Estado Federal es por fuerza rígida.

II. Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre Federación y Estados, es decir, de las diferencias de opinión que una y otra autoridades, puedan tener respecto del ejercicio de alguna o algunas facultades.

III. Un sistema adecuado para la resolución de los conflictos de competencia que surjan entre los Estados-miembros.

IV. Protección que la federación debe a los Estados contra cualquier amenaza exterior, para mantener la forma interna de gobierno o para combatir cualquier rebelión o trastorno doméstico.

V. Participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad de la Federación a través de una Cámara que represente a aquéllos en la Asamblea General de la Federación (Senado).

Uniformidad institucional entre la Federación y los Estados-miembros, en el sentido de que las fórmulas de gobierno deben ser comunes. Si se acepta la democracia, la forma republicana de gobierno y el principio de la representación en la esfera federal, deben adoptarse en la misma medida, en la de los Estados. Difícilmente podría operar un Estado Federal a través de la coexistencia de principios políticos incompatibles.

#### 5.4 El Estado Unitario.

Habiéndose determinado las características del Estado Federal, es posible hacer la comparación de su estructura con la del Estado Unitario o Centralizado. En el Estado Unitario existe también la Constitución como orden supremo y expresión de la soberanía popular, pero tal norma no crea dos órdenes jurídicos sino - uno solo, válido para la totalidad del territorio. La mayor parte de los Estados unitarios se han decidido por un texto constitucional escrito y rígido con el doble propósito de dar mayor fijeza y claridad a sus normas y sustraer su reforma de las cambiantes mayorías parlamentarias, sujetando aquélla a procedimientos especiales. Pero es perfectamente posible, a diferencia del Estado Federal, que la Constitución unitaria sea no escrita y flexible como en el caso de la mayor parte de las normas constitucionales de - Gran Bretaña y de Nueva Zelanda; son éstas últimas de origen consuetudinario y pueden reformarse por el mismo órgano y procedimiento que la legislación ordinaria. La razón es que la estructura - del Estado Unitario no impone la necesidad de un texto escrito, - porque no es necesario definir ni detallar las competencias dentro de dos tipos de órdenes, ya que existe uno solo; ni es preciso



por la misma razón, un procedimiento especial de reformas que las proteja (15) .

En el Estado Unitario, todo el orden jurídico político parte del vértice superior hasta las normas inferiores formando una estructura jerarquizada y válida para la totalidad del territorio. La creación y aplicación del orden jurídico corresponde a los órganos centrales o a órganos que aún cuando no están localizados en el centro, guardan con él relaciones de dependencia y jerarquía. En consecuencia no existe la autonomía entendida como la facultad de las provincias de autoconstituirse y autolegislar, ni tiene sentido hablar de mecanismos de preservación ni de uniformidad institucional, ya que unos y otros presuponen dos tipos de órdenes (16) .

El Estado Unitario ha sido la estructura tradicional de las democracias de Europa occidental y continúa vigente en ellas, excepto en Suiza, República Federal Alemana y Austria. El sistema ha funcionado en la medida en que se le ha compaginado con la participación activa de la nación en gobierno, a través del sufragio universal y de un régimen efectivo de derechos del hombre.

Cuando el gobierno es de tipo autoritario o dictatorial, el centralismo se presenta como una necesidad y las jerarquías se hacen más rígidas. De ello ofrecen buena muestra las dictaduras y los experimentos que durante el siglo pasado sufrió nuestro país en este renglón (17) .

---

15. J. GAMAS TORRUCO: op.cit., pp. 92 - 94.

16. Cfr. Ibid.

17. Cfr. Ibid.

El Gobierno Federal, es un sistema de gobierno en el cual el poder se encuentra dividido entre uno central y varios locales correspondientes a los Estados-miembros, por una Constitución que asegura a los últimos una medida considerable de autonomía.

La característica más notable del Sistema Federal, es que los poderes locales y el central están distinguidos constitucionalmente y por lo tanto, están garantizados en el más alto nivel jurídico-político.

La distinción esencial entre los Estados Federales y Unitarios, es de carácter legal ya que todos los sistemas de gobierno tienen gobiernos locales, de hecho, en algunos Estados Unitarios como la Gran Bretaña, existe una antigua tradición en contar con vigorosos gobiernos locales.

En el caso británico, aunque se trate de un sistema unitario, el Parlamento británico alterna, (como materia de derecho público) los poderes de los condados conjuntamente con el poder central. Lo que la opinión pública y el electorado permite o exige es otra materia.

Por otra parte, en los sistemas federales, los poderes locales, como quiera que sean llamados (Estados en los Estados Unidos o provincias en Canadá) poseen una área de autonomía respetada y garantizada por la Constitución, que es la ley fundamental en todo el territorio.

En el Sistema Federal norteamericano, los poderes de que dispone el gobierno nacional le son delegados por la Constitución y los otros poderes, los llamados "residuales" se encuentran reservados a los Estados.

Por lo que respecta al sistema canadiense, primero se delegan poderes a las provincias y posteriormente el gobierno central recibe los poderes residuales. A pesar de la diferencia mencionada en ambos casos, toda modificación a realizarse en los poderes básicos, no puede ser hecha mediante una legislación ordinaria.

Por lo tanto, el Sistema Federal es mucho menos centralizado que el Sistema Unitario, a partir de que el primero ejecuta las provisiones necesarias con el objeto de que los gobiernos locales obtengan un considerable grado de autoridad autónoma. Además, el Estado Federal se encuentra mucho mejor organizado que otras formas de organización, que con el tiempo han resultado perdedoras tales como confederaciones y alianzas.

En los Estados Federales, el gobierno nacional posee poderes substanciales de los que puede disponer incluso en contra de los principales Estados-miembros y tiene la autoridad para actuar directa e indirectamente en asuntos graves como salvaguardar a la Federación o el interés nacional, así como también los Estados-miembros no son libres para anular las leyes emanadas del Gobierno Federal, por último, la Unión Federal tiene la cualidad de permanencia constitucional (18).

---

18. ARTHUR W. MC MAHON: Federalismo: Naturaleza y Surgimiento; (trad. del inglés por el autor); 1a. ed., Doubleday, Estados Unidos, 1955, pp. 64 - 66.

## 6. Federalismo Mexicano.

### 6.1 Centralismo Colonial.

La organización política de México hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista.

La administración colonial sólo puede entenderse en el contexto de la evolución política de España hacia la monarquía absoluta.

Ya desde la época de los primeros descubrimientos en la última década del siglo XV, coincidieron con los esfuerzos de los reyes católicos para consolidar la recién lograda unión de las coronas de Castilla y Aragón mediante una organización burocrática unitaria (19) .

La conquista realizada por Hernán Cortés se lleva a cabo en pleno tránsito hacia el absolutismo, la caída de la Gran Tenochtitlán en 1521 ocurrió en forma paralela a la victoria del Emperador Carlos V, en los campos de Villalar sobre los comuneros castellanos sublevados en defensa de sus libertades.

El monarca español fue absoluto, pues concentraba las fa cultades legislativa, ejecutiva y judicial; la jerarquía plena emanaba de él, siendo las normas que fluían por toda la es tructura sus creaciones.

---

19. Cfr. J. GAMAS TORRUCO: op.cit., p. 22.

Los órganos metropolitanos y los coloniales recibieron funciones delegadas dentro de lo estrictamente indispensable, reservándose siempre el derecho de confirmar o revocar los actos de sus subordinados.

En la segunda parte del siglo XVI, Felipe II dueño del Imperio "en el cual nunca se oculta el sol", afirmó su autoridad dando fin a las tradiciones políticas de Aragón: el justicia mayor del reino, hasta entonces sólido custodio de la conducta del rey, imparcial, independiente e inamovible se convirtió en un funcionario cuya posición y competencia quedó a capricho de aquél.

El centralismo fue la expresión jurídica política del absolutismo monárquico y se impuso a las colonias como consecuencia natural.

Este sistema continuó vigente con los sucesores de Felipe II, permitiéndoles ordenar el reino, asegurar los dominios de ultramar y dedicar sus recursos a los conflictos políticos europeos.

Para las tareas administrativas en el reino, el monarca se auxilió de consejos que tuvieron su mejor época durante el reinado de la casa de Austria (20) .

En lo tocante al sistema de gobierno colonial, se creó el Supremo Consejo de Indias que actuó tomando las decisiones necesarias en materia de hacienda, defensa, relaciones con los indígenas y en general todo lo conducente al buen gobierno. Actuaba

---

20. Cfr. Ibid.

además como Suprema Jurisdicción Civil y Criminal en los negocios judiciales. Pero actuando siempre sujeto a la sanción real, pues en el vértice se colocó y mantuvo el monarca.

Para complementar los medios de control se creó la Institución llamada "Real Confirmación", según la cual los actos jurídicos de trascendencia no adquirirían plena validez sin su sometimiento a la decisión final del monarca.

Por real cédula del 25 de junio de 1530, fue creado el sistema virrey-Audiencia que actuó como prolongación del Consejo de Indias, contando con funcionarios propios en cada provincia - alternándose con funcionarios que dependían directamente del rey. Este sistema habría de quedar vigente en Nueva España por cerca de tres siglos (21) .

Era el virrey el representante del monarca y como tal, ejecutor de sus normas, poseyendo la facultad reglamentaria, comandaba las fuerzas armadas y era el vicepatrono de la Iglesia Católica.

Mientras que por otra parte, la audiencia tenía facultades judiciales, ya que actuaba como tribunal de última instancia de la colonia y sancionaba las medidas trascendentales del virrey, ejercitando el "real acuerdo", podía además, fallar causas judiciales en su contra y lo substituía en sus ausencias.

A la audiencia se le dió notable injerencia en los asuntos administrativos como "contrapeso" político al virrey, una suprema jurisdicción civil y penal en la provincia de Nueva Galicia,

---

21. Cfr. Ibid., p. 24.

pero sus fallos podían ser recurridos ante la audiencia de México.

Para infortunio de México, el centralismo español vino - acompañado de la firme determinación de que correspondía a los españoles peninsulares, y sólo a ellos, el ejercicio de las funciones gubernativas. La estructura jerarquizada en el monarca, concentrando las funciones y la falta de órganos de expresión - política para los americanos, produjeron la identificación del centralismo con el despotismo y un profundo resentimiento en todos los niveles de la sociedad mexicana (22) .

#### 6.2 Reformas Políticas del Siglo XVIII.

El cambio de dinastía española en los principios del siglo XVIII, significó también una profunda evolución en la política y administración colonial.

Felipe V, primer rey de la dinastía Borbón, que substituyó a la casa de Austria, era francés, nieto y protegido de Luis - XIV, admirador de las bases ideológicas de su abuelo a quien se atribuye la famosa definición, "el Estado soy yo".

Consecuentemente, la principal contribución de los borbo--nes fue el obtener un mayor grado de centralización, pero acompañado de una magnífica administración que originó en el siglo XVIII el siglo de oro español, que culminó con el insuperado - Carlos III (23) .

---

22. Cfr. Ibid., p. 28.

23. Cfr. D. MORENO: op.cit., p. 33.

Las Cortes o asambleas locales y los Consejos desaparecieron, substituyéndose por Secretarías de Estado, en 1717 el Consejo de Indias quedó tan sólo como órgano asesor del despacho universal de Indias, asumiendo éste las atribuciones correspondientes a la real hacienda, guerra, navegación, comercio y provisión de empleados, la cual dividió sus funciones.

Por una parte las funciones ya descritas y por la otra - las funciones de gracia, justicia y negocios eclesiásticos, - inspirándose en el modelo francés, donde también gobernaba la dinastía Borbón.

La gran reforma política del siglo XVIII la llevó a cabo el Rey Carlos III, al aplicar a los dominios hispanoamericanos el nuevo régimen de las intendencias, que se inicia a partir - de 1770 y culmina con la ordenanza de 1782, encaminada a reorganizar el territorio de la Nueva España para evitar los frecuentes conflictos de competencia (24) .

Las intendencias, junto con las Provincias Internas y los cuatro gobiernos independientes, constituían la división territorial vigente al iniciarse la Independencia de México.

Las intendencias creadas fueron las de México, Guadalajara, Guanajuato, Valladolid, San Luis - Potosí, Puebla, Zacatecas, Durango, Arizpe, Veracruz, Mérida y Oaxaca; excepto las dos Californias, Nuevo México y Tlaxcala, que quedaron como gobiernos independientes. Encabezando aquéllas, intendentes sometidos al virrey y a un intendente general. La lejanía de las regiones

---

24. Cfr. Ibid.



norte y sureste y la necesidad de defenderlas contra corsarios, invasores anglosajones e indios hostiles, obligaron a mantener el antiguo régimen de provincias en lo militar y el nuevo sistema en lo político (25) .

La última parte de la estructura administrativa colonial es ta constituída por los municipios, a los cuales se mantuvo siempre sujetos a la Audiencia, a los alcaldes o corregidores y más tarde a los intendentes. Aún cuando en los primeros tiempos se practicó la elección de las autoridades municipales, más tarde los cargos se hicieron vendibles con el propósito de reservarlos a los españoles pudientes. La influencia de los criollos en los ayuntamientos, se hizo notable a medida que crecía su poder económico a fines de la Colonia y su actividad política se encaminó en pro de la Independencia.

Los fines inmediatos perseguidos, que fue el de obtener un mayor control fiscal, se consiguieron saneándose notablemente la administración española e india, con un fuerte aumento de los ingresos del tesoro real. Al mismo tiempo, el comercio se desarrolló notablemente, ya que fueron suprimidas diversas trabas, sobre todo en la actividad entre las colonias, sin embargo, se cometió grave error político, al desplazar a los criollos de algunos puestos importantes que habían logrado conquistar, como los gobernadores, alcaldes mayores y corregidores. La burocracia colonial se hispanizó en términos generales, con el consiguiente resentimiento de los criollos, tanto pobres como ricos. Aunque -

---

25. Cfr. J. GAMAS TORRUCO: op.cit., pp. 26 - 27.

en ciertos cargos se les permitió el acceso, esto solamente sirvió para que, a su tiempo, mostraran su inconformidad, sobre todo desde los cabildos. Desde 1750 el mundo se encuentra en una nueva "vuelta de rueda" como dice Montaigne, surge un movimiento de renovación general con violencia, furor, lucha y esperanza, aportando Francia a los principales ideólogos, como Juan Jacobo Rousseau y Carlos Luis de Montesquieu, que influyeron notablemente en la evolución ideológica de los criollos. Los capitaneados Ignacio Allende, Juan Aldama y Mariano Abasolo y Don Miguel Hidalgo y Costilla, se inspiraron en las obras de la ilustración francesa para luchar por la libertad de México.

### 6.3 El Federalismo en el Constitucionalismo Mexicano.

Ahora bien, tocante al proceso constitucional mexicano, comenzaré con el bando dictado en Guadalajara, el 6 de diciembre de 1810 por Don Miguel Hidalgo y Costilla para combatir injusticias económicas y sociales en el cual ordenaba extinguir las gabelas, dar libertad a los esclavos, eliminar los tributos para las castas y toda exacción para los indios. Tal y como lo había pugnado cuando inició el movimiento públicamente en la madrugada del 16 de septiembre del mismo año. Además, ordenó se entregara a los "naturales" las tierras para su cultivo (26).

A Hidalgo sucedió en la dirección del movimiento insurgente, Don Ignacio López Rayón, quién en agosto de 1811 instaló en Zitacuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a Nueva España, en nombre y en ausencia de Fernando VII, a imitación de las juntas que se habían formado en la península.

26. Cfr. MANUEL FABILA: Cinco Siglos de Legislación Agraria - - 1493 - 1940; 1a. reimpresión de la 1a. ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. - Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981, p.

Además del órgano de gobierno creado, los elementos constitucionales del Lic. López Rayón, fueron un proyecto en el que manifestaba su preocupación por contar con una verdadera constitución. Este documento tuvo notable influencia en las ideas de Morelos y cumplió con el fin de estimular la expedición de una ley fundamental (27) .

Don José María Morelos y Pavón, por su parte, fue más lejos aún, no sólo insistió en las mismas medidas reclamadas por Hidalgo, sino que propuso, decididamente, hacer los repartos de las tierras, condenando el acaparamiento, en particular el de grandes extensiones de terreno, porque "el beneficio positivo de la agricultura - decía - consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas"

Completando su pensamiento, afirmaba previamente a la apertura del congreso de Anáhuac en su extraordinario documento "Sentimientos de la Nación" leído en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813 la necesidad de que las leyes "que dicte nuestro congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia la rapiña y el hurto" (28) .

Incuestionable resulta pues, afirmar que con Hidalgo y sobre todo con Morelos, nace en nuestro país un sistema que recoge los

- 
27. Cfr. FELIPE TENA RAMIREZ: Leyes Fundamentales de México, 1808-1975; 6a. ed., Porrúa, México, 1975, p. 23.
28. Cfr. JORGE SAYEG HELU: El Liberalismo Social Referido al Proceso Constitucional de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas et alii: La Constitución Mexicana; Rectoría del Estado y Economía Mixta; 1a. ed., UNAM-Porrúa, México, 1985, p. 58.

principios liberales fundamentales como los derechos del hombre, soberanía del pueblo y división de poderes que la revolución francesa nos había dado a conocer a través, principalmente de la carta gaditana de 1812 y los transforma al adaptarlos a la realidad mexicana mediante la constitución que fue sancionada en Apatzingan, el 22 de octubre de 1814, con el título de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" y que darían sentido social al proceso liberal de nuestra lucha independentista.

#### 6.3.1 Constitución de Cádiz.

La Constitución Política de la monarquía española fue jurada en Cádiz, España, el 19 de marzo de 1812 y posteriormente en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año (29).

Este fue un documento de corte liberal ya que estableció la monarquía limitada con las cortes, en las que se encontraban representadas todas las provincias, a través de las diputaciones, provenientes de la elección popular y que conformaron la Suprema Asamblea Legislativa.

Además, se estableció el Supremo Tribunal como órgano judicial y el Rey como ejecutivo (30).

La Constitución gaditana tuvo notable influencia en la Nueva España no sólo por haber estado en vigencia en dos ocasiones, 1813 y 1820, sino por su contribución al constitucionalismo mexicano y por la apertura que dió en México para la implantación

---

29. Cfr. F. TENA RAMIREZ: Leyes Fundamentales: op.cit., p. 59.

30. Cfr. J. GAMAS TORRUCO: op.cit., pp. 33 - 34.

del régimen federal de gobierno.

Esta Constitución propició una corriente de liberalismo, canalizada mediante los criollos e inclusive en los peninsulares de corte liberal, estimulándolos en su lucha contra el absolutismo - que había alcanzado cenit a finales del siglo XVIII que sufre un violento cambio dando paso a la monarquía constitucional y democrática.

Miguel Ramos Arizpe, representante de la provincia interna - de Coahuila, cuando se abrieron de manera solemne las Cortes de - Cádiz, el 24 de septiembre de 1810, se convirtió en el más destacado miembro de la delegación mexicana.

Ramos Arizpe realizó un profundo y completo análisis socio-- económico de las provincias representadas por él, así como una - crítica objetiva del sistema de gobierno.

Dentro de su actuación en las cortes, propuso además, el establecimiento de juntas o asambleas provinciales y de una junta - superior gubernativa de las cuatro provincias internas de oriente. Indiscutiblemente, tales órganos obtendrían funciones legislativas, por contar con diputaciones provinciales.

En efecto, los diputados peninsulares no veían con simpatía la creación de diputaciones provinciales en América.

El Conde de Tolosa expresó así sus temores: "Lo dilatado - de la nación la impele baxo de un sistema liberal al federalismo; y si no lo evitamos se vendría a formar, sobre todo con las provincias de ultramar, una federación como la de los Estados Unidos, que insensiblemente pasaría a imitar al más independiente -

de los antiguos cantones suizos y acabaría por constituir Estados separados" (31) .

En relación con estas ideas, el diputado Agustín Argüelles, afirmó que las diputaciones provinciales seguramente tenderían a usurpar más facultades que la ley les diera y que seguramente seguiría una mayor división de provincias y que multiplicándose la acción de estos pequeños gobiernos, en razón de su número, no podrían menos que propender a la federación (32) .

La idea del federalismo mexicano, se originó así en las cortes de Cádiz y su autor fue Miguel Ramos Arizpe.

Por lo aquí expuesto, se aclara perfectamente que el federalismo mexicano, ideado por Ramos Arizpe, fue creado de manera independiente al modelo norteamericano.

#### 6.3.2 Constitución Federal de 1824.

La definición constitucional del Estado mexicano formalmente arranca con el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", del 22 de octubre de 1814, en el artículo 34 acepta y reconoce el derecho a los individuos de adquirir la propiedad y su respectivo ejercicio con apego a la ley. Esto se hermana con el contenido del artículo 35, que preserva el derecho de propiedad y del propietario sobre sus bienes, el que no puede

---

31, N. L. BENSON: La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano; El Colegio de México, México, 1955, p. 16.

32. Cfr. Ibid.

ser privado de sus propiedades"... sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación", Más el verdadero punto de referencia constitucional se encuentra con la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", del 4 de octubre de 1824, donde queda plasmado la orientación federalista de la nación mexicana (Art. 4). En lo sucesivo el Estado mexicano, va a estar al vaiven de los grupos de poder; manifiesto en su forma de gobierno, que va del federalismo al centralismo, y viceversa, incluso escarceos de monarquía. De esto queda constancia en "Las Siete Leyes Constitucionales", la primera se promulgó el 15 de diciembre de 1835, y las seis restantes el 30 de diciembre de 1836; "Las Bases de Organización Política de la República Mexicana", del 12 de junio de 1834; el "Acta Constitutiva y de Reforma", del 18 de mayo de 1847; para llegar Antonio López de Santa Anna al clímax de la egolatría, en "Las Bases para la Administración de la República", del 22 de abril de 1853, al autonombarse "Alteza Serenísimas"; paso inmediato para el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", del 15 de mayo de 1856 (33) .

El 20 de noviembre de 1823, la comisión constitucional presidida por Don Miguel Ramos Arizpe, presentó el Acta Constitutiva, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal "punto cierto de unión a las provincias" y "norte seguro al Gobierno General" (34) .

---

33. Cfr. MANUEL GUTIERREZ DE VELASCO: Historia de las Constituciones Mexicanas; 1a. ed., Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1978, pp. 45, 48, 51 y 54.

34. F. TENA RAMIREZ: Leyes Fundamentales: op.cit., p. 153.

### 6.3.3 Constitución de 1857.

Esta Constitución aparece como un código político de auténtico corte liberal, en el que converge el pensamiento político-económico del siglo pasado, recogiendo los principios básicos del individualismo y del liberalismo económico.

Durante la discusión del proyecto de la Constitución de 1857, sobresale dentro de los diversos problemas que agitaron y dividieron a la asamblea, el referente así, debía expedirse una nueva Constitución o reestablecerse la de 1824.

El 5 de febrero de 1857, fue jurada la Constitución, siendo Presidente sustituto de la República Mexicana don Ignacio Comonfort, estableciéndose en el artículo 50 al Supremo Poder de la Federación, que se dividió para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El 17 del mismo mes, la Asamblea Constituyente, clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

Los nuevos poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre, el legislativo; el 1° de diciembre, el ejecutivo y el judicial (35).

La presidencia de la República recayó en Don Ignacio Comonfort, cuya popularidad obligó a retirarse a Don Miguel Lerdo de Tejada.

Para presidente de la Suprema Corte de Justicia, cargo que llevaba aparejado el de Vice-presidente de la República, fue

---

35. Cfr. Ibid., p. 605.



elegido en los comicios Don Benito Juárez.

Posteriormente, esta Constitución de 1857, funge como el instrumento político de lucha de Don Benito Juárez para combatir la ofensiva de los conservadores, logrando el triunfo del movimiento de reforma, la incorporación de este código fundamental de la irreversible separación entre la Iglesia y el Estado, que aunado a las leyes de reforma, propició una transformación económica profunda a través de la desamortización y nacionalización de los bienes de la Iglesia, estableciendo las bases para un nuevo sistema de propiedad y de circulación de las riquezas.

#### 6.3.4 Constitución de 1917.

Esta Constitución que es la que actualmente nos rige, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, en la ciudad de Querétaro por el Presidente Don Venustiano Carranza y se encuentra comprendida dentro del proceso histórico de la Revolución Mexicana.

Resumiré dicho proceso comenzando con el programa del Partido Liberal Mexicano, que lo presenta frente al injusto sistema económico y social propiciado por la dictadura del General Don Porfirio Díaz.

Este programa, constituye el primer manifiesto ideológico de la Revolución y demandaba en materia laboral, mejores condiciones para el trabajo y prohibición de este para los menores de 14 años; en materia agraria pugnaba por hacer producir las tierras y la recuperación por el Estado de las ociosas; en materia social propuso

combatir la carestía de los artículos de primera necesidad; en materia tributaria se propuso el estudio de medios ideales para disminuir el impuesto del timbre hasta abolirlo, asimismo, se expuso la necesidad de suprimir toda contribución para capital menor de \$ 100.00 y gravar el agio, los artículos de lujo y los vicios, evitando que los ricos ajustaran igualas con el gobierno para pagar menos contribuciones de las que les imponía la ley (36) .

A continuación, se dan una serie de planes o leyes elaborados por los distintos jefes revolucionarios como el plan de San Luis y el Plan de Ayala, que expresaron la ideología de - Francisco I. Madero, Emiliano Zapata y Francisco Villa.

Igual de importante resulta el Plan de Guadalupe de Don Venustiano Carranza, que en un primer momento fue el llamado a la nación para aprestarse a la lucha armada y restablecer el - orden constitucional y que posteriormente al ser adicionado el 12 de diciembre de 1914, estableció las bases para las reformas sociales que más tarde, mediante la convocatoria al congreso constituyente de Querétaro, culminarían en la Constitución General de 1917.

El Estado "policía", aceptado en la Constitución de 1857, reducido en sus funciones a cuidar el orden, la libertad, la - propiedad y la seguridad y sin facultades para intervenir en - las actividades económicas, se transforma a partir de 1917, en un Estado promotor y rector de los procesos de desarrollo económico y social.

---

36. Cfr. Ibid., p. 731.

La Carta Magna de 1917, producto del movimiento revolucionario, de calificarse como la primera Constitución social del mundo, pues responde a las necesidades nacionales, consagrando al igual que la Constitución de 1857, las garantías individuales para respetar los derechos del hombre como individuo, pero al propio tiempo incorpora dentro de su texto, las garantías sociales para proteger los derechos de aquéllos segmentos de población económica y socialmente más desvalidos (37) .

7. Antecedentes sobre la Distribución de las Competencias Fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas en México

En forma sucinta analizamos los aspectos básicos del Federalismo mexicano, al igual que su desarrollo constitucional (supra punto 6 de este capítulo). Por lo que resulta obligado enfocar el Federalismo desde el apartado fiscal, ya que la parte medular de nuestra investigación se centra en la distribución de competencias fiscales entre las Entidades Federativas y el Estado Federal (infra capítulo III). A esto obedece que hagamos un rastreo constitucional a partir de 1824 hasta 1917 inclusive, en función de las competencias entre la Federación y las Entidades Federativas en materia tributaria.

La primera vez que el Sistema Federal fue instituido jurídicamente en el país, lo fue por el Acta Constitutiva de enero de 1824, ordenando en su artículo 5° el establecimiento del régimen republicano, representativo popular y federal; en el artículo 6°, declaró que la República Federal se integraba por Estados independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno -

---

37. JOSE SAENZ ARROYO: Principios Económicos de la Constitución; Instituto de Investigaciones Jurídicas et alii: La Constitución Mexicana; Rectoría del Estado y Economía Mixta; 1a. ed., UNAM-Porrúa, México, 1985, p. 164.

interior, mientras que en el artículo 7º, enunció las partes integrantes de la federación. Sin embargo, no se delimitaron los ámbitos de competencia en materia fiscal entre los niveles de Gobierno Federal y de los Estados-miembros, excepto por la prohibición a éstos últimos de establecer derechos de tonelaje, - así como de gravar las importaciones y las exportaciones sin el consentimiento del Congreso General (38) .

Con la institucionalización del Federalismo, se reconoció una realidad, pues diversas regiones del país, que se habían integrado como provincias, se negaron a aceptar otra forma de organización del territorio nacional. La adopción de la estructura federal, fue necesaria para mantener unido lo que se estaba desuniendo, en virtud del principio de descentralización política que existió en la última etapa de la Colonia, presentado por la diputación provincial a las Cortes de Cádiz de 1812.

Esta fue la causa material y directa del establecimiento del Federalismo Mexicano, en tanto que el antecedente formal fue la Constitución Federal Norteamericana de 1787.

Esta Constitución ofreció soluciones concretas para la estructura del poder con instituciones democráticas y republicanas, así como para la organización del territorio del Estado, - basada en el principio de descentralización.

Como resultado de no haber delimitado los ámbitos de competencia entre la Federación y los Estados para establecer contri-buciones, excepto las prohibiciones ya señaladas a éstos últimos, el Acta Constitutiva en materia fiscal siguió el criterio

---

38. Cfr. GERARDO GIL VALDIVIA Y BENJAMIN RETCHKIMAN KIR: El Federalismo y la Coordinación Fiscal; 1a. ed., UNAM, México, 1981, p. 60.

de la coincidencia, adoptado por la Constitución norteamericana (39) ,

Sin embargo, el mismo Congreso Constituyente se apartó del anterior criterio, cuando en funciones de órgano legislativo - constituido, emitió la ley de clasificación de rentas del 4 de agosto de 1824, en la que distribuyó las competencias fiscales. Este problema fue debatido por el Congreso Constituyente de - 1823 y 1824 (40) .

Antonio Martínez Bález, refiere que al discutirse el proyecto de Acta Constitutiva, en cuanto a la facultad quinta del Congreso General de emitir leyes y decretos, entre otros fines, para: "sostener la igualdad proporcional de las obligaciones o - derechos que los Estados tienen ante la ley", se emitieron las siguientes opiniones: Don Miguel Ramos Arizpe aseveró que no se debía gravar a unos Estados más que otros, a lo que se opuso - Carlos María de Bustamante, para quien todos los Estados tenían obligación de contribuir proporcionalmente, como los ciudadanos. El 1º de enero de 1824, al discutirse la facultad del Congreso General "para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión y tomar cuenta de ello al poder ejecutivo", Don Manuel Cresencio Rejón impugnó dicha facultad por considerarla contraria al Sistema Federal, pues a su juicio, "a cada Estado le correspondía señalar las contribuciones para cubrir la parte que le - tocara de los gastos generales". Además, aseveró, que el "Con--greso General no podía conocer las circunstancias particulares - de los Estados, como los mismos". Para Mier y Terán, el problema era distinto, pues entendió que el Congreso Federal sólo -

---

39. Cfr. JAIME MADISON, JUAN JAY Y ALEJANDRO HAMILTON: op.cit., pp. 7 - 8.

40. G. GIL VALDIVIA: op.cit., p. 61.

impondría las contribuciones generales, que sólo serían extraordinarias, ya que los gastos del Gobierno Federal se cubrirían con el producto del tabaco y de las aduanas marítimas y que aún sobraría para amortizar la deuda pública.

Todas estas opiniones demostraron que el consenso en el Congreso Constituyente fue el de resistirse a otorgar poderes impositivos amplios a la Federación, en agosto de 1824, se concluyó expidiéndose la mencionada ley de clasificación de rentas, reservando esta norma legal a los Estados las fuentes no atribuidas a la Federación fijando una cantidad que deberían cubrir al Gobierno Federal las 16 Entidades Federativas existentes, determinándose así los ingresos exclusivos de la Federación, dentro de los cuales fueron los siguientes: los derechos de importación y exportación establecidos, que se establecieran bajo cualquier denominación en los puertos y fronteras de la República; el derecho de internación de un 15% que se cobraría en los puertos y fronteras sobre el arancel aumentados en una cuarta parte a los efectos extranjeros y quedando por este pago, libres del pago de las alcabalas en su circulación interior, los ingresos provenientes del tabaco y la pólvora; la alcabala que pagaba el tabaco en los Estados en que se cosechaba; la renta de correos; la renta de la lotería; la renta de las salinas; la renta de los territorios de la Federación; los bienes nacionales, que comprendían los de la inquisición, temporalidades y cualesquiera otras fincas que perteneciesen en ese momento o en el futuro a la hacienda pública. También quedaron a disposición del Gobierno Federal los edificios y oficinas que pertenecían o hubiesen pertenecido a la hacienda pública, y aquellas que se hubiesen financiado por dos o más de las que anteriormente eran provincias (41) .

---

41. Cfr., Ibid., p. 63.

Por último, la propia ley determinó que los ingresos que no estuviesen consignados limitativamente en la clasificación anterior pertenecían a los Estados, y fijó el "contingente" en \$ 3.143.500.00 M/N, el cual se aplicaría para completar los gastos generales de la Federación, y que se distribuyó proporcionalmente entre los Estados, de acuerdo a sus circunstancias.

Posteriormente se adicionaron dos decretos complementarios a esta ley, publicados el 21 de septiembre de 1824, titulados "Reglas para la Administración de la Hacienda Pública de la Federación en los Estados" que organizó las oficinas de la Hacienda Federal a cargo de comisarios generales y "medidas relativas a la clasificación de rentas", el cual preveía que en el caso de resistencia de algún Estado al pago de su contingente, el Gobierno Federal podría intervenir su oficina de rentas para cubrir el adeudo.

Posteriormente, la Constitución de 1824 ratificó el Sistema Federal sin establecer, por lo que respecta a materia fiscal ningún principio de distribución de ingresos, abrogando la Ley de Clasificación de Rentas y restaurándose así el sistema de la coindicencia en materia fiscal pero conservando el contingente que debían aportar las Entidades Federativas a la Federación o Unión.

Las únicas limitaciones al poder tributario de las Entidades Federativas, estaban consignadas por el artículo 132 constitucional, el cual les prohibió establecer, sin el consentimiento del Congreso Federal, derechos de tonelaje o de puertos en general, y gravámenes al comercio exterior, éstos últimos hasta la

expedición de la ley correspondiente. Además la fracción VIII del artículo 161, ordenó que los Estados enviaran ingresos y egresos de todas las tesorerías, con un informe de la situación económica y las recomendaciones correspondientes para incrementarlos (42) .

Desgraciadamente, la insuficiencia de recursos fiscales surge desde que México logra su Independencia debido a que no se contó con una estructura impositiva adecuada, lo que en combinación al decrecimiento en diversas actividades económicas por causa de la guerra originaron los primeros déficits financieros, recurriendo el Gobierno Federal al endeudamiento interno y externo en condiciones desventajosas, teniendo como consecuencia la inestabilidad política.

Esta inestabilidad política a su vez originó el que buena parte de los recursos federales se destinaran a financiar los gastos militares, cerrándose así un círculo vicioso incrementando los déficits presupuestales.

Por su parte, las Entidades Federativas recurrieron a los gravámenes alcabalariorios para tener capacidad financiera y mantenerse pero entorpeciendo así al comercio interno, afectando la riqueza, disminuyendo el progreso y llevar al país al estancamiento de la economía nacional hasta la octava década.

En 1835 se revocó la estructura federal del Estado mexicano, substituyéndola por el regimen central. El Congreso -

---

42. Cfr. Ibid.



General, órgano constituido con base en las prescripciones de la Constitución de 1824 se investió como órgano constituyente y cambió la forma de organización territorial del Estado mexicano, - por lo cual el 23 de octubre de 1835 dicho congreso emitió las bases constitucionales que establecieran la "República Unitaria Central", emitiéndose en diciembre de 1836 las Siete Leyes Constitucionales que ratificaron al centralismo, ésta fue una norma de tendencias aristocratizantes, cuya institución más característica fue el supremo poder conservador, con motivo de la abrogación de la estructura federal, se convirtieron los antiguos Estados en Departamentos, dándose en materia fiscal la centralización de rentas como consecuencia de ésto, los problemas financieros persistieron e inclusive se agravan pues el gobierno se ve en la necesidad nuevamente de recurrir a contribuciones extraordinarias como el endeudamiento interno y externo, continuando la inestabilidad política; escasez de las actividades productivas; entorpecimiento del comercio interno por la falta de vías de comunicación y las ya citadas alcabalas; además de la falta de circulación de las riquezas nacionales por el gran número de fincas rústicas en manos muertas.

En resumen, era nulo el crecimiento económico y mientras una economía sea ineficiente o improductiva se reflejará en los demás aspectos de la vida de un país (43) .

Como medida urgente para encontrar un camino apto a solucionar estos problemas se reestructuró al Estado mexicano, suprimiendo a las Siete Leyes Constitucionales en el año de 1841, convocándose a un nuevo congreso constituyente que a su vez fue -

---

43. Cfr. Ibid., p. 64.

disuelto y reemplazado por una junta de notables, la cual expidió las bases de organización política de la República mexicana de 1843. Esta ley ratificó la estructura centralista de la Constitución de 1836 preservando la organización departamental, siendo en materia fiscal su disposición más relevante, la cual fue el dividir las rentas en departamentales y generales.

La ley reglamentaria de esta prescripción se emitió el 6 de agosto de 1845, asignando las contribuciones directas a los departamentos, así como un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno central. En 1846 se retornó al Sistema Federal reestableciéndose la Constitución de 1824, convocándose a una asamblea constituyente que expidió el Acta de Reformas de 1847, confirmando ésta al Federalismo. En lo referente al problema fiscal se adoptó nuevamente la asignación de determinados ingresos para la Federación y por otorgar a los Estados todas las fuentes tributarias no reservadas para la primera, tal y como lo dispuso la Ley de Clasificación de Rentas del 17 de septiembre de 1846. Entre los gravámenes destinados al financiamiento de la Federación, encontramos los establecidos sobre el comercio exterior; el impuesto del 4% sobre moneda; los productos de las rentas del tabaco, correos, lotería nacional, papel sellado, así como los ingresos que se percibían en el Distrito Federal y territorios, volviendo a imponer un contingente a cargo de los Estados con el fin de compensar su amplio poder impositivo disponiendo que en caso de incumplimiento se intervenirían las rentas de la Entidad respectiva. Este sistema por supuesto, resultó nuevamente ineficaz para cubrir los déficits presupuestales del Gobierno Federal, motivo por el cual en 1846 se privó a las Entidades Federativas de las -

contribuciones sobre fincas rústicas, y en 1847 los impuestos directos pasaron a la Federación.

Debe aclararse que en esta época los gravámenes directos - eran en su mayoría sobre la riqueza, casi siempre sobre inmue-  
bles rurales y urbanos, siendo este tipo de imposición tradicio-  
nalmente a favor de los niveles inferiores de gobierno por lo -  
que su transferencia al Gobierno Federal es indicativa de la pen-  
nuria de éste (44) .

El carecer de un sistema impositivo eficaz, el sufrir de -  
inestabilidad política en combinación con la parálisis económica  
y la corrupción administrativa fueron factores que debilitaron -  
al máximo al país que por si fueran pocos los problemas, estimu-  
laron las tentaciones del expansionismo estadounidense y ante -  
tan atractiva oportunidad se lanzó el enemigo a invadir al país,  
robándonos aproximadamente la mitad del territorio nacional.

Nuevamente se da el cambio de Sistema Federal a régimen cen-  
tral, ya que el primero tuvo vigencia hasta 1853, año en que -  
triumfa una rebelión militar trayendo como fruto la expedición -  
de las "Bases para la Administración de la República" instituyen-  
do el citado régimen. En dicho año se dispuso la centralización  
a favor del "Supremo Gobierno" de todas las contribuciones y ren-  
tas generales de los Estados y territorios, pero los municipios  
siguieron percibiendo sus ingresos con base en las disposiciones  
expedidas con anterioridad.

Para ilustrar el desorden financiero de la época, Don Ma-  
tías Romero señala que en el ejercicio fiscal de 1853/54, los in-  
gresos fueron de \$ 15.383.975.00; los egresos de \$ 32.378.046.00

---

44. Ibid., p. 65.

por lo que el déficit presupuestal fue de \$ 16.994.071.00 . - Frente a esta caótica situación, se establecieron contribuciones extravagantes. En 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional, de carácter federalista que restableció la Hacienda Pública a niveles Federal, Estatal y Municipal, estableciéndose como gravámenes exclusivos para el Gobierno Federal los aplicados al comercio exterior, a la propiedad raíz, y a la industria fabril, pero se previó la posterior emisión de una ley de clasificación de rentas (45) .

A continuación, por lo que respecta al Congreso Constituyente, de 1856 - 57, durante sus sesiones se dieron discusiones de carácter liberalista en los aspectos económicos y políticos en oposición a la ideología del grupo dominante.

La Constitución de 1857, no distribuyó los ingresos entre la Federación y los Estados y estableció sólo los siguientes principios: el Congreso Federal tenía facultad para expedir aranceles sobre el comercio exterior, según la fracción IX del artículo 72 constitucional.

También con base en esta disposición, tenía facultades para impedir restricciones al comercio interestatal.

Sobre el poder fiscal de los Estados, éste se vio restringido al prohibírseles gravar el comercio exterior, así como para establecer derechos de tonelaje, ni algún otro de puerto sin autorización del Congreso, siendo éstas las únicas disposiciones sobre distribución de competencias fiscales en la norma constitucional de 1857 (46) .

---

45. Cfr. Ibid.

46. Cfr. Ibid., p. 66;

El poder tributario de la Federación estuvo consignado en la fracción VII del artículo 72 que prescribió la facultad del Congreso "para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, que anualmente debe presentarle el ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo" (47) .

Sobre las discusiones del Congreso Constituyente, resulta necesario mencionar la surgida con motivo de la fracción VII - del artículo 64 del proyecto, que pasó a ser la fracción IX - del artículo 72 constitucional, cuyo texto expresó que era facultad del Congreso expedir aranceles sobre el comercio extranjero e impedir por medio de bases generales que en el comercio interestatal se establecieran restricciones onerosas, se plantearon los siguientes problemas: en cuanto a los aranceles sobre el comercio exterior, se planteó la necesidad de que el ejecutivo tuviese la facultad de alterarlos, para que las reformas fuesen oportunas y así el Congreso ya sólo se limitara a expedir las bases generales. En contraposición, el Sr. Ignacio Ramírez, expresó que los aranceles eran contribuciones como cualquier otra, motivo por el que debían ser creadas y modificadas por los representantes populares, como todos los impuestos, manifestando en complemento a su afirmación, Ramírez agregó que sólo en apariencia el arancel recae sobre el extranjero, ya que quien lo paga en realidad es el consumidor final, y consideró que de utilizarse criterios proteccionistas, era el Congreso quien debía establecerlos, ya que los funcionarios tomarían en cuenta a quién tuviese intereses económicos. Finalmente no se aprobó la posibilidad de que el ejecutivo alterase los aranceles.

---

47. Ibid.

Sobre la segunda parte de la fracción mencionada, el Diputado Mata explicó que consistía en evitar "que los Estados graven los productos de los otros, con derechos más altos que los suyos propios..."; pretendiendo así evitar las guerras mercantiles interestatales, esta disposición, sí fue aprobada, para tratar de acabar con las alcabalas, pero fracasó en la práctica, ya que dichos gravámenes eran algunas de las pocas fuentes de ingreso para los Estados y Municipios.

Por otra parte, el legislador ordinario emitió la Ley de Clasificación de Rentas el 12 de septiembre de 1857, estableciendo dos clases de ingresos, los generales y los estatales, sobre la Federación, su competencia fiscal fue limitada y además se fijó un nuevo gravamen del 20% de las rentas de los Estados para completar el gasto público federal. En lo concerniente a los gravámenes estatales, éstos podían comprender cualquier materia, siempre y cuando no se opusieran a la Constitución y a las leyes federales. De esta forma al crearse contribuciones en leyes emitidas por el Congreso Federal, los Estados no podían gravar la misma fuente, subordinando el legislador ordinario a las Entidades Federativas, y violando el artículo 117 constitucional (48) .

En esta Ley de Clasificación de Rentas, el legislador, efectivamente subordinó el poder tributario de las Entidades Federativas a la Federación y posteriormente la Suprema Corte de Justicia estableció el sistema de coincidencia fiscal, la cual ha sido la solución que en términos generales, se ha seguido por la práctica constitucional mexicana.

---

48. Ibid., p. 67.

Otra posibilidad, para solucionar el problema del alcance del poder tributario de la Federación y las Entidades Federativas, es la realizada en la práctica fiscal mexicana, que consiste en legitimar la coincidencia impositiva entre los dos niveles de gobierno, en virtud de la cual ambos pueden imponer gravámenes sobre las mismas fuentes.

Por otra parte, en relación a la Constitución de 1857, encontramos que la fracción II del artículo 31, también es de carácter impositivo, la cual prescribía para los mexicanos la obligación de contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación como de los Estados y Municipios en que residiesen, de la manera proporcional y equitativa que determinaran las leyes. Este precepto pasó a la Constitución de 1917, en la fracción IV del artículo 31.

Posteriormente, el 17 de diciembre de 1857, la Constitución de ese año, fue desconocida a raíz del Plan de Tacubaya, comenzando la guerra de reforma. En 1858 el grupo conservador centralizó nuevamente todas las rentas. El Presidente de la Suprema Corte, Benito Juárez, pasó a ocupar la titularidad del ejecutivo y encabezó el Gobierno fundado en la Constitución (49) .

Durante la guerra civil y ante el estancamiento económico, ambos bandos recurrieron a medidas extremas para obtener recursos, tales como préstamos forzosos y la solicitud de créditos externos, sin que algunos pudieran concretarse.

Sobre el aspecto fiscal, Juárez expidió en Veracruz, en el año de 1859, una circular en la que prescribía que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, las profesiones y los establecimientos de giro e industria, se destinarían

---

49. Ibid.

al financiamiento de los Estados, mientras que las contribuciones indirectas al de la Federación.

La Constitución Federal fue restituida con el triunfo de los liberales en 1861, además se estableció un gravamen de un 25% adicional sobre todo entero que debiera hacerse por cualquier concepto en las oficinas federales, del Distrito y Territorios federales, así como en las particulares de los Estados, quedando sólo exceptuados algunos pagos menores, la compra del papel sellado, y la alcabala sobre bienes de primera necesidad, entre otras.

A pesar de la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el Gobierno de Juárez se enfrentó a una seria crisis financiera por lo que aplazó por dos años el pago de la deuda exterior, provocando las reclamaciones de España, Inglaterra y Francia, sirviendo de excusa para la intervención de esta última.

Durante la época de la intervención, el Gobierno Republicano no carente de ingresos ordinarios, se mantuvo de la acuñación de moneda barata, préstamos forzosos y créditos extranjeros. Sin embargo, la situación llegó a ser tan crítica que los funcionarios debían hacer aportaciones personales para sostener sus propias escoltas. Por otra parte, el Gobierno de Maximiliano tampoco pudo superar la crisis financiera a pesar de la contratación de créditos con Francia, por supuesto en condiciones extremadamente desventajosas e inclusive para efectos de pagar sólo los intereses, el Imperio se vió en la necesidad de empeñar la mitad de los productos de las aduanas de todo el país.



El Emperador Maximiliano expidió un documento llamado "Estado Provisional del Imperio" mediante el cual centralizó todos los ingresos, excepto los municipales, pero éstos últimos serían decretados por el Emperador, con base en los proyectos enviados por los ayuntamientos respectivos (50) .

Al triunfo liberal, el Gobierno Federal se enfrentó a la desorganización total y al estancamiento económico provocado por la guerra. Por lo que se refiere a la situación financiera, ésta experimentó un cambio radical por los siguientes factores: el primero de ellos consistió en que fueron desconocidas todas las deudas contraídas por el Gobierno de Maximiliano, lo cual aunado a los ingresos extraordinarios permitió alcanzar un superávit presupuestal en el año fiscal de 1867 - 1868. Desgraciadamente este superávit provocó un desmedido optimismo en el Congreso, motivo por el cual rechazó el proyecto de presupuesto realista presentado por el Secretario de Hacienda, Don Matías Romero. El incompetente órgano legislativo insistió en deducir las contribuciones e incrementar los gastos, ocasionando un derroche tal que provocó nuevamente el déficit presupuestal durante numerosos años fiscales.

Por lo que respecta a la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 por el entonces Presidente de la República, Don Venustiano Carranza, se establecieron en materia fiscal las siguientes disposiciones.

El artículo 31, fracción IV dispuso como obligación de los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación como de los Estados y Municipios en que residiesen, de -

---

50. Cfr. Ibid., p. 68.

la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (51) .

Continuando sobre esta materia, con el artículo 33, fracción VII, por la cual el Congreso de la Unión recibió la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto - (52) .

En el mismo artículo, la fracción XXVIII otorgó al Congreso facultad para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el poder ejecutivo, comprendiendo las partidas tomadas por el presupuesto de egresos y su respectiva justificación.

La fracción siguiente a su vez, también otorgó al Congreso - la facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27, sobre servi---cios públicos concesionados, o explotados directamente por la Federación (53) .

Así como también contribuciones especiales sobre energía - eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y - otros productos derivados del petróleo, explotación forestal, etc.

En la última parte de esta fracción, se dispuso que las Entidades Federativas participaran en los rendimientos de estas contribuciones especiales en la proporción de la ley secundaria federal determine.

Mientras que las legislaturas locales fijaran el porcentaje

---

51. Cfr. F. TENA RAMÍPEZ; Leyes Fundamentales: op.cit., p. 835.

52. Cfr. Ibid., pp. 845 - 847.

53. Cfr. Ibid., p. 849.

correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre la energía eléctrica.

Complementando lo anterior, con el artículo 115 que estableció como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados al Municipio Libre, el cual, de acuerdo a la fracción II de este artículo, administrará libremente su hacienda, que se formará de las contribuciones que señale las legislaturas de los Estados y que deberán ser suficientes para atender a las necesidades municipales (54) .

Por otra parte, el artículo 117, previó en sus fracciones IV, V, VI, VII y IX una serie de prohibiciones a los Estados para gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen sus territorios, ya sea directa o indirectamente.

Así como la prohibición para expedir o mantener vigentes disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras (55) .

Finalmente, los Estados tampoco podrán gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

También relacionado con la materia tributaria, el artículo siguiente en su fracción primera, condicionó a los Estados para

---

54. Cfr. Ibid., p. 867.

55. Cfr. Ibid., p. 869.

que a efectos de establecer derechos de tonelaje, o contribuciones y derechos sobre comercio exterior o cualquiera sobre puertos, deberán contar primero con el consentimiento del Congreso de la Unión (56) .

Además en el artículo 124, se estableció que las facultades que no están expresamente concebidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (57) .

Concluyendo este punto, con el artículo 131, que señaló como facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o bien que pasen de tránsito por el territorio nacional (58) .

En el segundo párrafo, se estableció que el ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras.

---

56. Cfr. Ibid.

57. Cfr. Ibid., p. 874.

58. Cfr. Ibid., p. 877.

## CAPITULO SEGUNDO

### DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL CONVENIO PRIVADO AL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

SUMARIO: 1. La Doctrina General del Contrato. 1.1 El Convenio y el Contrato. 1.2 La Libertad en el Contrato. 1.3 La Justicia en el Contrato. 1.4 El estado en el Contrato. 1.5 Los Elementos del Contrato. 2. Las Atribuciones del Estado. 3. Los Contratos Administrativos. 3.1 Análisis de los Contratos Administrativos. 3.2 Convenios y Contratos Administrativos. 3.3 Elementos del Contrato Administrativo. 3.3.1 Elementos Esenciales. 3.3.2 Elementos - No Esenciales. 4. Convenio Unico de Desarrollo. 4.1 Naturaleza. 4.2 Definición. 4.3 Objetivos. 4.4 Base Jurídica. 4.5 Origen y Evolución. 4.6 Alcances del Convenio Unico de Desarrollo.

## C A P I T U L O   I I

### DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL CONVENIO PRIVADO AI CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

#### 1. La Doctrina General del Contrato.

En materia de contratos, existen principios comunes a todos los contratos así como reglas propias para cada grupo de éstos, tales como los contratos onerosos, de prestaciones recíprocas, etc.

Dichas normas relativas a cada grupo de contratos, suelen incluirse dentro de la teoría general de las obligaciones, al considerar al contrato como una fuente de las obligaciones, a imitación del Código Civil Francés.

Por otra parte, en razón de la gran importancia y desproporcionada extensión de los contratos es conveniente destacar con individualidad propia la Doctrina General del Contrato, a la que nuestro legislador denomina "Reglas Generales de los Contratos", ya que el contrato es la fuente originaria o normal de las obligaciones, que no está limitada a los bienes, sino que se extiende a las personas y a la familia.

Ahora bien, por lo que respecta al terreno patrimonial, existe una oposición entre obligaciones contractuales y obligaciones extracontractuales, fundada en la plasticidad de las obligaciones contractuales, porque en éstas las partes crean y modelan ellas mismas su ley, pues dan al lazo obligatorio que las va

a unir el carácter que ellas quieren, determinan el objeto, la duración y las modalidades del mismo, deciden la combinación de obligaciones con varios acreedores o con varios deudores, regulan el modo de ejecución y las consecuencias del incumplimiento. Por el contrario, cuando la deuda nace de una fuente extracontractual, se presenta bajo la forma más simple, y muy a menudo tiene que reducirse inmediatamente a su ejecución.

Esta dualidad en las fuentes de las obligaciones es reconocida en alguna de sus disposiciones por el legislador.

El actual Código Civil reconoce la máxima importancia del contrato, al erigir los principios generales de los contratos na da menos que en las normas generales aplicables a toda clase de convenios y de actos jurídicos. Así por ejemplo, las normas para la interpretación de los contratos son de aplicarse substancialmente para la interpretación de los testamentos, como lo confirman en concreto varios preceptos positivos (59) .

#### 1.1 El Convenio y el Contrato.

De acuerdo al artículo 1792 del Código Civil, vigente para el D.F., convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. Mientras que el artículo 1793 define a los contratos como "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos".

---

59. RAMON SANCHEZ MEDAL: De los Contratos Civiles; 6a. ed., Porrúa, México, 1982, p. 4.

En la opinión del autor Ramón Sánchez Medal tal distinción - tiene su antecedente en el Código Civil Francés que distingue la convención o acuerdo de voluntades, que es el género, del contrato que constituye el acuerdo de voluntades para dar nacimiento a una obligación (60) .

Sin embargo, la mencionada distinción no es ya reconocida en la actualidad, pues el vigente Código Civil italiano la ha eliminado y nuestro mismo Código Civil hace desaparecer toda importancia de ella al establecer que los principios relativos a los contratos se aplica a todos los convenios, lo cual hace que en realidad resulte ya bizantina la diferencia entre convenio y contrato.

Por otra parte, hay que tener presente que el contrato, según la definición legal, no sólo puede dar nacimiento a obligaciones y a sus correlativos derechos de crédito, sino también puede crear o transmitir derechos reales, como ocurre en el contrato de hipoteca y en el de compra-venta, respectivamente. Por ello, se indica que el contrato puede tener efectos obligatorios y efectos reales (61) .

## 1.2 La Libertad en el Contrato.

Sobre la libertad en el contrato, existen dos variantes, una que es la libertad de contratar consistente en el poder decidir - si se celebra o no el contrato y en el poder elegir a la persona con que va a contratarse.

---

60. Cfr. Ibid.

61. Cfr. Ibid., p. 5.



La otra variante corresponde a la libertad contractual que se refiere a la forma y sobre ésta última, tenemos que se encuentra consagrada en nuestro Derecho Civil tanto por lo que hace a la forma (Arts. 1832 y 2014) como por lo que toca al fondo del contrato (62).

Hay libertad contractual en cuanto a la forma (Arts. 1832 y 2014), porque gracias a la influencia del Derecho Canónico que superó el formalismo del Derecho Romano, hoy día existe la regla general de consensualidad o ausencia de formas obligatorias en la formación de los contratos, si bien se advierte un renacimiento del formalismo en nuestros días. A este particular obsérvese, por ejemplo, que son formales la promesa, la venta de inmuebles, la permuta de los mismos, la mayoría de las donaciones, el arrendamiento, el mandato, la sociedad, la aparcería, el contrato de obra a precio alzado, la prenda y la hipoteca. Este renacimiento moderno del formalismo se funda en las innegables ventajas que ofrece la forma: invita a reflexionar en lo que se hace y da precisión a las obligaciones que se contraen. Sin embargo, este nuevo formalismo en numerosos contratos se ve debilitado con la admisión por nuestro Derecho Civil de la acción "proforma", para revestir de las formalidades legales a aquellos contratos que se hubieran celebrado sin observarlas (Arts. 1833 y 2232 C. Civ.).

Hay asimismo libertad contractual en cuanto al fondo, porque pueden insertarse en los contratos las cláusulas y condiciones que las partes libremente convengan y así puedan celebrarse figuras de contratos distintos de los expresamente reglamentados, esto sin perjuicio de que existan limitaciones unas de

---

62. Cfr. Arts. 1832, 1839, 1858 y 2014 del Código Civil para el Distrito Federal (C. Civ.) (D.O. 1º de Septiembre de 1932); 52a., ed., Porrúa, México, 1984, pp. 330, 331, 332, 334 y 358.

carácter general y otras de índole particular a la libertad contractual.

Al contenido del contrato "la libertad contractual debe considerarse la regla y el límite, la excepción; y por lo tanto, como límite que es, para que tenga vigor, debe ser declarado expresamente (63) .

El dogma de la autonomía de la voluntad surgió durante el auge del individualismo y del liberalismo económico del siglo pasado, al amparo de la teoría del Contrato Social de Juan Jacobo Rousseau que creía en la bondad natural del individuo y en la necesidad de limitar por el pacto social de la libertad sólo para conservar ésta. La autonomía de la voluntad se reducía fundamentalmente a sostener, primero, que salvo muy raras excepciones todas las obligaciones contractuales, nacían de la soberana voluntad de dos partes libres, iguales, y segundo, que eran justas todas esas obligaciones creadas por la voluntad.

Principalmente los abusos de los patrones frente a sus trabajadores, que provocaron grandes movimientos sociales y dieron nacimiento al Derecho Laboral, rama independiente del Derecho Civil en México, demostraron como la teórica igualdad jurídica no siempre es suficiente para asegurar la libertad y la justicia en el contrato, en vista de las desigualdades económicas que en la práctica se dan entre una y otra parte.

Asimismo, la aparición y generalización de los contratos de adhesión, que prescinden de toda discusión precontractual entre las partes y se reducen a la aceptación total por una de ellas -

---

63. MESSINEO: Doctrina General del Contrato; citado por: R. SAN CHEZ MEDAL: op.cit., p. 5.

de las condiciones propuestas unilateralmente por la otra, debilitaron también considerablemente el principio de la autonomía de la voluntad.

Además, las necesidades sociales y los requerimientos de las grandes mayorías de la población obligaron al Estado a intervenir en la formación y ejecución de diversos contratos, siendo ejemplo de ello las leyes de moratorias en los pagos, las leyes protectoras de los inquilinos, las disposiciones para fijar precios máximos a los artículos de primera necesidad, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley del Desarrollo Urbano del D. F., la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, la Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera, etc.

Estos cambios a pesar de su enorme trascendencia, no llegaron al extremo de hacer desaparecer la libertad contractual, sino que constituyeron sólo limitaciones a la misma y fueron las causas que originaron el llamado "dirigismo contractual" (Josserand) que tiende a hacer prevalecer los requerimientos de la sociedad sobre los intereses puramente individuales, pero no de una manera total en esta materia, sino sólo a propósito de determinados contratos y con respecto a ciertos objetos.

### 1.3 La Justicia en el Contrato.

Por lo que se refiere a la justicia en el contrato, se ha tratado de establecer cierto equilibrio entre las prestaciones recíprocas de las partes en los contratos bilaterales, motivo por el cual las legislaciones de los países han adoptado distintos

sistemas que de manera esquemática corresponden también a formas diversas de concebir la justicia en el contrato.

Hay que considerar que al celebrarse un contrato, es frecuente la desigualdad económica de los contratantes produciendo esta circunstancia que el más poderoso o el menos débil de ellos obtenga ventajas desproporcionadas y pueda aprovecharse del más pobre y más ignorante, lo cual dá por resultado que la libertad de las partes en los contratos viene a ser en realidad una ilusión. Y aún más, cuando se consideran situaciones en las que la parte débil queda a disposición de la parte fuerte, en los casos en que los servicios o bienes indispensables son ofrecidos por la segunda a la primera dejando al débil sin ninguna alternativa, aceptando fatalmente todas las condiciones que unilateralmente le son impuestas.

Ante estos casos, interviene la ley para establecer la igualdad de las partes y la equivalencia de las prestaciones que recíprocamente se otorgan. Esta justicia igualitaria se realiza en dos formas, como la llamada individual y correctiva y la justicia colectiva y preventiva.

La primera se dá mediante sentencia judicial, que en cada caso particular enmienda el desequilibrio de las dos prestaciones, decretando o la nulidad del contrato de que se trate o reduciendo a sus justos límites la desproporción de las prestaciones (64).

La segunda forma de justicia igualitaria, conocida como colectiva y preventiva, se aplica mediante el establecimiento de

---

64. Cfr. Ibid., p. 7.

normas imperativas o de interés social tendientes a proteger a la parte débil pero a nivel general, es decir, a toda la masa de personas que celebren determinado contrato considerado en abstracto. Además de ser el medio para impedir efectos inequitativos antes de que produzcan. De ahí que se le llame igualitaria y preventiva a esta justicia.

#### 1.4 El Estado y el Contrato.

Por lo que respecta a la relación entre el Estado y el contrato, no puede exagerarse el alcance de la intervención del Estado en la formación y cumplimiento de los contratos, hasta el punto de transformar esta materia en una parte del derecho público. Pues tal y como lo afirma Sánchez Medal (65), este derecho sólo regula relaciones entre Estado y particulares, mientras que el derecho contractual sigue perteneciendo al derecho privado, por ser normas que rigen relaciones entre particulares, sin importar que hayan aumentado las disposiciones de carácter imperativo, como las relativas al matrimonio, adopción y la capacidad. Y no por ello pueden considerarse pertenecientes al derecho público, pues si son imperativas es en razón de haber de por medio un interés público y no por existir una relación jurídica directa entre el particular y el Estado.

#### 1.5 Los Elementos del Contrato.

El contrato consta de dos clases de elementos a saber: elementos de existencia, que son el consentimiento y el objeto -

---

65. Cfr. Ibid., p. 9.

(1794 y 2224 C. Civ.); y elementos de validez, que son estos cuatro que el legislador exige para todos los contratos: capacidad, ausencia de vicios del consentimiento, forma en los casos exigidos por la ley, y fin o motivo determinante lícito, esto es, que no sean contrario a las leyes de orden público, ni a las buenas - costumbres (Arts. 1795, 1813, 1830 y 1831 C. Civ.) (66) .

Se cita además, un quinto elemento que se requiere por la ley para la eficacia, absoluta o relativa, de cada contrato: la legitimación para celebrar cada contrato, que es la aptitud reconocida por la ley en una determinada persona, para que pueda ser parte de un contrato determinado. La falta de legitimación produce en el contrato la nulidad absoluta, porque las normas que privan de legitimación a determinadas personas en relación con ciertos contratos son verdaderas normas prohibitivas (67) .

Además de esta clasificación fundamental de los elementos del contrato, se acostumbra también mencionar otra de origen escolástico que indirectamente tiene cabida en nuestro Derecho Civil.

Los elementos esenciales del contrato, que son los requisitos o cláusulas sin los cuales un determinado contrato no puede existir (p. eje.: el precio cierto y la cosa determinada en la compra-venta); elementos naturales, que normalmente acompañan al contrato de que se trata por ser propios de su naturaleza, pero que por un pacto expreso en contrato, pueden suprimirse (p. ej.: la responsabilidad por evicción y por vicios ocultos en la compra venta); y elementos accidentales, que se agregan a los anteriores por voluntad expresa de las partes, como el término, la condición, además datos circunstanciales.

---

66. Cfr. Ibid., p. 13.

67. Cfr. Ibid.

## 2. Las Atribuciones del Estado.

La actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que conforme a la legislación positiva debe ejecutar para la realización de sus fines.

Para designar ese contenido de la actividad estatal, debemos acudir a la expresión "atribuciones del estado", la cual ya ha sido admitida por la doctrina (Bonnard, Manual Elemental de - Der. Adm.) y es la adecuada para designar cualquier tarea atribuida al Estado para realizar sus fines (68) .

Lo anterior, en razón de que se han utilizado otras denominaciones impropias para nombrar la actividad del Estado, como en el caso de aplicar la palabra "funciones", pues con ella se está refiriendo a la forma de la actividad que puede ser legislativa, administrativa o judicial.

Por otra parte, como ya se mencionó, estas atribuciones - constituyen medios para alcanzar los fines estatales, que al variar estos últimos, es consecuencia lógica que las primeras también varían en su número y extensión. Respecto a lo cual han - existido distintas etapas en el desenvolvimiento del estado del derecho, siendo estas tres, dentro de las cuales en la primera - el Estado está reducido en un mínimo, en cuanto a sus fines, y - por lo tanto en sus atribuciones, pues dichos fines se limitan - al mantenimiento y protección de su existencia como entidad sobe - rana y a la conservación del orden jurídico y material, en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los - particulares y el libre juego de las leyes socio-económicas. De

---

68. Cfr. GABINO FRAGA: Derecho Administrativo; 13a. ed., Porrúa, México, 1969, p. 9.

lo anterior, se deduce que las atribuciones del Estado son de policía y lo obligan a abstenerse de intervenir en la esfera de acción de los particulares más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden (69) .

En la siguiente etapa, el Estado comienza a intervenir con un ritmo acelerado en las actividades económicas. Gracias al aumento de población, los progresos técnicos y por otros muy variados factores que lo obligan en conjunto, a tener nuevas finalidades para satisfacer estas necesidades en aumento. De aquí que su intervención obedece a cumplir con sus fines políticos y sociales, actuando eficazmente procede a fomentar la acción de los particulares, - bien completándola o supliéndola y atribuyéndose la prestación de servicios públicos.

Finalmente, en la tercera etapa, que corresponde a la época moderna, el Estado va agregando a sus finalidades anteriores las - que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo con el ideal de - "justicia social", implicando esto, una serie de atribuciones que convierten al "Estado gendarme" de la primera etapa, en un "Estado social de derecho" cuyo problema fundamental es el de conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social.

Lo anterior no significa que el Estado haya eliminado las atribuciones de la primera y segunda etapas, sino que las ha conservado todas, por lo que pueden resumirse las atribuciones de que goza el Estado contemporáneo en tres grandes categorías : (70) :

---

69. Cfr. Ibid., p. 10.

70. Cfr. Ibid., p. 11.



I. Las atribuciones de policía o de coacción, manifestadas por todas las medidas coactivas que imponen a los particulares - el cumplimiento de obligaciones y limitaciones de su acción, en tanto que es necesario para la coordinación de las actividades - privadas y la satisfacción de las exigencias del orden público.

II. Las atribuciones de fomento, definidas como una actividad dirigida a satisfacer indirectamente necesidades consideradas de carácter público, protegiendo y promoviendo sin emplear - la coacción, las actividades de los particulares, o de otros entes públicos, que directamente las satisfacen.

III. Las atribuciones de servicio público y de seguridad social, por virtud de las cuales el Estado satisface necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial.

Por lo anterior, se puede apreciar que las atribuciones del Estado se encuentran íntimamente vinculadas con las relaciones - que en un momento dado guarden el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda sociedad, se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares. De esto podemos deducir que la ampliación de la - esfera de la actividad de uno, tiene que traducirse forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros (71) .

### 3. Los Contratos Administrativos.

Es un hecho indiscutible que el Estado en el desarrollo de

---

71. Cfr. Ibid.

su actividad, obtiene de los particulares prestaciones voluntarias de bienes o de servicios personales. Por ello, los múltiples y complejos fines del Estado lo obligan a celebrar numerosos actos jurfidicos de derecho público y privado, para que la acción de la administración pública sea eficaz.

Estas formas de acción administrativa, son en unos casos unilaterales y en otras se recurre a las formas contractuales.

En el primero de los casos, me refiero a los impuestos, la expropiación, la requisición y el decomiso entre otras formas unilaterales, así como también las situaciones previstas en la ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia económica y - otras leyes administrativas que establecen una contribución obligatoria de bienes a la administración pública.

En todos estos casos, el Estado al actuar unilateralmente impone su suprema autoridad para obtener los medios necesarios para la realización de sus fines, siendo aquí donde se ubica el acto administrativo, el cual se caracteriza por una declaración unilateral de la administración.

En otras situaciones jurídicas la acción oficial, logra el - acuerdo de voluntades, la concurrencia de intereses particulares - que libremente celebran sus contratos, discutiendo las condiciones del mismo y guiados por sus respectivos intereses.

El acto jurídico contractual representa el haberse llegado a un acuerdo entre las partes - administración pública y particular - , sobre el objeto y prestaciones del mismo, a cambio del -

cual reciben ciertas ventajas principalmente materiales o en particular pecuniarias.

La institución del contrato forma parte del sistema liberal ya que las partes lo celebran con libertad o en ocasiones sujeto a ciertas restricciones necesarias para asegurar el interés general. Un sistema totalmente diferente es el que existe en los estados comunistas, en donde estas formas jurídicas no pueden llamarse propiamente contractuales, por la constante y total acción unilateral del Estado (72) .

### 3.1 Análisis de los Contratos Administrativos.

Las formas contractuales como uno de los medios de acción administrativa, tienen su antecedente en la teoría general de las obligaciones del derecho privado, la cual se ha venido adaptando a las nuevas exigencias del interés general, hasta formar un cuerpo de conocimiento "sui generis" que se esfuerza por elaborar su propia teoría.

Es indudable que el Estado no está obligado a intervenir en todos los casos imponiendo su voluntad a los particulares, ya que en algunas ocasiones puede obtener la colaboración voluntaria de éstos y lograr de ellos por medio de un arreglo consensual la prestación de bienes y servicios.

En estos casos, al existir correspondencia entre el interés del Estado y el de los particulares, resulta innecesario el -

---

72. ANDRES SERRA ROJAS: Derecho Administrativo. T. II; 10a. ed., Porrúa, México, 1981, p. 486.

empleo del mandato imperativo de parte del poder público para salvar el eficaz cumplimiento de sus atribuciones.

Ahora bien, según el Doctor G.Fraga, para solucionar que clase de naturaleza jurídica corresponde a los contratos administrativos, es necesario considerar en primer lugar, que en razón de que el Estado es una de las partes contratantes, estos contratos tienen una naturaleza especial (73) .

Pues por una parte, la competencia de la administración y de sus agentes se regula por leyes constitucionales y administrativas, ya que estas últimas prescriben requisitos de forma y solemnidades distintas de las exigidas por las leyes civiles.

Mientras que por otra parte, aunque la especialidad de la ley que rige la competencia de la administración y de sus representantes, los requisitos y solemnidades y el objeto de las prestaciones que aquélla puede contratar, no bastan por sí solos para impedir que el contrato celebrado quede substraído al régimen contractual del derecho civil.

Continuando con las ideas del Dr.G.Fraga, de lo anterior se deduce que no existe incompatibilidad entre la existencia de un contrato de indiscutible naturaleza civil y la circunstancia de que la capacidad o competencia, el objeto y los requisitos y formalidades se determinen por una ley diferente (74) .

Según el citado autor , lo que realmente importa para conservar la naturaleza civil del acto, es que los efectos que

73. Cfr. G. FRAGA: op.cit., p. 411.

74. Cfr. Ibid., p. 412.

produzca, la regulación de los derechos y obligaciones que origine y la interpretación de sus cláusulas queden subordinadas a los preceptos comunes del régimen contractual del derecho civil (75).

No basta sin embargo, que el Estado intervenga en la celebración de contratos, para que se califique la naturaleza jurídica - del acto, ni tampoco el que éste pueda conservar aspectos regulados por el régimen contractual del derecho civil para encontrar - la verdadera naturaleza del contrato administrativo.

Habrá que partir de las dos categorías de contratos que el - Estado celebra, reconocidas por la doctrina y que son los contratos civiles y los contratos administrativos.

La existencia de una categoría especial de contratos, los administrativos, se justifica por la circunstancia de que ellos están sujetos a un régimen exorbitante de derecho civil.

En mi opinión, lo importante es precisar en que consiste el régimen jurídico especial aplicable a estos contratos.

Dado que, en el contrato administrativo existe un íntimo enlace entre las prestaciones que el Estado impone y el cumplimiento de sus atribuciones, es indispensable que la ejecución de las obligaciones contractuales quede subordinada a normas que en todo caso, pongan a salvo dichas atribuciones, aún con sacrificio dentro de la situación originada por el contrato, del interés privado del co-contratante de la administración.

---

75. Cfr. Ibid.

Sobre este punto, varios autores han sustentado que la diferencia de régimen entre los contratos administrativos y los contratos civiles celebrados por la administración, obedece a que en los primeros ésta actúa como poder, mientras que en los segundos obra como simple persona jurídica.

Tales opiniones están en un error, pues dan a entender que el Estado posee una doble personalidad, lo cual resulta absurdo.

El que el Estado pueda celebrar contratos civiles y contratos administrativos, sólo indica que éste como tal, tiene diversas finalidades, más nunca una doble personalidad.

Es decir, el carácter administrativo y consecuentemente el régimen excepcional relativo, corresponde a los contratos en razón de la finalidad que persiguen, que es una finalidad pública, utilidad o interés social.

En efecto, así como la finalidad diferente es motivo para que dentro del derecho privado se clasifiquen los contratos en civiles y mercantiles y éstos últimos se regulen por un régimen legal diferente, así los contratos que celebra el Estado con fines especiales como la utilidad o interés social, que son distintos de los perseguidos por los particulares en sus relaciones civiles o mercantiles, exigen por la misma razón, ser regulados por una legislación especial.

Respecto a la interpretación de los contratos administrativos, la regla fundamental debe ser la de que, en caso de duda, las cláusulas de aquéllos deben entenderse en el sentido que sea

más favorable al correcto desempeño por parte del Estado de la -  
atribución que esté comprometida.

Consecuencia también de la primacía que en el contrato administrativo tiene el eficaz cumplimiento de las atribuciones del -  
Estado, es la de que cuando para lograr esa eficacia se haga indispensable la modificación de las prestaciones convenidas, aumentándolas, disminuyéndolas o poniéndoles fin, debe la administración poder hacerlo, pues, como afirma Gastón Jéze, sería absurdo que la administración continuase haciendo funcionar durante años un servicio público que se ha hecho inútil, o que mantuviese una organización que se ha vuelto inadecuada, o recibiese prestaciones que se han hecho inútiles para el servicio público (76) .

Marcel Waline, afirma: "el contrato administrativo es el negocio bilateral que el Estado realiza con una o varias personas, privadas o públicas, con propósitos de utilidad pública, para construir, modificar o extinguir un vínculo patrimonial o económico, regulado por leyes de interés público" (77) .

La jurisprudencia ha definido el -  
contrato administrativo en estos -  
términos:

"Son contratos administrativos los contratos verificados por una persona pública en vista u ocasión del -  
funcionamiento del servicio público y para los cuales la administración

---

76. GASTON JEZE: Revista de Derecho Público; citado por GABINO FRAGA: Ibid., p. 417.

77. MARCEL WALINE: Droit Administratif; citado por ANDRES SERRA ROJAS: op.cit., p. 489.

ha manifestado su intención de adoptar el régimen de derecho público, de preferencia al régimen de derecho privado; esta intención aparece en la inserción en el contrato de cláusulas exorbitantes, sea en la participación directa del co-contratante o en el funcionamiento del servicio" (78) .

La jurisprudencia francesa señala - tres elementos fundamentales en la noción del contrato administrativo y son:

- a) participación en el contrato de una persona o entidad de derecho público dotada con la competencia suficiente para hacerlo; y los particulares;
- b) dependencia del contrato administrativo del funcionamiento de un servicio público. Esta condición es necesaria sin ser suficiente a juicio de otro sector doctrinal;
- c) elección por la administración de un procedimiento de derecho público, por el cual el particular se somete voluntariamente a las condiciones unilaterales establecidas - por la ley o por la propia administración (79) .

Por último, respecto a la definición del contrato administrativo, el Doctor Andrés Serra Rojas, lo ha definido como "una obligación bilateral, sinalagmática, en la que una de las partes es la administración pública con las prerrogativas inherentes a su condición jurídica, y la otra un particular o una entidad -

78. Jurisprudencia Mexicana: Ibid., p. 492.

79. Ibid.



pública, destinada a realizar determinados fines o relaciones, sometidos a ciertas reglas particulares exorbitantes, entre - ellas la forma que deben revestir y la de estar sometidos, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa" (80) .

En relación a la parte final de esta definición, cabe - agregar que en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de México, atribuye al mismo, competencia para conocer las resoluciones que se dicten "sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del poder ejecutivo federal".

Existe otra definición más sencilla sobre el contrato administrativo, la cual afirma que se trata de un acuerdo de voluntades celebrado, por una parte, la administración pública y por la otra, personas privadas o públicas, con la finalidad de crear, modificar o extinguir una situación jurídica de interés general, o en particular relacionada con los servicios públicos, que unen a las partes en una relación de estricto derecho público, sobre las bases de un régimen exorbitante del Estado (81) .

Por el contrato administrativo, se asegura el régimen de los servicios públicos o la realización de los fines del Estado, la administración pública actúa sin propósito de lucro y - sólo trata de asegurar el interés general o la utilidad pública, que son elementos básicos de este contrato.

---

80. Ibid., p. 487.

81. Ibid., p. 489.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

### 3.2 Convenios y Contratos Administrativos.

Como ya se mencionó anteriormente, los términos de convenio y contrato se emplean como sinónimos, y se les comprende en la misma definición. (Arts. 1792, 1793 C. Civ.) .

Don Manuel Borja Soriano expone al respecto, que de acuerdo a las definiciones legales, el género próximo es el convenio, - siendo la diferencia específica la producción o transmisión de - las obligaciones y derechos, en común a lo establecido por Ramón Sánchez Medel y la doctrina francesa. (supra., punto 1.1 capítulo II) .

De todas maneras, los convenios y contratos civiles están - sujetos a las mismas reglas generales. Como consecuencia de lo - anterior, el derecho administrativo tampoco diferencia al convenio del contrato (82) .

Hay convenios inter-administrativos y convenios entre la ad ministración y los administradores, que no tienen el carácter de contratos. De este modo el criterio sirve para enjuiciar importantes instituciones administrativas, como en el caso del contra to de concesión, que no debe ubicarse en esta categoría, los con venios en materia de expropiación. También existen convenios entre la Administración Pública Federal y las Entidades Federati-vas, que no tienen el carácter de contratos administrativos.

El campo de los convenios se ha extendido considerablemente hasta comprender una diversidad de materias: fiscal, educación, turismo, electoral, salubridad, obras, servicios públicos y otros más. Es el sistema de coordinación el que prevalece, principalmente con los Estados.

En este nuevo campo de conocimientos, ya no es posible recurrir al derecho privado donde dominan intereses particulares, frente al derecho administrativo dominado por el interés general. La administración no trata aquí de proveerse de bienes y servicios, sino que directamente administra a través de convenios.

### 3.3 Elementos del Contrato Administrativo.

#### 3.3.1 Elementos Esenciales.

a) Sujeto. Lo característico del contrato administrativo es la presencia de la administración pública como una de las partes, con sus poderes y privilegios.

Ella puede contratar con los particulares o con otros entes de derecho público, que persiguen finalidades de interés económico, en tanto que la administración se inspira en el interés general (83) .

b) Competencia y capacidad. Como precisamos más adelante, el órgano administrativo que contrata debe ser un órgano competente, es decir, estar autorizado por la ley para celebrar el contrato. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a las dependencias para la celebración de los contratos y determina las facultades de control y vigilancia de la - Secretaría del Patrimonio Nacional.

Los particulares que contratan con la Administración deben tener la capacidad jurídica necesaria para hacerlo, en los términos del derecho común, es decir, tener la aptitud para gozar de un derecho o capacidad de goce; o para ejercerlo, capacidad de ejercicio.

c) Consentimiento. El consentimiento es una manifestación de voluntad mediante la cual se logra el acuerdo entre las partes que celebran el contrato.

La administración pública expresa su consentimiento a través de los titulares de los órganos que tienen competencia para hacerlo, ya sean titulares únicos u órganos colegiados.

---

83. Cfr. Ibid., pp. 496 - 497.

En el contrato administrativo el consentimiento debe ser - expreso.

d) Forma. Es la ley la que señala en cada caso la forma - que deben revestir los contratos administrativos. La forma es--crita es esencial para la existencia de un contrato administrativo.

e) Objeto. El objeto es el propósito de las partes para - generar los derechos y obligaciones.

f) Causa. En los contratos administrativos la idea de causa o motivo determinante tiene aún más importancia que en los - contratos de derecho privado, porque presupone el interés público o el fin de la institución a que se refieren esos contratos.

La causa es pues, el fin en vista del cual, una persona se obliga frente a otra. La teoría del enriquecimiento sin causa - ha adquirido importancia en el derecho administrativo.

g) Régimen jurídico especial. El contrato administrativo está sometido a un régimen de estricto derecho público, sólo - por excepción debe remitirse al derecho privado.

Es a través de cláusulas reglamentarias como la ley asegura el mantenimiento del interés general, que no puede quedar - al arbitrio de los particulares.

### 3.3.2 Elementos No Esenciales.

a) Plazo. El plazo se determina de acuerdo con la naturaleza del contrato que se celebra. En unos casos los contratos demandan plazos muy amplios para que se pueda operar la amortización de los capitales invertidos y en otros casos, se fijan - plazos breves, como la construcción de un edificio.

Es frecuente que se señalen diversas sanciones por el incumplimiento del plazo. Los contratistas con frecuencia se comprometen a pagar determinadas cantidades por el plazo excedido.

b) Conmutabilidad. Los contratos administrativos se clasifican como contratos conmutativos, porque los provechos y gravámenes que corresponden a las partes, son ciertos y conocidos desde la celebración del contrato.

Pueden surgir situaciones o acontecimientos que hagan variar las condiciones de un contrato, como en la aplicación de la teoría de la imprevisión.

c) Intransferibilidad. Al celebrarse un contrato administrativo, la administración se cerciora de la idoneidad de su co-contratante, es por ello, que en principio se prohíbe el transferir esos contratos a otras personas.

Pueden existir excepciones, como en el caso que la ley lo autorice o que se haya pactado expresamente por las partes. En los contratos de obra pública la Secretaría autoriza a los contratistas para que celebren determinados tipos de contrato con otras personas, como puentes, obras de arte, jardinería y otros análogos.

d) Licitación. "La licitación es un procedimiento legal y técnico que permite a la administración pública conocer quienes pueden, en mejores condiciones de idoneidad y conveniencia, prestar servicios públicos o realizar obras" (84) .

e) Garantías. La garantía es sinónimo de obligación y responsabilidad. En los contratos es un medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Las garantías que se pueden exigir por la administración pueden ser: las que señalan las leyes o las que se pactan en el contrato respectivo.

f) Sanciones. El concepto de sanción se emplea como pena o represión. Es la ley la que ordena una pena contra quienes la violen; en otro aspecto es la pena que se pacta por el incumplimiento del contrato.

#### 4. Convenio Único de Desarrollo.

##### 4.1 Naturaleza.

El convenio único de desarrollo es un acuerdo de voluntades celebrado entre dos personas de igual jerarquía, poder ejecutivo federal y poder ejecutivo estatal, estructuradas por dos órdenes también de idéntica jerarquía, constitución general y constitución local.

---

84. Ibid., p. 498.

Ambos ejecutivos, personas de derecho público y órganos del Estado Mexicano, suscriben este tipo de convenios disponiendo de su ámbito de actuación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y con el apoyo de la Ley de Planeación y del Plan Nacional de Desarrollo.

Estos ordenamientos se constituyen como los principales mecanismos creados por el actual gobierno de la república para atender de manera ordenada, racional y sistemática los graves problemas que afronta el país.

El Convenio Único de Desarrollo que ratifican anualmente los ejecutivos federal y estatales, es uno de los instrumentos básicos de las políticas de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La política regional del Plan Nacional de Desarrollo, parte de tres principios fundamentales: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y reordenación de la actividad económica en el territorio, mediante la integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional. El Convenio Único de Desarrollo permite la realización de estos principios a través de la coordinación de los tres niveles de gobierno con un objetivo común: el desarrollo nacional (85) .

Gracias al convenio, se proyecta el propósito del Licenciado Miguel de la Madrid, de lograr un federalismo dinámico, que -

---

85. Cfr. Documentos Normativos y Metodológicos; en Antología de la Planeación en México 1917 - 1985 (T. XVII); 1a. ed., S.P.P., México, 1985, p. 207.



fundado en el derecho, perfeccione las instituciones e identifique a México como un país vigoroso y unido en busca de su pleno desarrollo.

#### 4.2 Definición.

El Convenio Unico de Desarrollo se define como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero a través del cual los Ejecutivos Federal y estatales establecen compromisos que integran diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, a efecto de que en el ámbito de las facultades y funciones de las tres instancias de gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, encaminados a lograr el desarrollo del país.

El Federalismo mexicano, como sistema de gobierno, busca la solidez real y auténtica de los elementos que lo constituyen a efecto de lograr la integración de las diversas regiones del país a los beneficios del desarrollo. Con tal propósito se institucionalizó el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) como un instrumento que, con base en los principios rectores del proyecto nacional que la Constitución postula, mismos que se instrumentan en sus leyes secundarias y son adoptados por las Constituciones locales, viene a dar operatividad a las administraciones públicas federal y estatales en el cumplimiento de las obligaciones que mediante este documento se concertan.

De esta manera se lleva a cabo la descentralización de programas federales de inversión (carreteras, escuelas, centros de salud, entre otros), con el propósito de que, en el marco de la Planificación Nacional del Desarrollo, coadyuven a fortalecer las haciendas públicas locales y a promover el desarrollo regional, como consecuencia de la transferencia de recursos financieros que se realiza para la ejecución de las obras y la prestación de servicios que quedan a cargo de los gobiernos estatales y municipales (86) .

#### 4.3 Objetivos.

Los gobiernos federal y estatales, conforme al esquema de la Planeación Nacional del Desarrollo, han reafirmado con la suscripción del CUD la necesidad de dar respuesta en forma corresponsable y con estricto apego al derecho, a los múltiples problemas que afronta actualmente el país, para lo cual en dicho documento se contemplan los siguientes objetivos:

I. La interrelación de las capacidades económicas, técnicas, administrativas y los esfuerzos de los tres niveles de gobierno a fin de propiciar el desarrollo regional.

II. Que la voluntad de los gobiernos federal, estatales y municipales se oriente a la realización conjunta de acciones que, de manera ordenada, racional y sistemática, tiendan a transformar la realidad nacional con la participación de los grupos sociales, a fin de hacer efectiva la Planeación Nacional del Desarrollo.

---

86. Cfr. Ibid., p. 209.

III. Favorecer, a través de la descentralización de programas federales, la igualdad de posibilidades de desarrollo para - las diversas regiones geográficas del país.

IV. Vincular de manera efectiva al municipio con los gobiernos federal y estatales a través del apoyo a su economía y del - respeto a su autonomía real, tendientes a vigorizar su capacidad de ejecución (87) .

#### 4.4 Base Jurídica.

El Convenio Unico de Desarrollo tiene su fundamento jurídico en los Artículos 22 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los que se establece:

Artículo 22. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer - el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Artículo 32. A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:  
IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

---

87. Cfr. Ibid., p. 210.

Estos preceptos tienen como propósito esencial la realización conjunta de acciones y programas entre la Federación, los Estados y los municipios, para lograr el desarrollo nacional en un plano de absoluta igualdad (88) .

#### 4.5 Origen y Evolución.

El Convenio Unico de Desarrollo tiene su origen en el Convenio Unico de Coordinación suscrito por los Ejecutivos Federal y estatales en el año de 1977, cuya operación se inició con la descentralización de programas federales de inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance local. En 1978 se le incorporaron esquemas de coordinación con los sectores agropecuarios y pesquero, se modificó la estructura financiera de algunos programas y se establecieron lineamientos y criterios para su integración y operación; por otra parte, se convino por vez primera la realización de estudios de preinversión.

A partir de 1979 se ajustó la estructura financiera de los Programas Estatales de Inversión (PEI), se concertó la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES), y se avanzó en la programación, autorización y ministración de recursos federales.

En 1980 el Convenio Unico de Coordinación adoptó el esquema de sectorización de la Administración Pública Federal; se establecieron entonces modalidades para la realización de programas de desarrollo socioeconómico: Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).

---

88. Cfr. Ibid.

La suscripción del Convenio dio pauta a la intensificación del diálogo entre las dos instancias de gobierno; a efecto de aprovechar esta circunstancia, bajo los auspicios del entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Licenciado Miguel de la Madrid, se creó la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Este mecanismo, que contó con órganos de consulta permanente, permitió una mayor colaboración en las tareas de planeación y desarrollo; en las tres ocasiones que dicha reunión se llevó a cabo, se formularon propuestas que se incluyeron en el Convenio, mismas que fueron la raíz de su evolución.

En 1981 se acordó sustituir a los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), que tenían carácter federal, por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES). Estos nuevos comités quedaron bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales; en el seno de estos organismos se definen los programas y acciones que llevarán a cabo los Ejecutivos Federal y estatales en el marco del Convenio, así como los montos que se destinarán para el desarrollo regional (89).

Adicionalmente, en el mismo año y dentro de los lineamientos del Convenio, se establecen diversos programas de apoyo, como son el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COFLAMAR), entre otros.

---

89. Cfr. Ibid., p. 211.

En el año de 1982 se intensificó, a través del Convenio, la transferencia al régimen estatal de entidades paraestatales federales, acción ésta que tuvo como finalidad acelerar el proceso de descentralización administrativa. Por otra parte, se mejoraron los sistemas y procedimientos de operación del Convenio, y se establecieron los lineamientos básicos para el análisis integral de las propuestas estatales de inversión, gasto y financiamiento de los COPLADES. Igualmente, se adecuaron los sistemas, normas, mecanismos y procedimientos del proceso de programación-presupuestación a nivel regional.

La operación del Convenio estableció la coordinación entre los gobiernos federal y estatales, con pleno respeto a la soberanía de estos últimos, armonizándose con ello las relaciones de ambas instancias en la realización de programas y en la ejecución de acciones tendentes a promover el desarrollo socioeconómico de los Estados.

Con el establecimiento del Convenio y su continua revisión y adecuación se logró un avance significativo en los esquemas de planeación para el desarrollo, a la vez que se fortalecieron los mecanismos de coordinación intergubernamental para la planeación. Asimismo, se promovió la elaboración de planes estatales de desarrollo y se fomentó el establecimiento de sistemas, métodos y procedimientos para que la programación de inversiones en el ámbito regional se fincara en bases más sólidas.

Mediante el Convenio se propició el fortalecimiento de las estructuras orgánicas estatales, a través de la transferencia -

de programas y acciones de interés local que están a cargo de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, lo cual permitió a los Estados el aprovechamiento de los recursos técnicos, materiales y humanos de la Federación.

Dada la cobertura programática lograda, se hizo posible la concertación de acciones entre los gobiernos locales y diversas dependencias federales, así como con las entidades paraestatales coordinadas por ellas, a fin de abarcar el universo de acciones de interés común y de competencia concurrente de los gobiernos federal y estatales.

Siendo secretario de Programación y Presupuesto, el Licenciado Miguel de la Madrid concibió la idea de ampliar el alcance del Convenio para que éste comprendiera todos los programas de inversión, tanto estatales como federales, así como la información sobre los recursos totales disponibles para el desarrollo de las entidades federativas.

En el ejercicio de sus atribuciones como presidente de la República, el Licenciado De la Madrid transforma la estructura de este instrumento y cambia su denominación por la de Convenio Unico de Desarrollo, mismo que se signó por vez primera en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1983 (90) .

La evolución del Convenio ha propiciado su consolidación como un instrumento de desarrollo, por sus fines intrínsecos de avanzar en la tendencia coordinadora de los intereses nacionales y estatales. Esto se ha traducido en un notable incremento de los servicios públicos y un mejor aprovechamiento de los recursos de la Nación en beneficio de la totalidad de las entidades federativas.

#### 4.6 Alcance de los Convenios Unicos de Desarrollo.

El Tribunal Fiscal de la Federación, ha expresado que dichos - actos celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas, deben regularse de acuerdo a las bases en ellos contenidas; por lo tanto, si en un convenio de desarrollo no se estipula que las atribuciones que se otorgan al Gobierno de - la Entidad Federativa, pueden ejercitarlas los funcionarios compe-- tentes conforme a las disposiciones locales, tales funcionarios se-- rán incompetentes para ejercer las facultades otorgadas a la Entidad Federativa, a no ser que medie un acuerdo delegatorio ( 91 ) .

---

91. Cfr. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación; 2a. Epoca. Año VIII. Núm. 79. Julio de 1986, p. 10.



### CAPITULO TERCERO

#### AMPLIACION DE RESPONSABILIDADES ECONOMICAS DEL ESTADO MEXICANO Y BASES JURIDICAS DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

SUMARIO: 1. Teorías en torno a la Actividad Financiera Estatal.  
1.1 Teoría Económica Inglesa. 1.2 Teoría de la Utilidad Relativa. 1.3 Teoría del Estado Cooperativo. 1.4 Teoría de Gustavo del Vecchio. 2. El Dirigismo Económico. 3. La Planificación Económica. 4. La Planeación en México. 4.1 La Planeación Democrática del Desarrollo y su Fundamento Constitucional. 4.2 La Política Financiera Mexicana. 4.2.1 La Descentralización Financiera. 4.3 Rectoría Económica del Estado, Conceptos Constitucionales. 5. Sistema Nacional de Planeación Democrática. 5.1 Proceso de Planeación. 5.2 Estructura Institucional. 5.3 Infraestructura de Apoyo. 6. El Plan Nacional de Desarrollo. 6.1 Planeación Estatal y Municipal. 7. Ley de Planeación. 8. Ley de Coordinación Fiscal y Reglamento.

## C A P I T U L O   I I I

### AMPLIACION DE RESPONSABILIDADES ECONOMICAS DEL ESTADO MEXICANO Y BASES JURIDICAS DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

#### 1.    Teorías en Torno a la Actividad Financiera Estatal.

##### 1.1   Teoría Económica Inglesa.

La escuela clásica inglesa, que es representada por Adam - Smith, David Ricardo, J. R. Mc Culloch, James Mill y sus seguidores, considera a la actividad financiera estatal como un fenómeno político-económico, explicando que la acción del Estado en este campo se traduce en un "consumo improductivo" en virtud de - que el cobro de impuestos a los particulares, les resta a éstos la posibilidad de invertir en nuevas producciones de bienes, esa parte de su renta que les es sustraída de su patrimonio privado (92) .

Según Giuliani Fonrouge, citando a otros autores como Nassausenior y F. Bastiat, encuentran en la actividad financiera estatal una serie de actos de cambio o de equivalencia entre los servicios públicos y las prestaciones de los particulares, que - constituirían su precio; interpretación objetada por ser imposible la formación automática del precio de los servicios del Estado, tanto por la falta de libertad en su elección obligados -

---

92.    Cfr. MAX BEER: Early British Economics (traducido del inglés por el autor); From the XIIIth to the Middle of the XVIIIth century, Macmillan, London, 1938.

coactivamente a enterar las contribuciones, así como por desconocerse con certeza la utilidad de aquéllas, que es elemento para la libre formación del precio.

Eric Roll en su obra "Historia de las Doctrinas Económicas" (93), opina que uno de los méritos más importantes de las aportaciones de Adam Smith y de David Ricardo consistió en ordenar al Estado caótico en que se encontraba, la investigación económica hasta su época.

A este orden establecido en la economía se le conoce como sistema clásico, adoptado así por las distintas escuelas de economistas posteriores a Smith y a Ricardo.

## 1.2 Teoría de la Utilidad Relativa.

Tanto las economías pública como la privada, procuran obtener la máxima utilidad posible. De acuerdo a Sax, la riqueza privada se distribuye por intermedio de los representantes políticos de una nación, cumpliendo primeramente con las necesidades públicas y privadas más importantes y posteriormente las de menor importancia.

En este sentido, las riquezas sustraídas de los particulares en forma de impuestos, difícilmente hubieran tenido un destino remunerativo en manos de los particulares.

---

93. Cfr. ERIC ROLL: Historia de las Doctrinas Económicas, (traducido del inglés por Florentino M. Torner); 2a. reimpr. de la 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pp 141 y 142.

Sostiene esta teoría, que la utilidad de los gastos públicos debe ser reconocida por las distintas clases sociales de un país determinado, dependiendo tal reconocimiento de la relativa intensidad de las necesidades privadas y de la diversidad en la estimación de las colectivas (94) .

Para Giuliani Fonrouge, esta teoría no demuestra que la apreciación individual de la relación entre el impuesto que se paga y la utilidad del servicio obtenido, se transforme en la valoración objetiva que deben aplicar los gobernantes como norma de producción de bienes y servicios públicos. No existe correlación entre necesidades colectivas, ni éstas son suma de aquéllas.

### 1.3 Teoría del Estado Cooperativo.

Viti de Marco, afirma que el Estado tiene parecido con una sociedad cooperativa de producción y consumo, por lo cual el Estado se convierte en un factor de la producción, con legítimos derechos a cierta parte de la riqueza, gracias a su aportación, tal y como si se tratara de cualquier empresario privado, mas sin embargo, Luigi Einaudi opina que el Estado no funciona como lo suponía Viti de Marco, ya que el Estado fundamentalmente influye en la producción sin constituir en momento alguno un factor de producción.

### 1.4 Teoría de Gustavo del Vecchio.

Este autor retoma toda una serie de principios fundamentales

---

94. GIULIANI FONROUGE: citado por JACINTO FAYA VIESCA: Finanzas Públicas; 2a. ed., Porrúa, México, 1986, p. 11.

de la teoría económica e indica tres de ellos como partícipes de las finanzas públicas: el principio de los gastos fijos o de los costos unitarios decrecientes; el principio de la uniformidad; y el principio de la igualdad.

Para Gustavo del Vecchio, "la ciencia de las finanzas consiste en la aplicación de la teoría económica a los hechos financieros, cuando la teoría económica se adopte con caracteres actuales. La ciencia de las finanzas es, por tanto, la misma teoría económica".

## 2. El Dirigismo Económico.

El dirigismo significa que el Estado ejerce un poder de decisión para controlar y dirigir a las actividades económicas de un país, asumiendo así, la responsabilidad de la vida económica nacional. Teniendo una gran diversificación en objetivos, la práctica de esta política, ya sea tratando de prevenir o determinar una depresión económica; ya sea preparar o mantener una guerra o bien ajustar a las estructuras económicas para pasar de una economía de guerra a una economía de paz; también buscando la restauración y mantenimiento del pleno empleo, del progreso social y de la mejoría del bienestar general (95) .

Es necesario evitar una confusión entre el proteccionismo y el dirigismo, pues este último, integra la problemática existente en una política general.

---

95. JOHN M. KEYNES: La Teoría General del Empleo, Interés y Dinero, (traducido del inglés por el autor); 1a. ed., Hartcourt, 1936.

En la práctica, una economía orientada es ya una economía dirigida, inclusive toda planificación económica es dirigista.

A pesar de esto, el dirigismo tanto puede desembocar en una política de planificación como no lo puede hacer, esto depende de los medios que el Estado ponga en práctica (96) .

Si de los medios de que se trata son de tipo directos, se refieren a la fijación de precios y salarios, racionando el consumo y subvencionando la producción, o inclusive nacionalizándola. También los hay indirectos y son los que influyen la producción, consiguiéndose así la formación de rentas reales. Además de fijación de políticas para redistribuir una parte de las rentas monetarias, mediante una acción concertada sobre el crédito, inversión y el ahorro.

Por otra parte, como crítica a esta teoría, autores como - Walter Lippman y F. Hayek, aseguran que al poner en práctica una política dirigista, conduce invariablemente a una planificación - rigurosa, perdiéndose con ello, las libertades fundamentales del hombre.

Por último, Alfred Marshall afirma que a fin de que pueda - realizarse el bienestar social, el Estado debe observar las siguientes reglas: (97) .

1. Satisfacer lo mejor posible las necesidades sociales -

---

96. Cfr. J. FAYA VIESCA: op.cit., p. 22.

97. Cfr. ALFRED MARSHALL: Principios de Economía (traducido del inglés por el autor); 4a. ed., Macmillan, Nueva York, 1980.

a través de los servicios públicos como el orden y seguridad interior; higiene, seguro y asistencia social; instrucción profesional a nivel general; y ciertas necesidades colectivas como correos, telecomunicaciones, transportes y fuerzas energéticas.

2. Adopción de medidas que fomenten el desarrollo económico, mediante la óptima utilización de los recursos nacionales asegurando la plena ocupación y aumento de la renta nacional, redactando un plan económico general que incluya un nuevo plan de inversiones, la creación de nuevas empresas públicas de interés general y favoreciendo la actividad económica privada.

3. Realizar una redistribución, social y económicamente justa de la renta nacional, para aumentar el nivel de vida,

### 3. La Planificación Económica.

El núcleo de toda planificación es la elaboración y ejecución de un plan económico por parte del Estado, como base para la realización de los fines propuestos. Expresando este plan la política general del Estado (98) .

De acuerdo a Giuliani Fonrouge, existen tres formas para implementar las políticas de planificación y son:

1°. Planificación integral o totalitaria, en la cual todos los medios materiales y humanos pasan a disposición del Estado, como en la Unión Soviética,

---

98. Cfr. J. FAYA VIESCA: op.cit., pp. 23 - 25.

2°. Planificación liberal, sin existir coordinación alguna en el conjunto de las actividades nacionales, se elaboran ciertas directivas para la política económica y social, siendo el caso de los Estados Unidos y el de Holanda.

3°. Planificación democrática, que coordina los elementos de la nación, tales como el sector público, el controlado y el libre, pero sin llegar a la rigidez del sistema totalitario. La Gran Bretaña y Noruega se orientan en esta dirección.

#### 4. La Planeación en México.

Por lo que respecta a México, existe una consideración jurídica sobre los planes de desarrollo elaborada por el Doctor Sergio García Ramírez (99), dentro de la cual afirma que la solución mexicana para ejecutar la planeación ha sido el utilizar un método democrático, pues éste afirma la existencia y permanencia de una sociedad plural, ya que toma como punto de partida a la democracia, teniendo ésta un doble entendimiento expresándose así, en el aspecto material y en el aspecto orgánico.

El primero de ellos se encuentra en el inciso d) de la fracción I del artículo 3° constitucional, que la expone "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico,

---

99. Cfr. SERGIO GARCIA RAMIREZ: Naturalez Jurídica de los Planes Nacionales, Globales, Sectoriales e Institucionales; en Secretaría de Programación y Presupuesto, et alii: Aspectos Jurídicos de la Planeación en México; 1a. ed., S.P.P. - Porrúa, México, 1981, p. 46.



social y cultural del pueblo"; el segundo por su parte, contenido en la fuente del derecho constitucional y electoral mexicano, en sus reformas de 1963, 1972 y 1977: el derecho de los más a mandar, y el de los menos a existir, a expresarse, a participar y a conseguir ser la mayoría sin tornar inevitable, técnicamente, la cancelación del derecho por una fuerza que genere, a su turno, el nuevo derecho y acaso un concepto diverso de la democracia.

Esto desemboca en la planificación indicativa, a la que se ha definido como la actividad realizada por los altos órganos coordinadores de la Administración Pública, consistente en orientar a los empresarios privados e impartir directrices a empresas públicas u otros organismos interventores con objeto de adaptar el proceso económico de un país a un plan previamente elaborado y debidamente aprobado.

El gobierno de la República optó por el único método viable para lograr una planeación eficaz en México, pues en primer lugar se eludió hasta la más mínima tentación de caer en cualquiera de las dos grandes simplificaciones extremas, ni la asfixiante planificación totalitaria, ni la abdicación del Estado en favor de la planeación de los grandes intereses monopólicos de dentro y de fuera. En segundo lugar, abrir un diálogo nacional de amplios alcances que permitiera esclarecer el tipo de convivencia a que aspiran las grandes mayorías del país, para replantear las metas y los objetivos y para discernir las prioridades básicas del momento. Y tercero, establecer las bases y fundar los instrumentos de la nueva planeación sectorial y regional.

Por último, y de acuerdo con las ideas del Doctor García Ramírez, el espíritu de la planeación, no es solamente el que se -

aviene a los mandatos constitucionales, sino igualmente el que con viene a nuestro estilo nacional, reflejo de un ser y un conocer - histórico, un modus operandi que ha permitido el equilibrio del - país.

#### 4.1 La Planeación Democrática del Desarrollo y su Fundamento Constitucional.

Toda planeación democrática, debe partir del respeto a la libertad y libertades, lo cual implica poder del pueblo, soberanía - popular, poder por y para el pueblo, teniendo este principio múltiples consecuencias tanto en el orden de la política interior, como en el de la política exterior.

Además, en un sistema democrático, la vigencia y reconocimiento de los derechos humanos, no podrían sujetarse a la realización de algún proyecto socio-político, pues los derechos del hombre, individuales y sociales, valen por si mismos y no admiten estar suje tos a condiciones (100) .

En México, al iniciarse la vida independiente los liberales - tendieron inmediatamente a hacer triunfar las ideas morales y políticas, evitando se deterioraran los valores espirituales, cultura les y políticos del liberalismo como doctrina, a diferencia de lo sucedido en otras latitudes (101) .

Un gobierno de tipo democrático, se legitima por la voluntad popular, por el ejercicio del poder del pueblo y por cumplir con

---

100. Cfr. MIGUEL DE LA MADRID: El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857; 1a. ed., Porrúa, México, 1982, p. 57.

101. Cfr. JESUS REYES HEROLES: El Liberalismo Mexicano (T. I.); 1a. ed., UNAM, México, 1957, p. 9.

las aspiraciones sociales y satisfaciendo sus necesidades.

Por tal motivo, en una democracia de política liberal, el poder democrático no puede entenderse frente o contra la libertad.

La justificación del poder e intervención económica del Estado Mexicano, se encuentra en el respeto que éste da a la libertad y a las libertades específicas, convirtiéndose en su básico asien- to de legitimidad y justificando su ejercicio en el poder, con el cumplimiento que los gobiernos realicen de sus obligaciones de - respetar los derechos humanos, y de hacer fructificar en hechos - concretos las libertades de los mexicanos.

En este grupo de definiciones políticas, se comprende la - atribución, estrategia y las finalidades de la intervención del - Estado en la economía, así como las diversas responsabilidades y derechos de la sociedad en el campo económico.

Además de que México ha organizado un Estado de derecho a - partir de su base constitucional, en la cual el poder está limita- do por el derecho y sus facultades prescritas por la norma.

Por otra parte, en nuestro país existe un pluralismo social reconocido como un hecho en lo cultural, económico y político. - Considerado como algo valioso, pues ello plantea necesariamente - al ejercicio del poder y al establecimiento de normas de derecho, una serie de problemas que generalmente se van resolviendo con - nuevos fundamentos y respetando los valores sociales esenciales  
(102) .

---

102. Cfr. GEORGES BURDEAU: Traité de Science Politique (T.VII)  
(traducción del francés al español por el autor); 1a. ed.,  
LGDQ, París, 1973, p. 31.

Sobre el desarrollo económico y social, éste ha sido un concepto propio del proceso vía la independencia, la reforma y la revolución mexicana; madurado y fortalecido con los instrumentos aportados con la Constitución de 1917, los cuales han sido integrados con la voluntad del pueblo mexicano gracias al régimen democrático.

Por ello, el papel del Estado ante el desafío del desarrollo social y económico, ha requerido de criterios de intervención con grados de participación, que al ser aplicados amplíen libertades y responsabilidades en todos los sectores, garantizando una mayor igualdad, culminando tales ideas en las reformas hechas a la Constitución Política Mexicana en el año de 1983, que sobre materia económica se encuentran en los artículos 25, 26, 27 y 28. Ya que la planeación como instrumento de desarrollo es también un concepto político, manifestándose así, al más alto nivel, el constitucional, la naturaleza, característica y finalidades que en el país ha de tener el Estado como rector de la economía y desarrollo nacionales.

Un aspecto primordial de esta planeación, lo representa la tarea del gobierno para fortalecer y apoyar las opciones políticas fundamentales en favor del Sistema Federal de Gobierno, teniendo como base de la organización política al municipio libre.

Siendo este el caso del federalismo cooperativo, fundamentado en las reformas constitucionales, que también en 1983 se hiciera, - al artículo 115 ampliando así, las atribuciones de las autoridades municipales y reforzando su hacienda pública (103) .

---

103. PEDRO G. ZORRILLA MARTINEZ: Planeación Democrática del Desarrollo, Federalismo y Municipio Libre; en Instituto de Investigaciones Jurídicas et alii: La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta; 1a. ed., UNAM-Porrúa, México, 1985, p. 348.

#### 4.2 La Política Financiera Mexicana.

En nuestro país, como en todos los Estados Federales, la política financiera corre a cargo primordialmente de la autoridad central, ya que las grandes líneas de política económica son elaboradas e implementadas por el Ejecutivo Federal (104) .

El monto del presupuesto de egresos de la Federación, así como las leyes y los reglamentos permiten que el ejecutivo federal lleve a cabo los grandes programas gubernamentales que influyen en forma decisiva en los sectores público, social y privado.

Las autoridades estatales son participes en la realización de algunas actividades del Sector Público Federal y, además, manejan sus propios presupuestos. La participación de los Estados en la ejecución de los programas federales ha ido incrementándose paulatinamente, sobre todo en los últimos sexenios, aunque dicha participación de las Entidades Federativas todavía no se da en el diseño de la política económica del país. Probablemente, a causa de que los montos de los presupuestos estatales son, en términos relativos, de poca cuantía en relación al de la Federación.

En la mayoría de los Estados Federales el gobierno central acapara y controla mediante facultad constitucional y decisión política los ingresos más importantes de la nación.

Por otra parte, los Estados miembros disponen de todas aquellas fuentes de ingresos que no hayan sido reservadas expresamente

---

104. Cfr. J. FAYA VIESCA: op.cit., p. 35.

para la Federación, tal y como acontece en México.

En la actualidad, la única manera posible para concebir el fortalecimiento del Federalismo, es mediante el previo robustecimiento económico de cada uno de los Estados que integran la Federación, es decir, la vigencia del Sistema Federal como institución política, depende de la existencia de Entidades Federativas económicamente autosuficientes. Consecuentemente, el Gobierno Federal ha realizado esfuerzos considerables para que las Entidades Federativas dispongan de mayores recursos económicos y participen de los ingresos federales. La participación de los Gobiernos Estatales en la elaboración y ejecución de los programas a cargo del Ejecutivo Federal es, ciertamente, un camino para vigorizar la estructura federal.

Los Convenios Unicos de Desarrollo, que desde 1982 han venido celebrándose entre el Presidente de la República Mexicana y los Gobernadores de los Estados, son otro instrumento para impulsar el desarrollo económico de los Estados.

En la opinión del autor Jacinto Faya Viesca, los Convenios Unicos de Desarrollo y la creciente participación de los Estados en los ingresos federales, señalan el inicio de un nuevo "Federalismo Cooperativo", basado en el absoluto respeto a la soberanía de los Estados pero atendiendo a la función organizadora y reguladora del Ejecutivo Federal en el territorio nacional.

Este nuevo tipo de Federalismo se realiza a través del compromiso, adquirido por Ejecutivo Federal y las Entidades

Federativas de formular y ejecutar tareas primordiales para las políticas generales de la nación, y las particulares de los Estados.

#### 4.2.1 La Descentralización Financiera.

La descentralización financiera debe considerarse como la alterativa, para conseguir una mejor distribución de la riqueza entre las Entidades Federativas, que como partes integrantes del pacto federal tienen derecho a fortalecerse en lo económico, para poder brindar un beneficio social que consecuentemente proporcione estabilidad política a nivel nacional.

Por otra parte, para que exista este tipo de descentralización se tendrá que contar con una organización del poder político que así lo permita, es decir, toda forma de organización financiera depende del tipo de administración pública que se encuentre vigente.

La organización política de México, hasta los inicios de la Independencia, fue radicalmente centralista. Ya que el centralismo fue la expresión jurídico-política del absolutismo monárquico, pero con la evolución política de los pueblos, producto de la violenta defensa de las autonomías regionales, se ha contribuido poderosamente a la reformulación de la estructura del poder político y del ejercicio de la administración pública.

El esquema centralista y jerárquico del poder, ha encontrado como su más eficaz corrector a las propias necesidades sociales que reclaman una vida más autónoma, libre, flexible y creativa para las comunidades locales, debido a que los signos de los tiempos actuales -

exigen la existencia de lo plural, de la variedad, del respeto y fortalecimiento de las costumbres locales, de las culturas regionales y del desarrollo de las comunidades políticas naturales como son los Municipios y los Estados. Aspectos que fueron seriamente amenazados por el centralismo político y administrativo, - teniendo como solución una profunda y esencial descentralización de las competencias políticas, administrativas y económicas (105).

#### 4.3 Rectoría del Estado, Conceptos Constitucionales.

La ampliación de los fines del Estado mexicano ha implicado una mayor importancia de las finanzas públicas, en sus aspectos de ingresos, egresos y financiamiento. En nuestro sistema constitucional existen varias disposiciones que regulan los diversos rubros de las finanzas públicas, partiendo del artículo 31º, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Para este efecto, el artículo 73 autoriza al Congreso Federal para fijar las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos (106) .

Estas disposiciones se complementan con otros artículos, el 74 que faculta a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de egresos de la Federación, quedando prohibido, por

---

105. Cfr. Ibid., p. 316.

106. J. SAENZ ARROYO: op.cit., p. 167.



virtud del artículo 126, hacer pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Los presupuestos de ingresos y egresos del Estado, a diferencia de la poca relevancia que tenían con el sistema económico liberal de la Constitución de 1857, actualmente con el sistema de economía mixta, éstos se han convertido en uno de los instrumentos fundamentales para que el poder público pueda promover y regular los procesos de desarrollo socio-económico.

Los principios económicos fundamentales contenidos en el texto original de la Constitución de Querétaro de 1917, se han fortalecido y aumentado a través de las modificaciones que hasta antes de diciembre de 1982 presentó el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión, promoviendo nuevas reformas en materia económica con el objeto de hacer más explícitos y congruentes los textos constitucionales respecto a la función rectora del Estado en los procesos de desarrollo económico y el régimen de economía mixta (107) .

Dichas propuestas se incorporaron principalmente en los artículos 25, 26, 27 y 28.

En el primero de ellos se establece a favor del Estado la rectoría económica mediante la planeación, conducción, coordinación y orientación de las actividades económicas, otorgando responsabilidad a los sectores público, privado y social de concurrir al desarrollo económico nacional.

En el segundo artículo, se hizo explícita la función del Estado para organizar un sistema de planeación democrática con la

---

107. Cfr. Ibid., p. 169.

participación de todos los sectores sociales y de las autoridades.

Estableciendo además un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Asimismo, dentro del proceso de planeación, el Ejecutivo Federal se coordina mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas para lograr un desarrollo integral que fortalezca la soberanía de la nación, fomentando el crecimiento económico, - concertando con los particulares las acciones a realizar para la - elaboración y ejecución de la planeación democrática.

Al artículo 27 se le agregaron dos fracciones (XIX y XX) para hacer más expedita y honesta la impartición de la justicia agraria y para promover un desarrollo rural integral.

Por cuanto al artículo 28, se mantuvo la prohibición de que - existan monopolios y estancos y se prohibieron las prácticas que se asemejen a aquéllos. Se señaló la facultad de imponer modalidades a la distribución para evitar intermediaciones excesivas. Se - determinaron cuales son las áreas estratégicas que se reservan al Estado y la facultad de éste para participar por sí o con los sectores social y privado, en las actividades de carácter prioritario.

En síntesis, la rectoría del desarrollo por parte del Estado es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito - económico, es decir, como cualquier Estado moderno, el Estado mexicano promueve, induce y orienta la acción de la Nación hacia los - grandes objetivos del desarrollo; ello lo hace mediante los instrumentos que por ley tiene la facultad de ejercer; dentro de ellos -

destacan la acción tributaria, del gasto público, la arancelaria y la financiera, entre otros. El Estado moderno no puede abdicar de su responsabilidad de conducir de manera soberana la marcha de su economía, así se lleva a cabo en México; pero adicionalmente, en nuestro país, la rectoría económica del Estado se ejerce dentro de nuestro régimen de economía mixta mediante su participación directa en la actividad productiva (108) .

El ejercicio de la rectoría económica, para que sea eficaz, requiere de un Estado democráticamente fuerte, por lo tanto, la rectoría del Estado tendrá parámetro de su éxito en las manifestaciones de acuerdos que ayuden a consolidar la voluntad nacional y no necesariamente en el fortalecimiento de la acción gubernamental (109) .

---

108. CARLOS SALINAS DE GORTARI: Rectoría del Estado; Instituto de Investigaciones Jurídicas et alii: La Constitución Mexicana; Rectoría del Estado y Economía Mixta; 1a. ed., UNAM-Porrúa, México, 1985, p. 15 .

109. Cfr. FEDERICO REYES HEROLEZ: Neoliberalismo y Rectoría Estatal; Ibid., p. 227 .

## 5. Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Este sistema constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las Entidades Federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo encaminadas a lograr el desarrollo económico nacional (ver gráfica No. 1) (110) .

### 5.1 Proceso de Planeación.

Dentro del sistema tiene lugar un proceso de planeación, a través del cual se distinguen actividades específicas en cuatro etapas.

Dicho proceso consiste en un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) (111) .

La primera etapa, que es la formulación, es el conjunto de actividades desarrolladas en la elaboración del Plan Nacional (P.N.D.) y comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de objetivos y prioridades del desarrollo, considerando las propuestas de la sociedad, señalándose estrategias y políticas congruentes entre sí (112) .

En la integración del P.N.D. 1983-1988, se aplicó un amplio proceso de planeación y consulta popular entre gobierno y sociedad, -

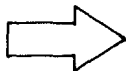
---

110. Cfr. Antología de la Planeación en México. (T. XVII) ... op. cit., p. 167.

111. Cfr. Ibid., p. 27.

112. Cfr. Ibid.

PROCESO DE  
PLANEACION



FORMULACION DIAGNOSTICOS SOCIO-ECONOMICOS

INSTRUMENTACION P.O.A. VERTIENTES OBLIGACION C.U.D.  
COORDINACION  
CONCERTACION  
INDUCCION

CONTROL NORMATIVO-ADMINISTRATIVO Y ECONOMICO-SOCIAL

PROGRAMATICO-PRESUPUESTAL P.E.F.  
EVALUACION DE LA A.P.F. CONTRALORIA GENERAL  
CONTABLE USO Y DESTINO DEL PRESUPUESTO  
ECONOMICO-SOCIAL ANALISIS DEL P.N.D.

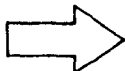
GLOBAL P.N.D.

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA A.P.F. NIVELES

SECTORIAL  
INSTITUCIONAL

S.N.P.D.

ESTRUCTURA  
INSTITUCIONAL



ORGANISMOS DE COORDINACION

FEDERACION  
ESTADOS  
MUNICIPIOS

GRUPOS SOCIALES

INFRAESTRUCTURA  
DE APOYO



INFORMACION PARA EL PROCESO DE PLANEACION

CAPACITACION RECURSOS HUMANOS

INVESTIGACION SOCIO-ECONOMICA

METODOS Y TECNICAS

destacando aquí, tres líneas fundamentales que son:

I. Con la sociedad, a través de los foros de consulta popular, incorporando así, a los grupos sociales para determinar prioridades, uniendo y articulando esfuerzos a fin de contribuir en la solución de los problemas de desarrollo.

II. Entre Estados y Federación, ya que las actividades de elaboración del plan mantuvieron estrecha correspondencia con las tareas de planeación de las Entidades Federativas, logrando enriquecer la dimensión regional de los aspectos económicos y sociales, precisando la orientación y contenido de la política regional del plan, como en el caso de los programas regionales del Mar de Cortés y del Sureste.

III. En el interior de la Administración Pública Federal (A.P.F.), manteniéndose una estrecha comunicación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y las dependencias coordinadas de sector, elaborando esta Secretaría, documentos indicativos para uniformar los procedimientos de participación de cada dependencia.

La segunda etapa del proceso de planeación, la instrumentación, son las actividades encaminadas a traducir las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Para este propósito se elaboran programas de carácter anual, conocidos como Programas Operativos Anuales (P.O.A.) cuyo propósito es el establecer los criterios de política económica y social, anualizando cuantitativa y -

cualitativamente los objetivos y estrategias de mediano plazo, así como fijar las prioridades anuales que orientarán la estructura - del gasto público (113) para este efecto, los P.O.A. se encuentran respaldados por el presupuesto de egresos de la Federación (P.E.F.)

Ahora bien, la instrumentación del plan, se ejecuta y materializa a través de las cuatro vertientes que son la obligación, coordinación, concertación e inducción, las cuales consideran las acciones emprendidas por los sectores público, social y privado (114) .

La primer vertiente, la obligación, son las acciones desarrolladas por las dependencias y entidades de la A.P.F. para el cumplimiento de los objetivos contenidos en el P.N.D., contando como instrumentos de la obligación, los programas-presupuesto de cada dependencia o entidad, el presupuesto federal y las leyes de ingresos federales (115) .

Esta vertiente se rige por los programas operativos sectoriales (P.O.S.), así como por diversas disposiciones jurídicas y administrativas, que van desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hasta los distintos reglamentos de las Secretarías y Entidades.

La segunda vertiente de coordinación, comprende las actividades que desarrollan las dependencias y entidades de la A.P.F. en las Entidades Federativas y que se convierten en el objeto de los convenios únicos de desarrollo (C.U.D.), celebrados por ambas partes, - con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la Federación y los Estados (116) .

---

113. Cfr. Ibid., p. 31.

114. Cfr. Ibid., p. 35.

115. Cfr. Ibid.

116. Cfr. Ibid.

La coordinación entre los distintos niveles de gobierno, se fundamenta en el artículo 26 constitucional y con pleno respeto a la soberanía de los Estados.

Conviene aclarar que desde el punto de vista de un gobierno estatal, la coordinación se lleva a cabo en dos direcciones, por un lado, con el Gobierno Federal y por el otro, con los Gobiernos Municipales, lo anterior queda establecido en el artículo 115 constitucional.

El C.U.D. constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que integra las acciones de esta vertiente de coordinación.

La tercer vertiente de concertación, se forma por las acciones incluidas en el P.N.D. que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados, interesados en la ejecución concertada de los objetivos del propio plan.

En el decreto aprobatorio del P.N.D., se establece la obligación, artículo 5º; de las dependencias y entidades públicas para que dentro del marco de la Ley de Planeación promuevan e instrumenten con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados, la concertación de acciones que permitan avanzar en la consecución de los objetivos y prioridades señalados por la Planeación Nacional (117) .

La figura de la concertación se aplica a través de acuerdos escritos, que la Ley de Planeación llama contratos o convenios. Estos, dice su artículo 38, serán obligatorios para las partes que lo

---

117. Cfr. Ibid., p. 36.



celebran y en ellos se establecerán las consecuencias y sanciones derivados de su incumplimiento a fin de asegurar el interés general.

La cuarta vertiente, inducción, es aquella que incluye la ejecución de instrumentos y acciones económicas, sociales, normativas y administrativas que utiliza el Gobierno Federal, para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de hacer compatibles sus acciones, con lo propuesto en el P.N.D. y los programas. En esta vertiente se ubican entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria (118) .

La tercera etapa del proceso de planeación, el control, es el conjunto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el P.N.D.

El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento del P.N.D. (119) .

Se distinguen dos tipos de control:

I. El control normativo y administrativo, que está destinado a vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la A.P.F., de la normatividad que rige sus acciones y -

---

118. Cfr. Ibid.

119. Cfr. Ibid., p. 40.

operaciones con objeto de asegurar su eficacia.

Este control lo ejerce el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (S.I.C.E.G.), coordinado tanto por la Contraloría General de la Federación, como por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias.

II. Control económico y social; vigila por una parte, que exista congruencia entre el plan y los programas y por otra, que los efectos socio-económicos de la ejecución de los programas y presupuestos de la A.P.F., efectivamente se dirijan hacia la realización de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional.

El ejercicio de este control corresponde a nivel global, a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, mientras que las Direcciones Generales de Programación Económica y Social y de Programación y Presupuesto de la S.P.P., son quienes realizan acciones de seguimiento y vigilancia de los programas estratégicos anuales y de los programas-presupuesto de las dependencias y entidades públicas.

La cuarta etapa del proceso de planeación, la evaluación, está formada por las actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del P.N.D. y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio sistema, el período para llevar a cabo la evaluación es de un año, después de la aplicación de cada programa anual, de acuerdo a la Ley de Planeación (120) .

---

120. Cfr. Ibid., p. 42 .

Dentro de estas actividades, está principalmente, el cotejar periódicamente los objetivos y metas propuestas, con los resultados obtenidos para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas a efecto de comprobar el cumplimiento de los objetivos del plan, con lo que se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

Se han diferenciado cuatro tipos de evaluación, que son los siguientes:

I. Programático-presupuestal que tiene al P.E.F. como su fuente de análisis. En este documento se determinan las aperturas programáticas y montos presupuestales asignados.

II. Evaluación de la gestión de la A.P.F. que se refiere a los aspectos relacionados con el grado de cumplimiento de las normas y propósitos que rigen a la administración y sobre el buen uso y manejo eficiente de los recursos y fondos públicos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), en su artículo 32 bis, fracción XIV, atribuye a la Contraloría General de la Federación, la obligación de informar anualmente al titular del Ejecutivo los resultados de este tipo de evaluación.

III. Evaluación contable, expresada en la cuenta de la Hacienda Pública Federal, se concentra en el uso y destino de los recursos presupuestales.

IV. Evaluación económico-social, referida al análisis de los resultados obtenidos con la ejecución del plan. Se concentra

en la problemática de los sectores productivos y sociales. Los resultados de este tipo de evaluación constituyen el diagnóstico actualizado de la situación económica, social y política del país (121) .

## 5.2 Estructura Institucional.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.), además de contar con el proceso de planeación ya mencionado, se apoya en una estructura institucional, que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes, y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general.

Esta estructura, derivada de la L.O.A.P.F., es integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, además de los organismos de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios, y por las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, y se vinculan por medio de las unidades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal, así como por los gabinetes especializados, que fungen como órganos asesores del S.N.P.D., o bien por las comisiones intersectoriales entre otros (122) .

En la estructura del S.N.P.D. son vinculados funcionalmente tres niveles, que son el global, el sectorial y el institucional (ver gráfica No. 2).

En el primero de ellos, de acuerdo a la Ley de Planeación (L.P.) y a la L.O.A.P.F. en sus respectivos artículos 14 y 32 fracciones I, II, III y IV, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá -

---

121. Ibid., p. 46.

122. Cfr. Ibid., p. 48.

**NIVELES, ETAPAS Y DOCUMENTOS DEL S.N.P.D.**

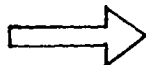
**NIVELES:**

**ETAPAS:**

**DOCUMENTOS:**

**GLOBAL**

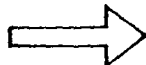
**FORMULACION**



**P.N.D.**

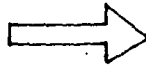
**SECTORIAL**

**INSTRUMENTACION**



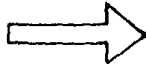
**P.O.A.S.**

**CONTROL**



**REPORTES  
EJECUCION DEL P.N.D.**

**EVALUACION**



**INFORME DE GOBIERNO  
Y REPORTES ANUALES**

**INSTITUCIONAL**

como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación, por lo tanto, es en este nivel global donde se integra el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) (123) .

Por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeña actividades de carácter global referidas a los aspectos financieros, fiscales y crediticios (infra punto 6) .

Por lo que respecta al nivel sectorial, se establecen las obligaciones y actividades de las dependencias coordinadoras de sector con fundamento en el artículo 16 de la Ley de Planeación, y que son entre otras; contribuir en el ámbito de su competencia a la formulación del P.N.D., coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector que conforme a la L.O.A.P.F. determine el Presidente de la República, elaborar programas operativos anuales para la ejecución de los programas de mediano plazo (P.M.P.) o de los programas sectoriales correspondientes (124) .

Nivel institucional, este nivel esta conformado por las entidades paraestatales de la Administración Pública: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos, que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que lleven a cabo

Los organismos descentralizados son las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el

---

123. Cfr. Ibid., p. 50

124. Cfr. Ibid., p. 55.

Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, - cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten (125) .

Las empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas - las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, son aquellas - que satisfacen algunos de los siguientes requisitos:

I. Que el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, una o más entidades paraestatales aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.

II. Que en la constitución de su capital se haga figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

III. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros que intervienen en la toma de decisiones y vetar los acuerdos que de éstos se deriven.

A este tipo de empresas, se agregan las sociedades civiles, en que la mayoría de los asociados o algunos de ellos, sean entidades o dependencias que se obliguen a realizar o realicen aportaciones económicas preponderantes (126) .

Las empresas de participación estatal minoritaria son las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas conjunta o -

---

125. Cfr. Ibid.

126. Cfr. Ibid.

separadamente, posean acciones que representen menos del 50% (127) .

Son fondos y fideicomisos, los establecidos por la Administración Pública centralizada así como los que se instituyen con recursos de las entidades paraestatales.

El nivel institucional se vincula a la planeación global a través de los programas sectoriales, los que constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos de la entidad, asegurando con ello que lo establecido en el plan está siendo ejecutado (128) .

Además y en relación a lo anterior, se tiene como fundamento legal, el artículo 47 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ya que establece que éstas, para su desarrollo y operación, deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al P.N.D. y a los programas sectoriales, ya referidos y que se derivan del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas.

### 5.3 Infraestructura de Apoyo.

Para apoyar, desde diversos aspectos, a las actividades que se efectúan durante el proceso de planeación, resulta indispensable disponer de una infraestructura de servicios para precisar el proceso de planeación y mejorar la calidad de los planes y programas generados en el S.N.P.D.

Las principales funciones que cumple la infraestructura de apoyo son: proporcionar información para el proceso de planeación, facilitar las tareas de dicho proceso, capacitando los recursos humanos e investigando la planeación económica y social, actualizando y

---

127. Cfr. Ibid.

128. Cfr. Ibid., p. 57.



enriqueciendo los métodos y técnicos en la generación de planes y programas y en general manteniendo una adecuada Administración del Sector Público para contar con la capacidad para ejecutar los planes y programas generados en el S.N.P.D. (129) .

#### 6. El Plan Nacional de Desarrollo.

El P.N.D. se ubica dentro de los instrumentos normativos de mediano plazo del S.N.P.D.

Como ya se indicó, el P.N.D. se integra en el nivel global de planeación democrática (supra punto 5.2) .

Este plan tiene como función definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional. Es el marco orientador de todos los demás instrumentos del S.N.P.D. (130) .

El P.N.D. es el instrumento de mayor cobertura de todo el sistema y considera, con una perspectiva nacional, a todos los sectores y regiones del país.

Orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como en un amplio nivel, la planeación que realizan los Estados y Municipios (131) .

En su formulación intervienen las dependencias y entidades de la A.P.F., los grupos sociales interesados a través de los foros de

---

129. Cfr. Ibid., p. 59.

130. Cfr. Ibid., p. 77.

131. Cfr. Ibid.

consulta popular, y las Entidades Federativas y Municipales (supra punto 5.1) .

Por tratarse del primer instrumento, el plan es elaborado, - aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir - de la fecha de inicio de cada administración, teniendo una vigen-- cia que no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. Lo anterior con fundamento en el artículo 21 de la Ley de - Planeación (L.P.) .

El P.N.D. contiene, de acuerdo al mencionado artículo de la - L.P.:

I. Los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del - desarrollo integral del país;

II. Previsiones sobre los recursos a utilizar;

III. Determinación de instrumentos y responsables de su eje- cución;

IV. Lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional.

Indica además, según el artículo 22 de la ley citada, los pro gramas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que - hablan de elaborarse para la atención de áreas o aspectos especí-- ficos y de interés general en la economía o la sociedad, que a su vez lo desagregan en sus ámbitos respectivos, por lo tanto, los -

contenidos del P.N.D. son básicamente cualitativos, dejando para los instrumentos de corto plazo y a los citados programas los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

El P.N.D. es sometido para su aprobación, por el Secretario de Programación y Presupuesto al Presidente de la República, y una vez aprobado mediante decreto, se publica en el Diario Oficial de la Federación.

#### 6.1 Planeación Estatal y Municipal.

El S.N.P.D. establece relaciones de coordinación con las Entidades Federativas con el propósito de hacer compatibles las actividades de planeación que efectúa cada orden de gobierno, así como para definir mecanismos institucionales, operativos a través de los cuales se realizará dicha coordinación.

Este tipo de relaciones quedan enmarcadas dentro de la estrategia de descentralización de la vida nacional, por medio de la cual se pretende revitalizar y fortalecer la capacidad de los órdenes federal, estatal y municipal para atender las demandas y necesidades de la sociedad (132) .

La Ley de Planeación en su artículo 34, precisa los aspectos que podrán ser materia de coordinación:

I. La participación de cada Estado en la Planeación Nacional, a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

---

132. Cfr. Ibid., p. 101.

II. Los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la Planeación Nacional, Estatal y Municipal;

III. Los lineamientos metodológicos para la realización de actividades de planeación en el ámbito de la jurisdicción respectiva;

IV. La ejecución de las acciones a realizar en cada Estado, considerando la participación correspondiente a los Municipios y grupos interesados, y

V. La elaboración de los programas estratégicos regionales.

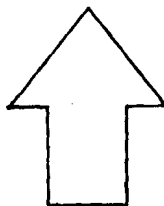
Se propuso a las entidades que organicen sistemas estatales de planeación democrática, por medio de los cuales ordenen y promuevan su propio desarrollo, articulen mejor sus objetivos y políticas de desarrollo con las prioridades y objetivos nacionales, influyan progresivamente sobre la definición de los criterios con que se asigna el gasto federal en el territorio nacional y, en general, se vinculen con el S.N.P.D., dentro de un marco integral de planeación. Por lo que respecta al municipio, las modificaciones al artículo 115 - constitucional, establecen las bases para revitalizar sus funciones, atendiendo a su autonomía administrativa y financiera, facultándolo entre otros aspectos, para que formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano municipal y participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas (133) .

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) constituyen el núcleo orgánico de dichos sistemas, ya que proporcionan mecanismos óptimos para la coordinación con el Gobierno Federal y los Municipios (ver gráfica NO. 3) .

---

133. Cfr. Ibid., p. 104.

*PLANEACION ESTATAL*



*S.N.P.D.*

*RELACIONES  
DE  
COORDINACION*

*ENTIDADES  
FEDERATIVAS*

*SISTEMAS  
ESTATALES  
DE  
PLANEACION  
DEMOCRATICA*

*COMITES ESTATALES  
DE PLANEACION  
PARA EL  
DESARROLLO  
ESTATAL*

En general, la organización de sistemas estatales de planeación cuyo órgano máximo de decisión y participación es el COPLADE, viene a resolver el problema de como lograr que lo planeado se lleve a la realidad, en un proceso complejo dentro del que se interrelacionan - los tres órdenes de gobierno, los legislativos estatales, y la sociedad organizada (134) . Pues elabora, con la participación de los grupos sociales, el Plan Estatal de Desarrollo.

Por lo tanto el COPLADE, se define como el más importante mecanismo de coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública.

#### 7. Ley de Planeación.

La Ley de Planeación, derivada de los artículos 25 y 26 constitucionales, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

El esquema de este ordenamiento se encuentra formado por siete capítulos, a saber:

- Capítulo I. Disposiciones generales;
- Capítulo II. Sistema nacional de planeación democrática;
- Capítulo III. Participación social en la planeación;
- Capítulo IV. Plan y programas;
- Capítulo V. Coordinación;
- Capítulo VI. Concertación e inducción; y
- Capítulo VII. Responsabilidades.

Dicho ordenamiento tiene como finalidad regular el sistema de planeación que lleva a cabo la Administración Pública Federal.

---

134. Cfr.: Ibid.

Todo sistema de planeación que se aplique en un país deberá estar en correspondencia con el carácter de sus estructuras jurídicas, políticas y administrativas.

En México la planeación no puede ser tan solo indicativa, - ni puede nuestro régimen de libertades aceptar una planeación autoritaria o centralizada (135) .

Por tal motivo, la planeación en nuestro país, es de carácter eminentemente democrática ya que parte de los propósitos políticos de la sociedad esta concebida para transformar de manera racional y previsor, la realidad económica y social conforme a los valores y principios del régimen político, y las exigencias del tiempo presente.

La planeación democrática, conforme a las características - del sistema de economía mixta nacional, propone esquemas de trabajo donde se articulen los esfuerzos del sector público con los de los sectores social y privado, orientados a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, bajo la rectoría del Estado.

Para que sea eficaz y operativa, la planeación tiene que - precisar la estrategia y los instrumentos que serán utilizados - para enfrentar las diversas situaciones económicas y sociales = del país, así como contar con un fundamento jurídico específico que es el proporcionado en la Ley de Planeación.

En el artículo segundo de la misma, se establecen como prin cipios básicos de la planeación democrática, el fortalecimiento

---

135. Cfr. Antología de la Planeación en México (T. XVII) ...  
op.cit., p. 21.

de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, económico y cultural.

La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo establecido por la Constitución y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los niveles de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.

El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y el equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

La Ley de Planeación le otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su artículo catorce, la responsabilidad de la planeación global, ya que cuenta como atribuciones del desarrollo, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los Estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados.



También proyectará y coordinará la planeación regional, con la participación que corresponda a los Gobiernos Estatales y Municipales y elaborará los programas anuales globales para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas regionales y especiales entre otras.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público participará, de acuerdo al artículo quince de esta Ley, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto a la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia.

Asumiendo así, la responsabilidad de mantener una función de apoyo global al proyectar los ingresos públicos considerando las necesidades del gasto y la limpieza financiera del erario federal.

Otro aspecto importante, dentro de la Ley de Planeación, lo constituye el poder que desempeña dentro de los instrumentos de evaluación del sistema nacional de planeación democrática, ya que dispone en su artículo sexto que el Presidente de la República, en el mes de marzo de cada año deberá remitir a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

Dicho informe, reviste gran importancia por ser el principal instrumento de evaluación para la planeación del desarrollo.

Por último, cabe destacar que por virtud de la Ley de Planeación, la planeación nacional democrática se entiende como una tarea reservada al poder Ejecutivo Federal.

El artículo 4° de la Ley de Planeación, ordena expresamente al Ejecutivo Federal "conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley".

De acuerdo con el autor Jacinto Faya Viesca, en el mencionado artículo estamos en presencia de una obligación insoslayable a cargo del Ejecutivo Federal, pues no se trata de una facultad discrecional, ejercible o no a juicio del ejecutivo, sino de un mandato necesario y obligatorio (136) .

Además esta disposición tiene un alcance de gran fuerza, ya que sujeta a la planeación a un proceso de participación democrática por parte de los grupos sociales en un amplio sentido; sindicatos, cámaras de industria y comercio, universidades, ejidos, asociaciones agrícolas, ganaderas, profesionales, etc., por lo tanto, debe pensarse que de no cumplirse con esta obligación, la planeación estaría en gran parte afectada de ilegitimidad y de plena invalidez.

Además la citada Ley establece la obligación para el Ejecutivo Federal, de informar al Congreso de la Unión de los criterios que sirvan de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 5° de esta Ley de planeación, le otorga a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores el derecho de conocer esos criterios, y de comunicar al Ejecutivo Federal su opinión y observaciones, las que deberán ser tomadas en "consideración" por el propio Ejecutivo en la integración, ejecución y en

---

136. Cfr. J. FAYA VIESCA: op.cit., p. 437.

su caso, revisión del plan (137) .

Lo anterior significa que, si bien por una parte el Ejecutivo Federal se encuentra obligado a informar al Congreso de la Unión - sobre los criterios determinantes en la elaboración del plan, por la otra, el Ejecutivo no está obligado a acatar las opiniones y observaciones comunicadas por las cámaras, tan solo está obligado a tomarlas en consideración y el que las considere no es sinónimo de cumplirlas.

Por lo tanto, el sistema de planeación responde a un proceso que se origina y culmina en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, proceso en el que la participación del Poder Legislativo Federal - es casi nula y sin ninguna fuerza constitucional (138) .

#### 8. Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento.

Para efectos de organizar debidamente la vertiente de coordinación, incluida dentro del Plan Nacional de Desarrollo, y por virtud de la cual el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas con el propósito de que éstos participen en la planeación nacional de desarrollo, se creó la Ley de Coordinación Fiscal.

Su aplicación resulta indispensable para que el desarrollo - económico, derivado de los ingresos vía impuestos y contribuciones, sea justamente distribuido y equilibrado entre la Federación, Estados y Municipios, beneficiándose las entidades que por virtud de -

---

137. Cfr. Ibid., p. 438.

138. Ibid.

la coordinación, reciben participaciones de los ingresos federales, además de que gracias a la coordinación fiscal, se ha logrado moder  
nizar al sistema tributario nacional obteniendo una mejor organiza-  
ción y eficiencia del mismo.

La Ley de Coordinación Fiscal está formada por cuatro capítu--  
los; el primero se refiere a las participaciones de los Estados, Mu  
nicipios y Distrito Federal de ingresos federales; el segundo trata  
sobre el sistema nacional de coordinación fiscal; el tercero corres  
ponde a la colaboración administrativa entre las entidades y la fe-  
deración y por último, el cuarto capítulo trata de los organismos -  
en materia de coordinación (139) .

En el artículo primero se establece como objeto de esta Ley, -  
el coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Es-  
tados, Municipios y Distrito Federal, indicando la participación -  
que tienen sus haciendas públicas en los ingresos federales también,  
el distribuir entre ellos dichas participaciones, además de fijar -  
las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autori-  
dades fiscales, así como el constituir los organismos en materia de  
coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funciona--  
miento.

El procedimiento a seguir por parte de los Estados que solici-  
ten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (S.N.C.F.)  
será el celebrar convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito  
Público, por virtud de los cuales dichos Estados y el Distrito Fe--  
deral participarán en el total de los impuestos federales. Las par-  
ticipaciones se llevarán a cabo mediante la distribución de los Fon  
dos General de Participaciones y Financiero Complementario de Parti-  
cipaciones.

---

139. Cfr. Ley de Coordinación Fiscal; (LCF) (DO 22 de Diciembre de  
1978) 1ª. ed., Themis, México, 1987.

El primero de ellos se constituirá por el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo puro y gas natural, así como los de minería. Además dicho fondo se incrementará con el porcentaje que represente en los ingresos federales, la recaudación de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar al adherirse al S.N.C.F.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se constituirá por el 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos y los de minería, más el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual aportada por la Federación.

Por lo que respecta a las contribuciones de las que participarán los Municipios, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo dos A fracción I, establece que el 95% del 2.8% de los impuestos general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, corresponderá a aquéllos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se efectúe el comercio exterior. A continuación, en la fracción II se señala que el 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos exportados, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos, corresponderá a todos los Municipios en general. Mientras que el 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados corresponderá a los Municipios colindantes con la frontera o literales por los que se realice materialmente la salida de dichos productos.

En la fracción tercera del artículo dos A se establece que los

Municipios recibirán el 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos de minería e hidrocarburos con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos, distribuyéndose de la siguiente manera: el 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal, el 70% incrementará dicho Fondo y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de Derechos.

Continuando con el artículo tercero, se señalan las reglas para participar en el Fondo General, éstas serán aplicables después de deducirle a la cantidad correspondiente de cada entidad, el 3% de su importe para adicionarlo al Fondo Financiero Complementario.

Entre otras, las reglas son las siguientes:

I. La entidad recibirá anualmente hasta una cantidad igual a - la suma que le hubiera correspondido en el Fondo en el año inmediato anterior.

II. Adicionalmente percibirá la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente que se determine en los incisos del citado artículo, al monto del incremento que tenga el Fondo General en el año para el que se hace el cálculo en relación con el año precedente.

Asimismo, es importante la definición de Recaudación Federal - que hace este artículo, entendiéndose como tal a la obtenida por impuestos federales, cuyo origen por entidades sea plenamente identificable.

Por otra parte y de acuerdo al artículo cuarto, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones se distribuirá en proporción inversa a la participación por habitantes que tenga cada entidad en el Fondo General de Participaciones, en el ejercicio de que se trate.

Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y logro de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales. En relación a los ingresos federales, únicamente la Federación otorgará estímulos fiscales, los cuales afectarán exclusivamente su percepción neta. Las entidades otorgarán estímulos en relación con las participaciones que reciban en ingresos federales.

En el artículo noveno de la Ley citada, se señala que las participaciones que correspondan a las entidades y municipios se considerarán inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y municipios a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Conforme a la reglamentación de este artículo, se establece en su artículo primero que en el registro antes mencionado, se inscribirán las obligaciones directas o contingentes contraídas para inversiones públicas productivas por los Estados, los Municipios o el Distrito Federal, cuando éstos soliciten participaciones que les correspondan en los ingresos federales queden en garantía del pago de dichas obligaciones. Para estos efectos, se entiende por inversiones públicas productivas, las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Municipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas (140) .

Se entiende por obligaciones contingentes, las asumidas solidaria, sustitutiva o subsidiariamente, por las Entidades Federativas con sus Municipios, organismos descentralizados y empresas públicas locales o municipales y por los propios Municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.

En dicho Reglamento se determinan también, los requisitos para la respectiva inscripción.

Entre otros destacan que se trate de obligaciones pagaderas en México y en moneda nacional, contraídas con entidades y personas de nacionalidad mexicana para inversiones públicas productivas u obligaciones contingentes. Además, que cuando las obligaciones se hagan constar en títulos de crédito, se indique en el texto de los mismos que sólo podrán ser negociados dentro del territorio nacional con entidades o personas de nacionalidad mexicana.

---

140. Cfr. Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal; (DO 7 de julio de 1982), 1a. ed., Porrúa, México, 1986, p. 1.



Que la legislatura del Estado, haya autorizado previamente que se contraiga la obligación afectando las participaciones en ingresos federales que correspondan al Estado o Municipio de que se trate y que dichas participaciones sean suficientes para garantizar el pago total de las obligaciones contraídas, comprobando este requisito la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de obligaciones del Distrito Federal, además de los requisitos aplicables ya mencionados, se deberá cumplir con las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública y se obtendrá del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización para afectar sus participaciones en ingresos federales.

La inscripción de las obligaciones directas o contingentes a cargo de las Entidades Federativas o Municipios confiere a los acreditantes el derecho a que sus créditos en caso de incumplimiento, se cubran con cargo a las participaciones afectadas.

En este caso, el acreditante presentará su solicitud de pago ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicándolo simultáneamente a la Entidad Federativa o Municipio. Dicha Secretaría deberá confirmar la mora existente y, en su caso, efectuar el pago respectivo con cargo a las participaciones afectadas, informándolo a las Entidades o Municipios.

Por otra parte, continuando con la Ley de Coordinación Fiscal y conforme al artículo décimo, en su último párrafo, se establece que los Estados que no deseen adherirse al S.N.C.F., participarán

con los impuestos especiales a que se refiere el inciso quinto de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Cuando alguna entidad adherida al S.N.C.F. viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta considerará el dictamen técnico que formule la comisión permanente de funcionarios fiscales, a efectos de disminuir las participaciones de la entidad equivalente al monto estimado de la recaudación que obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones. Una vez comunicada esta resolución a la entidad que se trate, señalando la violación que la motiva, la entidad contará con un plazo máximo de tres meses para corregirla, si no lo hace, se considerará que deja de estar adherida al S.N.C.F. prosiguiendo la Secretaría aludida, a la elaboración de la declaratoria correspondiente, ordenando su publicación en el Diario Oficial de la Federación, surtiendo efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad, incrementarán el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el siguiente año.

Por lo que se refiere a la coordinación para la administración de ingresos federales el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de

registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente.

En los convenios referidos se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el periódico oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación y surtirán sus efectos a partir del día siguiente de la publicación en este último.

La Federación o el Estado podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios mencionados, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

El Ejecutivo Federal, mediante acuerdo, coordinará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal, en las materias a que este precepto se refiera. Las facultades que se otorguen al Departamento del Distrito Federal serán ejercidas por las autoridades fiscales del mismo.

En los convenios y en el acuerdo señalado en este precepto, se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

El artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal, dispone que las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen

cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las entidades y a sus municipios, los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales, y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por las oficinas autorizadas por las entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.

Por lo que respecta a los organismos en materia de coordinación el artículo 16 de dicha ley, dispone que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La Reunión será presidida

conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo.

Dicha reunión sesionará, cuando menos, una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes. Será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Son facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, los siguientes:

I. Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deben cubrir la Federación y las entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

III. Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

IV. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de los Estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del Órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las fracciones II, III y IV del artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal establecen lo siguiente:

"II. Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan las cuales actuarán a través del titular de su Órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

III. Las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

Grupo uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

Grupo siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Grupo ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

IV. Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente - por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

V. La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse."

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales son las siguientes:

I. Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

II. Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

III. Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho instituto y de la propia Comisión Permanente, - que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

IV. Vigilar la creación e incremento de los Fondos señalados en esta ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones -

anuales que de dichos Fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta ley deban efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.

V. Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta ley.

VI. Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

Sobre el Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas (INDETEC) el artículo 22, lo define como un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

I. Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.

II. Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.

III. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.

IV. Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.



V. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

VI. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

VII. Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

VIII. Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos - que realicen actividades similares.

Los Órganos del Instituto son:

I. El director general, que tendrá la representación del mismo.

II. La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.

III. El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

## CAPITULO CUARTO

### ASPECTOS OPERATIVOS DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

SUMARIO: 1. El Convenio Unico de Desarrollo como Instrumento para Lograr el Desarrollo Integral del País. 1.1 Normatividad del Convenio Unico de Desarrollo. 1.2 Apartado Fiscal. 1.3 Apartado Social. 1.4 Infraestructura Económica. 1.5 Control y Evaluación. - 1.6 Justificación del Convenio Unico de Desarrollo. 2. Federalismo Fiscal.

## C A P I T U L O I V

### ASPECTOS OPERATIVOS DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

1. El Convenio Unico de Desarrollo como Instrumento para Lograr el Desarrollo Integral del País.

El Convenio Unico de Desarrollo constituye un instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados, su propósito básico es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal - (141) .

Dentro del S.N.P.D., el C.U.D. se ubica como uno de los instrumentos operativos de corto plazo y dentro de él, se incorporan compromisos específicos para que los Ejecutivos Estatales promuevan la creación de sistemas estatales de planeación democrática y se fortalezcan los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, como órganos oficiales de comunicación y coordinación con el S.N.P.D. - (142) .

Para la aplicación de la estrategia de descentralización de la vida nacional dentro del C.U.D., se precisa:

- Una mayor cobertura de acciones y programas a descentralizar dentro del esquema de programas estatales de inversión.
  
- Los compromisos específicos para que el Gobierno Federal transfiera a cada entidad, y con la supervisión de ésta a los municipios, servicios de educación, salud pública y agua potable entre otros; y

---

141. Cfr. Art. 33 Ley de Planeación; (LP) (DO 5 de enero de 1983), 4a. ed., Porrúa, México, 1987, p. 234.

142. Cfr. Antología de la Planeación en México (T. XVII) . . . op.cit., p. 90.

- Una estrategia de fortalecimiento municipal, mediante la cual los Gobiernos Federal y Estatales se comprometen a coordinar sus acciones con las autoridades municipales.

Asimismo, establece las tareas que efectuarán los Ejecutivos Federales y Estatales para apoyar y ejecutar lo anterior, destacando por un lado, aspectos tales como asistencia técnica, mecanismos de participación social en los Estados, ampliación de las actividades de apoyo de las representaciones de las dependencias y Entidades Federales dentro del COPLADE; y por otro lado, lineamientos generales para el funcionamiento y fortalecimiento del sistema estatal de planeación.

Este instrumento es continuamente revisado en su estructura, contenidos y operación con el propósito de hacerlo más eficiente y que su integración responda a las necesidades de cada Estado.

Por estas razones, el C.U.D., es un medio para consolidar el Sistema Nacional de Planeación a nivel regional, teniendo como objetivos además de los ya mencionados (supra capítulo 2 punto 4.3), el fortalecer el Sistema Federal de Gobierno; e impulsar la capacidad de administración, ejecución y evaluación de los Gobiernos Estatales, fortaleciendo sus finanzas e incrementando las actividades productivas.

#### 1.1 Normatividad del Convenio Unico de Desarrollo.

Para efectos de analizar al C.U.D., nos apoyaremos en el "Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo Federal y el -

Ejecutivo del Estado de Nayarit" que se sustenta en los siguientes apartados:

I. Del objeto del convenio,

II. De los apoyos del Estado a la política económica del Gobierno de la República,

III. De las acciones de descentralización de la Administración Pública Federal en el Estado,

IV. De las acciones de descentralización de la actividad económica en el Estado,

V. De las acciones de descentralización de la Administración Pública Estatal a los Municipios,

VI. De los programas y acciones de los sectores de la Administración Pública Federal en el Estado,

VII. De la Planeación Estatal para el Desarrollo,

VIII. De las obras y proyectos prioritarios del Estado,

IX. De los programas de desarrollo regional,

X. De los programas regionales de empleo,

XI. De los programas de coordinación especial,

- XII. Del programa de Desarrollo de Región Mar de Cortés,
- XIII. De las acciones Federales y Estatales para el fortalecimiento municipal,
- XIV. Del financiamiento para el desarrollo regional,
- XV. De la obra pública,
- XVI. De la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos,
- XVII. Del sistema estatal de control y evaluación,
- XVIII. Estipulaciones finales. (143) .

## 1.2 Apartado Fiscal.

Las acciones de descentralización de la Administración Pública - Federal en el Estado.

El propósito de estas acciones es el racionalizar el aparato público, evitando su concentración y apoyar el desarrollo regional, así mismo, se impulsará la desconcentración de las actividades de la Administración Pública Federal, mediante la delegación más amplia de las facultades que tienen conferidas las estructuras centrales a las Delegaciones o representaciones con que cuentan en el Estado, así como -

---

143. Cfr. Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Nayarit, periódico oficial del Gobierno del Estado de Nayarit. segunda edición, Nayarit, 1986, pp. 1 - 3.

a través de una mayor desconcentración territorial o por materia del ejercicio de sus atribuciones en los respectivos órganos estatales - (144) .

La descentralización se canalizará a través de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, reubicando parte de sus oficinas centrales de acuerdo a las necesidades del Estado, transfiriendo tanto personal administrativo, como recursos materiales y financieros respectivos.

Tratándose de la transferencia de entidades paraestatales a la entidad o la reubicación de sus oficinas, su instrumentación continuará efectuándose conforme a los procedimientos que rigen en la materia tomando en cuenta su naturaleza jurídica.

Ahora bien, de acuerdo a la cláusula décimo cuarta, las principales acciones que a este respecto realizará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante la vigencia de este convenio, serán las siguientes:

a) Consolidar la desconcentración total de la administración tributaria federal, ampliando las facultades delegadas a las administraciones fiscales regionales, las que podrán ser ejercidas con todos los contribuyentes del fisco federal independientemente del nivel de sus ingresos, con la excepción de algunos que por razones técnicas continuarán siendo administrados por las autoridades centrales (145) .

---

144. Cfr. Ibid., pp. 10 - 12.

145. Cfr. Art. 15 LP op. cit., pp. 227 - 228.

b) Dar operatividad a las facultades delegadas a las administraciones fiscales regionales, en lo referente a la revisión de dictámenes de contador público sobre los estados financieros de los contribuyentes, incluida la autorización de prórrogas y la comprobación del cumplimiento de las obligaciones en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

c) Fortalecer las actividades productivas estatales a través de las agencias regionales que Nacional Financiera, S.N.C. ha establecido con objeto de concertar con los Gobiernos de los Estados, los fondos de garantía (146) que fortalezcan los créditos dirigidos a los pequeños y medianos industriales.

d) Continuar la operación desconcentrada de los bancos regionales del Sistema Banrural (147) de acuerdo a la legislación en la materia, y la celebración de reuniones de coordinación a nivel regional con la participación de los fideicomisos instituidos en relación con

---

146. Cfr. Art. 4 Ley Federal de Entidades Paraestatales; (LFEP) (DO 14 de mayo de 1986), 1a. ed., Porrúa, México, 1986, p. 58.

147. Cfr. Art. 1 Ley Orgánica del Sistema Banrural (LOSB) (DO 13 de enero de 1986). Actualmente el Sistema Banrural descansa en doce bancos regionales (Sociedades Nacionales de Crédito): Banco de Crédito Rural del Centro; Banco de Crédito Rural del Centro Norte; Banco de Crédito Rural del Centro Sur; Banco de Crédito Rural del Istmo; Banco de Crédito Rural del Noreste; Banco de Crédito Rural del Noroeste; Banco de Crédito Rural del Norte; Banco de Crédito Rural de Occidente; Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte; Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur y Banco de Crédito Rural Peninsular.

Con la nacionalización del Servicio de Banca y Crédito, se establecen dos vertientes de Sociedades Nacionales de Crédito: Banca Múltiple y Banca de Desarrollo. Ambas Instituciones se encuadran en la política económica de impulso a sectores estratégicos de la economía, más sin embargo la Banca de Desarrollo es la que tiene la responsabilidad en determinados campos de la Economía. Caso como el de la Banca Pesquera y Portuaria, Sistema Banrural, NAFINSA y FINASA entre otras. De ahí que en esta estrategia de coordinación entre las Entidades Federales y la Federación juegue un papel determinante el Sistema Financiero Mexicano. Cfr. Art. 9 de la Ley Reclamatoria del Servicio Público de Banca y Crédito (LRSPBC) (D.O. 14/I/85), 1a. ed., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1985, p. 35.



los agricultores (FIRA) (148), Sociedades Nacionales de Crédito y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA)

e) Crear las Oficinas Federales de Administración Tributaria (OFAT), para consolidar la desconcentración territorial de los servicios que prestan al contribuyente las Administraciones Fiscales Regionales (149) .

Además, en el capítulo VI, concerniente a los Programas y Acciones de los Sectores de la Administración Pública Federal en el Estado, se establece en la cláusula cuadragésima segunda, que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atenderá prioritariamente su responsabilidad de dar sustento financiero a los propósitos básicos de reconstrucción, dentro de la política global de financiamiento del desarrollo.

De igual manera, fomentará, con un claro sentido de apoyo regional, los mecanismos de naturaleza fiscal, crediticia, de precios y tarifas de la Administración Pública Federal y los estímulos fiscales, a fin de coadyuvar al proceso de descentralización de la vida nacional.

---

148. El FIRA está integrado por tres fideicomisos públicos bajo el control del Banco de México y actuando como fideicomitente la S.P.P. (Art. 47 LOAPF).

A saber los fideicomisos son los siguientes: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo), el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA). Cfr. Fondos de Fomento; en Política Económica; órgano del Instituto Mexicano de Economía Aplicada, Vol. XIV, No. 2, México, 1985, pp. 22 - 23.

149. Cfr. Convenio Unico de Desarrollo... Op.cit.; pp. 12 - 14.

En los términos de la Ley de Coordinación Fiscal y en el ámbito de su competencia, intensifica la colaboración administrativa con el Estado en materia fiscal federal y promoverá que éste vigile el oportuno cumplimiento de los contribuyentes, con el propósito de mejorar tanto la eficiencia en la recaudación tributaria como la distribución de atribuciones, funciones y recursos entre la Federación, el Estado y los Municipios (150) .

Conforme a lo establecido en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984 - 1988 y a las adecuaciones que se le hagan para responder a las circunstancias actuales, promoverá con absoluto respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal, - el fortalecimiento de las acciones encaminadas a elevar la capacidad de generación de ahorro de los Gobiernos Estatal y Municipales.

Asimismo, propiciará la canalización y asignación eficiente de los recursos crediticios a la entidad y apoyará el otorgamiento de crédito preferencial a las actividades y regiones que resulten prioritarias para el desarrollo integral del Estado (151) .

De acuerdo a lo anterior, la cláusula cuadragésima tercera señala las acciones que realizará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante la vigencia del convenio.

Tales acciones son las siguientes:

- a) Poner en marcha políticas de crédito y estímulos fiscales.

---

150. Cfr. Art. 13 (LCF) op. cit.

151. Cfr. Convenio Unico de Desarrollo... op.cit., p. 42.

b) Propiciar, a través del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Pequeña y Mediana (FOGAIN), la consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas, para garantizar su desarrollo en función de las circunstancias de la economía nacional.

c) Fomentar el desarrollo de políticas e instrumentos de coordinación fiscal de la Federación con la Entidad y los Municipios.

d) Intensificar la colaboración administrativa en materia fiscal.

e) Brindar asesoría y asistencia técnica en el establecimiento de los sistemas de administración impositiva, así como capacitación a través del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) .

f) Coadyuvar en el diseño e instrumentación de nuevos mecanismos de programación financiera del Estado y sus Municipios.

g) Otorgar estímulos fiscales y facilidades administrativas para fomentar el empleo y la inversión en sectores y actividades estratégicos (152) .

h) Vigilar que el sistema bancario participe activamente en la promoción de los sectores y regiones prioritarios para el desarrollo integral del Estado (153) .

---

152. Cfr. Ibid., fr. VII

153. Cfr. Art. 31 fr. IV Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; (LOAPF) (DO 29 de diciembre de 1976), 17a. ed., Porrúa, México, 1987, pp. 21 - 22.

i) Acercar las decisiones financieras a las plazas receptoras de los servicios dentro de un marco de coordinación entre instituciones.

j) Controlar y consolidar los bancos regionales que por su tamaño, experiencia y arraigo, han demostrado que pueden contribuir - al mejor desempeño del sistema bancario en los esfuerzos de desarrollo estatal y regional (154) .

### 1.3 Apartado Social.

De entre los diversos programas regionales establecidos en el presente convenio, corresponden a este apartado los programas regionales de empleo, los cuales se orientan hacia las tareas de reconstrucción y al proceso de descentralización de la Administración Pública Federal en la entidad, consolidándolos como una fuente de ocupación y empleo productivo y vinculándolos con los programas de desarrollo que promuevan ambos órdenes de Gobierno (155) .

Tanto el Ejecutivo Federal como el Ejecutivo Estatal se comprometen en la cláusula octagésima quinta, a continuar apoyando los programas de empleo impulsados en años anteriores, asignando recursos - en forma selectiva para atender sólo aquellas regiones y sectores cuya situación de desempleo realmente lo requiera; para tal efecto realizarán modificaciones en la apertura programática vigente para reducir ésta a los programas que generen mano de obra en forma permanente.

---

154. Cfr. En el presente la Red Bancaria Nacional se apoya en 19 bancos, que de acuerdo a su cobertura se clasifican de la siguiente forma: seis de cobertura nacional (BANAMEX, BANCOMER, SERFIN, COMERMEX, INTERNACIONAL Y SOMEX); ocho de cobertura multirregional (ATLANTICO, BCH, BANPAIS, CREMI, MULTIBANCO MERCANTIL, BANCRESER, CONFIA Y CREDITO MEXICANO); y cinco bancos de cobertura regional (NOROESTE, MERCANTIL DE MONTERREY, PROMEX, DEL CENTRO Y BANCO ORIENTE). Sumados a los ocho bancos de desarrollo Informe Anual del Banco de México (1985); 1a. ed., México, 1986, pp.142 - 143.

155. Cfr. Convenio Unico de Desarrollo... op.cit., p. 87.

También mediante estos programas, se dará continuidad a las acciones de dotación de servicios a colonias populares, a la realización de proyectos productivos y de infraestructura básica, así como a los de amplio impacto social: como el servicio social de pasantes y empleo juvenil; becas para capacitación de trabajadores y los orientados a propiciar una mayor integración de la mujer al desarrollo (156) .

#### 1.4 Infraestructura Económica.

Dentro del citado convenio suscrito entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Nayarit, se encuentra el apartado de infraestructura económica en los capítulos VIII y XVI. En el primero de ellos se establece en la cláusula septuagésima novena las prioridades en materia de comunicaciones y transportes para el mencionado Estado, entre los cuales están; la continuación del aeropuerto de Tepic y la pavimentación y continuación de varias carreteras, así como también en materia de obras y servicios como el continuar los programas de agua potable y alcantarillado (157) . Asimismo, en materia agropecuaria, se dispone la rehabilitación de obras de irrigación y el fomento de la actividad pecuaria.

En el segundo capítulo indicado, se establece que los Ejecutivos Federal y Estatal realizarán las actividades de administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos relativos a los programas de desarrollo regional que constituyen la modalidad programática básica de este Convenio, de acuerdo a la cláusula octagésima primera y con el propósito de realizar proyectos que promuevan el desarrollo autosostenido y equilibrado en las -

---

156. Cfr. Ibid., p. 88.

157. Cfr. Art. 36 LOAPF op.cit., pp. 35 - 36.

áreas rurales y el mejorar los servicios urbanos.

Todas las actividades desarrolladas por virtud de los programas citados, serán responsabilidad específica del Ejecutivo del Estado - y éste, promoverá la participación de los municipios y de los sectores social y privado en la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos referidos (158) .

#### 1.5 Control y Evaluación.

Por lo que se refiere al Sistema Estatal de Control y Evaluación, ambos Ejecutivos, Federal y Estatal, realizarán a través de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADENAY, la evaluación periódica de resultados de cada uno de los programas regionales, con el objeto de - conocer el grado de cumplimiento de las metas y corregir en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas (159) .

El Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto, - prestará la asesoría que se requiera para el mejor funcionamiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación, así como también de las unidades municipales de control y evaluación.

Además y de acuerdo a la cláusula centésima décima cuarta, el - Ejecutivo Estatal se compromete a entregar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través del titular de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADENAY, la información programática - y financiera que se formule bimestral y anualmente respecto a la ejecución de los distintos programas (160) .

---

158. Cfr. Convenio Unico de Desarrollo... op.cit., pp. 97 - 98 .

159. Cfr. Ibid., pp. 99 - 100 .

160. Cfr. Ibid.

## 1.6 Justificación del Convenio Unico de Desarrollo.

El Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las Entidades Federales, con el propósito de enfrentar con eficiencia la actual situación económica del país han considerado necesario, en sus acciones de coordinación, ajustar presupuestos, manteniendo las prioridades y posponiendo lo secundario, reforzando las políticas de austeridad en el ejercicio del gasto y el combate a toda desviación o desperdicio en el cumplimiento de estos principios, apoyarán las acciones que actualmente realiza la Comisión Nacional de Reconstrucción y los compromisos específicos - que para 1987 asumen en el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal y de la actividad económica.

Asimismo, renovarán sus compromisos para realizar las inversiones que con carácter prioritario se requieran para promover el desarrollo integral de la Nación.

Para la atención de estos propósitos, la Federación y las Entidades Federales han decidido celebrar Convenios Únicos de Desarrollo, - con fundamento en los artículos 26 Constitucional, 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 33 y 34 de la Ley de Planeación (161) .

En razón de lo anterior, el C.U.D. será el medio de coordinación entre ambas instancias de gobierno, las acciones no previstas en los convenios se llevarán a cabo mediante programas de coordinación especial, los que deberán formalizarse en acuerdos de coordinación, o en su caso, en anexos de ejecución de los mismos.

Los programas y acciones materia del C.U.D., se realizan a través

---

161.Cfr. LP. op.cit., pp. 234 - 235.

de la coordinación del Ejecutivo Federal, por conducto de las diversas Secretarías y de la Procuraduría General de la República, con los Ejecutivos de las Entidades Federales, conviniendo en unir sus esfuerzos e integrar recursos para apoyar la realización de acciones que promuevan los sectores coordinados por las dependencias, de acuerdo a los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 (162) .

Por otra parte, el C.U.D. adquiere significación especial en la actual administración, en virtud de que en el se sintetiza la filosofía política del Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

El convenio, como instrumento jurídico para el desarrollo, se integra en el marco del nacionalismo revolucionario, el cual tiene como objetivo fundamental la transformación económica, política y social a través del derecho (163) .

El C.U.D. es el documento a través del cual el Presidente de la Madrid, ha definido su voluntad de alcanzar, con la participación de las Entidades Federativas y los Municipios, niveles superiores en los renglones económicos, políticos y sociales, para lograr la materialización de los ideales del Estado Mexicano, cuyas raíces se encuentran en la Revolución y la Constitución de 1917.

## 2. Federalismo Fiscal.

Es el sistema de relaciones fiscales que se establecen entre los

---

162. Cfr. Convenio Unico de Desarrollo... *op.cit.*, pp. 7 - 8.

163. Cfr. Antología de la Planeación en México ( T.XVII )... *op.cit.*, p. 213.



diversos niveles de gobierno en un Estado federal.

I. Para estos efectos se entiende por Estado federal la forma de organización del territorio del Estado que se caracteriza por un grado parcial de descentralización jurídico-política, intermedio entre un Estado central y una confederación de estados. El sistema federal es creado por la Constitución, la cual establece dos clases de órdenes jurídicos parciales: la federación cuyo ámbito espacial de validez es la totalidad del territorio del Estado, y las entidades federativas, que tienen validez en zonas geográficas específicas del territorio estatal.

II. Un problema fundamental del Estado federal es la división de fuentes de recursos fiscales entre la federación y las entidades federativas, así como la delimitación de las funciones de gobierno y las responsabilidades entre los órdenes referidos. El sistema de relaciones fiscales que se establece entre ellos, que puede ir desde la delimitación precisa de las fuentes fiscales, hasta la total coincidencia fiscal y la coordinación derivada de ella, así como diversos intermedios, es el federalismo fiscal (164) .

---

164. GERARDO GIL VALDIVIA: El Federalismo Fiscal, en Instituto de Investigaciones Jurídicas et alii: Diccionario Jurídico Mexicano (C - F); UNAM, México, 1985.

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA: El Federalismo como esquema jurídico para el quehacer de las Entidades Federativas y su relación con el Estado Federal Mexicano no ha terminado de establecer sus campos de competencia. De ahí que todavía queden residuos de centralismo a favor del Estado Federal.

SEGUNDA: La crisis económica que ha tomado un mayor auge a partir de 1980, ha conducido a la reactualización de todas las disposiciones jurídicas mexicanas. Caso más evidente son las Reformas Constitucionales del 3 de febrero de 1983, que trajeron consigo la modificación y creación de leyes y reglamentos jurídico-económicos.

TERCERA: Cobra sentido constitucional la planeación, como un soporte de la rectoría económica del Estado. En este sentido, el Estado Federal establece la sincronización de sus actividades mediante los Convenios que celebre con las Entidades Federativas.

CUARTA: Los Convenios Unicos de Desarrollo son instrumentos de derecho público, en que el Estado Federal y las Entidades Federativas, establecen los mecanismos económicos, financieros, administrativos, técnicos y de orientación política para cumplir en forma oportuna y racional con los grandes objetivos nacionales.

QUINTA: La vocación federalista del Estado mexicano, representada por el respeto a la autonomía de las Entidades Federativas, ha hecho posible el fortalecimiento de la unidad nacional. En efecto, gracias al Régimen Federal de Gobierno, es posible la elaboración

de planes y programas tales como el Plan Nacional de Desarrollo y que a través del Convenio Unico de Desarrollo, coordinan acciones las Entidades Federativas y la Federación con el propósito de lograr el desarrollo integral del país.

SEXTA: La descentralización financiera debe considerarse como la alternativa, para conseguir la racionalización del gasto público, así como para una mejor distribución de la riqueza entre las entidades federativas, que como partes integrantes del pacto federal, tienen derecho a fortalecerse en lo económico, como medio para -- asegurar el beneficio social, factor de gran importancia para la estabilidad nacional.

SEPTIMA: Es preciso establecer la continuidad del Sistema Nacional de Planeación Democrática, previa adecuación a las necesidades, cambios o modalidades que surjan en el futuro, que permita -- reducir progresivamente el peso del centralismo en la toma de decisiones, favoreciendo y fomentando las iniciativas regionales.

OCTAVA: La descentralización integral de la vida nacional, el desarrollo y el empleo constituyen las orientaciones básicas de la planeación democrática. Debe continuar mejorándose la vinculación de la operación regional del gasto público federal con las -- necesidades y políticas de los Gobiernos locales.

NOVENA: Resulta indispensable el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional..

B I B L I O G R A F I A

## OBRAS CONSULTADAS:

- MAX, BEER: Economía Británica del siglo XVIII (trad. del inglés al español por el autor); 1a. ed., Macmillan, Londres, 1938.
- BENSON, N.L.: La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano; 1a. ed., El Colegio de México, 1955.
- BURDEAU, GEORGES: Tratado de Ciencia Política (trad. del francés - al español por el autor); 1a. ed., L.G.D.J., París, 1973.
- FABILA, MANUEL: Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940; 1a. reimpr. de la 1a. ed., Centro de Estudios Históricos del - Agrarismo en México, S.R.A., México, 1981.
- FAYA VIESCA, JACINTO: Finanzas Públicas; 2a. ed., Porrúa, México, 1986.
- FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo; 13a. ed., Porrúa, México, 1969.
- GAMAS TORRUCO, JOSE: El Federalismo Mexicano; 1a. ed., S.E.P., México, 1975.
- GARCIA PELAYO, MANUEL: Derecho Constitucional Comparado; 6a. ed., Revista de Occidente, Madrid, 1961.

- GIL VAJONTA, GERARDO Y RETCHKIMAN KIR, BEN.: El Federalismo y la Coordinación Fiscal; 1a. ed., U.N.A.M., México, 1981.
- GUTIERREZ DE VELASCO, MANUEL: Historia de las Constituciones Mexicanas; 1a. ed., Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1978.
- JENSEN, MARY: Los artículos de la Confederación (trad. del inglés al español por el autor); 1a. ed., Prensa de la Universidad de Wisconsin, Madison, E.E.U.U., 1963.
- KELSEN, HANS: Teoría General del Estado; 1a. ed., Editora Nacional, México, 1959.
- KEYNES M., JOHN: La Teoría General del Empleo, Interés y Dinero - (trad. del inglés al español por el autor); 1a. ed., Hartcourt, 1936.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL: El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857; 1a. ed., Porrúa, México, 1982.
- MARSHAL, ALFRED: Principios de Economía (trad. del inglés al español por el autor); 4a. ed., Macmillan, Nueva York, 1980.
- MC MAHON W., ARTHUR: Federalismo: Naturaleza y Surgimiento (trad. - del inglés al español por el autor); 1a. ed., Doubleday, E.E. U.U., 1955.
- MORENO, DANIEL: Derecho Constitucional Mexicano; 1a. ed., Paz-México, 1972.
- PEREZ VERDIA, LUIS: Historia de México; 11a. ed., Font, Guadalajara, México.
- REYES HEROLES, JESUS: El Liberalismo Mexicano; 1a. ed., U.N.A.M., México, 1957.

ROLL, ERIC: Historia de las Doctrinas Económicas (trad. del inglés al español por Florentino M. Turner); 2a. reimpr. de la 2a. ed., - Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

SANCHEZ MEDAL, RAMON De los Contratos Civiles; 6a. ed., Porrúa, México, 1982.

SERRA ROJAS, ANDRES Derecho Administrativo T. II; 10a. ed., Porrúa, México, 1981.

ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO; 1a. ed., S.P.P., Porrúa, México, 1981.

ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1985 (Documentos normativos y metodológicos 1982-1985 T. XVII); 1a. ed., S.P.P., Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

TENA RAMIREZ, FELIPE Leyes Fundamentales de México, 1808-1975; 6a. ed., Porrúa, México, 1975.

TENA RAMIREZ, FELIPE Derecho Constitucional Mexicano; 13a. ed., Porrúa, México, 1975.

LA CONSTITUCION MEXICANA: Rectoría del Estado y Economía Mixta; 1a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., Porrúa, México, 1985.

WHEARE, K.C.: Gobierno Federal (trad. del inglés al español por el autor); 1a. ed., Prensa de la Universidad de Oxford, Londres, 1947.

PERIODICOS:

MADISON, JAMES; JAY, JOHN; HAMILTON, ALEXANDER "El Federalista", Diario Independiente de Nueva York, 1780.

## LEYES Y DOCUMENTOS:

Código Civil; (C. Civ.) (D.O 1 de septiembre de 1932); 52a. ed., Porrúa, México, 1984.

Convenio Unico de Desarrollo que Suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Nayarit; periódico oficial del Gobierno del Estado de Nayarit, 2a. ed., Nayarit, 1986.

Fondos de Fomento en Política Económica, Órgano del Instituto Mexicano de Economía Aplicada, Vol. XIV, No. 2, México, 1985.

Informe Anual del Banco de México (1985); 1a. ed., México, 1986.

Ley de Coordinación Fiscal; (L.C.F.) (D.O 22 de Diciembre de 1978) 1a. ed., Themis, México, 1987.

Ley Federal de Entidades Paraestatales; (L.F.E.P.) (D.O 14 de mayo de 1986), 1a. ed., Porrúa, México, 1986.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; (L.O.A.P.F.) - (D.O 29 de diciembre de 1976), 17a. ed., Porrúa, México.

Ley Orgánica del Sistema Banrural; (L.O.S.B.) (D.O 13 de enero de 1986)

Ley de Planeación; (L.P.) (D.O 5 de enero de 1983), 4a. ed., Porrúa, México, 1987.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; (LRSPBC) (D.O 14 de enero de 1985), 1a. ed., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1985.

Reglamento del Art. 9 (L.C.F.); (D.O 7 de julio de 1982)

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación; 2a. Epoca. Año VIII.  
Número 79. Julio de 1986.