

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Facultad de Derecho

Maestría en Ciencias con Especialidad en Derecho Fiscal

Tesis para obtención de grado:

**EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL
EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO MEXICANO**

Asesora:

MDF Martina Arroyo Díaz

Comité revisor:

Doctor Ignacio Bello Morales

MDF Carlos Charles Manzano

MDF Félix Salazar Rodríguez

Postulante:

Licenciado Samuel Ventura Ramos

(Matrícula 1232235)

Monterrey, Nuevo León, 2007

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
A: CONCEPCIÓN DE LA IDEA DE INVESTIGACIÓN	1
B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
C. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA A EMPLEAR	3
D. JUSTIFICACIÓN	6
E. OBJETIVOS GENERALES	7
F. OBJETIVOS PARTICULARES	7
G. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS	8
H. MARCOS TEÓRICO, CONTEXTUAL Y FILOSÓFICO, DE REFERENCIA	8
CAPÍTULO 1	11
PROCESO DE FORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	
1.1 ANTECEDENTES	11
1.2 FACULTADES FISCALES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	13
1.3 LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES	13
1.3.1 Primera Convención Nacional Fiscal (1925)	13
1.3.2 Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)	22
1.3.3 Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)	25
1.4 LA INTERPRETACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU EFECTO EN LA COORDINACIÓN FISCAL NACIONAL	27
CAPÍTULO 2	34
ESTADO ACTUAL, NATURALEZA Y FINALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	
2.1 GENERALIDADES	34
2.2 LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	36
2.3 EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS CONTEMPLADOS EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL	41
2.3.1 El Fondo General de Participaciones	41
2.3.2 El Fondo Ajustado	42
2.3.3 Fondo Financiero Complementario de Participaciones	44
2.3.4 Reserva de Contingencia	45
2.3.5 Reserva de Compensación	45
2.3.6 Fondo de Fomento Municipal	45
2.4 LOS ANEXOS A LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN	46
2.4.1 Anexo 1	46
2.4.2 Anexo 2	47
2.4.3 Anexo 3/2 (3 para los Estados petroleros, y 2 para los demás)	48
2.4.4 Anexo 4/3 (4 para los Estados petroleros, y 3 para los demás)	48
2.5 EL IMPACTO DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN LA AUTONOMÍA FISCAL O FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	50
CAPÍTULO 3	55
LA COORDINACIÓN FISCAL NACIONAL EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO MEXICANO	
3.1 PROBLEMÁTICA ACTUAL	55
3.2 FORMAS DE ESTADO	59

3.3 EL ESTADO Y SU POTESTAD	68
3.4 FUNCIONES DEL ESTADO	74
3.5 LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS EN LOS ESTADOS FEDERALES	75
3.6 EL FEDERALISMO FISCAL	79
3.7 EL FEDERALISMO EN MÉXICO	84
3.8 LA DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES, GARANTÍA FUNDAMENTAL DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO. EL PROYECTO DE LÁZARO CÁRDENAS	90
3.8.1 Los poderes implícitos y las facultades concurrentes	91
3.8.2 El Proyecto de Lázaro Cárdenas de 1936 para reformar la Constitución	93
3.9 EL SISTEMA FISCAL MEXICANO. ANTECEDENTES E INFLUENCIAS	96
3.10 IGUALDAD ENTRE LOS ÓRDENES FEDERAL Y ESTATAL. LA FUERTE DEPENDENCIA FINANCIERA RESPECTO DEL PODER FEDERAL	98
3.11 LA NECESARIA RELACIÓN FEDERALISMO-DEMOCRACIA	101
3.12 MUNICIPIO LIBRE, GOBIERNO MUNICIPAL Y AUTONOMÍA MUNICIPAL	104
3.13 FACULTADES IMPOSITIVAS DE LOS ESTADOS	105
3.14 FACULTADES IMPOSITIVAS DE LOS MUNICIPIOS	107
CAPÍTULO 4	110
EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO ENFOQUES COMPARATIVO Y ECONÓMICO	
4.1 GENERALIDADES	110
4.2 RÉGIMEN FISCAL EN ALGUNOS ESTADOS FEDERALES	115
4.2.1 Canadá	115
4.2.2 Estados Unidos de América	116
4.2.3 Argentina	117
4.2.4 Brasil	117
4.2.5 Venezuela	118
4.2.6 Alemania	118
4.2.7 Suiza	120
4.2.8 Australia	121
4.3 RÉGIMEN FISCAL EN ALGUNOS ESTADOS CENTRALES	125
4.3.1 Chile	125
4.3.2 Francia	126
4.4 ENFOQUE ECONÓMICO DEL FEDERALISMO	129
4.4.1 El argumento económico a favor del gobierno centralizado	133
4.4.2 El argumento económico a favor del gobierno descentralizado	134
4.5 EL SISTEMA FEDERAL COMO FORMA ÓPTIMA DE GOBIERNO	135
4.6 EL FEDERALISMO EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN	136
4.7 EL ARGUMENTO A FAVOR DE LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA	137
CAPÍTULO 5	139
PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO FISCAL Y DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL. OPCIONES DE REFORMA	
5.1 GENERALIDADES	139
5.2 EL TIPO DE REFORMA NECESARIA	144
5.3 LOS ARTÍCULOS QUE TENDRÍAN QUE SER REFORMADOS	151
5.4 HACIA UN NUEVO FEDERALISMO FISCAL	154
CONCLUSIONES	157
PROPUESTA	160
BIBLIOGRAFÍA	161

INTRODUCCIÓN

A. CONCEPCIÓN DE LA IDEA DE INVESTIGACIÓN

El tema del presente trabajo refleja la inquietud del autor, por entender el fenómeno fiscal en el contexto del constitucionalismo y del federalismo mexicano.

El surgimiento de tal idea se dio de manera casi natural. A ello me orillaron circunstancias cotidianas, tales como el darme cuenta de las constantes pugnas de los gobiernos estatales con la Federación, por tener más recursos económicos para sacar adelante sus proyectos de obra pública, así como sus programas sociales. Nuevo León es tan sólo un caso que sirve para ejemplificar esa pugna, pues para poder organizar el Foro Mundial de las Culturas, de 2007, el gobierno del Estado tuvo que acudir al apoyo de la Federación, y a cambio de un préstamo que le ayudaría a resolver su problema, dio en garantía las eventuales recaudaciones por concepto del refrendo vehicular.

Lo anterior, sugiere claramente un panorama en el que los gobiernos locales parecen depender en mucho de lo que decida el gobierno federal, y es como si la realización de proyectos que primariamente impactarían a los habitantes de cada Entidad Federativa de este país, dependieran también primariamente de voluntades externas.

Con independencia de que sí se entiende que somos grupos humanos interrelacionados por una cuestión de interés común en preservar nuestra seguridad y los valores que compartimos, la gran interrogante que nos planteamos gira en torno a cuáles deben ser los límites a la libertad de decidir, local o regionalmente, sobre los aspectos relacionados con la implementación de los referidos programas. Esto nos obliga a abordar dos temas que están en la base misma de la problemática que nos planteamos: la coordinación fiscal y el federalismo.

En otro aspecto, en la prensa nacional suelen aparecer noticias, que critican la realidad de que el inmenso presupuesto que maneja la Federación es hasta ofensivo para el relativamente pobre de las Entidades Federativas. La interrogante que aquí cabe, gira en torno a la forma en la que se interrelacionan las haciendas públicas, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas. Lo anterior, además de estar

también relacionado con la coordinación fiscal, lo está con el aspecto propositivo sobre la forma en la que podría ser alterado el balance de la relación actual, en aras de lograr un equilibrio más acorde con la naturaleza federalista de nuestra República, pero sin ignorar la necesidad de que los componentes de dicha República, las Entidades Federativas, tengan sus propios espacios de autonomía financiera que les permita atender las necesidades sociales, desde su propia óptica de entes locales. Ello nos lleva a hacer propuestas viables sobre la forma en la que podría ser logrado lo anterior.

Ante panoramas como los anteriores, es que me surgió casi de manera espontánea la pregunta acerca de cuál es la estructura fiscal del gobierno federal y de las Entidades Federativas, y cómo se relacionan. Contestar lo anterior, al menos a nivel exploratorio, implica adentrarse en algunos temas que subyacen a las preguntas planteadas; entre ellos, la naturaleza del Estado federal, el federalismo mexicano, y especialmente, el tema del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dentro del que se enmarcan los problemas expuestos anteriormente, pues hoy en día hay una percepción de que ese sistema es la causa y el principio de la situación económica de muchas Entidades Federativas, que no sólo no tienen un nivel aceptable de ingresos propios vía impositiva, sino que se han vuelto poco menos que dependientes económicos de la Federación, lo cual explica la patética circunstancia como la que tiene que padecer el gobierno del Estado de Nuevo León, para sacar adelante programas como el de corte cultural mencionado anteriormente.

Pero para poder hacer propuestas alternativas de solución, es preciso primero entender por qué se dio esa dependencia, dónde están las raíces de la misma, sus fundamentos, si es que los hay, o los factores que torcieron el camino.

B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Expuesto lo anterior, es necesario ahora afinar y estructurar más formalmente la idea de investigación, para lo cual nos tenemos que plantear el problema que habrá de guiarla. Pero como estamos en presencia de un tema de una disciplina eminentemente humanística, el enfoque de investigación que emplearemos será el **cuantitativo**, razón por la cual el referido planteamiento no es absoluto, pues la pregunta esencial del mismo podría ser reformulada a medida que nos adentráramos cada vez más en la

investigación, pero, aun en esa conciencia, es válido expresarlo a través de la formulación de una interrogante que bien puede ser planteada de la siguiente manera:

¿Responde el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a los principios federalistas de nuestra nación, y contribuye a hacer realidad el anhelo de constante mejora económica, social y cultural del pueblo, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

C. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA A EMPLEAR

De acuerdo con Danhke, citado por Roberto Hernández Sampieri, y coautores, los estudios de investigación pueden ser de cuatro tipos o alcances: exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos.

Los **estudios exploratorios**, por lo general preparan el terreno a los otros tres; los descriptivos, suelen fundamentar las investigaciones correlacionales, y éstas proporcionan información valiosa para los estudios explicativos.

La investigación exploratoria es útil cuando el objeto de estudio ha sido poco estudiado, y sobre el que existen muchas dudas.

Los **estudios descriptivos**, buscan determinar ciertas características de los fenómenos, es decir, medir con precisión las variables que intervienen en el mismo; para ello, recurren especialmente a la cuantificación, y por lo mismo posibilitan hacer ciertas predicciones, aun cuando no sean formalmente elaboradas.

Los **estudios correlacionales**, tienen como propósito establecer la relación que existe entre dos o más conceptos, categorías o variables, y expresan las correlaciones en hipótesis formales, que someten a prueba; su utilidad consiste en que permiten anticipar el comportamiento de una variable, si se conoce el de otra con la cual está relacionada; este tipo de investigación tiene valor explicativo, aunque parcial, y cuantas más variables estén asociadas al objeto de estudio, mayor será la fuerza de las relaciones y más completa la explicación. Estos estudios pueden emplear tanto el enfoque cuantitativo como el cualitativo; el primero, cuando se busca conocer el comportamiento de una variable, si se conoce el de otra, y, cuantas más variables estén correlacionadas en el estudio y mayor sea la fuerza de correlación entre ellas, más completa será la predicción. El segundo, cuando lo que se busca no es precisamente la

predicción, sino el entendimiento de los fenómenos y la interpretación diversificadas de los mismos; así, cuantos más conceptos se observen con profundidad, habrá un mejor sentido de entendimiento del fenómeno.

Finalmente, los **estudios explicativos**, buscan explicar las causas de los fenómenos y los efectos de aquéllas; son investigaciones más estructuradas, y proporcionan un amplio sentido de entendimiento del fenómeno que estudian.

El estudio de nuestro tema precisa, pues, recurrir a la metodología de la investigación, ya que estamos conscientes de que todo análisis serio, formal, que busque contribuir a comprender o transformar una realidad, debe empezar con la compilación de conocimiento de nuestro tema, en este caso particular, conocimiento sobre la realidad de nuestra coordinación fiscal nacional, para poder plantear su eventual transformación, lo cual exige de un método de estudio que permita ofertar un cuerpo de ideas sustentadas en fundamentos no sólo legales y doctrinarios, sino metodológicamente válidos.

Además, no perdemos de vista que el presente es un trabajo de investigación que pretende acreditar que el autor del mismo asimiló los recursos teóricos y metodológicos propios de una maestría en ciencias, como la cursada en esta Universidad Autónoma de Nuevo León; maestría que tiene entre sus propósitos fundamentales, dos de imprescindible valor, a saber, formar investigadores, así como docentes de excelencia, además de un aceptable grado de especialidad sobre alguna de las áreas del derecho.

Para propósito de lo anterior, en el aspecto metodológico recurrimos a los autores Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio, quienes nos explican que, a lo largo de la historia, han surgido diversas corrientes de pensamiento o métodos, entre los que citan a las siguientes: el **empirismo**, que considera a la experiencia como la única base del conocimiento humano; el **materialismo dialéctico**, para la cual la única realidad verdadera es la materia; el **positivismo**, el cual admite sólo el método experimental, y rechaza toda noción a priori y todo concepto universal y absoluto; la **fenomenología**, o tesis filosófica idealista, según la cual la verdadera realidad es la conciencia pura; y el **estructuralismo**, el cual considera a un conjunto de datos como una estructura o sistema de interrelaciones.

Desde la segunda mitad del siglo XX, tales corrientes se polarizaron en los dos enfoques principales utilizados hoy en día en la investigación: **cuantitativo** y **cualitativo**. Ambos, utilizan cinco fases similares y relacionadas entre sí, aun cuando no necesariamente sucesivas e, incluso, algunas no ocurren:

- a) Observación y evaluación de fenómenos.
- b) Formulación de suposiciones o ideas explicativas de los fenómenos.
- c) Prueba del fundamento de tales suposiciones o ideas.
- d) Revisión de las suposiciones o ideas.
- e) Proposición de nuevas observaciones y evaluaciones, para esclarecer y/o modificar la fundamentación de las suposiciones o ideas, e incluso para generar nuevas.

Ya hemos dicho que en el presente trabajo emplearemos prominentemente el enfoque **cualitativo**, por ser éste el que mejor se adapta al proceso de investigación en las ciencias humanísticas, en tanto que el enfoque **cuantitativo**, es más adecuado para una investigación en las ciencias naturales.

El enfoque **cuantitativo**, utiliza la recolección y el análisis de datos para contestar preguntas de investigación y probar las hipótesis establecidas previamente; confía en la medición numérica, el conteo y el uso de la estadística para establecer con exactitud patrones de comportamiento en una población representativa de un universo de estudio, y hay preguntas claras e hipótesis de trabajo que normalmente preceden a las investigaciones de este tipo. Como puede verse, el enfoque cuantitativo incluye elementos que no tienen mucha relación con las materias humanísticas. Por lo común, los estudios cuantitativos son secuenciales, pues se comienza con una idea que va acotándose; una vez acotada, se establecen objetivos y preguntas de investigación, se revisa la literatura y se construye un marco o una perspectiva teórica, se establecen una o varias hipótesis acerca de la realidad, se diseña un plan para someterlas a prueba, se miden los conceptos o variables incluidos en las hipótesis y se transforman las mediciones en valores numéricos, para analizarlos posteriormente con técnicas estadísticas y extender los resultados a un universo más amplio o para consolidar las creencias.

El enfoque **cualitativo**, por su parte, se utiliza primariamente para descubrir y refinar preguntas de investigación. El proceso no necesariamente se aplica de manera secuencial, ni necesariamente prueba hipótesis, y frecuentemente se basa en la recolección de datos, sin medición numérica. Por lo general, el planteamiento del problema, las preguntas e hipótesis surgen como parte del proceso de investigación, y éste es flexible. Su propósito consiste en **reconstruir la realidad**, tal como la observan los autores. A menudo se le considera holístico, porque se precia de considerar el todo, sin hacer estudio de sus partes. Su énfasis no está en medir las variables involucradas en un fenómeno, sino en **entenderlo**. Las preguntas claras e hipótesis no necesariamente preceden al estudio, pues pueden formularse antes, durante o después de la recolección y análisis. Este enfoque es referido a veces como una **investigación interpretativa** y busca comprender su fenómeno de estudio. Este es un aspecto especialmente importante, pues en gran parte la reconstrucción de la realidad tiene que ver con la forma en la que se le interpreta, y como la materia de trabajo de nuestra investigación tendrá que ver sustancialmente con textos jurídicos e históricos, la interpretación y la argumentación que de ellos se haga se hará conforme a los principios y métodos estudiados a lo largo del programa de la misma maestría.

Ambos enfoques son valiosos, constituyen diferentes aproximaciones al estudio de un fenómeno y se complementan. El cuantitativo, ha sido más utilizado en las ciencias naturales, y ofrece la posibilidad de generalizar más ampliamente los resultados, mientras que el cualitativo da profundidad y riqueza interpretativa y es más empleado en las ciencias humanísticas, y por ello será el enfoque que emplearemos en la investigación que nos disponemos a realizar.

Así, prominentemente, nuestro estudio tendrá un alcance correlacional, bajo un enfoque cualitativo.

D. JUSTIFICACIÓN

El tema fiscal siempre es motivo de opiniones de las más variadas, dada la relación directa con los recursos que los gobiernos necesitan para desarrollar sus programas de diversa naturaleza.

Actualmente, nuestro país pasa por una etapa de cambios en la relación de fuerzas entre la Federación y las Entidades Federativas, que es más notorio en el

aspecto administrativo, dada la creciente tendencia hacia la descentralización de funciones de gobierno, al transitar del ámbito federal al local, tal como en los casos de la educación y de la salud.

Pero el aspecto verdaderamente esencial que no ha cambiado sustancialmente en esa relación, y que es el único que algún día podría hacer realidad la vivencia de un auténtico federalismo, es el relativo a lo fiscal, pues diversas fuerzas, tanto políticas como gubernamentales, han dificultado esa transición.

En el presente trabajo, nos proponemos hacer un análisis histórico de la conformación de nuestro federalismo fiscal, para detectar en donde están los puntos en los que, en consideración del autor de este trabajo, se torció el rumbo consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la voluntad del pueblo.

Entender ese proceso y explicar los aspectos disfuncionales del mismo, para posteriormente hacer propuestas razonables, fundadas y motivadas, como corresponde no sólo a los actos de autoridad, sino a los estudios serios sobre cualquier tema de investigación, es lo que en nuestra opinión justifica el presente trabajo, sobre el cual estamos conscientes que otros autores han escrito desde enfoques distintos, con los que no necesariamente somos coincidentes, pero tampoco reñimos, pues, en honor a la verdad, el federalismo fiscal y la Coordinación Fiscal Nacional pueden ser abordados desde distintas ópticas.

E. OBJETIVOS GENERALES

El objetivo del presente trabajo es explorar y comprender el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el contexto del federalismo mexicano, desde un enfoque cualitativo, que nos permita hacer modestas pero fundadas propuestas sobre el tema de estudio, que puedan contribuir a la realización de un verdadero federalismo fiscal, que rescate la dignidad fiscal y financiera de las Entidades Federativas, sin detrimento de la eficiencia económica del sistema.

F. OBJETIVOS PARTICULARES

Analizar el estado actual, naturaleza y finalidad del sistema nacional de coordinación fiscal.

Analizar el proceso de formación del sistema nacional de coordinación fiscal.

Analizar la coordinación fiscal nacional en el contexto del federalismo mexicano.

Analizar el federalismo fiscal mexicano, desde un enfoque comparativo, y otro económico.

Analizar la problemática constitucional del federalismo fiscal y del sistema nacional de coordinación fiscal, y plantear opciones de reforma.

G. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

Aun cuando ya expresamos que el enfoque cualitativo no necesariamente prueba hipótesis, nosotros nos proponemos, y buscaremos demostrar, no cuantitativa, sino cualitativamente, recurriendo sobre todo a la interpretación y a la argumentación jurídica, que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no responde a los principios federalistas sobre los cuales fue erigida nuestra República, y que tampoco contribuye a hacer realidad el anhelo de constante mejora económica, social y cultural del pueblo, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corroborar lo anterior, nos exige adentrarnos en los siguientes grandes temas, dentro de los cuales está circunscrito el del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; Estado federal, federalismo mexicano y surgimiento, estructuración y funcionamiento actual del referido sistema.

H. MARCOS TEÓRICO, CONTEXTUAL Y FILOSÓFICO, DE REFERENCIA

Resolver el problema planteado implica, como ya fue dicho, abordar el estudio de diversos temas, sobre los que tanto la doctrina como la legislación ya se han pronunciado, y por nuestra parte nos concretaremos a recopilarlos, analizarlos y hacer notar los aspectos de los mismos que responden al problema planteado.

Consideramos que siempre es importante ver al pasado, para poder entender el presente y proyectarnos hacia el futuro.

Por ello, analizaremos antecedentes de investigación sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y tendremos en cuenta, en especial, las perspectivas tanto histórica, como la social, para lo cual acudimos a varios autores que han escrito sobre la materia y temas afines, para poder extraer dichos antecedentes y hacer un análisis de los aspectos que nos parecen relevantes.

Así mismo, acudimos a la consulta del desarrollo sobre temas afines que han hecho diversos autores, en especial sobre el tema del federalismo fiscal. Estos escritos, estrictamente hablando, no conforman una teoría del conocimiento sobre esos temas, pues conviene recordar que una teoría tiene tres funciones importantes, a saber: explicar un fenómeno, sistematizar los conocimientos sobre el mismo, y predecir la ocurrencia de dicho fenómeno, dadas ciertas condiciones. Así, los estudios a los que acudimos como fuente de conocimiento, no conforman propiamente una teoría sobre el tema del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como tampoco la conforma el presente trabajo, pues no son estudios acabados que todo lo expliquen y sean capaces de hacer predicciones, pero sí constituyen enfoques valiosos sobre nuestro tema de estudio, y sobre algunos relacionados con el mismo, razón por la que los consideramos de gran valor, pues estamos conscientes de la importancia que en toda investigación tiene el revisar la literatura que sobre el tema que nos ocupa han escrito diversos autores.

Enmarcamos pues el presente trabajo de investigación, en el contexto de la teoría del **Estado federal**, al cual concebimos como un tipo de organización jurídico-política caracterizada por la coexistencia de diversas jurisdicciones, dentro de las cuales se da el ejercicio de competencias divididas, así como el ejercicio de facultades **exclusivas, implícitas, concurrentes y coincidentes**.

Dado que nuestro objeto de estudio es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el contexto del federalismo mexicano, y para ser congruentes con la metodología inductiva, más apropiada para los enfoques cualitativos de las ciencias humanísticas, que nos impone primero explorar el objeto de estudio y sólo luego contrastarlo con el marco teórico actualmente existente, es por lo que empezaremos por analizar, en primer lugar, el tema de la coordinación fiscal nacional, buscando responder a interrogantes sobre diversos aspectos del mismo, tales como qué es, en qué consiste, cómo funciona, y sólo después analizaremos el marco teórico del Estado federal, dentro del cual están plasmados los grandes lineamientos que deben orientarlo y, en su caso, descubrir las desviaciones del mismo para, finalmente, hacer propuestas que tiendan a resolver lo que podrían constituir discrepancias respecto del diseño

original plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce la voluntad superior de la nación mexicana.

Así, pues, en el **capítulo 1**, haremos referencia a diversos aspectos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: lo que es, cómo está estructurado y cómo funciona; lo anterior, como acción necesaria para lograr uno de los propósitos primarios de la actual investigación, que es la comprensión de nuestra actual realidad fiscal.

En el **capítulo 2**, estudiaremos lo relacionado con el proceso de formación del sistema nacional de coordinación fiscal, las condiciones históricas dentro de las cuales se gestó, nos referiremos también a las Convenciones Nacionales Fiscales, que están en la base de la conformación del sistema y con especial interés, a la interpretación del poder judicial federal, de las facultades y su efecto en la coordinación fiscal nacional.

En el **capítulo 3** estudiaremos la coordinación fiscal nacional en el contexto del federalismo mexicano, y para ese fin, nos referiremos a temas relevantes de la teoría del Estado, relacionados con ese propósito, tales como la potestad estatal, las competencias tributarias en los Estados federales, el federalismo mexicano y las facultades impositivas de los diferentes entes de gobierno en los Estados federales.

En el **capítulo 4** estudiaremos el federalismo fiscal mexicano desde la óptica de los enfoques comparativo y económico. En relación con el primero, nos referiremos al régimen fiscal en algunos estados federales y en algunos estados centrales y referiremos algunos aspectos relevantes de la teoría económica, relacionados con el propio federalismo, el cual tiene que ver también con la asignación óptima de recursos para la satisfacción de los fines estatales y del ejercicio del gasto público para la atención de las necesidades sociales.

En el **capítulo 5** nos referiremos a la actual problemática constitucional del federalismo fiscal y del sistema nacional de coordinación fiscal, analizaremos algunas opciones de reforma y referiremos los preceptos que tendrían que ser reformados para una eventual modificación del sistema.

Finalmente, estableceremos una serie de conclusiones que el análisis anterior nos autoriza a hacer, y propondremos ciertas medidas que pueden ser tomadas en cuenta por los órganos responsables de dar forma a nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el contexto del federalismo mexicano.

CAPÍTULO 1

PROCESO DE FORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

1.1 ANTECEDENTES

A pesar de las claras disposiciones de las Constituciones de 1857 y de 1917, la cuestión fiscal de México, incluyendo la Coordinación Fiscal Nacional, ha sido una larga historia de conflictos entre la Federación y las Entidades Federativas, en cuyo origen está el cobro de contribuciones, para las respectivas haciendas.

El Derecho Fiscal, entendido como la rama del derecho que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan la creación y cobro de las cargas fiscales, adquirió importancia hasta la segunda mitad del siglo XIX, cuando en Inglaterra fue aprobado el ***Impuesto al ingreso***, que en los Estados Unidos de América se aprobó hasta 1913, con el nombre de ***income tax***, y que en nuestro país se pondría en vigor hasta 1924, con el nombre de ***Impuesto Sobre la Renta***.

Antes, los países obtenían su ingreso fiscal mediante el cobro de un impuesto a cada contribuyente, llamado ***Impuesto de Capitación*** o ***per cápita***, y de una determinada suma, por formalizar o realizar ciertos actos jurídicos, tales como enajenación de bienes o formalización de algunos contratos, que por ley debían ser escritos en documentos especiales; tales eran el ***Impuesto del Timbre*** y el ***Impuesto de Papel Sellado***. Todos ellos eran considerados por los ciudadanos como inequitativos; el primero, porque las cantidades a pagar eran iguales para todos, independientemente de su patrimonio, ingresos, utilidades y naturaleza de sus actividades económicas, y sin importar si eran asalariados, comerciantes, propietarios de inmuebles, artesanos, etcétera; y el segundo, porque exigían una tasa consistente en una cantidad por operación, o bien un porcentaje del precio de enajenación, lo que podía ser muy oneroso para algunos y no tanto para otros. Este último nos recuerda todavía el tristemente célebre arancel aduanero que hasta hace poco, en un caso particular, declaró inconstitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por

considerar que para cobrar un tanto al millar del valor de la mercancía importada, no se esgrimían razones ni fundamentos suficientes.

Entre 1913 y 1924, los Estados ejercían una total independencia fiscal, favorecida por la dificultad de las comunicaciones y al aislamiento en que se encontraban en relación con los demás. Cada Estado cobraba a sus ciudadanos los impuestos que la economía regional permitía, y de acuerdo a las necesidades del gasto del gobierno. Desde 1924, se ha cobrado el Impuesto Sobre la Renta en todo el país, para lo cual la autoridad fiscal federal ha mantenido una red de oficinas recaudadoras en múltiples ciudades, las cuales, inicialmente, competían con las oficinas de la entidad correspondiente por la obtención de los ingresos provenientes de los contribuyentes. Por su parte, los Municipios recibían del gobierno estatal todos sus ingresos, y ello se traducía en un férreo control sobre las autoridades municipales.

Originalmente, los Estados no recibían ayuda económica del gobierno federal, porque la Constitución no establecía tal obligación a su cargo. En cambio, con fundamento en el artículo 124 constitucional, aquellos legislaban para crear su propio sistema impositivo, independientemente de la existencia del federal. Pero a medida que la Federación incrementó la recaudación del Impuesto Sobre la Renta, debido, entre otros factores, a una mejor vigilancia fiscal, al aumento de la población económicamente activa y del número de empresas, el gobierno federal hizo derramas económicas en las Entidades Federativas, a través de la realización de obra pública y de desplegar oficinas federales en los Estados, con lo cual aquéllas se beneficiaban del gasto público, aunque de manera selectiva, acorde a la situación política.

Posteriormente, una nueva política fiscal permitió al gobierno federal subordinar a él las Entidades Federativas, las cuales, a cambio de recibir participaciones de los impuestos federales, aceptaron eliminar algunos impuestos locales. Este proceso de centralización fiscal, se tradujo en una significativa reducción de los ingresos locales, pero aumentó los procedentes de las participaciones en los impuestos federales; sin embargo, cuando en los Estados aumentaron la población económicamente activa y las empresas, debido al proceso centralizador las Entidades Federativas se perdieron la gran oportunidad de haber podido captar muchos más ingresos, a través del

establecimiento de un sistema fiscal estatal que cobrara impuestos locales a los contribuyentes establecidos en su jurisdicción.

Cuando fue aprobada la Ley del Impuesto al Valor Agregado en 1979, el sistema federal ya tenía consolidada su estructura normativa, a través de la aprobación de leyes federales secundarias y de algunas interpretaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que eran favorables al proceso centralizador, lo cual tuvo el efecto de que la mayor parte de los impuestos a cargo de los contribuyentes de todo el país, fueran cargas fiscales federales, y sólo una pequeña porción de todo el ingreso fuera destinada a los Estados y Municipios.

El proceso centralizador favoreció el fortalecimiento de un sistema político que duró más de setenta años, y que se caracterizó por haber establecido, a través de la centralización fiscal, un férreo control económico, político y administrativo del gobierno federal sobre los de las Entidades Federativas. La centralización fiscal aún persiste y, en nuestra opinión, es necesario replantearla a fin de que, sin menoscabo de las participaciones federales, cada Estado administre una mayor parte de la recaudación fiscal generada en su jurisdicción, para que pueda estar en posibilidades de incentivar la modernización de las actividades económicas e industriales, en concordancia con sus propios proyectos de desarrollo y con apego a los principios establecidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional. Pero para poder proponer cambios, es preciso desentrañar primero las bases, tanto jurídicas como históricas, de nuestro actual sistema contributivo, lo cual nos proponemos hacer a continuación.

1.2 FACULTADES FISCALES DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Se ha discutido mucho sobre si la Federación tiene la facultad exclusiva para establecer impuestos en algunas materias o actividades, por virtud de la facultad para legislar que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si esa facultad excluye las de las Entidades Federativas para crear impuestos sobre la misma materia.

Ciertamente, el **artículo 73 fracción VII** otorga al Congreso General la **facultad para establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto**, sin precisar las actividades o materias que puede gravar, ni si esa facultad elimina las de los Estados para crearlas también.

Pero para establecer contribuciones, tanto federales como estatales, se requiere de leyes federales y estatales, respectivamente, pues la obligación de pagarlas debe ser establecida a través de ellas.

También, la Constitución establece la facultad coincidente de la Federación y de las Entidades Federativas para imponer contribuciones a los gobernados, de acuerdo con el **artículo 31, fracción IV** constitucional.

Por otra parte, el **artículo 73, fracción XXIX-A**, otorga al Congreso Federal la **facultad de establecer impuestos** sobre: comercio exterior, aprovechamientos y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, especiales sobre energía eléctrica, sobre producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, así como sobre producción y consumo de cerveza.

Uno de los puntos más discutibles es si de acuerdo con lo dispuesto por el **artículo 124** constitucional, se debe entender que la facultad impositiva otorgada al Congreso Federal por la fracción XXIX-A es exclusiva o no, y si los Congresos locales pueden o no crear impuestos sobre esas materias. Nuestra opinión, sobre la que volveremos más adelante, es que no hay tal exclusividad, atendiendo al concepto de federalismo.

Así mismo, el **artículo 73, fracción X**, otorga al Congreso Federal la **facultad para legislar** en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes del trabajo y reglamentarias del artículo 123. Pero la Constitución no dispone que la facultad otorgada al Congreso Federal para legislar sobre estas materias, por la aludida fracción X del artículo 73, deba entenderse como exclusiva y que los Congresos estatales no

puedan legislar sobre las mismas actividades. Pero lo verdaderamente importante es determinar si esta facultad para legislar incluye la de establecer contribuciones sobre dichas materias o actividades, con exclusión de la posibilidad para los Congresos estatales de crearlas también.

Consideramos que el punto de quiebre del federalismo fiscal mexicano, sobre el cual expresamos anteriormente nuestra duda, está en este aspecto esencial. Es una cuestión de interpretación, que tiene que ver con la postura que se adopte en torno al planteamiento de si el establecimiento de contribuciones es una función legislativa o no, y aunque la mayoría se ha pronunciado por la afirmativa, creemos que ello ha sido un error histórico que ha torcido el espíritu federalista de nuestra nación.

Quienes opinan que las legislaturas no pueden crear contribuciones sobre las materias señaladas por el artículo 73 fracción X, sostienen que los impuestos sólo pueden ser establecidos mediante una ley, de acuerdo al requisito de legalidad establecido por el artículo 31 fracción IV constitucional. En su lógica, si dichas contribuciones sólo pueden crearse mediante una ley, y la facultad para legislar sobre las referidas materias o actividades está concedida en forma exclusiva al Congreso federal, ello significa que sólo éste puede establecerlas. En refuerzo de lo anterior, argumentan dos cuestiones que en nuestra opinión son igualmente falaces: la primera, que si los Estados pudieran gravar esas fuentes, tendrían que legislar sobre esas materias y al hacerlo violarían el referido precepto constitucional; la segunda, que por eso se dispuso lo que establece la parte final del citado precepto, sobre la participación de las Entidades Federativas en el rendimiento de las contribuciones especiales.

Creemos que el error histórico, en parte consiste en el hecho de olvidar que la formación de la Federación mexicana, y por tanto del gobierno federal de la misma, fue producto de una convención de las partes que le dieron vida, por lo que si bien aquéllas confirieron a ésta atribuciones necesarias para el logro de sus fines, el hecho de haber plasmado en la norma fundamental un listado de materias, no significa que ese listado implique una renuncia propia al ejercicio de las mismas, sino más bien implica la acción de compartirlas, para ser ejercidas por cada orden de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia, excepto en el caso de que las áreas en cuestión fueran de las que estuvieran expresamente vedadas para las Entidades Federativas, conforme a los

artículos 117 y 118 constitucionales, los cuales sí establecen concretamente las materias o actividades a las que las Entidades creadoras de la Federación decidieron renunciar. Esto es, el que exista ese listado, no debe significar que sean de reserva exclusiva, pues si así fuera, dicha exclusividad habría quedado expresamente plasmada en la Constitución, la cual no ocurrió; en cambio, sí se consagra la competencia preferente de las Entidades creadoras de la Federación, sobre las áreas o actividades que no reservaron expresamente a los funcionarios federales, y que son todas las que no estén consagradas en los artículos 74 y 76 constitucionales, que por cierto se refieren sólo a las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, respectivamente, pero que en ningún caso involucra las facultades impositivas referidas en las aludidas fracciones del artículo 73, lo cual más bien ha sido interpretado así erróneamente tanto por los órganos judiciales como por la doctrina, pero por virtud de haber ignorado la esencia federalista de nuestro país o por haberse erigido en supremos defensores de intereses a los que sí conviene la centralización asfixiante que hemos referido.

El compromiso con la ciencia, en este caso con la ciencia jurídica, nos obliga a aceptar que a lo largo de la historia han existido falacias que han imperado por así convenir a sus sostenedores. La teoría geocéntrica del universo así convino a la Iglesia por muchos años, hasta que un irreverente Galileo postuló la teoría heliocéntrica del movimiento de los planetas en torno al sol, que la ciencia acepta ahora como indiscutible y a toda prueba de razón y lógica. Por supuesto que nuestro disentimiento no es ni de la magnitud ni de la relevancia del mencionado, pero sí creemos que por lo menos debe darse cabida a la duda sobre si no hemos vivido en un sistema falaz de distribución de competencias que involucra la de crear contribuciones, pues puede aceptarse la exclusividad de legislar sobre ciertas materias, pero no que ello necesariamente implique la de imponer contribuciones sobre las mismas de manera exclusiva, ya que ello hay que entenderlo en el contexto de la forma de Estado y de gobierno que vivimos, que es el federal, lo cual no significa irrestrictamente una separación de dichas facultades, sino más bien una convergencia, en la medida de la existencia de los diferentes entes que conforman la Federación.

Además, sólo de manera parcial y relativa, puede decirse que el establecimiento de contribuciones sea un acto legislativo, como desiderátum para sostener que la eventual legislación de las Entidades Federativas en las áreas de la competencia legislativa federal, que ya hemos argumentado que no son exclusivas, implicaría una invasión de funciones y una violación al referido artículo 73 fracción XXIX-A, constitucional. Lo anterior lo consideramos así, porque el hecho de que se requiera de una ley para establecer las contribuciones, no significa que dicho establecimiento de contribuciones sea un acto legislativo en sí; más bien, debería decirse que dicho establecimiento requiere, por mandato de ley, de un acto legislativo, pero decir que el establecimiento de contribuciones es en sí un acto legislativo, es confundir el contenido con el continente: el establecimiento de las contribuciones es el contenido esencial; el acto legislativo es el continente, el medio, el único vehículo a través del cual se puede hacer llegar a los destinatarios tal contenido que, por cierto, debe ser de las "especificaciones" que exige la ley, esto es, apegado a ciertos principios generales como el de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino del gasto público.

Así pues, debemos distinguir el acto de establecer contribuciones, del acto legislativo como necesario vehículo del primero, que por lo mismo van indisolublemente unidos, pero que no significa que el primero sea el segundo, como no puede significar que el acto de legislar sobre las obligaciones educativas y militares de los mexicanos, consignadas en el mismo artículo 31 constitucional equivalga al acto legislativo mismo, pues éste es también el vehículo necesario para que dichos aspectos ocurran, por así disponerlo la fracción I del citado precepto, que también lo condiciona a que sea establecida por medio de una ley, como en otros casos que necesariamente requieren también de la promulgación de leyes; en todos ellos, el acto de promulgación no debe confundirse con la materia objeto del mismo: contenido y continente, son aspectos distintos, si bien se complementan.

Por lo anterior, el eventual establecimiento de contribuciones por las Entidades Federativas sobre dichas materias y actividades no prohibidas, no implica violación alguna del referido precepto constitucional, sino, por el contrario, implica un acto del más genuino federalismo, por el que ambas, las Entidades creadoras de la Federación y ésta, las establecen en sus respectivas áreas de competencia para afrontar su gasto

público, pero no en forma exclusiva como histórica y erróneamente se ha interpretado, sino tan solo en forma proporcional y equitativa, según lo prescribe el artículo 31 constitucional en su fracción IV.

Por otra parte, tampoco la disposición relativa a la participación de las Entidades Federativas en el rendimiento de las contribuciones especiales puede ser entendida como un signo inequívoco de la pretendida exclusividad, pues más bien ello significa que por tratarse de áreas especialmente importantes desde el punto de vista económico y estratégico para el bien del conjunto federativo, debe darse a la Federación la facultad de gravarlas, pero destinando participaciones a las Entidades Federativas.

Por lo anterior, consideramos que los Estados sí pueden crear impuestos sobre las mismas materias, y no por el hecho de que el artículo 73 fracción XXIX-A establezca en forma específica la facultad impositiva de la Federación sobre las materias señaladas en la misma, sin incluir las mencionadas en la fracción X, debe considerarse exclusiva la facultad para legislar, otorgada por el Congreso Federal. Estamos de acuerdo con Sergio Francisco de la Garza cuando expresa que dicha fracción X no atribuye a la Federación un poder fiscal en dichas materias, sino sólo uno de reglamentación en su aspecto sustantivo, pero consideramos que, aparte del aspecto sustantivo, hay aspectos tangenciales que también podrían ser regulados por las Entidades Federativas, como por ejemplo los relativos a la observación de medidas de seguridad, de higiene, etcétera.

De hecho, de acuerdo con Sergio Francisco de la Garza, a través de una tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del año 1955, identificada con el número 11, ésta estimó que de la fracción X del artículo 73 se derivaba una facultad exclusiva de la Federación para establecer tributos sobre esas materias. Pero en el amparo en revisión 3368/65, dicho órgano cambió de criterio en forma discreta, para sostener que una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a la materia impositiva, determinaba que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que era un sistema complejo, y las reglas principales eran las siguientes:

a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (Artículos 73, fracción VII y 124).

b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados, mediante reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (Artículo 73, fracción XXIX).

c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (Artículos 117, fracción IV, V, VI y VII y 118).¹

La opinión acerca de que de la referida fracción X del artículo 73 no pueden derivar poderes tributarios exclusivos de la Federación, procede de la resolución de un amparo promovido por una empresa dedicada a la exhibición de películas cinematográficas, contra un decreto del Congreso de Coahuila, que autorizaba al Municipio de Monclova a recaudar el impuesto de espectáculos a cargo de los espectadores. La Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el alcance de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia cinematográfica, expresando que cuando la Federación se reservó privativamente la facultad de legislar sobre industria cinematográfica, lisa y llanamente, se pretendió regular la actividad relacionada con la producción fílmica, y que por **industria** debía entenderse la **serie o conjunto de actos u operaciones** que tienen como inmediata finalidad la producción, o sea la transformación de materias primas en productos útiles al hombre, pero que fuera de esas conductas humanas, ninguna otra, pese a su conexión con la cinematografía, podía considerarse comprendida dentro del concepto de industria cinematográfica, por lo cual, cuando el Congreso del Estado expidió el decreto, no estaba legislando sobre industria cinematográfica, sino estableciendo contribuciones sobre la materia de espectáculos públicos, para lo cual sí tiene facultad, conforme al artículo 124, en relación con el 73 constitucionales, pues en las salas en las que se exhiben cintas fílmicas y se cobra al público, no se está realizando una labor propia de producción cinematográfica, sino una actividad comercial en la que un sujeto ofrece un servicio y otros pagan por él.

También es oportuno referir, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 6136/54, el catorce de enero de mil novecientos sesenta y nueve, sostuvo en una tesis aislada que en la raíz histórica

¹ Tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número de registro 317519, en la página 1448 del Tomo CXXI del Semanario Judicial de la Federación, de la Quinta Época.

inmediata del artículo 73, fracción X constitucional no se encontraba indicio alguno de que se pretendiera otorgar facultades exclusivas al Congreso Federal para imponer tributos sobre comercio en toda la República, y que la atribución concedida al Congreso de la Unión por dicho precepto para legislar en toda la República sobre comercio, no significaba que esa materia genérica constituyera una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, toda vez que a partir de la interpretación sistemática del mismo, en relación con el 73, fracciones IX y XXIX, el 117 fracciones IV, V, VI y VII constitucionales, así como de la interpretación del antecedente histórico del primero, el artículo 72, fracción X de la Constitución de 1857, se puede concluir que la facultad de imponer tributos sobre comercio en general, también corresponde a los Estados.

En estos asuntos se expusieron, pues, argumentos acordes con el federalismo fiscal al expresar que de considerar como ilimitada la facultad del Congreso de la Unión de legislar en materia de comercio, implicaría considerar inconstitucionales a todas las leyes locales sobre tributación mercantil, y que las atribuciones de los Estados no estaban impedidas por la fracción X del artículo 73, sino sólo limitadas, pero por la fracción IX del mismo precepto constitucional, y el análisis de la fracción X, relacionado con otros preceptos constitucionales, confirma estas conclusiones, ya que no se explicaría la necesidad de conservar la fracción IX del mismo artículo, puesto que de aceptarse que la facultad de legislar en tal materia es ilimitada e irrestricta, ningún sentido tendría la subsistencia de una facultad destinada solamente a impedir las restricciones comerciales entre los Estados. Tampoco se explicaría la existencia de los incisos 1º y 3º de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que otorgan facultades al Congreso Federal para establecer contribuciones sobre el comercio exterior y sobre las Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros. Así mismo, carecería de explicación, que subsistieran las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 117 constitucional, que expresamente prohíben a los Estados imponer gravámenes sobre algunos aspectos mercantiles, o gravarlos de ciertas formas. Finalmente, en la propia fracción X del artículo 73 constitucional se otorgan facultades legislativas al Congreso de la Unión sobre hidrocarburos, minería, instituciones de crédito, etcétera, que también se consideran materias mercantiles, su existencia sería inexplicable, si la facultad

concedida al Congreso Federal para legislar en materia de comercio fuera ilimitada e irrestricta.

De hecho, por muchos años los Congresos estatales expidieron leyes que gravaron las operaciones comerciales realizadas en su territorio, pero sin imponer las alcabalas, prohibidas por el artículo 117.

En 1954, con fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal de 28 de diciembre de 1953, el gobierno federal formalizó con los Estados los Convenios de Coordinación Fiscal, mediante los cuales se otorgó a las Entidades Federativas una participación en el ingreso fiscal del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles creado por el Congreso en 1947; lo anterior, condicionado a que abrogaran todos los gravámenes fiscales sobre actividades mercantiles.

Tres convenciones Nacionales Fiscales fueron esenciales para que se afianzara el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. A ellas nos referiremos a continuación.

1.3 LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES

1.3.1 Primera Convención Nacional Fiscal (1925)

La Primera Convención Nacional Fiscal, pretendió establecer una delimitación clara entre los poderes tributarios de la Federación y los Estados.

Las conclusiones fueron las siguientes:

- a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados.
- b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales.
- c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para cada Estado.
- d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los Estados, pero el gobierno federal debe participar en sus productos, conforme a bases uniformes.

e) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales, y futuras convenciones deben resolver si deben ser establecidos por la Federación o por los Estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos.

f) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los Estados.

Además de la asignación de impuestos a cada poder, la Primera Convención Nacional Fiscal introdujo un principio que habría de convertirse en elemento esencial del sistema tributario mexicano: la participación de los Estados en los ingresos derivados de los impuestos cobrados por la Federación, y viceversa.

1.3.2 Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)

Al igual que la primera, esta segunda tuvo como objetivo establecer una delimitación entre los poderes tributarios de la Federación y de los Estados.

Sus conclusiones fueron las siguientes:

a) La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los Municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debía gravarse tanto la propiedad urbana como la rural, edificada o no.

b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de su jurisdicción.

c) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.

d) El gobierno federal, debía tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de sociedades como de personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los Estados como los Municipios.

e) El gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos

naturales que pertenezcan a la nación, y sobre los servicios públicos de concesión federal.

f) En los impuestos sobre las donaciones y herencias, el poder tributario debe ser exclusivo de los Estados, pero la Federación puede participar en su producto.

La mayoría de estas conclusiones no llegaron a convertirse en reformas constitucionales que modificaran el régimen subsistente.

No obstante, por primera vez se constitucionalizó el principio de la participación de los Estados en los ingresos producidos por determinados impuestos definidos como federales. Lo anterior, a través de la reforma de 18 de enero de 1934 al artículo 73 fracción X, que si bien atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica, estableció que en el rendimiento de los impuestos que el gobierno federal estableciera sobre energía eléctrica, participarían los Estados y los Municipios en la proporción que las autoridades federales acordaran.

En 1940, el Presidente Lázaro Cárdenas promovió una reforma al artículo 73 constitucional, que entró en vigor después de su periodo, el 1º de enero de 1943, por medio del cual el Congreso de la Unión quedó facultado para legislar a efecto de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establecieran restricciones (fracción IX), legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica (fracción X); y para establecer contribuciones sobre: 1) Comercio exterior; 2) Aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación; 3) Instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4) Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y 5) Especiales sobre: a) Energía eléctrica, b) Producción y consumo de tabacos labrados, c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo, d) Cerillos y fósforos, e) Aguamiel y productos de su fermentación, f) Explotación forestal. Además, la reforma estableció que los Estados tendrían derecho a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales, en la proporción que la ley federal secundaria determinara y que las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica (fracción XXIX).

El proceso de reformas y adiciones constitucionales de las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, condujo también al planteamiento de dos de los puntos más debatidos en materia de impuestos, desde el punto de vista constitucional: el primero, relacionado con la interrogante de si la facultad del Congreso de crear ciertas contribuciones, establecida en la referida fracción XXIX significa que solamente dicho Congreso puede crear las contribuciones ahí mencionadas; y, el segundo, si las facultades que el artículo 73 otorga al Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias importa también la facultad exclusiva de crear impuestos relativos a dichas materias.

Recordemos que, por otra parte, la fracción XXIX, ahora XXIX-A, no formó parte del texto constitucional original aprobado en 1917, sino que fue adicionado al artículo 73 en 1942, con lo cual, en nuestra consideración, sólo se pretendió dar la facultad al congreso federal para cobrar impuestos sobre las materias señaladas en la fracción X aprobada en 1917, e incluir expresamente otras materias que no estaban incluidas en la misma, así como establecer la obligación a cargo de la Federación, de compartir con las Entidades Federativas los ingresos fiscales derivados de las materias o actividades indicadas en la referida fracción XXIX. El mismo razonamiento es aplicable a todas las materias respecto de las cuales la Constitución otorga al Congreso federal la facultad para legislar.

Desde su aprobación en 1917, el texto de la fracción X otorgó al Congreso la facultad para legislar en materia de comercio. Posteriormente, le fueron hechas modificaciones en 1929, 1933, 1934, 1935, 1940 y 1942, las cinco primeras de las cuales tuvieron como único propósito el de incrementar la lista de actividades o materias respecto de las cuales el Congreso federal tiene facultad para legislar, y la última, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942, la cual según hemos visto fue iniciada por la administración de Lázaro Cárdenas en julio de 1940, modificó dicha fracción X, pero también la fracción IX y adicionó la fracción XXIX, además de reformar el artículo 117.

Así pues, la facultad de la fracción X lo es para legislar, en tanto que la fracción XXIX faculta para establecer contribuciones, y aunque esto último sólo se puede imponer a través de una ley, la Constitución separa ambas facultades; la primera, es

una atribución de carácter general sustantiva, y la segunda es específica; por lo que si la fracción X otorgara competencia fiscal, varias de las materias de la fracción XXIX, ahora Fracción XXIX-A, saldrían sobrando, por estar ya incluidas en la primera.²

1.3.3 Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)

Fue convocada en 1947 por el entonces Presidente Miguel Alemán Valdez.

Entre los objetivos propuestos por la convocatoria de la convención, se expresaron los siguientes:

a) Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, esto es, de un sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos, entre todos los contribuyentes.

b) Plantear la forma en que la Federación, Estados y Municipios debían distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos, dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implicara el derecho de aprovechar en forma exclusiva los rendimientos de los gravámenes que se establecieran o recaudaran por la autoridad.

c) Determinar las bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y las fórmulas de entendimiento entre ellas, que permitieran reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos, para lograr que el rendimiento se aprovechara hasta el máximo posible, en la satisfacción de las necesidades colectivas.

El Secretario de Hacienda de la época hizo referencia a la filosofía que inspiraría al nuevo Sistema de Coordinación Fiscal, al expresar que el propósito cardinal de las primeras dos convenciones había sido delimitar las esferas de acción de la Federación, de los Estados y de los Municipios, por la vía de atribuirles fuentes propias de tributación, seleccionadas en función de su capacidad de control sobre los respectivos causantes. Se consideró, que el problema de la concurrencia tributaria debía abordarse partiendo de la consideración de que las diversas entidades político-económicas debían

² Orrantía Arellano Fernando A. LAS FACULTADES DEL CONGRESO FEDERAL EN MATERIA FISCAL. Editorial Porrúa. 2ª edición. México 2001. Página 198 y siguiente.

tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados, y que la cuestión fundamental no era dividir los conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.

Con base en el anterior enfoque, las conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal fueron entre otras, las siguientes:

a) Abolir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, y que fueran gravados una sola vez por la Federación. En dicho impuesto, habrían de participar la Federación, los Estados y los Municipios, en la proporción que de común acuerdo aprobaran los organismos legislativos correspondientes.

b) Promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados, a través de una ley tipo.

c) El impuesto predial, debía ser local con participación de los Municipios.

d) La hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades locales y derechos por prestación de servicios públicos a su cargo, así como con la participación en impuestos federales y estatales.

e) Se consideraron como impuestos locales, los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, sobre expendio de menudeo de artículos de primera necesidad que señalaran las legislaturas locales, mercados y comercio ambulante al menudeo.

f) Como derechos municipales, se señalaron las aguas potables, registro, panteones, cooperación por obras municipales de urbanización, y los causados por autorizaciones, permisos y licencias que expidiera la autoridad municipal.

g) Se propuso que los Estados dictaran una legislación uniforme para gravar el comercio y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio, como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo.

h) El rendimiento de los impuestos especiales a la industria, se debía dividir en tres porciones fijas, para la Federación, Estados y Municipios, y una parte más con la cual se conformaría un fondo de reserva para auxiliar a cualquier Estado que sufriera

un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitaran.

i) Se recomendó el diseño y aprobación del Plan Nacional de Arbitrios, de común acuerdo entre la Federación y los Estados, y sin dejar de tomar en cuenta las necesidades de los Municipios.³

Haciendo eco de algunas de las anteriores conclusiones, en 1948 fue aprobada por el Congreso de la Unión la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, cuya particularidad consistió en crear una tasa federal de 1.8% aplicable en toda la República, y establecer que las Entidades Federativas que adoptaran el mismo sistema y derogaran o dejaran en suspensión sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían derecho a fijar una tasa que fijara su legislatura y que no podría exceder de 1.2%. Ambas tasas serían cobradas al mismo tiempo y, para poner en práctica el sistema, ambos, Federación y Estado, celebrarían un Convenio de coordinación, en el que quedarían estipulado cuál de las partes y con qué facultades administraría el impuesto.

1.4 LA INTERPRETACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU EFECTO EN LA COORDINACIÓN FISCAL NACIONAL

Algunas interpretaciones del Poder Judicial de la Federación en torno a temas relacionados con las facultades, exclusivas o no de la Federación en determinadas materias, ilustran cómo ha cambiado a través de los tiempos. Tales criterios son atribuibles a la llamada nueva Corte, que estando integrada por ministros de reciente designación, han impulsado criterios que pugnan con el federalismo fiscal.

Es interesante la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro *COMERCIO. LA POTESTAD TRIBUTARIA EN TAL MATERIA ES CONCURRENTES CUANDO RECAE SOBRE EL COMERCIO EN GENERAL, Y CORRESPONDE EN FORMA EXCLUSIVA A LA FEDERACIÓN CUANDO TIENE POR OBJETO EL COMERCIO EXTERIOR, POR LO QUE LAS CONTRIBUCIONES*

³ Serna de la Garza José María. LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES Y EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición. México 2004. Página 19 y siguientes.

*LOCALES QUE RECAIGAN SOBRE AQUÉL, NO IMPLICAN UNA INVASIÓN DE ESFERAS*⁴, que deriva de la revisión 2312/96, promovida por una empresa hotelera contra la ejecutoria que resolvió la impugnación hecha valer contra el impuesto sobre hospedaje creado en el Estado de Jalisco. En este criterio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación centró su análisis en el problema de si la materia genérica del comercio podía ser o no gravada por el gobierno del Estado, y consideró, ratificando lo sostenido por el Juez de Distrito que resolvió el amparo, que del estudio sistemático de los artículos 31, fracción IV, 73 fracciones VIII, X y XXIX-A y del 124 constitucionales, se desprendía que la facultad para legislar en materia impositiva no era exclusiva de la Federación, sino concurrente con los Estados, y sólo eran exclusivas las reservadas a aquélla en la fracción XXIX-A, razón por la que la tributación sobre la actividad comercial interna en general, y el acto de comercio del hospedaje en particular, no era una facultad exclusiva de la Federación en términos del artículo 124, y en ella podían participar los Estados.

En la misma resolución, el Ministro Genaro Góngora Pimentel formuló un voto aclaratorio que, sin disentir del sentido de la resolución, sostuvo que, ciertamente, la fracción VIII del artículo 75 del Código de Comercio reputaba como actos de comercio a las *empresas mercantiles*, pero que estas no eran actos de comercio, sino sujetos, esto es, comerciantes, y en ello se apoyó para recomendar, dada la ambigüedad de lo que significaba la expresión *legislar sobre el comercio* empleada por la fracción X del artículo 73, que no se hicieran pronunciamientos generales que pudieran condicionar futuras decisiones de la Corte, sin atender cada caso particular y sin tener en cuenta la normal y necesaria evolución de una disciplina jurídica dinámica por excelencia, como era la mercantil.

En nuestra consideración, el ministro parte de una premisa equivocada consistente en atribuir a la expresión *empresas mercantiles*, el significado único de sujetos de comercio, y no toma en consideración que el término empresa es un concepto eminentemente económico, más que jurídico y que por lo mismo, aparte del significado de sociedad mercantil que el Ministro refiere, también significa una acción económica en determinada dirección, que en el caso de análisis es la del comercio.

⁴ Tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número de registro 900138, en la página 174 del Apéndice 2000 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Otro ejemplo, que en nuestra consideración representa, por lo que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecta, un revés al federalismo fiscal, lo constituye la resolución, en abril de 1997, del amparo en revisión 137/95, en donde hizo una clasificación arbitraria de tales facultades, para concluir que había sido un error la consideración de la juez de distrito que resolvió el asunto sobre la gravación, por parte del Estado de Guerrero, de los juegos con apuestas y sorteos. El juicio de amparo fue interpuesto contra la Ley de Hacienda de Guerrero, que establecía un impuesto sobre la celebración de loterías, rifas y sorteos, a la cual se tildaba de invadir la competencia federal para la imposición de los mismos; la juzgadora federal negó el amparo.

En la revisión, la corte hizo conclusiones a todas luces infundadas, como la relativa a que si la fracción X del artículo 73 constitucional concede expresamente dicha facultad a la Federación, entonces no se entiende reservada a los Estados. Además, al censurar el trabajo de la Juez, equivocadamente sostiene que acudir a una interpretación integradora, como lo hace ésta, es dejar abierta la puerta para que el intérprete cree figuras que el Constituyente no estableció. También hace razonamientos falaces al acudir en su auxilio al principio de legalidad, el cual considera que sería transgredido si los Congresos estatales impusieran tales contribuciones, pues según la corte, no tienen la facultad de legislar sobre ellas, porque es exclusiva de la Federación. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebró tres sesiones, donde debatió en revisión, la distribución constitucional de competencias para decretar impuestos.

En una reñida votación de 6 contra 5, triunfó el criterio centralista de la competencia exclusiva del Congreso federal para decretar tales impuestos.

Los vencedores, ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero, Silva Meza y Aguinaco Alemán, sostuvieron que el artículo 124 constitucional contiene la regla general de distribución de competencias entre la Federación y los Estados y que cualquier limitación o excepción a dicha regla debía estar expresamente dispuesta por la propia Constitución; y si bien la fracción XXIX del artículo 73 constitucional no comprendía la materia de sorteos, ésta sí estaba contenida en la fracción X, y al no haber excepción constitucional expresa alguna, la exclusividad del Congreso de la Unión en esa materia era total, incluyendo el aspecto impositivo.

También sostuvieron que el Poder Judicial de la Federación no podía establecer, a través de jurisprudencias, como la invocada por la juzgadora federal, excepciones a la regla general de competencias, y que el hecho de que tal criterio jurisprudencial existiera, no significaba que debía ser aceptado, porque sería ir en contra del texto constitucional. Así mismo, sostuvieron que la regla de exclusión contenida en el artículo 124 constitucional excluía a todos los Congresos estatales de legislar en esa materia, reservada a la Federación, pues de imponer nuevos gravámenes, distintos de los federales, estarían haciendo un tratamiento desigual a los iguales.

Por otra parte, en una descripción que se critica de estar distinguiendo donde la ley no distingue, los ministros vencedores sostuvieron que debía entenderse que se estaría en presencia de facultades exclusivas de la Federación, en tres supuestos, a saber: a) Cuando la Constitución le atribuya una materia en bloque, sin distinguir el tipo de facultades que sobre la misma podía ejercer, como en el caso de las mercancías de importación o exportación, sobre las cuales puede reglamentar, además, su circulación en el interior de la República; b) Cuando le atribuya, no la materia en bloque, sino un determinado sector de la misma, como es el caso de la gasolina y la energía eléctrica; y c) Cuando le atribuya un determinado tipo de potestades sobre una materia, como lo sería la de legislar, contenida en la fracción X. Finalmente, sostuvieron que, fuera de esas tres hipótesis, se estaría en el caso de cualquiera de las sub clasificaciones de las facultades exclusivas, a saber: explícitas, o numeradas limitativamente; implícitas, o necesarias para realizar las explícitas; coincidentes, o susceptibles de ser ejercidas simultáneamente por Federación y Estados, como legislar sobre el alcoholismo; coexistentes, o de ejercicio dividido por versar sobre la misma materia, como legislar sobre salubridad o sobre las relaciones de trabajo entre Estados y Municipios con sus trabajadores; y concurrentes, u otorgadas de forma no exclusiva a la Federación, pero tampoco prohibidas a los Estados, y por lo tanto susceptibles de ser ejercidas por estos ante el inejercicio de parte de aquélla. También afirman que era insostenible el argumento de la juzgadora federal acerca de que en el caso en análisis se estaba ante facultades concurrentes, y que, dada la claridad literal de la fracción X del artículo 73, así como del 124 constitucionales, era inadmisibles la interpretación integradora contenida en la sentencia reclamada en revisión.

Más federalista fue el voto particular de los ministros Azuela Güitrón, Juventino Castro, Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia y Román Palacios, los cuales, recurriendo a una interpretación sistemática e integradora de los preceptos relativos de la Constitución, basaron su argumento en la consideración esencial de que la Constitución contiene expresamente diversas prohibiciones a los Estados, absolutas y condicionadas, de gravar ciertas materias, lo cual es revelador de que el Constituyente quiso dejar claramente establecido el ámbito sobre el cual estaban restringidas la potestades tributarias estatales, y que la materia de los juegos y sorteos no formaba parte de dicho ámbito. Sostuvieron que el pretendido intento de relacionar el epígrafe del artículo 73 constitucional con el 124, que conduce a la equivocada conclusión de que la facultad impositiva sobre dichas materias es exclusiva de la Federación, cae por su propio peso ante el enunciado de la fracción IV del artículo 31, que impone la obligación de contribuir para el gasto público, tanto de la Federación como de los Estados y Municipios, lo cual revela la posibilidad impositiva de estos. También sostuvieron, que la facultad de legislar sobre diversas materias, contenida en la fracción X del artículo 73, no incluye la de establecer contribuciones, pues si así fuera, el Constituyente no habría establecido otro apartado más para regular una misma situación jurídica: la de imponer contribuciones sobre determinadas materias, que sí está expresamente contenida en la respectiva fracción XXIX, por lo que de aceptar la interpretación de que la facultad de legislar de la fracción X del artículo 73 incluye la de establecer contribuciones, haría reiterativa la referencia a los hidrocarburos y minerales, contenida en dicha fracción X, e indirectamente en la XXIX, al hacer alusión a los párrafos cuarto y quinto del artículo 27. Así mismo, que como la energía eléctrica y nuclear están descritas específicamente en la fracción X y de modo genérico en los recursos naturales a que alude la fracción XXIX, ordinal 2º, y como el ordinal 5º autoriza el establecimiento de contribuciones especiales sobre la energía eléctrica, podría concluirse que también existe reiteración, pero más bien debe interpretarse en el sentido de que las contribuciones a que alude el primero de los ordinales se refiere a las relativas al uso o explotación, mientras que el segundo se refiere a aspectos específicos.

Por otro lado, la facultad del Congreso de la Unión de imponer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación,

así como la producción y consumo de tabacos labrados, cerillos, fósforos, aguamiel, productos de fermentación y producción y consumo de cerveza, no tiene la correspondiente referencia en la fracción X, razón por la que sería un contrasentido poder imponer contribuciones sin tener la facultad para legislar sobre ello. Así mismo, de aceptarse tal interpretación, y como las materias cinematográfica, comercio y juegos con apuestas y sorteos están contempladas en la multireferida fracción X pero no en la XXIX, significaría que no están expresamente reservadas a la Federación, y como tampoco están expresamente prohibidas a los Estados, estos podrían concurrir a su ejercicio, lo cual es más congruente con la lógica de un sistema federal.

Finalmente, consideran los ministros de la minoría, que no debe confundirse la facultad de legislar sobre determinadas materias, que otorga la fracción X, con la potestad de imponer contribuciones exclusivas de la Federación, pues el Constituyente, a través de regulaciones permisivas y prohibitivas, distinguió entre legislar sobre aspectos generales y establecer contribuciones, consagrándolos en preceptos diversos, lo cual es una concepción más federalista.

De hecho, el método de interpretación integradora ha sido reiteradamente practicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo demuestra el criterio sostenido en relación con la imposición de impuestos sobre loterías, rifas y sorteos, por parte de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, en el criterio de rubro *LOTERÍAS, RIFAS, SORTEOS Y CONCURSOS. LOS ARTÍCULOS 38 Y 40 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECEN EL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN*⁵, donde sostuvo que si bien la fracción X del artículo 73 faculta al Congreso para legislar en toda la República sobre esa materia, respecto a las contribuciones, la fracción XXIX señala las materias en las que el mencionado órgano puede legislar en forma exclusiva, sin que incluya la materia que se analiza; por lo anterior, no se trata de una facultad exclusiva de la Federación, y significa que lo pueden hacer las legislaturas estatales.

También se sostuvo, que la fracción X se refiere a los aspectos generales que conforman la regulación sustantiva correspondiente, pero sin incluir la materia tributaria, pues sólo así cobra sentido que la fracción XXIX establezca un régimen especial a favor

⁵ Tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número de registro 205887, en la página 39 del Semanario Judicial de la Federación.

del erario federal, cuyas fuentes impositivas no coinciden con las materias señaladas en la fracción X.

Desafortunadamente, los ministros vencedores decidieron que los Estados no tienen facultad jurídica de establecer impuestos en casi ninguna materia, lo cual ha sido un duro golpe para el federalismo fiscal, pues deja a Estados y Municipios en condiciones de dependencia permanente de los recursos de la Federación, para poder cumplir con sus fines, y ellos dejaron ir la oportunidad de posicionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero garante del federalismo, a través de sus interpretaciones.

En nuestra consideración, en realidad, la Constitución no limita a los Estados su facultad impositiva, sino que han sido la doctrina y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los que la han minado.

Todo lo anterior, se ha traducido en que el gobierno federal percibe los montos de impuestos especialmente importantes, como lo son el Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado, que son los gravámenes fiscales más productivos, mientras que las Entidades Federativas y los Municipios sólo reciben lo generado por concepto de impuesto predial y una pequeña parte de lo que la Federación recauda por concepto de impuestos aplicables a las materias señaladas en la actual fracción XXIX-A.

Ante el panorama planteado, surge la interrogante acerca de si el diseño de dicho sistema cae dentro de las facultades de los actores del mismo, y ello nos obliga a remitirnos al estudio tanto del estado actual como de la naturaleza y finalidad de dicho Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual analizaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

ESTADO ACTUAL, NATURALEZA Y FINALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

2.1 GENERALIDADES

Cuando hablamos de sistema, inevitablemente nos viene a la mente la idea de un conjunto de elementos interrelacionados que interactúan coordinadamente con un fin determinado. Tal es la concepción mecanicista de los sistemas, bajo cuya óptica también ha sido estudiado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que actualmente está instituido en nuestra República, y conforme a la cual se acostumbra identificar los diversos componentes del sistema, sus interrelaciones, los insumos o elementos de entrada y las salidas o producto del mismo. Pero si bien dicho enfoque es completamente válido, en nuestra consideración parece ser más apropiado para explicar fenómenos meramente técnicos, o que incidan en el campo de la economía, ciencia esta que si bien tiene relación con el derecho fiscal, en cuanto estudia la obtención y el empleo óptimo de los recursos financieros, consideramos que un enfoque de esa naturaleza explica sólo parcialmente al sistema fiscal mexicano, y en particular al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual se realiza bajo la égida de una coordinación a nivel nacional, que es necesario comprender en primer término para poder después sacar conclusiones y hacer probables recomendaciones sobre ajustes necesarios.

Como punto de partida, es conveniente admitir que en torno al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal hay factores tanto económicos como legales y hasta políticos.

El presente trabajo sólo puede ocuparse del contexto legal, y si acaso, tangencialmente del económico, porque el político se sale del alcance de un estudio como este, que aspira a comprender la coordinación existente en el sistema impositivo mexicano.

Sentado lo anterior, y en congruencia con la metodología de las ciencias sociales, que nos impone recurrir preferentemente al método inductivo, lo primero que

habremos de hacer es conocer de cerca el objeto de nuestro estudio, y ello nos plantea una serie de interrogantes que inciden en la comprensión de la naturaleza de dicho objeto.

Para propósito de lo anterior, resulta útil la apreciación de José María Serna de la Garza, conforme a la cual la esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste en que la Federación y los Estados pueden firmar convenios de adhesión a dicho sistema, llamados Convenios de Coordinación Fiscal, por medio de los cuales se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación de los ingresos fiscales federales.

El primer acercamiento a la naturaleza del sistema que analizamos, nos introduce de lleno en otros campos igualmente necesarios de entender, como son el tema del Estado y el del federalismo.

Es importante entender el tema del Estado, pues si el presente estudio aspira a mostrar rigor metodológico, nos vemos constreñidos a referirnos a él, para poder entender las facultades y potestades conforme a las cuales los componentes del sistema en estudio pueden realizar determinados actos que inciden en la denominada coordinación fiscal.

Actualmente, todos los Estados han firmado los referidos convenios de adhesión a dicho sistema, lo cual implica que los dos impuestos más importantes, el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, sean establecidos y administrados por la Federación, a pesar de que ninguno de los dos impuestos haya sido asignado por la Constitución en su artículo 73, fracción XXIX, como facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Lo anterior, se ha traducido en que la Federación controla alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es indicador del grado de dependencia financiera de los Estados y Municipios respecto a aquélla. Tales participaciones, se articulan a través de una serie de reglas y fórmulas que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Lo antes expuesto, sólo resume uno de los principales efectos del sistema en análisis. Pero nuestro propósito va más allá de la simple comprensión de en qué consiste el sistema y de sus efectos, pues ello no nos diferenciaría mucho de los enfoques mecanicistas, cuando a lo que realmente aspiramos es a hacer una

radiografía, a la luz de los postulados jurídicos fundamentales sobre los que se construyó nuestra República.

2.2 LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

El documento jurídico primario en el que se sustenta el sistema en estudio, es la Ley de Coordinación Fiscal, la cual prevé la conformación de varios fondos de los que eventualmente pueden participar las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, razón por la cual resulta imprescindible referirnos en primer lugar a dicha ley, su naturaleza y, algo especialmente importante, su proceso de formación.

Esta ley considera al sistema de participaciones, como la única forma de coordinación de los impuestos entre las tres esferas de gobierno.

En 1980, al entrar en vigor la ley, se simplificó el sistema de participaciones. El monto de las mismas, se determinó con base en el total de los ingresos tributarios de la Federación y se establecieron dos fondos: el Fondo General de Participaciones, el cual se constituyó con el 13% del total de los ingresos impositivos anuales de la Federación; el otro fondo, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se integró con el 0.37% del total de los ingresos impositivos anuales de la Federación.

Con el tiempo, la ley ha sufrido diversas modificaciones, principalmente en los artículos 2, 2A, 3 y 4, que definen los impuestos y derechos involucrados, porcentajes, mecanismos y reglas, mediante las cuales se determina la distribución de los recursos fiscales entre las Entidades Federativas, así como la conformación de los fondos y reservas. Esta evolución es un reflejo de la negociación entre los Estados y la Federación, para lograr un reparto equilibrado de los recursos fiscales, lo cual constituye el talón de aquiles del sistema de participaciones.

Originalmente, esta ley contenía 23 artículos, cuatro capítulos y seis artículos transitorios.

En el **capítulo primero**, se expresaban las bases del funcionamiento del sistema, tales como el objeto de la ley, consistente en establecer la participación que correspondería a las haciendas públicas en los ingresos federales, la distribución de las participaciones, las normas referentes a la colaboración administrativa entre las

autoridades fiscales, y la creación de los organismos que vigilarían el sistema, entre otros aspectos. También se habló de los convenios de adhesión que celebrarían los Estados que desearan adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, se establecieron las formas y porcentajes de distribución entre la Federación, los Estados y Municipios y fueron creados el Fondo General de Participaciones y el Fondo Complementario de Participaciones ya referidos.

Conforme al artículo 3º de la ley, la cantidad correspondiente a cada Entidad Federativa, se determinaría según el siguiente procedimiento:

1º. El monto de la participación correspondiente a una entidad, proveniente del Fondo General de Participaciones en el año anterior al del cálculo, se dividía entre la recaudación federal obtenida en la entidad en ese año anterior.

2º. El monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año del cálculo, se dividía entre la recaudación federal obtenida en todo el país en ese año.

3º. Los dos cocientes anteriores, se multiplicaban entre sí.

4º. Se hacían cálculos similares para todas las demás Entidades Federativas, y se hacía la sumatoria de todos ellos.

5º. Se obtenía el porcentaje que lo calculado para cada Entidad Federativa representaba de la sumatoria total. Esa sería la participación de cada entidad en el Fondo General de Participaciones.

Por otro lado, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, establecía una distribución entre las entidades, para favorecer a las que hubieran obtenido menor participación.

Se decía además, que los Municipios recibirían cuando menos el 20% de los recursos correspondientes a los Estados, por concepto de ambos fondos.

Las participaciones de cada entidad, serían inembargables, no podían afectarse a fines específicos, ni podían ser retenidas, excepto para el pago de deudas contraídas con instituciones de crédito, así como para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la Federación.

En el **capítulo segundo**, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se estipuló que el Estado que quisiera adherirse al mismo, lo haría mediante la

celebración de un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para así poder obtener los ingresos. El Distrito Federal quedaba adherido desde el principio, por mandato de ley.

Se estableció la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, el convenio de adhesión, la separación del sistema, así como los decretos de la legislatura correspondiente, por los cuales se autorizaba dichos actos.

Se establecía que para el caso de que una entidad violara el convenio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyéndola, y previo dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podría disminuir la participación del Estado en la proporción en que éste se hubiera enriquecido. El Estado afectado podría impugnar el dictamen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en el artículo 105 constitucional.

En el **capítulo tercero**, se habló de la colaboración administrativa entre la Federación y las Entidades Federativas, conforme a la cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de aquéllas que se hubieran adherido al sistema, podrán celebrar convenios de coordinación administrativa de ingresos federales, a fin de que las autoridades fiscales de dichas entidades llevaran a cabo funciones de registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración y estos actos serían entendidos como federales, y cualquier inconformidad sería recurrible a través de los recursos que establecieran las leyes federales.

Diversos aspectos aún continúan vigentes, como el del caso en que la Entidad Federativa no entregue a tiempo lo recaudado, caso en el cual se generarán intereses a favor de la Federación. Cuando sea ésta la que no entregue a tiempo los recursos a los Estados, también se generará un interés a favor de aquélla.

En el **capítulo cuarto**, se habla de los organismos en materia de coordinación.

El artículo 16 de la ley, estipula lo siguiente:

ARTÍCULO 16.- *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).

(ADICIONADA, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1989)

IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.

Conforme al artículo 17, 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.

Según el artículo 18, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales sesionará, cuando menos, una vez al año en el lugar que elijan sus integrantes.

Conforme al artículo 19, las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales son las de:

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 1991)

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

II.- Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban 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.

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

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

De acuerdo con el artículo 20, el órgano denominado Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho Entidades Federativas, que representan cada una a un grupo de cuatro.

Conforme al artículo 21, las facultades de dicha Comisión Permanente son:

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.

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

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 deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.

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.

Por otra parte, conforme al artículo 22, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones serán las siguientes:

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

(F. DE E., D.O.F. 12 DE FEBRERO DE 1979)

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.

(F. DE E., D.O.F. 12 DE FEBRERO DE 1979)

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 y 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.

Conforme al artículo 23, los órganos del Instituto serán:

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

II.- La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto.

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

Finalmente, conforme al artículo 24, la Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

2.3 EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS CONTEMPLADOS EN LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

2.3.1 El Fondo General de Participaciones

Hemos dicho que la participación de las Entidades Federativas en los Fondos Generales, son el alma de la Coordinación Fiscal Nacional. Pero el estado actual de las mismas no siempre ha sido así.

La Ley de Coordinación Fiscal establecía en la fracción I del artículo 2º, que:

El Fondo General de Participaciones, que será la suma del 30% del Impuesto al Valor Agregado que recauden las Entidades Federativas, más el Fondo Ajustado, menos las devoluciones de la recaudación federal participable atribuibles a dichas entidades, en cada ejercicio fiscal de la Federación.

La integración anterior, obedecía a que los ingresos sobre los que se otorgaban las participaciones modificaron su estructura, al tratarse de ingresos que excluían las devoluciones de los impuestos federales; es decir, el Fondo General se integraba a partir de los ingresos netos y no de los brutos, y así fue hasta 1987.

Otra variante en la integración de dicho fondo, respecto de la que prevaleció hasta 1987 consistió en que se autorizó a las Entidades Federativas a retener 30% del Impuesto al Valor Agregado antes de deducir las devoluciones del mismo.

A partir de 1991, el fondo se incrementó con la adición de un monto equivalente a 80.0% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades Federativas, por concepto de Bases Especiales de Tributación. Dicho monto se actualiza con la inflación promedio anual acumulada de 1989, al año en que se efectúe la distribución. Este monto se divide entre 12 y se distribuye mensualmente a las entidades, en la proporción que representó su recaudación por concepto de Bases Especiales de Tributación, con respecto a la recaudación nacional en el año de 1989.

2.3.2 El Fondo Ajustado

Tuvo su origen en el concepto anterior del Fondo General, debido a que se integraba a partir de todos los ingresos que obtuviera la Federación en el ejercicio fiscal por concepto de impuestos, derechos y recargos, exceptuando los adicionales al comercio exterior, y 30% del Impuesto al Valor Agregado retenido por las Entidades Federativas.

Esto se debía a que el rubro de impuestos federales se veía afectado por la retención del Impuesto al Valor Agregado que efectuaban las Entidades Federativas; por ello se restaba al total de la recaudación federal participable, con lo que se reducía o ajustaba el monto total de dicha recaudación. A la diferencia se le aplicaba el coeficiente de distribución, para obtener la cantidad que se distribuía entre las Entidades Federativas, el llamado Fondo Ajustado. O sea, este fondo se constituía por una cantidad menor que con la que se formaba el Fondo General de Participaciones. Se distribuía entre las Entidades Federativas, con el mismo principio que el Fondo General, esto es, considerando el esfuerzo realizado en la recaudación de impuestos asignables.

Dada la importancia del Impuesto al Valor Agregado en los ingresos tributarios, y por ende en el sistema de participaciones, así como su peso relativo en la integración del Fondo General, que varía en función del monto recaudado de este impuesto, se podían presentar tres casos en relación con el comportamiento porcentual dentro del Fondo General de Participaciones, dependiendo de la comparación de la tasa de crecimiento de la recaudación federal participable, en relación con la tasa de crecimiento del Impuesto al Valor Agregado:

a) El porcentaje para distribuir aumentaría si la tasa de crecimiento del Impuesto al Valor Agregado era mayor que la tasa de crecimiento de la recaudación federal participable.

b) El porcentaje para distribuir disminuiría si la tasa de crecimiento del Impuesto al Valor Agregado era menor que la de la recaudación federal participable.

c) El porcentaje permanecería constante, si la tasa de crecimiento del Impuesto al Valor Agregado era igual que la tasa de crecimiento de la recaudación federal participable.

Sin embargo, se garantizó que las participaciones por el Fondo Ajustado no serían menores a 17.4% de los ingresos participables, para compensar a las Entidades Federativas que recibieran montos inferiores a los obtenidos con el sistema anterior.

Estas disposiciones motivaron que las Entidades Federativas aumentaran sus recursos por vía de las participaciones federales, en 19.3%, de 1987 a 1988; sin embargo, sus ingresos brutos totales sólo se incrementaron 9.7%. En cambio, los Municipios vieron aumentar sus ingresos brutos 1.1%, como efecto de haber recibido 2.8% más de participaciones.

Como consecuencia de la firma de los nuevos Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, la Ley de Coordinación Fiscal vigente para 1990 consideró una nueva forma de integración del Fondo General de Participaciones: éste, dejaría de estar integrado por un elemento dinámico, la retención del 30% del Impuesto al Valor Agregado, y por un porcentaje fijo, el factor de distribución del Fondo Ajustado, para constituirse en una tasa fija de la recaudación federal participable. Este concepto incluía todos los impuestos federales, derechos sobre hidrocarburos y de minería, así como los recargos, excepto las devoluciones por los mismos conceptos y los impuestos adicionales del 3% sobre el Impuesto General de Exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y 2% en las demás exportaciones; tampoco incluía los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos.

Al Fondo General se le adicionaría el 0.5% de la recaudación federal participable para distribuirse entre las Entidades Federativas coordinadas en materia de derechos. Es decir, que estas participarían de 18.76% de la recaudación federal participable, y las no coordinadas, de 18.26%.

En 1991, nuevamente se modificó el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, quedando constituido el Fondo General por los tres elementos siguientes:

a) 18.51% de la recaudación federal participable.

b) 0.5% de la recaudación federal participable, para distribuir entre las Entidades Federativas coordinadas en materia de derechos.

c) 80.0% del impuesto recaudado en 1989 por Entidades Federativas, por concepto de Bases Especiales de Tributación, actualizado desde junio de 1989, hasta junio de 1991.

Todos estos elementos tenían una integración independiente. El primero, provenía de sumar al por ciento con el que se constituyó el Fondo General en 1990, que fue de 18.26% de la recaudación federal participable, con 0.25% de la recaudación federal participable, cifra que representa el 50% de la integración de la Reserva de Contingencia; el segundo, provenía del criterio de que las participaciones adicionales que correspondieran a las Entidades Federativas coordinadas en materia de derechos, aparecieran en forma independiente del Fondo General.

El tercer elemento, era para compensar a las Entidades Federativas los recursos que dejaran de percibir con motivo de las reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Para el año de 1996, en el artículo 2º se estableció que este fondo se constituiría con un 20% de la recaudación federal participable, constituida por todos los impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluye en la recaudación federal participable, lo siguiente:

- a) Derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción del petróleo.
- b) Incentivos que se establezcan en los Convenios de Colaboración Administrativa.
- c) El Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos de las Entidades Federativas que tengan Convenios de Colaboración Administrativa en esa materia.
- d) La parte de la recaudación del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios en que participen las Entidades Federativas (20% de la recaudación proveniente de la cerveza y bebidas alcohólicas y 8% de lo recaudado por tabacos labrados).

2.3.3 Fondo Financiero Complementario de Participaciones

El propósito de este fondo era cumplir con el principio de complementariedad, para favorecer a las Entidades Federativas de menor desarrollo relativo y mayor población, ya que recibían bajas participaciones *per capita* del Fondo General. Se originó con la ayuda de mil millones de pesos que la Federación dio a las Entidades Federativas en 1978, y mil quinientos en 1979.

En 1980, estaba constituido por el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenía la Federación, por concepto de impuestos. Desde 1981 hasta 1989 este fondo se conformó con 0.5% de la recaudación federal participable. A partir de 1984, se adicionó a esta cantidad 3% del Fondo General de Participaciones, con cargo a las entidades, más otra cantidad igual con cargo a la Federación; con ello se pretendía beneficiar a los Estados con menor desarrollo relativo. Desapareció en 1990, al integrarse el Fondo General de Participaciones.

2.3.4 Reserva de Contingencia

Se constituyó en 1987, para compensar a los Estados que en el año del ejercicio obtuvieran una cantidad menor que el año anterior, por concepto de participaciones.

En su inicio, se integró con el 0.5% de los ingresos totales anuales que obtuvo la Federación; en 1991, esta proporción se redujo a 0.25% y se dispuso que se les destinara a los Estados para garantizar un crecimiento de las participaciones igual al de la recaudación federal participable. Su distribución comenzaba con la Entidad Federativa que tenía el menor coeficiente de participación efectiva y continuaba hacia la que tenía el mayor; el límite sería el monto de los recursos. Se previó que en 1997 esta reserva pasaría a formar parte del Fondo General de Participaciones.

2.3.5 Reserva de Compensación

Se integró a partir de 1991 y se destinó exclusivamente a las Entidades Federativas afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Los recursos se obtenían del remanente de 0.5% de la recaudación federal participable que se otorgaba a Estados coordinados, y el remanente de 70% de 0.42% de la recaudación federal participable que correspondía a Municipios coordinados.

2.3.6 Fondo de Fomento Municipal

De acuerdo con el anterior sistema de participaciones vigente hasta 1979, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, con base en la legislación tributaria correspondiente, liquidaban las participaciones en impuestos especiales y los gobiernos estatales liquidaban las participaciones de los impuestos federales que administraban,

por ejemplo, el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

A partir de 1980, les correspondió a los Municipios como mínimo el 20% de las participaciones que se liquidan a las Entidades Federativas en lo referente al Fondo General y al Fondo Financiero Complementario. La Federación, entregaba las participaciones a los Municipios por conducto de las Entidades Federativas.

A partir de 1983, también tienen derecho a 20% de las participaciones de la Entidad Federativa en el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos. La distribución de las participaciones la hacen las Entidades Federativas a sus Municipios, de acuerdo con las bases legales que fijan las legislaturas locales.

El Fondo de Fomento Municipal surgió en 1981 y se integró con recursos provenientes del Impuesto General de Exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados. Pero dada la inestabilidad de los precios de este energético en el mercado internacional, en 1987 se vinculó con los ingresos totales anuales, o sea, con la recaudación federal participable de la Federación, y se constituyó con el 0.42% de ésta, de la cual 30% se destinaba a todas las Entidades Federativas, y del restante 70%, sólo participan los que se encontraban coordinados en materia de derechos con la Federación.

En 1994, se constituía con el 0.56% de la recaudación federal participable, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos.

En 1996, correspondió a los Municipios 1% de la recaudación federal participable, del cual se destinaría así:

a) 16.8% para formar el Fondo de Fomento Municipal para todas las Entidades Federativas.

b) 83.2 para todas las Entidades Federativas coordinadas en derechos.

2.4 LOS ANEXOS A LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN

La posibilidad de incrementar el fondo, está contenida en los Anexos a los Convenios de Adhesión, los cuales son los siguientes.

2.4.1 Anexo 1

Establece los impuestos estatales y municipales que quedaron en suspenso, total o parcialmente, a partir del 1° de enero de 1980, fecha de entrada en vigor tanto de la Ley de Coordinación Fiscal, como del propio convenio.

También se señala, que la Secretaría de Hacienda y las Entidades Federativas convienen en tomar como base el año de 1979, en lugar de 1978, para calcular el porcentaje de participaciones federales y de los impuestos derogables o en suspenso.

También se señala, que se conviene que al monto de los gastos de administración de los impuestos federales que percibe el Estado, correspondiente al año de 1979, se le de el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales que queden en suspenso.

Así, el total de los impuestos estatales y municipales cobrados en 1979, y que quedaron suspendidos o derogados a partir de 1980, una vez que se ajustó la información, fue de 6300 millones, los cuales, expresados como proporción de los ingresos totales de la Federación (400,000 millones), representaba el 1.58% aproximadamente, cantidad que se sumaría a 13.0% establecido en la ley. Con ello, se lograría un aumento en las participaciones, equivalente al ritmo de crecimiento que tuvieran los ingresos totales federales: igual procedimiento se siguió con 1,400 millones de pesos que representaron los gastos de administración, equivalente a 0.35% de la recaudación federal total de 1979.

2.4.2 Anexo 2

Este anexo obedeció a la necesidad de apoyar financieramente a los Estados petroleros, aunque no procediera el pago de participaciones por concepto de explotación petrolera.

Fue firmado con los Estados petroleros, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, y en él se estableció que se tomaría como base el año de 1979, en vez de 1978, para efectos de las fracciones I y II del artículo 5° transitorio de la Ley de Coordinación. Además, las participaciones correspondientes a 1979, les serían pagadas en términos de la ley vigente, pero dicho monto no se tomaría como base para los efectos de la Ley de Coordinación, sino sólo 50%. Dicho anexo señala, que para no afectar las participaciones de las demás Entidades Federativas, se procedería a:

a) Incrementar el Fondo General de Participaciones, con el porcentaje que represente en la recaudación federal total por impuestos en el país en 1979, la cantidad que resulte para los Estados petroleros.

b) Disminuir de dicho fondo, el por ciento que representaron en la recaudación federal total por impuestos en el país en 1978, las recaudaciones que les correspondieron a dichos Estados, por la aplicación de la Ley del Petróleo y sus derivados, incluyendo las de sus Municipios y 10% adicional por estar coordinado el Estado en el Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles.

La combinación de los dos incisos anteriores, representó un incremento de 0.69 en el porcentaje de integración del Fondo General.

2.4.3 Anexo 3/2 (3 para los Estados petroleros, y 2 para los demás)

Se refiere a un elemento diferente de la cuestión fiscal, pero emana de la negociación de las Secretarías de Hacienda, de Relaciones Exteriores y de Gobernación con los gobiernos estatales, para retirarles la facultad de expedir pasaportes provisionales, por ser competencia federal. Se acordó, que al ingreso que por este concepto tuvieran los Estados en 1979, se le daría el mismo tratamiento que a los impuestos estatales y municipales suspendidos y que el Estado proporcionaría su colaboración administrativa para el trámite. El incremento que tuvo el Fondo General por este concepto, fue de 0.2%.

2.4.4 Anexo 4/3 (4 para los Estados petroleros, y 3 para los demás)

Se dio en el contexto del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el que se señala que la alimentación de la población era una de las prioridades nacionales, lo cual dio lugar a la creación del Sistema Alimentario Mexicano, como instrumento planificador en esta materia.

Este anexo se refiere a la suspensión de la aplicación de las leyes tributarias estatales y municipales que gravaban la producción o enajenación de animales y vegetales, y sobre los alimentos que integraban la canasta básica recomendable.

Conforme a este anexo, las Entidades Federativas podrían tomar como base la recaudación de 1979 o de 1980, para expresarse como porcentaje de la recaudación

federal total del año. En este anexo, también se convino que los Estados se obligaban a retirar, a más tardar el 31 de diciembre de 1980, las denominadas "casetas fiscales".

Debido a las reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, relacionadas con el artículo 41, fracciones IV y V, para entrar en vigor el 1º de enero de 1981, se limitó a las Entidades Federativas coordinadas, el gravar los intereses a los títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación, así como el uso o goce temporal de casa habitación. Dicha reforma significó una disminución en la recaudación estatal, la cual se compensó con un incremento de 0.2% del Fondo General.

En 1982, fueron incluidos los derechos en la coordinación, la cual es opcional, pues las Entidades Federativas pueden optar por no hacerlo, sin perjuicio de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados que se coordinen en derechos, no pueden tener en vigor los que se mencionan a continuación:

I. Licencias, permisos o autorizaciones que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios, con excepción de las siguientes:

- a) Licencias de construcción.
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
- f) Licencias para el expendio de bebidas alcohólicas.
- g) Licencias para la realización de publicidad.

II. Registros con excepción de los siguientes:

- a) Registro Civil.
- b) Registro de la Propiedad y del Comercio.

III. Uso de las vías públicas, con excepción de:

- a) Derechos de estacionamiento de vehículos.

- b) Comercio ambulante.
- c) Uso o tenencia de anuncios.

IV. Actos de inspección y vigilancia.

Pero además, el referido precepto señala que lo dispuesto en el mismo no limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia; así mismo, que para el ejercicio de dichas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en el artículo.

2.5 EL IMPACTO DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN LA AUTONOMÍA FISCAL O FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A pesar de lo anterior, la coordinación ha significado menores posibilidades de autonomía para las Entidades Federativas, en estas materias.

Debido a que la Ley del Impuesto al Valor Agregado grava los honorarios profesionales, automáticamente esta fuente de ingresos deja de estar gravada por los Estados y Municipios. Para compensar esta pérdida, se adiciona al Fondo General de Participaciones un porcentaje que representa el monto de los ingresos por estos conceptos en 1982: 0.03% aproximadamente.

Como consecuencia de la baja en la recaudación de ingresos federales, ocasionada en parte por una menor captación del Impuesto al Valor Agregado, se planteó la necesidad, por un lado, de modificar algunos impuestos y, por otro, de incentivar a las Entidades Federativas para que mejoraran su esfuerzo administrativo en la recaudación del citado impuesto.

Así, para estimular a las Entidades Federativas a elevar la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, en 1987 se les concedió un mayor volumen de participaciones, independientes de las que les correspondían vía fondos, al otorgarles el 35% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado que obtuviera la Entidad Federativa, sobre una meta previamente establecida. El mecanismo tuvo resultados satisfactorios.

Ante estos resultados, en 1988 se modificó la forma de integración del Fondo General: se otorgó un mayor peso en las participaciones, a la recaudación del Impuesto al Valor Agregado por parte de las Entidades Federativas. De esta manera, se relacionó el esfuerzo recaudatorio con el monto de las participaciones.

Actualmente, dicho fondo se distribuye de la siguiente manera:

a) 45.17% del fondo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad Federativa, en el ejercicio de que se trate.

b) 45.17%, en términos de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, lo que se traduce en una especie de premio a los que más recaudan.

c) El 9.66 restante, en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Estado, y estas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren los porcentajes anteriores, en el ejercicio de que se trate. Lo anterior, importa un criterio compensatorio.

Hemos visto también, que el Fondo de Fomento Municipal se integra con el 1% de la recaudación federal participable que corresponde a los Municipios del país y es distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-A fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Estos recursos no son entregados directamente a los Municipios, sino a los gobiernos de los Estados, quienes se encargan de transferirlos a aquéllos.

Por otra parte, las Entidades Federativas pueden incluir en los Convenios de Coordinación Fiscal que celebren con la Federación, la asignación del 100% de la recaudación que se obtenga por ciertos impuestos especiales, como son el Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, de los cuales corresponderá a los Municipios de la Entidad Federativa de que se trate, cuando menos el 20%, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

También pueden acordar los Estados con la Federación, participar en la recaudación que se obtenga del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios de los siguientes bienes, en los porcentajes que se expresan:

a) 20% en el caso de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

b) 8% en el caso de tabacos labrado.

Ambos porcentajes se distribuyen en función del porcentaje que represente la enajenación de los bienes mencionados en los respectivos Estados, respecto de la enajenación nacional.

La ley también señala que los Municipios deberán recibir como mínimo, el 20% de las participaciones que correspondan a cada Estado.

En todo caso, el régimen de transferencias no conlleva el reconocimiento de ninguna capacidad normativa por parte de los Estados ni de los Municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal también prevé otro tipo de transferencias de la Federación a las Entidades Federativas que, conforme a su artículo 25, se denominan *Recursos que la Federación transfiere a las Haciendas Públicas de los Estados, del Distrito Federal y en su caso de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley*. Con estas aportaciones, se crean los Fondos de Aportaciones siguientes:

- a) Para la Educación Básica y Normal.
- b) Para los Servicios de Salud.
- c) Para la infraestructura social
- d) Para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- e) Múltiples.
- f) Para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- g) Para la Seguridad Pública de los Estados y Distrito Federal.

Los criterios para fijar los importes de las transferencias anteriores, dependen del tipo de fondo de que se trate, por ejemplo, en el caso de la determinación el monto anual correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica, se tomará en cuenta el registro de escuelas y plantillas de personal, así como los recursos presupuestarios que con cargo a dicho fondo se hayan transferido a las Entidades Federativas el ejercicio anterior, aunque no se establece una fórmula para la distribución, y en vez de ello, se prevé una reunión de autoridades federales y estatales en materia educativa, para analizar las alternativas del empleo de los recursos.

Para la determinación del monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, se toman en cuenta factores tales como el inventario de infraestructura médica y plantillas de personal, así como los recursos que hayan sido transferidos a los Estados durante el ejercicio anterior, con cargo a las previsiones para servicios personales y de gastos de operación e inversión, contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Conforme al artículo 31 de la Ley de Coordinación Fiscal, para determinar la distribución de los recursos, se toma como base dicho monto, y se aplica una fórmula que toma en cuenta los índices de mortalidad, marginación, población y otros.

Por lo que respecta al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, éste se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y equivale a un 2.5% de la recaudación federal participable. El mismo, es distribuido por el titular del Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, conforme a una fórmula que toma en cuenta criterios de pobreza extrema.

El aspecto del control y fiscalización de los referidos fondos, es ejercido por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a fin de que sean destinados a los objetivos para los cuales fueron creados.

Los ingresos provenientes de fondos de aportaciones federales, sí están condicionados en cuanto a su gasto. Con lo anterior, contrasta lo referente a los ingresos que perciben los Estados, por concepto de participaciones en el Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, así como en ciertos impuestos, los cuales no están condicionados a ser gastados en rubros específicos.

El condicionamiento puede ser genérico en unos casos y concreto en otros. El de los fondos de aportaciones para la educación y la salud, es genérico, pues la ley sólo exige su aplicación a los sectores de educación, básica o normal, y al de salud, respectivamente; por el contrario, los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples, deben ser destinados al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población con condiciones de pobreza extrema.

La ley indica que todas las aportaciones federales condicionadas deben ser administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios; la erogación total, el control y la supervisión de dichos recursos, es

responsabilidad, en primera instancia, de los órganos locales de fiscalización de las cuentas públicas y, en segunda instancia, de la Auditoría Superior de la Federación.

Es significativo que en algunos casos, el monto de los fondos de aportaciones federales a las Entidades Federativas, condicionados, es mayor al de los recursos que provienen del régimen de participaciones.

Por ejemplo, en el Estado de Nuevo León, las previsiones para el 2006 fueron:

- a) Ingresos propios: 3 676, 963 000.00
- b) Participaciones federales: 13 370, 300 000.00
- c) Aportaciones federales: 13 044 438 000.00

Por otro lado, en un Estado relativamente pobre como Oaxaca, los datos correspondientes al mismo ejercicio son:

- a) Ingresos propios: 948 107 266.00
- b) Participaciones federales: 6 468 424 325.00
- c) Aportaciones federales: 18 234 633 086.00

Expuesta la radiografía del sistema, consideramos que la coordinación fiscal no fue establecida en repuesta a un mandato constitucional, sino como un arreglo entre las autoridades administrativas de la Federación y de las Entidades Federativas, dentro de las cuales quedan comprendidos los Estados y el Distrito Federal. Un arreglo que, en el mejor de los casos, podría entrañar un acuerdo de voluntades para organizarse de la manera en la que actualmente funciona, con lo cual fueron relegados a segundo término conceptos tales como soberanía y autonomía de las Entidades Federativas.

Además, la Federación se lleva lo generado vía renta y gasto local en cada ciudad. Lo anterior, justificaría reformar la Constitución para corregir la gran centralización fiscal a favor de la primera, introduciendo cambios paulatinos para no desequilibrar el ingreso federal, pero de manera efectiva para evitar sustraer de las Entidades Federativas y Municipios toda la riqueza fiscal generada en su territorio. Otra opción sería que, en una actitud verdaderamente federalista, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara por la existencia de facultades concurrentes, aspecto que en nuestra consideración es más acorde con el federalismo, tema que, para su mejor comprensión, abordaremos a continuación.

CAPÍTULO 3

LA COORDINACIÓN FISCAL NACIONAL EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO MEXICANO

3.1 PROBLEMÁTICA ACTUAL

En nuestro país, ha existido una gran centralización en casi todos los ámbitos de la vida de la nación, tanto política, como económica, administrativa y por supuesto fiscal, que sin duda ha desempeñado un importante papel en el proceso de desarrollo, en los momentos en los que una buena dosis de centralismo era necesario para disminuir el caos imperante. No obstante, hoy en día parece ser más un obstáculo para que los gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios logren la autosuficiencia de recursos necesaria para atender la demanda de servicios públicos y es un factor no sólo de desequilibrio regional, sino de descontento, dado que tanto en el gasto como en la aplicación de recursos públicos suelen inmiscuirse criterios discrecionales.

Un ejemplo de lo anterior, lo ilustra la reciente inconformidad manifestada por diversos gobernadores, presidentes municipales y legisladores, durante el *Seminario Nacional Fortaleciendo a la Hacienda Municipal*, realizado en Pachuca Hidalgo el trece de octubre de dos mil seis, en donde fueron expuestos argumentos que revelan la existencia de una idea cada vez más generalizada acerca de que deben desaparecer las llamadas partidas secretas y que todos los recursos deben estar bien etiquetados, pues diversos ponentes de los partidos de oposición impugnaron el hecho de que durante la administración 2000-2006 habían sido impulsados por el titular del Ejecutivo federal diecisiete megaproyectos de obra pública, que incluyeron carreteras, presas, corredores industriales y hospitales, de los cuales quince fueron desarrollados en Estados con gobiernos del mismo partido del poder.

Más allá de lo verídico y de las implicaciones de responsabilidad tanto pública como social, el anterior es un reclamo que en cada periodo de gobierno sólo cambia de origen. En otros tiempos, procedían de los mismos personajes que hoy ejercen el poder

público y la dinámica siempre es la misma. Ciertamente, como lo expresan algunos de los impugnadores, hay sectores sociales beneficiados con tales obras, pero en un Estado democrático de derecho dichas asignaciones no deberían ser discrecionales, sino, más importante aún, ser ejercidos por el propio gobierno local del Estado en el que la respectiva obra vaya a ser realizada.

También fue recalcado por parte de algunos legisladores, que el Estado de Nuevo León, aporta a la Federación grandes montos vía hacendaria y sin embargo no ha recibido un trato equitativo por parte del ejecutivo federal.

En nuestra consideración, todo lo anterior no sólo es cuestión de dineros públicos, sino de algo casi olvidado por los protagonistas del mencionado seminario: que la soberanía estatal y la potestad tributaria deberían estar en la base de toda discusión relativa a la asignación y manejo de los recursos públicos, aspectos ambos que en nuestra opinión deben estar indisolublemente unidos y, aunque en otras palabras, a ello se refiere la expresión coloquial de que la autonomía es sinónimo de pesos, y que los municipios son tan libres y soberanos como soberanos son los Estados y como soberana es la República mexicana en el contexto internacional. En esto hay inmerso un aspecto denominado centralización, no sólo hacendaria, sino fiscal, que trastoca a la propia autonomía local, la cual es uno de los elementos fundamentales del Estado mexicano.

Lo anterior nos remite a analizar los fundamentos mismos del Estado mexicano, para poder discernir acerca de si la impugnación durante el seminario a que hemos hecho referencia debería estar dirigida a algo más que a reclamar dineros públicos, esto es, si tiene un sustento jurídico o si debería tomar en consideración otra clase de valores superiores sobre los cuales está construida nuestra República.

Para el propósito anterior, es necesario precisar que la materia del federalismo fiscal es la interrelación entre las haciendas de cada uno de los ámbitos de gobierno, las Entidades Federativas y Municipios, por un lado, y la Federación por otro.⁶

Por virtud de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, en nuestro país, las relaciones fiscales están conformadas a través del uso exclusivo del sistema de participaciones, que consiste en que la Federación recauda los impuestos más

⁶ Astudillo Moya Marcela. FEDERALISMO FISCAL. EL CASO DEL ESTADO DE GUERRERO. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México 2002. Página 8.

importantes, y entrega a las Entidades Federativas una cantidad de lo recaudado, con la condición de que estas no graven las mismas fuentes.

La Constitución no estableció una delimitación de competencias impositivas entre la Federación y las Entidades Federativas. Creemos que la Coordinación Fiscal Nacional debió tender a armonizar tales competencias impositivas, no a suprimir las de las Entidades Federativas y, de paso, a dominarlas.

La primera vez que se uso este sistema de distribución de ingresos, fue en 1922, cuando los Estados en que se ubicaban los pozos, si se trataba de petróleo crudo, y las refinerías, en caso de los derivados, obtuvieron una participación de 5% de lo recaudado por el impuesto a la extracción de petróleo.

Posteriormente, en 1926, de acuerdo con la Ley de Impuestos a la Minería, los Estados obtuvieron una participación del 2% sobre lo cobrado a los productores de oro y plata, siempre que no establecieran impuestos locales sobre esta materia.

Aun cuando en la época se argumentó que el que se atribuyera privativamente a la Federación la facultad de legislar sobre ciertos tributos, obedecía a que se quería una unidad en la forma y en el criterio de la administración, más que exclusivismo en el aprovechamiento del impuesto, lo que eventualmente sucedió en la realidad fue que la Federación se apropió de las fuentes más importantes de recursos.

El proceso continuó, y para 1979 predominaba el sistema de participaciones como mecanismo de distribución de los impuestos entre la Federación, los Estados y los Municipios, pero no había uniformidad en los métodos de distribución, y los procedimientos y tasas variaban según la Entidad Federativa y el impuesto de que se tratara.

Con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, se unificaron las participaciones. En la exposición de motivos, se señaló que su objetivo era uniformar la integración y distribución de participaciones; sin embargo, la manera de integrar las participaciones ha variado y de nuevo se presentan importantes diferencias en ciertos impuestos.

Poco a poco se fue obligando a los Estados a coordinarse en materia de impuestos, otorgándoles mayores porcentajes si cedían en no cobrar algunos, y los Estados fueron dejando de cobrar los impuestos que les correspondían.

Con la Ley de Coordinación Fiscal, se sometió a las Entidades Federativas a la coordinación, pues si no lo hacían, no obtendrían los mismos beneficios que los Estados coordinados.

A los Estados se les dijo que era opcional adherirse, pero si no lo hacían, no podrían cobrar los porcentajes que la Federación establece, y aun así ésta seguiría cobrando los impuestos federales en los Estados que no se coordinaran, con la consecuencia de que sus habitantes tendrían una carga impositiva mucho mayor a la de los habitantes de los Estados coordinados.

A partir de 1991, se utilizan los datos poblacionales como criterio para repartir una parte importante del Fondo General, y de esta manera las Entidades Federativas menos desarrolladas alcanzaron mayores participaciones, con lo cual se atenuó la diferencia. Pero nuevamente, a partir del 2000, hay una gran desigualdad en el desarrollo de las Entidades Federativas, que el actual sistema de participaciones no puede resolver, pues la estructura fiscal vigente no provee los recursos suficientes y se caracteriza por un bajo nivel de ingresos, debido, entre otras razones, a una gran evasión fiscal, a la existencia de regímenes especiales como el del sector transportes, a inconsistencias en el esquema legal, y a una administración complicada.

Lo anterior significa que la **carga fiscal**, entendida como la proporción que la recaudación gubernamental por concepto de impuestos guarda respecto del producto interno bruto, es muy baja: alrededor del 11%. También significa, que la carga es muy alta para la reducida población que paga impuestos: alrededor de 16 millones, de los 45 que conforman la población económicamente activa; esto es, poco más del 30% de la misma⁷.

Por ello, hay una gran dependencia de las finanzas públicas, respecto de los ingresos del petróleo, que durante el periodo 1980-1999, representaron en promedio un 11.4% del total de ingresos públicos.

El actual sistema de distribución de recursos, hace a los Estados dependientes del gobierno federal. Entidades Federativas como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, tienen grandes sectores de la población en extrema pobreza, altos índices de desnutrición y

⁷ Documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dado a conocer por el periódico el Norte, publicado en Monterrey, Nuevo León, el 22 de marzo de 2005. Página principal.

desempleo, lo cual significa que el sistema de coordinación fiscal no ha coadyuvado a un desarrollo equilibrado de la nación.

En el ámbito fiscal, la problemática que se presenta en las relaciones fiscales Federación-Entidades Federativas, es la misma a la existente entre Entidades Federativas-Municipios. En promedio, los ingresos de las Entidades Federativas, provenientes del gobierno federal, representan el 80% del total de sus ingresos.

Ciertamente, los Estados y Municipios reciben apoyos económicos de diferentes fondos creados para tal efecto, pero dichos recursos ya vienen etiquetados, por lo que no pueden ser gastados en rubros distintos, aun cuando sus necesidades sean mayores. Lo anterior, pugna con los conceptos de soberanía y autonomía, valores fundamentales del verdadero federalismo, amén de que consideramos que la coordinación fiscal es inconstitucional, por no estar establecida en ningún precepto de la Constitución y porque a través de ella la Federación se arroga facultades que, por mandato de la Carta Magna, corresponden a los Estados y Municipios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, pues, un punto básico al que debemos volver para adentrarnos en el estudio de los aspectos esenciales que deberían estar en la base del federalismo fiscal, pues consideramos que ningún estudio sobre temas de interés público puede prescindir de la referencia a ella y al Estado federal, para no caer en el camino de la impugnación tomado por los asistentes al seminario referido anteriormente, quienes sólo se concretan a reclamar pesos y centavos, cuando estos son consecuencia inevitable de algo mayor: la soberanía y la potestad tributaria inherentes no sólo a la Federación, sino a las Entidades Federativas, como veremos a continuación.

3.2 FORMAS DE ESTADO

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país existen tres ámbitos de gobierno con capacidad cada uno para establecer su sistema tributario y el gasto público. Lo anterior, provoca problemas porque cada uno de los ámbitos de gobierno tiene como base de su ingreso la misma población. Pero, por otra parte, debe tomarse en cuenta que en un Estado federal, como lo es el

mexicano, los diferentes ámbitos de gobierno deben estar coordinados, no subordinados.

Así, el panorama anterior nos obliga inexorablemente a remitirnos a los fundamentos del Estado mexicano para encontrar el hilo conductor de nuestro proyecto de nación, así como el punto de quiebre en el que el camino quedó desviado y a pesar de ello sigue siendo tomado por los concurrentes a seminarios como el referido con anterioridad. Para ello, tendremos que hacer alusión al concepto de Estado, y en especial al de Estado federal, porque sólo a través de la comprensión de éste podremos determinar en dónde está actualmente ubicado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que hemos descrito anteriormente.

De acuerdo con R. Carré de Malberg, actualmente existen numerosos Estados que no pueden considerarse como totalmente soberanos, y son los que entran en la clasificación de **Estado Federal**⁸. Tal es el caso de la Confederación suiza, de los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Australia y los Estados Unidos Mexicanos, entre otros.

Esta forma de Estado no es nueva, pero tampoco era frecuente en la época en la que empezó a elaborarse la doctrina del Estado soberano, en el siglo XVI, la cual fue formulada para explicar al **Estado unitario**, que era la forma predominante, y se caracterizaba por una completa independencia. Tales eran los grandes Estados unitarios de Europa.

A diferencia del Estado federal, el Estado unitario ideal es plenamente soberano y su potestad es la *summa potestas*, pues, en el plano exterior, es independiente de toda dominación y se eleva por encima de cualquier otra potestad. Ello explica por qué la teoría del Estado soberano llegó a ser la doctrina clásica del Estado ideal. Pero en la época actual esta teoría resulta insuficiente, por haber sido concebida en relación con el tipo de Estado que posee una potestad absoluta y que no admite compartirla con ninguna otra colectividad dentro de su territorio.

Por el contrario, una de las características del Estado federal consiste en el encuentro y la concurrencia, sobre el mismo suelo, de dos potestades distintas: la del Estado federal, y la de los Estados federados que aquél incluye dentro de sí. En el

⁸ R. Carré de Malberg. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición Segunda Reimpresión. México 2001. Página 98 y siguientes.

contexto anterior, cabe la duda acerca de si los Estados miembros de un Estado federal son en realidad Estados, o si sólo lo son de nombre, sin constituir verdaderos Estados.

Para ir adentrándonos en dar respuesta a lo anterior, es necesario recapitular que la federación de Estados, entendida como unión, asociación, puede dar lugar a dos figuras distintas: la **Confederación de Estados**, y el **Estado Federal**. En ambos casos, hay un origen y un nexo federativo, y en ambos casos también los Estados integrantes concurren a la creación de una voluntad central. Pero entre ambas formaciones existe una diferencia fundamental, que tiene que ver con su designación: a una, se le denomina Confederación de Estados; a la otra, Estado federal. La primera, implica la existencia de un lazo federativo entre Estados confederados; la segunda, implica la existencia de un nuevo Estado que resulta del acto de federarse, es decir, un Estado distinto de los Estados federados, sólo superpuesto a ellos, por voluntad de los propios Estados federados, en los aspectos que estos consideran necesario.

Una diferencia esencial pues, entre una Confederación de Estados y un Estado federal, consiste en que la primera no es más que una sociedad entre Estados, que se unen para administrar en común algunos asuntos del interés de todos, regidos por el derecho público externo, mientras que el segundo es una unidad estatal distinta, fundada sobre una Constitución federal, que rige no sólo el funcionamiento del Estado federal, sino la condición de los Estados federados y las relaciones de estos con el Estado federal, por antonomasia referido como **Federación**.

Otra diferencia, radica en su organización. En la Confederación de Estados, la organización no crea una entidad distinta, sino sólo proporciona a los Estados confederados un medio para ejercer en forma común sus voluntades propias; lo que crea, es una asamblea en la cual son debatidos y regulados los asuntos que por virtud del pacto confederativo se convierten en comunes; pero dicha asamblea no es un órgano estatal, sino sólo una reunión de Estados, a través de sus delegados, y las decisiones de la misma no son sino la resultante de las voluntades de los Estados confederados, expresadas por unanimidad o por mayoría de votos. Así pues, la organización de la Confederación de Estados no es más que una unión de Estados que si bien acuerdan en común, actúan directamente, por sí mismos.

En cambio, la organización que da origen al Estado federal es diferente, pues ésta sí crea una voluntad federal, que si bien no es totalmente independiente, sí es diferente de los Estados federados. En el Estado federal, hay cierta participación de los Estados federados en la potestad central y en la creación de la voluntad federal. La organización federal tiene un alcance más profundo que la de la Confederación de Estados, pues no sólo da lugar a una unión de Estados con miras a una acción común, sino que produce una fusión de los Estados, en una unidad estatal nueva y distinta. El Estado federal es por lo tanto un Estado en sí mismo, que cuenta con órganos que le son asignados por su estatuto propio, ejerce su potestad también propia y es, por tanto, una entidad estatal distinta y superpuesta en algunos aspectos a los Estado federados.

Una tercera diferencia entre la Confederación de Estados y el Estado federal, radica en la potestad estatal. En el caso de la primera, no lo es propia y no puede mandar directamente y por sí misma en el territorio y súbditos de los Estados confederados, ya que sólo estos poseen tal potestad, pero sí puede hacerlo de una forma mediata, después de haber sido decretados por cada uno de los Estados confederados en su interior, como decisión propia. El Estado federal, por el contrario, tiene potestad propia, por virtud de la cual puede mandar directamente en los territorios y súbditos de los Estados federados, pues tanto el territorio como los individuos dependen de una doble potestad estatal: la del Estado federado al cual pertenecen, y la del Estado federal.

Una última diferencia entre la Confederación de Estados y el Estado federal, es la relacionada con la soberanía. En el caso de la primera, y debido a que los Estados confederados no están subordinados a voluntad superior alguna, sólo ellos son soberanos; en consecuencia, la Confederación no es soberana, pues ya hemos expresado que no es realmente un Estado y no tiene, por tanto, potestad estatal propia; consecuencia de lo anterior, es la circunstancia de que la Confederación de Estados no tiene el poder de determinar su propia competencia ni aumentar sus atribuciones más allá de los límites comunes establecidos por el tratado de confederación, y cualquier modificación en este sentido sólo puede ser hecha por los propios Estados confederados unánimemente o por mayoría, con la posibilidad, en este segundo caso,

de que los Estados que no acepten la modificación aprobada por la mayoría, puedan cesionarse.

Por el contrario, el Estado federal tiene una potestad en varios aspectos superior a la de los Estados federados comprendidos dentro de él; en la medida de su competencia, puede emitir decisiones que se impondrán en el territorio y súbditos de aquéllos y, además, a través de su propio órgano constituyente puede revisar la Constitución federal y extender el campo de su competencia, sin siquiera ser necesario que la revisión obtenga el consentimiento de todos los Estados federados, pues suele bastar la mayoría. En el Estado federal, el territorio y los nacionales de los Estados federados, a la vez que son súbditos de estos, se encuentran sometidos de forma inmediata al dominio federal, a través de las leyes federales, sin que haya sido necesario que estas fueran conformadas, decretadas o promulgadas por dichos Estados, lo cual tiene justificación bajo la óptica de que un Estado no puede ser concebido sin territorio y súbditos propios.

De acuerdo Carré de Malberg, la Constitución del Estado federal suele contener a la vez un principio unitario y uno federativo. El Estado federal es a la vez un Estado y una Federación de Estados. Tiene algo de Estado unitario, y por otra parte, está formado de Estados múltiples ligados entre sí por un lazo federativo, y en ello se diferencia del Estado unitario.⁹

Conforme a lo anterior, es claro que los Estados Unidos Mexicanos son un Estado federal y que la Federación, si bien puede darse competencia fiscal, sólo puede hacerlo a través de la Constitución.

Pero tanto el Estado federal como los Estados federados se diferencian del Estado unitario, y de las Provincias o Municipios de éste, respectivamente, en algo esencial: en que en todas aquellas materias que no han sido reservadas expresamente a la competencia especial del Estado federal, los Estados federados conservan la facultad de determinar libremente su propia competencia, con su propia organización estatal y, en este aspecto sí conservan la calidad de Estados. Por lo anterior, resulta impropio que incluso estudiosos del derecho se refieran a los Estados de la Federación mexicana como provincias, lo cual importa no sólo un desconocimiento de la teoría del

⁹ R. Carré de Malberg. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición Segunda Reimpresión. México 2001. Página 109.

Estado, sino una falta de respeto a la organización estatal misma, además de que, desde el punto de vista jurídico, la Constitución federal les reconoce la categoría de verdaderos Estados, así como el derecho a organizarse y a fijar su competencia en todas las materias que no hayan pasado a la competencia federal, pues reconoce que este derecho deriva de su propia potestad y no de una delegación hecha por el Estado federal. En este sentido, los Estados federados son auténticos Estados, y aunque no son soberanos absolutamente debido a que su competencia está limitada, sí lo son **en todo lo atinente a su régimen interior**, tal como lo precisa la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, no hay razón alguna para sostener que la relación entre un Estado federal y los Estados federados sea de Estado a súbdito, o de Estado compuesto a Estados miembros, pues en apego a su respectiva competencia, ambos Estados, el federal y los federados, permanecen como dos organizaciones jurídico-políticas distintas. Lo anterior, evidentemente pugna con el trato de facto que en México reciben las Entidades Federativas y Municipios, y que ha sido objeto de un constante reclamo en eventos como el multirreferido seminario.

Por ello, estamos de acuerdo con Carré de Malberg cuando afirma que no es aceptable la idea de que el Estado federal tiene por miembros y súbditos especiales, además de los individuos que componen el pueblo federal, a los Estados federados, pues si estos entran en tal composición, es sólo porque aportan su territorio y su pueblo, pero ambos funcionan de manera independiente. En cambio, es acertado decir que en el Estado federal hay un único pueblo organizado en dos formaciones estatales distintas y separadas, por lo que una calificación más válida del Estado federal sería no la de estar compuesto de dichas agrupaciones, sino superpuesto en varios aspectos a ellas, pues al tener la potestad de determinar y extender su competencia en detrimento de las competencias de los Estados federados, tiene respecto de estos una potestad superior; pero tal potestad debe ser ejercida por las vías establecidas en la propia carta fundamental, y no administrativamente como suele hacerse en la práctica, en el caso de la asignación y gasto de los recursos públicos, pero en particular en el caso de la Coordinación Fiscal Nacional, que se ha instituido en base a acuerdos o convenios de naturaleza administrativa entre la Federación y las Entidades Federativas.

Los Estados federados reciben de la Constitución federal el derecho a participar en la formación de la voluntad federal, a través de la conformación de los órganos constitucionales del Estado federal, que representan su unidad estatal. Tal es el caso del Congreso de la Unión.

Aunque los Estados federados tienen cierto papel que desempeñar en la formación de los órganos del Estado federal, no por ello poseen una participación efectiva en la creación de la voluntad federal, pues ni siquiera existe relación directa entre estos órganos y los Estados federados, particularmente respecto a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pues aun cuando para su elección el Estado federal emplea a los electores de los Estados federados, estos votan no como miembros de estos, sino del Estado federal y conforme a la regulación impuesta por la Constitución federal.

En el Estado federal, además de la cámara elegida por el cuerpo federal de ciudadanos, existe una segunda asamblea, que es también un órgano del Estado federal; en la democracia, es elegida por los mismos electores que eligen la primera cámara. Pero mientras que dicha primera cámara personifica la unidad del pueblo federal tomado en su conjunto y sin distinción de Estados, la segunda sí toma en cuenta a los Estados federados, y por virtud de ello todos aportan el mismo número de representantes, comúnmente llamados senadores, sea cual sea la cuantía de su población y la extensión de su territorio o su riqueza. En esta segunda cámara, es donde se manifiestan los lazos federativos que ligan a los Estados federados con el Estado federal y, a través de ella, concurren a la formación de la voluntad del Estado federal, ya que en el seno de esta asamblea las decisiones tomadas por mayoría son, en realidad, la resultante de las voluntades particulares de los Estados, pero la misma vale como la voluntad del Estado federal, por lo que la igualdad con la que concurren los Estados federados a la segunda cámara, representa una forma de hacer depender la formación de la voluntad federal de las voluntades de los Estados federados, o de la mayoría de ellos, si bien de una forma indirecta, manifestada a través de la elección de sus representantes para dicha cámara, pues una vez que forman parte de ella no necesariamente actúan representando la voluntad del respectivo Estado federado.

En diversos aspectos, el Estado federal se comporta como un Estado unitario, lo cual explica que en muchos Estados federales haya una tendencia hacia la centralización o estatismo.

Los Estados federados también pueden tener una verdadera participación en la formación de la potestad federal, a través de la revisión constitucional, ya que, conforme al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la misma puede ser adicionada o reformada, mediante el voto de las dos terceras partes de los presentes del Congreso de la Unión, y con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Así pues, se puede definir al Estado federal como un Estado cuya organización y funcionamiento están fundados a la vez, sobre un principio unitario, y sobre un principio de federalismo. La verdadera característica del Estado federal moderno, es que hay una dualidad estatal que resulta de que los miembros federados son ellos mismos Estados, y el Estado federal es una federación de Estados.

Estamos de acuerdo con Carré de Malberg, cuando afirma que el criterio por el cual las colectividades federadas pueden ser denominadas Estados, es la soberanía, pues mientras que en la Confederación de Estados la soberanía pertenece exclusivamente a los Estados confederados, y la Confederación de Estados no la tiene por no ser un Estado, en el Estado federal la más alta expresión de su soberanía radica en el derecho que tiene de determinar su propia competencia a través de la revisión constitucional, a la cual en cierta forma concurren los Estados federados, ya que los órganos federales encargados de la revisión están compuestos por elementos proporcionados por dichos Estados federados y la realización de todo cambio a la competencia exige la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales. Lo anterior, significa que la competencia federal depende en cierta forma de una voluntad superior a la de cada Estado federado tomado individualmente, esto es, la soberanía está en el todo, y no en las partes.

Pero el Estado federal no sólo regula su propia competencia, sino que puede extenderla; y aun cuando tenga que aceptar la potestad concurrente de los Estados federados, merced al poder de aumentar sus propias atribuciones, en detrimento de las de los Estados federados, puede hacer de ellos verdaderas provincias, propias de un

Estado unitario, y aunque en la práctica se da una auto limitación, obedece al deseo de lograr el consentimiento de aquéllos.

De acuerdo con Carré, la fundación de un Estado federal puede hacerse de dos maneras: o bien un Estado hasta entonces unitario transforma a sus antiguas provincias en Estados federados y por ello se transforma él mismo en Estado federal, tal como sucedió en 1891 con los Estados Unidos de Brasil; o bien, varios Estados soberanos que no estaban hasta entonces reunidos más que en una confederación, se ponen de acuerdo para unirse en un Estado federal. En el primer caso, la aparición del Estado federal proviene de un acto de voluntad unilateral del Estado unitario, que actúa conforme a su derecho público y mediante una revisión constitucional se transforma en un Estado federal. En el segundo caso, el Estado federal nace como nuevo Estado a partir de la unión federativa de Estados anteriormente soberanos.¹⁰

Le fur, citado por Carré de Malberg, busca conciliar estos dos aspectos, distinguiendo dos fases en la formación del Estado federal: la **contractual** y la **constitucional**. Así, los Estados contratantes empiezan ligándose por el tratado de unión, por el cual se obligan a someterse a la potestad del Estado federal, cuya competencia y órganos determinan ellos mismos. La formación del Estado federal es el resultado de la realización del tratado; una vez realizado éste, empieza la fase constitucional, con la toma de posesión de los órganos constitucionales creados por el proyecto de Constitución, cuya primera actividad será la de crear la Constitución federal, y promulgarla en nombre del Estado federal.

Tal fue el proceso de formación del Estado federal mexicano. Por lo anterior, estamos también de acuerdo con Jellinek, citado por Carré de Malberg, cuando sostiene que el hecho generador del Estado federal es únicamente su organización, pues una vez provisto de órganos, dicho Estado federal no se funda ya sobre los tratados que han preparado su formación, sino que jurídicamente proviene del hecho material de su organización.¹¹

La doctrina clásica del Estado soberano, sostenida entre otros por Tocqueville, afirma que ambos Estados, el Estado federal y los Estados federados, poseen la

¹⁰ R. Carré de Malberg. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición Segunda Reimpresión. México 2001. Página 138.

¹¹ R. Carré de Malberg. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición Segunda Reimpresión. México 2001. Página 140.

soberanía. Se parte de la idea de que por el referido tratado, los Estados federados han cedido al Estado federal cierta parte de sus atribuciones superiores, pero han conservado para sí otra parte de las mismas. Así, la Constitución federal suele determinar limitadamente los objetos reservados a la competencia del Estado federal, pero todo lo no reservado para él forma parte de la competencia de los Estados federados. Por lo tanto, si en la esfera de su competencia el Estado federal es soberano, también los Estados federados lo son en la propia, pues la soberanía no tiene por esencia el ser ilimitada, y para que un Estado pueda ser calificado de soberano, no es necesario que su potestad sea infinita, sino que, en su propio ámbito, sea independiente de toda otra potestad superior, como podría ser el propio Estado federal, pues si bien las atribuciones de los Estados federados pueden ser restringidas por una revisión constitucional, su competencia no deriva de delegación alguna hecha por el Estado federal.

Por ello, en el Estado federal mexicano, las Entidades Federativas no son soberanas de una manera absoluta, pero sí en la medida de su existencia, esto es, en su régimen interior, y por ello la apropiación de materias impositivas por parte de la Federación, debió haberse hecho a través de una reforma a la Constitución.

Según Carré, los autores que hablan de **soberanía compartida** se refieren en realidad a la **potestad estatal**, pues sólo puede haber ejercicio de la soberanía, cuando ésta es identificada con la **potestad pública**, y sólo hay plenitud de ésta cuando tiene el Estado poderes tanto legislativo, como administrativo y judicial sobre los objetos de su competencia. En su opinión, la potestad del Estado federal no puede estar fragmentada, y si bien los Estados federados no son soberanos, al menos están investidos de una potestad estatal integral, y para el ejercicio de sus competencias también poseen, además de todos los atributos de la potestad estatal, los órganos necesarios para el ejercicio de ésta.

Pero existe también la interrogante sobre si el rasgo característico del Estado no debe buscarse fuera de la soberanía.

3.3 EL ESTADO Y SU POTESTAD

Según Carré de Malberg, los autores franceses se plantearon encontrar la diferencia que separa a la provincia descentralizada de un Estado unitario, del Estado

miembro de un Estado federal. Es lo que se ha llamado la cuestión de distinción entre la descentralización y el federalismo. En ambos casos, aparecen la provincia descentralizada y el Estado miembro, ejerciendo por sí mismos determinados derechos o poderes, como si fueran propios; la primera, en forma independiente respecto del Estado unitario del cual forma parte, y, el segundo, de una manera autónoma respecto del Estado federal del cual es miembro.

La escuela alemana ha pretendido establecer una diferencia esencial entre las colectividades inferiores que dependen de un Estado unitario, aunque gocen de una amplia facultad de administración propia, y los Estados miembros de un Estado federal. Según esta escuela, tal diferencia no radica en la soberanía, pues consideran que un **Estado federado** no es más soberano que la **provincia descentralizada**. En la búsqueda de ese elemento, se diferenciaron dos grupos de doctrinas.

Un primer grupo, que incluyen a Rosin y Brie, pretende hallar la diferencia en los **finés perseguidos**. Según Rosin, la Provincia y el Municipio son organismos de la colectividad local, mientras que el Estado federado es el organismo de la colectividad nacional propia, y se diferencian en que mientras el primero busca la satisfacción de las necesidades comunes de los habitantes de un mismo lugar y de las proximidades, el segundo persigue el fin de realizar los intereses nacionales, que pertenecen a la totalidad del pueblo como colectividad natural. De acuerdo con este grupo, el criterio de distinción sería pues, el de los **finés, locales o nacionales**.

La teoría de los fines fue recogida por Brie, pero la presentó en otra forma, pues pretende que el signo que distingue al Estado de cualquier otra colectividad, es la **universalidad de su fin** y deduce de ello que el elemento distintivo del Estado es un **poder absoluto de señalarse libremente sus fines**.

Un segundo grupo de doctrinas, busca el criterio del Estado en la **naturaleza jurídica de los poderes** que le pertenecen. Sus principales representantes son Laband y Jellinek.

Laband crítica que la universalidad del fin no es más que una nueva manera de expresar la soberanía, y que, además, los Estados federados de un Estado federal no son absolutamente dueños de su competencia ni, por consiguiente, de sus fines, y

menos puede admitirse que en el Estado federal haya coexistencia de dos fines universales.

Laband afirma también, que el elemento esencial de la definición de Estado no puede ser la **soberanía**, a la cual considera en realidad una **cualidad del poder**, que denota el carácter supremo de una potestad, por encima de la cual no existe ninguna otra potestad que pueda obligarla jurídicamente. Sostiene, que el verdadero signo distintivo del Estado es el **poder de dominación**, y que es este poder y no la soberanía, en lo que consiste la potestad del Estado. Al explicar la potestad de dominación, Laband expresa que los Estados, a diferencia de las colectividades inferiores, ejercen su **dominación en virtud de un derecho propio**, nacido históricamente, a diferencia del que poseen las colectividades inferiores, que son derechos posteriores que derivan de una delegación; hizo referencia al imperio alemán, sobre el cual decía que los derechos de los Estados federados no tenían su fuente en la voluntad del imperio, y por lo tanto no derivaban de la potestad de éste, sino que la tenían por el hecho histórico de ser más antiguos que el propio imperio, y ya eran comunidades soberanas antes de que el imperio fuera fundado. Pero su teoría no pudo explicar el caso de algunos Estados miembros, como los de Brasil, que de ser unitarios se transformaron en federales, y por tanto sólo tienen derechos que les fueron concedidos por el Estado unitario brasileño, el cual por virtud de esa concesión se convirtió en federal.

A las anteriores objeciones, Laband expresó que la característica del Estado no es sólo el derecho propio, sino la **dominación** misma, ejercida **por derecho propio**, y que la actividad del Estado no consiste sólo en ejercer su poder de dominación, sino también en realizar diversos **actos de gestión**, que igualmente pueden ser realizados por colectividades no estatales, pero, en todo caso, la existencia del derecho de dominación sigue siendo el elemento distintivo. También refiere, que puede ocurrir que un Estado sólo ejerza su dominación bajo la reserva de respetar ciertas restricciones que le sean impuestas por otro Estado del cual dependa; sin embargo, su poder de dominación, aun limitado, sigue siendo propio, por cuanto lo toma de sí mismo y no del Estado al cual se haya subordinado, a diferencia de cualquier colectividad, que no tiene tales derechos, como son las **provincias**, y a veces los **municipios**, que si bien pueden

ejercer derecho de dominación, lo hacen sólo en virtud de que el Estado les transfiera parte de su propia potestad. Así, la dominación sólo puede pertenecer al Estado.

Por su parte, Jellinek sostuvo que la característica del Estado era **no verse sometido más que a su propia voluntad**, único caso en el que podía ser considerado soberano, a diferencia de colectividades tales como las provincias, colonias y municipios, las cuales, aun cuando tienen un poder de administración propio, suelen estar sometidas a una voluntad superior a la suya, a la del Estado del cual forman parte, lo cual se justifica por considerarse indispensable que éste pueda verificar si aquéllas no se han excedido en su competencia o no ha contravenido las reglas establecidas por la Constitución y por las leyes federales. También sostiene Jellinek, que el concepto de Estado soberano sólo tiene valor histórico y que no podría definirse al Estado ni a su potestad por la soberanía, de la cual, al igual que Laband, dice que tiene una cualidad negativa, consistente en el carácter supremo de una potestad, por encima de la cual no existe ninguna otra que pueda obligarla jurídicamente, esto es, las excluye, pero que la **confusión histórica** radica en **haber sido confundida la potestad con una cualidad de la misma**, la soberanía, que no siempre está presente, y peor aún, haber hecho depender de la soberanía prerrogativas tales como el poder de legislar y de impartir justicia, entre otras, que pertenecen incluso a los Estados no soberanos, en virtud de que tales poderes no forman parte ni son consecuencia de la soberanía, sino de la potestad misma, cuya esencia es la dominación, que para Jellinek consiste en mandar de manera absoluta y con potestad de coacción irresistible.

Acercas de cuándo nos encontramos ante una **potestad originaria de dominación**, Jellinek afirma que ésta se manifiesta en la **capacidad de auto organización del Estado**, específicamente, en el **poder de darse a sí mismo una Constitución**, en la que quedan determinados los órganos que ejercerán su potestad, así como la extensión y condiciones de su ejercicio, contrario a lo que sucede con una colectividad que recibe su Constitución del Estado superior que la domina, como es el caso de las provincias y de los municipios, que no pueden modificarla sin la autorización de dicho Estado, del cual son sólo subdivisiones territoriales. Pero en el caso de los Estados federados, aun cuando el Estado federal les imponga ciertas reglas de organización, como sería la de adoptar una organización republicana, no por ello

quedan privados de su capacidad de auto organización, pues sólo son limitaciones que provienen del hecho de que no son soberanos, pero no dejamos de estar ante un Estado, dado que conservan el poder de darse a sí mismos su propia Constitución, así como el poder de modificarla por su propia voluntad y sin intervención del Estado del que forman parte. Lo anterior, según Jellinek, significa que el signo distintivo de la auto organización debe buscarse no en el origen de la Constitución, sino en el hecho de ser dueño de la misma, aun cuando no sea en términos absolutos, pues tampoco es absoluto el dominio sobre ellos por parte del Estado federal, el cual, si bien puede limitar las competencias de aquéllos, sólo puede hacerlo siguiendo ciertas reglas y bajo ciertas condiciones limitativas. Así, la diferencia entre un Estado miembro y otras colectividades territoriales, consiste en que estas dependen de un Estado que tiene sobre ellas una potestad que no está jurídicamente limitada, mientras que la que tiene el Estado federal sobre los Estados miembros es limitada. Entre el Estado federal y los Estados miembros está la Constitución federal, que deja a ambos cierta esfera dentro de la cual pueden determinar libremente su competencia, si bien en el caso del Estado federal no puede cambiarse sino mediante ciertos procedimientos y el concurso de los Estados miembros.

Por el contrario, en un Estado unitario las colectividades no tienen garantía alguna de conservación de sus competencias, pues aquél tiene el poder incondicionado de retirárselas, merced a su potestad ilimitada sobre ellos.

Según Jellinek, para que una colectividad constituya pues un Estado, debe reunir dos condiciones, que en realidad son consecuencia de su poder de auto organización. La primera, es que debe **poseer un órgano supremo propio**, y no dependiente de otra autoridad. La segunda, **poseer todas las funciones propias de la potestad estatal**, tales como el poder de legislación y de administrar justicia, pues en la medida en que puede legislar, puede también aplicar justicia; así mismo, es necesario y suficiente que posea y ejerza, en virtud de su propia Constitución, es decir, de su propia potestad de organización, todas las funciones que pertenecen a la potestad estatal. Así, el Estado soberano difiere del Estado no soberano, en la extensión del campo de actividad dentro del cual puede ejercer su potestad de Estado.

La doctrina de Jellinek, también se encuentra en Hauriou, citado por Carré de Malberg, para quien también es necesario buscar el criterio del Estado fuera de la idea de soberanía, que según él se encuentra en la **potestad legislativa**. Así, la potestad del Estado se revela por la presencia de un órgano legislativo, y aunque todo Estado tiene necesariamente cierto poder para regirse por sí mismo, la diferencia entre uno soberano y otro no soberano, es que en uno dicho poder no tiene límites, y en el otro, se haya limitado. La **soberanía** no es pues un poder, sino un **grado de poder**; no es una potestad, sino una **cualidad de la potestad estatal**.

Sobre si los derechos que ejercen los Municipios son propios, opina Carré de Malberg que no puede considerarse que el municipio actúe sólo en calidad de mandatario del Estado respectivo, porque los derechos que ejerce merced a la potestad pública recibida del Estado, son propios y no derivados, si bien se fijan, reglamentan y son jurídicamente eficaces, por la ley superior del Estado, y coincidimos con él en que el Municipio se distingue del Estado no soberano por tres circunstancias: la primera, que **no se rige por sus leyes propias**, sino por las del Estado, pues carece de poder legislativo y sus reglamentos son emitidos en cumplimiento de alguna ley; segunda, que a diferencia del Estado federado, que tiene una potestad propia de dominación y puede obligar al cumplimiento coactivo de sus mandamientos, el Municipio **no tiene tal poder a título originario**, por lo que para poseer *imperium*, debe recibirlo del Estado; tercera, que **sus derechos, no pueden ser ejercidos por él efectivamente, sin haberle sido reconocidos y sancionados por las leyes del Estado** y su ejercicio puede serle retirado por nuevas leyes que modifiquen a las anteriores; más aún, la existencia misma del Municipio depende de la voluntad del Estado.

Así pues, estamos de acuerdo con Carré de Malberg, en que la marca distintiva y la condición de Estado es la posesión de una **potestad originaria de dominación**, y que la extensión de las atribuciones que ejerce en virtud de esa potestad es indiferente, pues al tener competencia en relación con su propia **legislación, justicia y administración**, tiene todas las **funciones de la potestad estatal**, y por ello debe ser considerado como Estado.¹²

¹² R. Carré de Malberg. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición Segunda Reimpresión. México 2001. Página 268.

El Estado miembro, pues, no se administra por leyes o autorizaciones que le hayan sido otorgadas por el Estado federal, sino que emanan de su propia voluntad, por lo que no debería hablarse de descentralización, sino más bien de autonomía.

Expuesto lo anterior, consideramos conveniente expresar que el Estado mexicano nació de la unión de entidades que ya eran Estados, y que ambos son soberanos en la medida de su existencia, en los términos consignados en la Carta fundamental. Así mismo, que el Estado federal mexicano, si bien puede aumentar sus competencias, tiene que hacerlo a través de reformas constitucionales, en términos del artículo 135 constitucional. Lo que exige la concurrencia de las Entidades Federativas, aspecto que la Federación buscó ahorrarse con los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.4 FUNCIONES DEL ESTADO

De acuerdo con Carré de Malberg, la **potestad estatal** se ejerce por medio de **funciones estatales**, y estas, a su vez, son ejercidas por medio de **atribuciones** o cometidos del Estado, tales como las siguientes:

- a) Resguardar la seguridad de la nación respecto de las naciones extranjeras.
- b) Asegurar la vigencia del orden y del derecho en las relaciones internas.
- c) Desarrollar la cultura, tendiente a la prosperidad moral y material de la nación.¹³

Aun cuando la doctrina tradicional, reduce las funciones estatales a las tres actividades clásicas de **legislación**, **administración** y **justicia**, para Jellinek, la distinción de dichas funciones corresponde, al menos en parte, a la diversidad de los fines estatales, los cuales se reducen esencialmente a la creación del derecho, a la conservación de la nación y al desarrollo de la cultura.

Una segunda doctrina, sostenida por Laband, sostiene que la diferencia de los diversos actos del Estado, consiste en que estos pueden ser operaciones intelectuales o actuantes; que entre los primeros están las leyes y las decisiones jurisdiccionales, y entre los segundos, la administración.

¹³ R. Carré de Malberg. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición Segunda Reimpresión. México 2001. Página 249 y siguientes.

Una tercera teoría, sostenida por autores alemanes, particularmente por Jellinek, sostiene que los actos del Estado constituyen actos de legislación, de administración y judiciales, según tengan por autores a los órganos legislativos, administrativos o judiciales. Pero se reconoce que tanto los cuerpos legislativos como los órganos administrativos y los jurisdiccionales, emiten actos que de manera material inciden en los de otro órgano, razón por la que se considera necesario distinguir entre actos **formales** y **materiales**, según correspondan a la función propiamente dicha del órgano del Estado que los emite, o que por su naturaleza y substancia corresponden a la esfera de los otros órganos, abstrayéndose de la condición formal del órgano que los emite.

Analizada pues la cuestión teórica y doctrinal en torno al Estado federal, a continuación incursionaremos en un campo más reducido aún, como lo es el del federalismo fiscal, como preámbulo para analizar los aspectos de la coordinación fiscal, en el contexto del federalismo, y en particular, del federalismo fiscal mexicano.

3.5 LAS COMPETENCIAS TRIBUTARIAS EN LOS ESTADOS FEDERALES

De acuerdo con Klaus Von Beyme, citado por Jacinto Faya, en los Estados federales son concebibles tres sistemas impositivos:

- a) Todos los impuestos son recaudados por los Estados federados y estos hacen entregas fijas a la Federación.
- b) Todos los impuestos son recaudados por la Federación y ésta entrega sumas fijas a los Estados federados.
- c) Las competencias sobre impuestos son divididas.

La tercera es la más elegida en la mayoría de los Estados federales, debido a que la capacidad funcional del federalismo presupone, al menos para los Estados miembros, fuentes financieras independientes.¹⁴

El Estado federal mexicano eligió también el tercer sistema en su Constitución federal. En efecto, las competencias en materia impositiva están divididas entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, si bien ello no necesariamente representa

¹⁴ Faya Viesca Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 2004. Página 25 y siguientes.

un justo equilibrio competencial en materia impositiva, pues más bien una de las causas fundamentales de desarrollo inadecuado del federalismo mexicano ha consistido en que las principales competencias tributarias han sido otorgadas al poder federal, entre ellas, el impuesto a la renta, el impuesto al consumo y la recaudación aduanera. Aunado a lo anterior, el artículo 117 constitucional expresa que los Estados no pueden, en ningún caso, gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros.

El problema de la distribución de competencias en materia tributaria entre ambos poderes, es una de las cuestiones más complejas del federalismo. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta, que es el más importante de todos, permite a los gobiernos federales afrontar las grandes y crecientes necesidades sociales sobre educación, salud, vivienda y obra pública, entre otras, así sea a través de la descentralización, gracias al aumento en la recaudación federal, si bien a costa del debilitamiento de la de los Estados miembros.

Aunque en esencia el federalismo es un modelo de organización política constitucional para el reparto de competencias, uno de los supuestos básicos de cualquier sistema federal es la cuestión económica, y se espera que el gobierno federal auxilie a los Estados más necesitados, ya que uno de los propósitos políticos fundamentales de dicho sistema es el de posibilitar a los Estados miembros más pobres, la misma libertad y suficiencia de que gozan los Estados más ricos.¹⁵

Coincidimos con Ruiz del Castillo, citado por Jacinto Faya, en que el federalismo, como técnica constitucional de reparto de competencias, no necesariamente está vinculado con la adopción de una determinada ideología. Estados Unidos de América, por ejemplo, tiene un sistema federal junto a una democracia electoral y una libre concurrencia; Rusia, lo tuvo junto a una ideología marxista-leninista; Argentina y Brasil, junto a regímenes militares, etcétera.

La consolidación del federalismo ha resultado de una precisa distribución de competencias entre el poder federal y los poderes de los Estados miembros, la aprobación y vigencia de una Constitución federal, el reparto de atribuciones en política económica y financiera, la institucionalización de órganos del Estado federal, y del

¹⁵ Faya Viesca Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 2004. Página 28 y siguientes.

derecho de control judicial, así como la existencia de un proceso constitucional para la revisión de la Constitución federal con la participación de los gobiernos locales.

Los opositores al federalismo, sostienen que la duplicidad de órdenes jurídicos, sólo aumenta los conflictos, la burocracia y el gasto, y que en los actuales Estados federales hay una marcada tendencia centralizadora. Es cierto, el creciente avance de la Federación, con la consecuente reducción del campo de los Estados miembros, inició en Estados Unidos de América, al haber establecido en su Constitución el otorgamiento, a favor del gobierno federal, de facultades expresas y de facultades implícitas, derivadas de las primeras, a través de la Enmienda X, la cual estableció que los poderes no delegados a la Unión, quedaban reservados a los Estados, expresión que cobra vigencia también en México, en donde, no obstante, en los últimos diez años aproximadamente, ha habido una fuerte tendencia del propio gobierno federal a la descentralización, a través del establecimiento de nuevas competencias a favor de los Estados y Municipios.

De hecho, en los últimos años, se han incrementado las funciones de las Entidades Federativas en materia de salud pública, urbanismo y desarrollo rural, entre otras; aun cuando no se han originado en la Constitución, denotan el propósito del gobierno federal de instituir un nuevo federalismo en base a funciones compartidas y concurrentes entre los poderes de la Unión y los de los Estados. Lo deseable, sin embargo, sería que dichas funciones derivaran de competencias otorgadas a favor de dichos Estados por la Constitución federal.

Pero uno de los aspectos que han propiciado un severo debilitamiento de los Estados en nuestro país, ha sido el de las facultades fiscales del gobierno federal. Las Entidades Federativas participan de crecientes ingresos, pero no por vía de competencia constitucional para el cobro de impuestos, sino a través de participaciones establecidas en un sistema de coordinación fiscal que no se origina en la Constitución federal, sino en una concertación administrativa llevada a cabo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados, en los términos que hemos visto en el primer capítulo.

Las subvenciones de los gobiernos federales a los Estados, se dan incluso en los países ricos, y hemos visto que en el caso de México, la mayoría de los Estados de

la Federación integran su presupuesto público con aproximadamente un ochenta por ciento de recursos que tienen su origen en las participaciones federales, y en algunos Estados es aún mayor. Tales subvenciones se traducen en una actitud paternalista, que en nuestra opinión no atenta contra el federalismo, pero sí lo debilita, pues lo ideal sería una más equilibrada distribución de competencias fiscales y un nuevo modelo de descentralización financiera a partir de competencias compartidas y concurrentes entre el poder federal y los Estados miembros. En ello, deberían jugar un papel más trascendente, tanto el Congreso de la Unión como el poder ejecutivo y, en particular, el Poder Judicial de la Federación, que aun cuando en nuestro país representa la máxima garantía para el cumplimiento del pacto federal, en virtud de que la Constitución le tiene conferida la atribución de interpretarla, ha actuado con timidez en la arena en la que se han debatido temas trascendentales para el federalismo fiscal, al resolver los conflictos de competencias constitucionales entre la Federación y las Entidades Federativas, así como al resolver cuestiones de inconstitucionalidad de leyes, a través de procedimientos que tienen su fundamento en los artículos 103 al 107 de la Constitución, que están ahí precisamente para garantizar el respeto a las competencias constitucionales entre los poderes de la Unión y los de las Entidades Federativas y Municipios.

Hemos referido que el punto de partida de un Estado federal, es la aprobación de una Constitución federal que organice los poderes federales y los de los Estados miembros. También, que una característica importante de los Estados federales es la rigidez constitucional, que da estabilidad a las normas y dificulta las modificaciones a la Constitución. Por ello, aun cuando consideramos fundadas las críticas que comúnmente se hacen respecto al gran número de adiciones y reformas que se han hecho a nuestra Constitución, también consideramos que en realidad tienden a darle estabilidad, al orientarse a fortalecer las decisiones políticas fundamentales. También creemos que sí es necesario un cambio constitucional orientado a fortalecer a los Estados, pero ya no a través de aumentar los porcentajes en las participaciones, sino a partir de nuevas competencias fiscales de origen. El pacto federal, debe ser garantía de que los poderes federales no tendrán más actuación que la expresamente pactada en la Constitución, y la forma y grado de participación de los Estados miembros en la reforma de ésta,

depende del modelo doctrinario del federalismo, pues en algunos se exige el consentimiento de todos, en otros, como en México, basta la aprobación de las dos terceras partes del Congreso y la ratificación de la mayoría de las legislaturas estatales. Otros Estados federales, en cambio, si bien no modifican de forma directa la Constitución, sí lo hacen indirectamente a través de la revisión judicial, como en el caso de lo Estados Unidos de América.

Algo que es esencial a todo Estado federal, es la vigencia del principio de supremacía constitucional, conforme al cual todo el ordenamiento jurídico nacional debe estar supeditado a la Constitución, lo cual se logra a través del control de constitucionalidad de las normas por parte de los órganos judiciales de la Federación, lo que en nuestro país se hace a través de los medios de control, entre ellos, el juicio de amparo.

Tal vez hoy en día no necesitemos una nueva ley fundamental, sino que se cumpla la que existe, en especial en relación con la competencia y las facultades relativas a la creación de contribuciones y cargas fiscales a los ciudadanos, para evitar la injusta concentración del ingreso fiscal a favor del gobierno federal en perjuicio de los Estados, y en beneficio de un verdadero federalismo fiscal, tema al que nos referiremos a continuación.

3.6 EL FEDERALISMO FISCAL

Se refiere al funcionamiento de un sistema fiscal, en el cual participan diversos sectores de la administración pública. Es un campo de la teoría fiscal, que estudia la **asignación apropiada de funciones**, el **uso eficiente de instrumentos fiscales** en cada uno de los entes de gobierno, y el **tipo de relaciones financieras** entre ellos, particularmente en lo que se refiere a los mecanismos de transferencias intergubernamentales.

Por lo general, las funciones de estabilización macroeconómica, y la promoción de una distribución del ingreso adecuada y equitativa, son más eficientes en el nivel nacional. Por otro lado, el tema de la descentralización fiscal se ha enfocado en la asignación o provisión de bienes y servicios públicos, respecto a lo cual se acepta que

algunos bienes nacionales pueden ser más eficientemente proporcionados a nivel nacional, y otros, a nivel local.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establecido en 1980, ha evolucionado continuamente, y la mayoría de los cambios se ha orientado a ajustar el modo y el monto en el que las Entidades Federativas participan de las contribuciones federales, así como a fomentar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales, y a favorecer la equidad.

En el campo impositivo, la recaudación estatal está centrada, sobre todo, en impuestos sobre ingresos personales, impuestos a la educación e impuestos a la transmisión de la propiedad, los cuales representan alrededor del 80% de los ingresos tributarios de los Estados.

Aun cuando originalmente, los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fueron evitar la múltiple imposición interna, simplificar la estructura tributaria nacional, resarcir a los Estados y Municipios los ingresos que dejaran de recaudar por la suspensión o derogación de sus contribuciones al adherirse al sistema, así como establecer las bases para la distribución de las participaciones en ingresos federales y crear organismos en materia de coordinación fiscal, actualmente, la estructura impositiva de nuestro federalismo presenta las siguientes características:

1. Las principales potestades legislativas en materia de ingresos públicos, con aplicación en todo el país, son competencia federal, lo que implica que las contribuciones con mayor potencial recaudatorio, Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuestos indirectos a la producción y los Impuestos especiales, comercio exterior e hidrocarburos, son de carácter federal.

2. Las fuentes de ingreso de los Estados, representan un porcentaje de recaudación poco significativo respecto a sus ingresos totales, los cuales se relacionan principalmente con impuestos a las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, llamado impuesto sobre nóminas, derechos en relación con vehículos de más de diez años de antigüedad, adquisición de vehículos usados, así como algunos impuestos específicos, como los notariales, y los aplicados a ciertas actividades profesionales.

3. El ámbito impositivo de los Municipios se encuentra delimitado por mandato constitucional y se refiere básicamente a la propiedad inmobiliaria y a los derechos por prestación de servicios públicos municipales.

4. En materia de gasto público, cada gobierno ejerce las facultades de planeación, programación, presupuestación y control de su gasto de manera autónoma, de acuerdo con sus prioridades.

5. Respecto a los recursos crediticios, cada gobierno lleva a cabo sus procesos de contratación y aplicación de dichos recursos a proyectos determinados, aunque la posibilidad de utilizar el crédito internacional se limita al ámbito federal.

6. En el ámbito de la coordinación entre los gobiernos, federal, estatales y municipales, el rubro de los ingresos es el más desarrollado. En el ámbito del gasto público, existen varios renglones de coordinación por medio del Convenio de Desarrollo Social, antes Convenio Único de Desarrollo.

7. Se ha dado un proceso de descentralización de los recursos financieros destinados al gasto, en áreas tales como la educación y la salud.

Es necesario reflexionar sobre si la distribución vigente de las competencias fiscales entre los gobiernos federal, estatales y municipales es la más adecuada para permitir el desarrollo regional y local, o si se requiere modificar dicha distribución para que propicie las capacidades de los Estados y Municipios para atender las necesidades sociales. Particularmente, es importante evaluar hasta qué punto la política de coordinación fiscal ha permitido el desarrollo equilibrado entre las distintas regiones del país, mediante el establecimiento de instrumentos que promuevan el manejo sano de las finanzas públicas locales y la consolidación de la autonomía presupuestal. Ello representaría un enfoque económico del federalismo fiscal, que si bien resulta válido para propósitos del presente estudio, consideramos relevante también el enfoque jurídico que tome en cuenta los conceptos teóricos y doctrinarios sobre el Estado y, especialmente, sobre el Estado federal, esgrimidos con anterioridad.

Lo anterior, nos obliga a enfocarnos nuevamente en los temas relacionados con el federalismo, y es oportuno recordar que la característica más esencial del Estado federal consiste en la distribución de competencias, a través de la Constitución, entre el

gobierno federal y los Estados. Ésta, es la verdadera columna vertebral del federalismo.¹⁶

Pero el establecimiento de competencias no es de ninguna manera inmutable, y las circunstancias políticas, económicas y culturales, hacen necesario modificarla, a través de nuevas interpretaciones y modificaciones de la Constitución, pues se considera que la inmutabilidad puede dañar al país, por lo que es necesario revisar el reparto de competencias constitucionales y otorgarle nuevas a los Estados, sobre todo en materia fiscal, para lograr un federalismo más cooperativo.

En el reparto de competencias, tradicionalmente se han empleado tres sistemas: el primero, establece con precisión las competencias exclusivas de la Federación, así como las de los Estados; el segundo, sólo enumera las que se otorgan a los Estados miembros, y se expresa que las no conferidas a su favor se entienden reservadas a la Federación; y el tercero, enumera las competencias a favor de la Federación y reserva las demás para los Estados. El segundo sistema, implica que las partes recibieron atribuciones del poder central; el tercero, que el poder federal se formó de lo que le cedieron las partes. Lo anterior es útil cuando surge la duda acerca de a quién corresponde determinada facultad. En el segundo caso, la duda debe resolverse a favor de la Federación; en el tercero, debe resolverse a favor de los Estados, porque estos conservan la zona no delimitada y porque la limitación de facultades de la Federación es principio esencial del sistema federal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ubicó en este último supuesto, pero no estamos de acuerdo en que las relativas a contribuciones sean exclusivas, pues las únicas facultades exclusivas son las que se refieren al Congreso, conforme a los artículos 74 y 76 constitucionales.

En opinión de nuestro autor, dentro de este tercer sistema se dan las llamadas facultades concurrentes, consistentes en las concedidas de forma no exclusiva a la autoridad federal, pero no prohibidas a las autoridades estatales, razón por la cual pueden ser reguladas por ambas, y ello es precisamente lo que opinamos acerca de la no exclusividad y de que la Coordinación Fiscal debe ser para coordinarse en cuanto a los porcentajes y procedimientos, no para usurpar facultades que la Constitución no reserva en forma exclusiva a la Federación, ni prohíbe a los Estados. México adoptó

¹⁶ Faya Viesca Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 2004. Página 63.

este sistema en su artículo 124 constitucional, al disponer que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los Estados. Así mismo, este tercer sistema, se complementa con las llamadas facultades implícitas o incidentales a favor de la autoridad federal, consistentes en aquellas que se considera conveniente arrogarse, por parte de los poderes federales, para la realización de las facultades expresamente concedidas.

Como fundamento doctrinario de este punto, es de gran trascendencia la interpretación amplia que el juez norteamericano Marshall hizo de la Constitución norteamericana en 1789, al dirimir la controversia sobre si el Congreso federal podía crear un Banco, y si el Estado de Maryland podía gravar la circulación de billetes emitidos por el banco federal. Dicho juez afirmó el poder del Congreso para crear el banco y negó la facultad estatal impositiva, expresando que si bien la Constitución no enumeraba poder alguno para su creación, tampoco contenía expresión alguna, como ocurría en la Confederación, que excluyera los poderes implícitos o incidentales y que requiriera que cada uno de los poderes reservados fuera descrito expresamente. Lo anterior, confirmaba el criterio del juez Hamilton, opuesto al de Jefferson; este último, a través de una interpretación restrictiva de la Constitución, concluyó que el Congreso no tenía la facultad debatida.

En la mencionada controversia de interpretaciones, Jefferson se centró en el adjetivo **necesario**, para hacer una interpretación restrictiva, mientras que Hamilton lo hizo en el de **apropiado o conveniente**, para hacer una extensiva. De acuerdo con Hamilton, la Federación tiene el derecho, derivado de la propia Constitución, de emplear todos los medios a su alcance, a fin de poder cumplir con sus objetivos, siempre y cuando no sean contrarios a la misma; considera, además, que si el fin está claramente comprendido dentro de cualquiera de los poderes específicos conferidos, y si las medidas adoptadas tienen una evidente relación con los fines y no están prohibidas por ningún precepto particular de la Constitución, entonces puede considerarse que están dentro del círculo de la autoridad nacional.

Ahora veamos cómo ha sido el proceso de evolución del federalismo fiscal en nuestro país.

3.7 EL FEDERALISMO EN MÉXICO

La Constitución de Cádiz de 1812 reconoció a cada provincia el derecho de formar su diputación, implantó un sistema de gobierno nacional al que concurrían las distintas provincias por medio de sus Diputaciones Provinciales y les confirió una forma de gobierno autónoma. El reconocimiento anterior se debió al esfuerzo de los diputados de Nueva España que concurrieron a las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1811 y 1812, encabezados por Manuel Ramos Arizpe, considerado como el padre del federalismo mexicano, y cuyos alegatos eran verdaderas consignas contra la centralización, sobre la cual opinaba que ésta engendraba despotismo y arbitrariedad y propuso que era indispensable la descentralización, tanto en materia administrativa como en la judicial, y que el gobierno debía de sustentarse en los principios democráticos liberales de la Constitución de Cádiz.

Es en el mecanismo de distribución de competencias entre las Diputaciones Provinciales y el gobierno central, en donde se puede observar uno de los primeros signos del régimen federal.

En efecto, la Constitución de Cádiz de 1812 estipuló que el rey nombrara en cada provincia a un jefe superior y que en cada una hubiera también una Diputación Provincial integrada por siete diputados, para promover su prosperidad. Aun cuando se quiso implantar el sistema sólo en España, la intervención de los diputados por la Nueva España logró que se extendiera a América.

En 1813, las Cortes ordenaron la fundación de Diputaciones Provinciales en la capital de la Nueva España, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Durango y Guatemala. En 1821, decretaron el establecimiento de las mismas en todas las intendencias de ultramar. La formación de las diputaciones provinciales fue de gran importancia, pues sirvió para que las provincias se fueran acostumbrando a tener su propio gobierno y a regirse conforme a sus propias aspiraciones y necesidades, lo cual fue realmente trascendente, pues a la postre habrían de ser las Entidades Federativas de la República mexicana, cuyo origen es necesario comprender para así poder explicar la naturaleza de los ordenamientos emitidos por ellas o por la Federación y discernir si los mismos se apegan al contexto del federalismo en el que están inmersas.

Al proclamarse el **Acta de Independencia del Imperio Mexicano**, el 28 de septiembre de 1821, el gobierno de México fue confiado a la **Junta Provisional Gubernativa**, cuya misión principal era convocar a un Congreso Constituyente, que quedó integrado por tres grupos: uno que sostenía el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, otro que proponía el desconocimiento de los mismos para proclamar emperador a Iturbide, y uno más que proclamaba el ideario insurgente y buscaba un régimen republicano y democrático.

En mayo de 1822 Iturbide fue proclamado emperador y de inmediato entro en fricciones con el Congreso, al cual disolvió el 31 de octubre de 1822 y en su lugar designó una **Junta Instituyente**, que aprobó el **Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano**, por el cual quedaba abolida la Constitución de Cádiz, que hasta entonces había regido la organización de la Nueva España.

Una vez disuelto por Iturbide el primer Constituyente, Santa Ana lo desconoció como Emperador y expidió el **Plan de Casa Mata**, por el que proclamó la República y exigió la reinstalación del Congreso disuelto; esto fue realizado por Iturbide en marzo de 1823. En la rebelión de Casa Mata, encabezada por Santa Ana, se hicieron presentes las ambiciones de las Diputaciones Provinciales.

A la caída de Iturbide, surgieron dos corrientes sobre la forma de gobierno: una, la del **centralismo**, auspiciado por terratenientes, el alto clero, los principales jefes del ejército, borbonistas y algunos intelectuales como Lucas Alamán y Fray Servando Teresa de Mier; este último, sostenía que el establecimiento del sistema federal sería una imitación extralógica porque el país no estaba listo para ello, y sólo acarrearía una serie de problemas y luchas interminables. La otra corriente era la del **federalismo**, impulsado por iturbidistas, por las provincias y por intelectuales como Ramos Arizpe y Gómez Farías, quienes sostenían que dicho sistema era necesario para unir lo que estaba desunido.

La tesis centralista sostenía que en ese momento no era conveniente adoptar el sistema federal, y los Estados, al convertirse en soberanos, terminarían por desobedecer a la Federación e intentarían separarse. Fray Servando Teresa de Mier, criticó que se trataba de emular a los Estados Unidos de América, país en el que los Estados ya estaban separados y eran independientes unos de otros, y se federaron

para unirse contra Inglaterra, pero opinaba que en nuestro caso federarnos estando unidos, era dividirnos, esto es, que el federalismo desuniría lo unido. Hoy sabemos que en realidad no estábamos tan unidos, pues existían diversas fuerzas centrífugas que, de haber prosperado, hubieran dividido al país, como sucedió en Centroamérica.

En medio de tal situación, el 16 de junio de 1823 la provincia de Guadalajara proclamó su plena autonomía en cuanto a su régimen interno, adoptó el nombre de Estado libre de Jalisco y declaró que en lo sucesivo no reconocería más relación con otros Estados, que la de hermandad y confederación y que el Estado sería gobernado por la Constitución española y las leyes existentes.

Otras provincias, como Yucatán, Oaxaca y Querétaro, también se declararon Estados antes de la expedición del **Acta Constitutiva de la Federación Mexicana**, de 30 de enero de 1824, lo cual muestra que cuando se constituyó dicha Federación, ya había Estados federales.

Así, el federalismo fue implantado a través de la referida acta, la cual es el antecedente inmediato de la Constitución de 1824. Ésta dispuso en su artículo 171, que la forma de gobierno fuera inmodificable, pero esto no fue respetado.

En efecto, en 1834, Santa Ana preparó una rebelión centralista, y el sistema federal fue destruido cuando la **Asamblea Constituyente** del 15 de diciembre de 1835 expidió las **Bases constitucionales**.

Después, el Congreso dictó seis leyes que, junto con la de 1835, conformaron la **Constitución de las Siete Leyes**, que sin tomar en cuenta la oposición de varios Estados, estableció el régimen centralista como forma de organización política, convirtió a aquéllos en Departamentos, sometió a los Gobernadores al poder ejecutivo central, y creó el Supremo Poder Conservador. Con este régimen, se pretendía controlar estrechamente todo desde la capital del país, especialmente lo referente a la recaudación y al gasto de las rentas públicas. Las Siete Leyes Constitucionales o Constitución de 1836, es incluso considerada espuria por haber provenido de un Congreso que, no obstante haber emanado de la Constitución de 1824, se autoerigió en constituyente.

El régimen central de 1836 dio lugar a varios levantamientos y a la desmembración del país; Texas se independizó y Yucatán se separó de la República.

Santa Ana proclamó el **Plan de Tacubaya**, por el que desconoció a los poderes emanados de la Constitución de 1836, salvo el judicial, y nombró una Junta que a su vez designaría al titular del ejecutivo, mientras el Congreso Constituyente organizaba a la nación; él fue el designado.

Después de la instalación del régimen central, siguieron diversos cuartelazos y levantamientos militares. El 10 de diciembre de 1841, Santa Ana publicó la convocatoria para crear un Congreso Constituyente; de éste, se designó una comisión que debía proponer un proyecto de Constitución; había dos grupos, uno, al que pertenecían Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, propuso un proyecto de tipo **federalista**; el otro grupo, propuso uno de tipo **centralista**, que apoyaba la autonomía administrativa de los Departamentos. Ninguno prosperó, en virtud de que discutían temas como la abolición de privilegios y la nacionalización de los bienes eclesiásticos, y el vicepresidente Nicolás Bravo creó una **Junta de Notables** que recibió el encargo de formar las bases para organizar a la nación.

El 4 de agosto de 1846, Mariano Salas expidió el **Plan de la Ciudadela**, por el que desconoció al régimen central y propuso un nuevo Congreso, formado de representantes populares, conforme a las leyes por las que se nombró al de 1824, que debía quedar instalado el 6 de diciembre de 1846. El Congreso designó como presidente interino a Santa Ana, y como vicepresidente a Valentín Gómez Farías.

En 1846, el Congreso buscó revertir el centralismo y replantear las relaciones entre la República y sus partes constitutivas, las Entidades Federativas. Una de las cuestiones básicas era la redistribución de las competencias entre el gobierno federal y el de aquéllas, a las cuales asignó el fomento industrial y la colonización del territorio nacional, que antes estaban a cargo del gobierno central.

Pero una vez adoptado el sistema federal, surgió la anarquía en el aspecto fiscal, pues se establecieron impuestos por parte de los gobiernos locales en una forma desordenada, lo cual provocó la falta de recursos en la economía nacional. Lo anterior, habría de servir muchos años después para justificar la coordinación fiscal que actualmente vivimos.

El 10 de febrero de 1847, fue restaurada la vigencia de la Constitución de 1824, mientras se expedía una nueva.

El 22 de abril de 1853, Santa Ana dictó las **Bases para la Administración de la República**, que concentraron todo el poder en él.¹⁷

El 4 de marzo de 1854 fue proclamado el **Plan de Ayutla** contra el gobierno tirano. Este plan dio lugar al **Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana**, fue expedido el 15 de mayo de 1856, que tuvo por objetivo estructurar al país mientras se promulgaba una nueva Constitución.

El proyecto de Constitución de 1857 implantó definitivamente el régimen federal en México, y expresó la voluntad del pueblo mexicano de convertirse en una República representativa, democrática y federativa, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, según los principios de dicha ley fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la unión y demás objetos expresados en la propia Constitución. En su exposición de motivos, se hizo una apología de la Constitución de 1824, y la reconoció como la única legítima que hasta entonces había tenido el país. Con ello, se terminaron las luchas internas, y a partir de entonces, hubo pocos actos de consolidación del régimen federal; entre ellos, la creación de los Estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos, en 1863, 1868 y 1869, respectivamente, y el establecimiento del Senado en 1874, evento este que permitió que los Estados participaran directamente en la expresión de la voluntad nacional, en la forma que ya hemos referido.

Pero la vigencia del anterior estado fue efímera, pues vinieron etapas como el **Imperio de Maximiliano** y la **Dictadura de Porfirio Díaz** y, aunque las instituciones existían en el papel, en la realidad prevalecía un Estado cada vez más centralista, en el que hubo eventos trágicos como el asesinato de Madero y el de Pino Suárez.

El 1º de diciembre de 1916, Venustiano Carranza presentó al Congreso de Querétaro el **Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857**, y destacó la simulación del régimen federal, diciendo que la soberanía no había sido más que nominal, porque el poder central había impuesto siempre su voluntad, y las autoridades de cada Estado se habían limitado a ser meros instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél; así mismo, que la forma republicana, representativa y popular había sido también una promesa vana, pues los poderes del centro se inmiscuían en la

¹⁷ Cruz Covarrubias Enrique Armando. FEDERALISMO FISCAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México 2004. Página 12 y siguientes.

administración interior de los Estados, cuando sus gobernantes no eran dóciles con el aquéllos, o bien permitían la entronización en los mismos, de cacicazgos. Podemos afirmar que dicha simulación aún es una realidad.

Después de la revolución mexicana, el Congreso de Querétaro proclamó la **Constitución de 1917**, de espíritu federalista, que permanece inalterable aun hoy en día en su artículo 40.

El año de 1824 puede ser considerado pues como el punto de origen del Estado federal mexicano. Antes de ello, la sociedad colonial estaba organizada en estamentos representados por el clero, la milicia y la burocracia, y se caracterizaba por la centralización, una de las más fuertes tradiciones hispánicas, que aun hoy constituye uno de los retos que el federalismo no ha podido superar.

Bajo los regímenes centristas y sus cartas constitucionales de 1836 y 1843, la industrialización recibió un gran impulso, auspiciado por Lucas Alamán, pero dicho régimen centrista sólo favoreció la prosperidad del centro del poder político, a cambio de la debilidad económica de las provincias, como ahora de los Estados.

Hemos dicho que la regla inmersa en el artículo 124 constitucional se coloca en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, y que estos delegaron ciertas facultades al poder central, reservándose las restantes. Pero la esfera federal se ha ido ampliando cada vez más en detrimento de las esferas estatales y en realidad existe un gobierno de índole central con aspectos descentralizados, lo cual hace pensar que vivimos un federalismo teórico, como ya lo había referido Carranza.

Otras opiniones aisladas, que no necesariamente forman corriente, opinan que nuestro federalismo está cayendo en desuso, pues a través de reformas a la Constitución, que han sido observadas pasivamente por las Entidades Federativas, la Federación ha absorbido muchas de las facultades de los Estados y Municipios, con lo cual los ha dejado muy limitados para cumplir su función.

Pero uno de los problemas más serios del federalismo mexicano es el relativo al problema hacendario, el cual ha causado un gran desequilibrio en perjuicio de los Estados, y al cual nos referimos a continuación.

3.8 LA DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES, GARANTÍA FUNDAMENTAL DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO. EL PROYECTO DE LÁZARO CÁRDENAS

Una influencia de los jueces norteamericanos particularmente importante en nuestro sistema federal, es la contenida en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución, la cual faculta al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades otorgadas al mismo por la Constitución, en las primeras veintinueve fracciones. Tales son las **facultades implícitas**.

La interpretación constitucional es una actividad esencial del sistema federal, y decisiva en la distribución de competencias. Ello coloca al Poder Judicial de la Federación en una posición de gran responsabilidad y también al Congreso federal, que tiene que legislar de acuerdo a la letra y espíritu de la Constitución.

Estamos de acuerdo con Jacinto Faya Viesca, en que en sus orígenes el sistema federal se fundamentaba en la existencia de un marco de competencias expreso y limitado a favor de los poderes federales, y en uno amplio y no limitado a favor de los Estados, en aquellas materias no conferidas al gobierno federal.¹⁸

Pero al igual que su antecedente más lejano, el artículo 117 de la Constitución de 1857, el actual artículo 124 constitucional entronizó el principio más ortodoxo del sistema federal: el reparto de competencias entre el gobierno federal y los Estados. No obstante, la doctrina y la práctica constitucional han incorporado el concepto de **facultades implícitas**, con lo cual el campo de actuación de las autoridades federales ha sido ampliado enormemente, en detrimento de los Estados.

Manuel García Pelayo, citado por Jacinto Faya Viesca, afirma que la cuestión de si un poder entra en la esfera de un gobierno o de otro, es una cuestión de interpretación. Si a un gobierno se le confieren amplios poderes, se le deben conferir también los medios para su ejecución. Así mismo, para que una medida pueda tener el carácter de implícita, no es necesario que derive de un poder delegado concreto, sino que puede ser resultado de varios poderes.¹⁹

En la obra *El federalista*, Hamilton, del Constituyente de Filadelfia de 1787, expresó que los principales propósitos de una Unión eran la **defensa común** de sus miembros, la conservación de la **paz pública** lo mismo contra las convulsiones internas

¹⁸ Faya Viesca Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 2004. Página 78.

¹⁹ Faya Viesca Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 2004. Página 81.

que contra los ataques externos, la **reglamentación del comercio** con otras naciones, y la dirección de las **relaciones políticas y comerciales** con las naciones extranjeras.

Para Madison, otro constituyente, los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución debían ser empleados principalmente en relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero. En cambio, los poderes reservados a los Estados habrían de extenderse a todos los objetos que impactaran la **vida, libertades y propiedades del pueblo**, así como al **orden interno, progreso y prosperidad de los Estados**. Pero la evolución, el reparto se apartó sustancialmente de tal propósito y la interpretación constitucional a favor de las facultades implícitas ha jugado un papel decisivo.

México ha seguido el modelo de los Estados Unidos de América, y en la Constitución de 1857, en su artículo 117, expresaba que las facultades que no fueran expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados. En la Constitución de 1917, se mantuvo ese espíritu, en el artículo 124, aún vigente en nuestros días.

3.8.1 Los poderes implícitos y las facultades concurrentes

Las facultades implícitas son las que le han dado al gobierno federal la fuerza de que goza. En base a esas facultades implícitas, la legislación federal ha contribuido a fortalecer a la Federación, al regular diversas materias, pero dicho fortalecimiento ha dependido de la interpretación constitucional, específicamente, de la interpretación del Poder Judicial de la Federación, al que la propia Constitución le reserva la misión de controlar la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad.

En 1803, el Presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, John Marshall, incorporó al derecho norteamericano las ideas de Hamilton, a través de sus criterios emitidos en el caso **Marbury contra Madison**, en el que defendió una Constitución rígida y expresó que el pueblo tiene el derecho original para establecer los principios de gobierno que en su opinión ayuden a lograr su felicidad; así mismo, que como su autoridad es suprema, su intención al establecerlos es que sean permanentes. Esa voluntad original y suprema organiza al gobierno y asigna los diversos poderes y para que estos queden definidos y limitados, para que no se olviden, fueron plasmados

en la Constitución, la cual controla cualquier acto de autoridad que le sea contrario, pues de no ser así, el Legislativo podría alterarla por medio de cualquier ley común.

Marshall se preguntó si a pesar de que una ley emitida por el legislativo sea contraria a la Constitución debía ser obedecida, y sostuvo que como la Constitución es superior a todas las leyes ordinarias, en caso de conflicto, el poder judicial debía declarar la inaplicabilidad de estas.

En nuestro país, las circunstancias políticas han inclinado las competencias a favor de los poderes federales, lo cual ha generado una gran centralización política y administrativa, que si bien pudo haber sido necesaria para la consolidación de las instituciones, hoy constituye un obstáculo al desarrollo de las Entidades Federativas, lo cual es parte de la esencia de un verdadero federalismo.

Por ello, estamos de acuerdo con Tena Ramírez, citado por Jacinto Faya Viesca, en que las facultades implícitas sólo deberían ejercerse cuando se reunieran los siguientes requisitos: a) Que exista una facultad explícita que por sí sola no pueda ser ejercida; b) Que sea un medio necesario para lograr el fin que se persigue con la explícita; y c) Que el Congreso de la Unión reconozca la necesidad de dicha facultad implícita, y de su otorgamiento al poder que la requiera. Así, la facultad implícita no sería autónoma, sino que dependería de la expresa, y estaría subordinada a ella.²⁰

Pero el ejercicio de los poderes implícitos ha debilitado a los Estados miembros, a favor de un marcado centralismo por parte del gobierno federal, razón por la cual consideramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una gran responsabilidad en el acotamiento de dicha facultades, a través de la interpretación constitucional. Estamos de acuerdo también, en que la evolución del federalismo hacia el centralismo se ha debido en parte a que las Entidades Federativas no se resisten al avance de la centralización ni defienden sus facultades. Dicho proceso se realiza mediante reformas constitucionales que merman francamente las atribuciones de los Estados y que estos aceptan con sorprendente pasividad, e incluso las Constituciones locales son elaboradas siguiendo el modelo federal.

Por lo anterior, creemos que en la práctica se suele acudir a las facultades implícitas para justificar la existencia de alguna ley, para cuya expedición no tiene el

²⁰ Faya Viesca Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 2004. Página 86.

Congreso facultad expresa; tal como la Ley de Coordinación Fiscal, en cuyos motivos se cita la rectoría económica del Estado, cuando ésta y la cuestión impositiva son en realidad diferentes, pues la primera tienen por objeto la orientación del empleo de los recursos, en tanto que la segunda busca la generación de los mismos.

Las actuales facultades expresas posibilitan ampliamente el uso de facultades implícitas, las cuales atentan contra el federalismo, en beneficio del centralismo. Un eventual pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esa materia, si bien no podría obligar al Poder Legislativo Federal, sí podría normar su actuar.

Marshall, de convicción federalista, sostuvo también el criterio de que el hecho de que la Constitución haya otorgado una determinada facultad al Congreso federal, no significaba que hubiera prohibido a los Estados ejercer esa misma facultad, por lo que estos tenían libertad para ejercerla, mientras no lo hiciera el Congreso federal.

Las facultades concurrentes son una excepción al principio rector del sistema federal, conforme al cual los Estados quedan excluidos del ejercicio de las competencias que expresamente hayan sido concedidas al gobierno federal, pero en nuestra consideración, que además de expresas sean exclusivas, lo cual debe ser referido así, cosa que no sucede en nuestro sistema.

3.8.2 El Proyecto de Lázaro Cárdenas de 1936 para reformar la Constitución

En 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas presentó al Congreso de la Unión un proyecto de reforma a los artículos 73 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho proyecto, que finalmente fracasó, señalaba como algo adverso que diversos impuestos gravitaran sobre igual fuente, y que esas exacciones no se establecieran con un único propósito, pues las leyes fiscales de la Federación y las de los Estados se fundaban en distintos principios y se expedían con diversos propósitos. Así mismo, señalaba que de un Estado a otro la legislación hacendaria variaba, provocando verdaderas guerras económicas, destructoras del desarrollo de la nación.²¹ Después del fracasado proyecto, en 1940 el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso un nuevo proyecto de reforma a los artículos 73 y 117, antecesor del

²¹ Cruz Covarrubias Enrique Armando. FEDERALISMO FISCAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México 2004. Página 81 y siguientes.

124, que fue aprobado y entró en vigor el 1º de enero de 1943. Actualmente, dicho artículo 73 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 73. *El Congreso tiene facultad:...*

XXIX-A. *Para establecer contribuciones:*

- 1º. Sobre el comercio exterior;*
- 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;*
- 3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;*
- 4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*
- 5º. Especiales sobre:*
 - a). Energía eléctrica;*
 - b). Producción y consumo de tabacos labrados;*
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*
 - d). Cerillos y fósforos;*
 - e). Aguamiel y productos de su fermentación; y*
 - f). Explotación forestal.*
 - g). Producción y consumo de cerveza.*

También se estableció, que los Estados participarían en el rendimiento de los impuestos especiales, en los términos que la ley secundaria federal determinara, y que las Legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los Municipios, por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

El proyecto de 1936 y la reforma de 1940, fueron determinantes para distribuir los poderes tributarios entre la Federación y los Estados.

El artículo 73 de la Constitución mexicana, también indica que el Congreso de la Unión tiene facultades:...

VII. *Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;*

Igualmente importante es la siguiente facultad:

X. *Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;*

Estas son las facultades otorgadas expresamente a la Federación por la Constitución, si bien no de manera exclusiva.

Por otra parte, el artículo 124 constitucional dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 124. *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

Como puede apreciarse, la Constitución otorgó a la Federación facultades expresas y señaló que las que no estuvieran concedidas a los funcionarios federales se reservarían a los Estados. Creemos que expresas es diferente de exclusivas, y que no se prohíbe en ninguna parte a los Estados, legislar ni establecer impuestos sobre esas materias, y ese sí debería ser un punto esencial de la coordinación fiscal.

Los criterios que se deducen de la normatividad que contiene las facultades expresas de la Federación en materia fiscal, para que se distribuya la potestad de los Estados y de los Municipios, responde a los siguientes principios:

- a) Limitaciones a las facultades legislativas de los Estados.
- b) Reserva expresa y concreta de atribuciones a la Federación.

Lo anterior, junto con las facultades implícitas, hizo que la Federación se apoderara de la mayoría de las facultades tributarias, como se ve a continuación.

EVOLUCIÓN DE LAS FACULTADES EXPRESAS DE LA FEDERACIÓN²²

1917	1934	1942
Comercio exterior y Timbre	Electricidad	Recursos naturales del subsuelo y agua
		Instituciones de crédito y sociedades de seguros
		Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación
		Tabaco
		Gasolina y derivados del petróleo
		Cerillos y fósforo, aguamiel y derivados
		Explotación forestal
		Producción y consumo

²² Cruz Covarrubias Enrique. FEDERALISMO FISCAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México 2004. Página 88-89.

3.9 EL SISTEMA FISCAL MEXICANO. ANTECEDENTES E INFLUENCIAS

Cuando hablamos de antecedentes de nuestro sistema fiscal, inevitablemente tenemos que referirnos al de los Estados Unidos de América, por la influencia que algunos de sus elementos han tenido sobre nuestro sistema. Uno de tales elementos es la preeminencia del Poder Legislativo en las decisiones que afectan el patrimonio de los ciudadanos. Los impuestos, tanto federales como estatales, sólo pueden establecerse mediante decisiones de los representantes populares que forman el Poder Legislativo federal o estatal, porque existe la presunción de que dichos representantes aprueban las cargas fiscales, cuidando el patrimonio de sus representados, por encima de las necesidades de la autoridad, las cuales se consideran prioritarias sólo en tiempo de guerra; en tiempo de paz, es el interés y el patrimonio de los ciudadanos contribuyentes lo que se busca proteger, y ese interés de protección data desde los tiempos en que fue conformado el federalismo, en cuyo proceso se tuvo muy presente el interés de proteger el patrimonio individual.

Así, es importante que la norma fundamental de un país reglamente el derecho de la autoridad a cobrar impuestos, así como la correlativa obligación de los contribuyentes a pagarlos, y el uso que la autoridad hará de los recursos fiscales en el gasto público.

En un inicio, la Constitución de los Estados Unidos de América reglamentaba la facultad del gobierno federal para cobrar impuestos, y lo condicionaba al cumplimiento de dos requisitos esenciales: que se destinaran al pago de las deudas del país, a la defensa común y al bienestar general de los ciudadanos, y que se proratearan entre los Estados, según la población de cada uno. El propósito de los Constituyentes de Filadelfia, era que el gobierno federal creado por la nueva Constitución tuviera recursos fiscales mínimos suficientes para la **protección** de los trece Estados fundadores, para **pagar las deudas** creadas durante la guerra de independencia y para pagar los **gastos de representación** ante los países extranjeros.

Las principales facultades fiscales las tenían los Estados, y se deseaba preservar la más importante conquista de los ciudadanos, acerca de que todo impuesto o carga fiscal obligatoria debía ser aprobada por el Congreso, pues desde la Colonia, la protesta de los colonos había sido la de ***no taxation without representation*** (ningún

impuesto sin representación) ante el Parlamento inglés, el cual pretendía obligar a los súbditos americanos a pagar impuestos a Inglaterra, sin otorgarles el derecho de representación en el Parlamento, como a sus súbditos. En todas las colonias, existía una Asamblea de Representantes, cuya principal función era representar a los ciudadanos en las negociaciones con el Gobernador designado por Londres, sobre la aprobación de los impuestos que el año siguiente debían pagar los colonos; era el arma más poderosa de dichas colonias, pues si la negociación se estancaba, el Gobernador corría el riesgo de no recibir dinero para los gastos del gobierno colonial, incluyendo su propio sueldo; a este poder lo llamaban *purse string power* (poder del cordón de la bolsa). La anterior costumbre, establecida en el periodo colonial, se mantuvo en la práctica legislativa del nuevo gobierno federal creado a partir de la aprobación de la Constitución de Filadelfia en 1789; cada año debían ser aprobados los impuestos que los ciudadanos debían pagar al gobierno estatal y federal en el ejercicio siguiente. Este antecedente histórico explica el principio de anualidad de la Ley de Ingresos, por virtud del cual el Congreso federal aprueba los impuestos que la Federación podrá cobrar a los contribuyentes en el siguiente año fiscal, al igual que los Congresos estatales hacen lo propio.

La obligación del prorrateo, permaneció en vigor hasta la aprobación de la Enmienda XVI de 1913, cuando por la necesidad de aprobar el impuesto federal, se modificó la facultad del Congreso para establecer y cobrar impuestos, sin que fuera necesario el prorrateo, pues esta exigencia era un obstáculo insalvable para el nuevo gravamen, el *income tax*, que en Inglaterra ya había demostrado ser menos injusto que los impuestos de capitación o de igual cuantía para todos los contribuyentes, que no tomaban en cuenta su capacidad económica.

De los diversos principios constitucionales de los Estados Unidos de América que hemos adoptado en México, el de las facultades expresas y limitadas a las autoridades es de lo máspreciado, y consiste en que las facultades de toda autoridad deben estar otorgadas expresamente por la ley para poder ser ejercidas, por lo que de nos ser así, dichos actos de autoridad son ilegales y por lo tanto nulos. Además, las facultades se entienden otorgadas en forma restrictiva a la autoridad, para proteger a los ciudadanos del abuso del poder.

La Quinta Enmienda de 1791, de la Constitución de los Estados Unidos de América, consagró el *due process of law*, que en nuestro país se tradujo en las garantías de audiencia y legalidad, de los artículos 14 y 16 constitucionales. También la separación de poderes y el sistema federal son principios del sistema norteamericano, bajo los cuales se ha organizado nuestro país, los cuales, al menos en teoría, proporcionan seguridad jurídica a los ciudadanos e impiden la concentración del poder público. Por ello, las obligaciones ciudadanas de naturaleza fiscal, correlativas de las facultades de las autoridades, están regidas por esos principios fundamentales.

Nuestra tradición jurídica también recibió un importante legado histórico de España, a través de la Constitución de Cádiz de 1812, conforme a la cual anualmente las Cortes, o Poder Legislativo español, aprobaba las contribuciones a aplicar en España y en sus colonias. No obstante, la monarquía absoluta imponía en todos sus territorios las obligaciones tributarias, sin más límite que el de su voluntad, de manera que los impuestos eran excesivos e injustos. Además, el centralismo del gobierno colonial acostumbró a los ciudadanos de todo el territorio de la Nueva España a aceptar las obligaciones fiscales sin participar en su discusión y aprobación. Sólo después de lograda la independencia, las normas protectoras del patrimonio de los gobernados fueron incluidas en las Constituciones de 1857 y de 1917.

La influencia de instituciones tanto norteamericanas como españolas, dio por resultado un sistema que no ha funcionado según la concepción original, por falta de un entorno jurídico democrático, de una verdadera separación de poderes, de una Suprema Corte que asuma su compromiso con el federalismo mexicano y haga interpretaciones más acordes con esta forma de gobierno, así como de ciudadanos más informados capaces de exigir a la autoridad que ciña su actuación a los límites fijados por la ley, y que obliguen a los Congresos a aprobar leyes que reflejen la voluntad popular, más que la de grupos de presión o de interés. Todos los factores anteriormente señalados han influido para que el verdadero federalismo no aparezca aún.

3.10 IGUALDAD ENTRE LOS ÓRDENES FEDERAL Y ESTATAL. LA FUERTE DEPENDENCIA FINANCIERA RESPECTO DEL PODER FEDERAL

Hemos referido que nuestra Constitución creó una República federal, si bien inicialmente con sólo dos jurisdicciones, la federal y la de las Entidades Federativas, a

las cuales ahora hay que agregar la del Distrito Federal y las de los Municipios, conforme a los artículos 103, 105, 115 y 122 constitucionales. Pero si bien uno de los grandes principios del federalismo mexicano consiste en que el orden federal y los locales son de igual naturaleza constitucional, en la práctica una cosa es lo que la Constitución pretende con el sistema federal creado, y otra lo que los poderes federales practican en franca violación a los valores superiores del sistema federal. De hecho, nuestro artículo 133 constitucional no consagra la supremacía del gobierno federal, pues de ser así, ello significaría que los gobiernos de los Estados estarían en una jerarquía menor, y por lo tanto estaríamos ante una Federación organizada en base a un sistema de preeminencia del orden federal y ello sería inadmisibles. Si algo tiene preeminencia en nuestro sistema, es sólo la Constitución, a la cual se deben subordinar todas las demás leyes.

Por ello, el que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exprese que las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución serán la ley suprema de toda la Unión, al igual que los tratados apegados a la Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, no otorga una jerarquía mayor al gobierno federal, pues la misma Constitución y las leyes emanadas de ella delimitan el campo específico de los gobiernos federal y estatales.²³

Así, cuando el artículo 133 habla de leyes emanadas de la Constitución, debe entenderse que sólo emanan cuando se apegan estrictamente a ella y no violan alguno de sus artículos, pues de ser así no estaríamos ante una ley emanada de la Constitución, sino ante una inconstitucional.

La Constitución delimitó en forma expresa la competencia del gobierno federal, de tal forma que si alguna ley emanada del Congreso de la Unión legisla sobre algún campo no conferido a los poderes federales, tal acto es susceptible de inconstitucionalidad. Por ello, una ley expedida por el poder federal, que rebase el ejercicio de las facultades conferidas, no puede considerarse que forme parte de la ley suprema de toda la Unión, pues no sería una ley emanada de la Constitución, sino contraria a ella.

²³ Faya Viesca Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 2004. Página 112.

En México el Poder Judicial Federal no ha contribuido a fortalecer el federalismo fiscal, cosa que sí podría hacer al resolver las controversias entre los diversos poderes y gobiernos, no sólo con fundamento en los artículos 103, 105 y 106 constitucionales, sino también a través de la interpretación constitucional de las competencias establecidas por la Constitución en el artículo 73 constitucional, y al no hacerlo, sólo contribuye al fortalecimiento del centralismo.

Uno de los aspectos que ejemplifican notablemente la preeminencia del poder federal sobre los poderes de los Estados, son las subvenciones o participaciones federales a las Entidades Federativas, las cuales se han incrementado en los últimos diez años, al grado de que la mayoría de los Estados conforman sus presupuestos públicos en aproximadamente el ochenta por ciento, con las participaciones federales que reciben, y algo similar pasa con los Municipios, que forman el suyo con las participaciones que les proporcionan los respectivos Estados.

La justificación de lo anterior es sólo parcial, pues es necesaria una mayor justicia en la distribución de competencias constitucionales de fuentes tributarias a favor de los Estados y Municipios.

Las subvenciones federales no sólo se ejercen a través de las participaciones a los Estados, sino también a través de programas contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que benefician a ciertas áreas geográficas, o a través de programas de emergencia o de auxilio temporal por situaciones de desastre.

Por otra parte, la política federal de créditos y subsidios ha contribuido a establecer una redistribución de los recursos económicos de la nación, a favor de Estados y Municipios menos favorecidos, pero a riesgo de que disminuyan su esfuerzo y creatividad, al esperarlo todo del poder federal. Por ello, paralelo a una justa y necesaria política federal de participaciones y subsidios, es necesario otorgarles competencias fiscales a fin de que puedan fortalecer sus haciendas, pues reiteramos que en nuestro país, la mayoría de ellas dependen en más de un 80%, de las participaciones del gobierno federal, y aun cuando han sido incrementadas, ello no soluciona el problema, y hace falta otorgarles nuevas fuentes tributarias a partir de competencias constitucionales; también ayudaría otorgar a los gobiernos locales y municipales, competencias concurrentes y compartidas con el gobierno federal, a partir

de una nueva distribución de competencias económicas y administrativas entre los poderes federales y de los Estados. De otra forma, el sistema se parece cada vez más al unitario de gobierno.

3.11 LA NECESARIA RELACIÓN FEDERALISMO-DEMOCRACIA

La tradición federalista es necesaria para preservar la existencia de Estados libres, soberanos y generadores de riqueza nacional. Además, la existencia de una rica vida política estatal y municipal sería la más importante fuente de aportación para la preservación y perfeccionamiento de las estructuras democráticas de la nación.

Sobre el tema, es relevante citar que la Juez O'Connor, del tribunal supremo de los Estados Unidos de América, en un voto discrepante afirmó que diversas fuentes reconocían que los Estados de la Unión servían de laboratorios de ideas sociales, económicas y políticas; una función innovadora que había producido leyes federales sobre el sufragio femenino, el seguro de desempleo, los salarios mínimos, la protección al medio ambiente, el seguro sobre automóviles, que da derecho a cobrar la indemnización antes de dilucidarse la culpabilidad de los conductores, logros que demuestran la gran flexibilidad que se da en las legislaciones estatales y que permite que cada Estado encuentre las mejores soluciones a sus problemas y que, plasmadas en una legislación federal, permite también que los demás se beneficien de las experiencias de los otros. Pero además, la juez mencionada considera que el federalismo da la oportunidad de participar en un gobierno de representación, y que sería muy difícil aprender las lecciones de autogobierno si todas las leyes fueran dictadas por un cuerpo legislativo nacional y distante.

Por su parte, Alexis de Toqueville, expresó que una administración centralizada sirve únicamente para debilitar a los miembros que la componen, debido a la incesante desvalorización del espíritu local; la centralización puede contribuir a la grandeza efímera de un hombre y aun de un grupo, pero no a la prosperidad de una nación.

Por ello, el futuro del federalismo tiene que ser contemplado con visión política, que permita fortalecer la variedad, lo genuino de los Estados. Dado que en materia de gobierno no todo puede ser medido bajo el criterio de la eficiencia, el nuevo federalismo requiere que el ejercicio del poder no sólo esté apegado a la Constitución, sino que sea

a la vez respetuoso y promotor de los valores de las comunidades políticas naturales, los Municipios y los Estados.

Lo anterior, difiere de la visión tecnocrática de tendencia centralizadora, que es contraria a los fines iniciales de nuestro federalismo, el cual no pretendió primariamente la eficiencia gubernamental, sino mantener unida a la nación mediante una nueva organización del Estado.

El proceso centralizador ha traído como consecuencia una injusta distribución de los beneficios económicos y políticos, ha asfixiado la innovación creadora, fomentado la corrupción, el desequilibrio político y el debilitamiento de la creencia popular en la vida política de los Estados y Municipios como fuente primaria de solidaridad comunal.

El nuevo federalismo debe basarse en el fortalecimiento de los Estados y Municipios y en una nueva vida política de estos, concurrente y compartida con el poder federal. La República Mexicana, representativa, democrática, popular y federal, que preconiza la Constitución, requiere de un Estado democrático y social de derecho que observe los valores y principios políticos fundamentales consignados en dicha norma suprema.

Toda Federación implica pues la existencia de distintos órdenes de gobierno, diferenciados entre sí y con competencias delimitadas. En relación con la supremacía constitucional, son especialmente relevantes para la existencia del Estado federal, los artículos constitucionales 40, sobre la voluntad popular de constituir una república representativa, democrática y federal; el 41, sobre la prohibición a las Constituciones estatales de contravenir el pacto federal; el 116, sobre la obligación de los Estados de dividir su poder, para el ejercicio del mismo, en ejecutivo, legislativo y judicial y en la prohibición de concentración del mismo; y el 133, relativo a la preeminencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados internacionales ratificados y las leyes federales, por sobre la Constitución de los Estados, los cuales son soberanos sólo en todo lo concerniente a su régimen interior.

No debemos olvidar que en nuestro país, fueron los Estados preexistentes los que formaron la Federación, pues el **Acta Constitutiva de la Federación Mexicana**, de 1824, hacía referencia a Estados libres y soberanos. En todo caso, las Constituciones estatales no pueden disminuir las garantías individuales consignadas por la

Constitución federal. Ésta, conforme al artículo 135, sólo puede ser adicionada o reformada por el Constituyente permanente, conformado tanto por el Congreso de la Unión como por las legislaturas de los Estados, a través del voto de cuando menos las dos terceras partes de los presentes, en el caso del primero, y de la mayoría de las segundas.

Pero aun cuando la Constitución no establece a quién corresponde la iniciativa de adición o modificación, se infiere que a los mismos que tienen la facultad de iniciar leyes, conforme al artículo 71. La primera reforma fue hecha en 1921, sobre la educación pública, hasta entonces conferida a las autoridades locales y, a partir de entonces, se ha reformado 114 veces y han sido modificados 84 artículos, con la finalidad de adecuarla a las realidades de la nación.

La forma federal del Estado y del gobierno mexicano, expresan la voluntad de la nación en cuanto a la forma de organización de la administración pública, con el objetivo de que cumpla tanto la finalidad inmediata de ejercicio del poder, como la mediata de ejercicio de las funciones y fines del Estado. No existe más límite a lo anterior, que la propia voluntad del pueblo mexicano, a lo cual se le conoce como autodeterminación, la cual está expresada en el artículo 40 constitucional.

En consonancia con lo dispuesto en el referido artículo, el Estado federal mexicano está investido de un **poder tributario**, el cual se traduce en la facultad de imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le son encomendadas. Del poder tributario depende que el Estado llegue a tener los recursos necesarios para cumplir la función de prestar servicios públicos a los gobernados. Dicho poder se manifiesta en el establecimiento de leyes generales y abstractas, a través de las cuales determina los supuestos jurídicos de generación de contribuciones o hechos impositivos. En todo caso, las leyes en cuestión tienen como límite un catálogo de principios, tales como el de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino del gasto público.

En estrecha relación con el poder tributario, la **competencia** se refiere a la aptitud legal que tienen los órganos del Estado para ejercitar derechos y cumplir obligaciones. La competencia es un elemento esencial de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional. En virtud de la competencia, los órganos de

gobierno pueden emitir actos públicos, entre los que se incluyen los actos relacionados con las contribuciones, y en ello radica la necesaria relación ente el federalismo y la democracia.

3.12 MUNICIPIO LIBRE, GOBIERNO MUNICIPAL Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

Miguel de la Madrid fue el artífice de las reformas al artículo 115 constitucional, del 3 de febrero de 1983, que introdujo la posibilidad de que las Legislaturas estatales, por acuerdo de sus dos terceras partes, puedan suspender o desaparecer el Ayuntamiento de algún Municipio, así como suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

La exposición de motivos de la reforma expresa que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió multiplicar la riqueza y acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social. Pero reconoció también que esa tendencia constituía ya una limitante para nuestro proyecto de nación, y se pronunció por una revisión decidida y profunda de las competencias entre la Federación, Estados y Municipios, así como de las facultades y atribuciones de sus autoridades. Consideró llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora para fortalecer el sistema federal.

El 23 de diciembre de 1999 el Constituyente Permanente aprobó la décima reforma al artículo 115 constitucional, desde su inicio en 1917.

Dicha reforma creo un nuevo orden de gobierno: el gobierno municipal, que coexiste aunado al federal, a los estatales y al del Distrito Federal.

Dicho artículo dispone que la competencia constitucional otorgada al gobierno municipal, se ejerza por el Ayuntamiento de manera exclusiva.

Al hablar de orden de gobierno, la Constitución lo hace en un sentido amplio, y ello comprende las tres funciones esenciales de gobierno: ejecutiva, legislativa y jurisdiccional. Así, los departamentos administrativos del Municipio sólo desempeñan funciones formalmente administrativas, pero no de gobierno, mientras que todo lo que realice el Ayuntamiento constituye actos de gobierno; además, el presidente municipal no es el jefe absoluto de gobierno municipal, sino un integrante del Ayuntamiento electo por el voto popular y directo, que conforma el órgano político del Municipio, al cual preside y el cual, además de la facultad de gobernar, tiene la de administrar.

Desde la Constitución de 1824, hasta diciembre de 1999, los Municipios jamás habían constituido un orden de gobierno, y la Constitución de 1917 sólo les otorgó la facultad de administrar. Tampoco la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido criterios sólidos que ayuden a definir el concepto de Municipio libre y, paradójicamente, la libertad económica y tributaria ha sido restringida, razón por la que la pretendida libertad no existe y de ahí que sea necesario que tengan su propia hacienda. De hecho, el tema de la libertad de hacienda municipal no se mencionó en las Constituciones de 1824 y 1857, pero fue arduamente defendido por los constituyentes de 1917, lo cual, si bien se institucionalizó la idea del Municipio libre, no hizo lo mismo con las garantías necesarias para realizar tal libertad, y para que pueda gestionar los intereses de la comunidad con autonomía municipal.²⁴

En nuestro país, no sólo la Constitución, sino también la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han mantenido al margen del concepto de autonomía municipal, que en otros países como Alemania, principalmente, tienen un gran reconocimiento y les ha sido garantizada constitucionalmente, por las Constituciones respectivas, como un reconocimiento a la importancia que tiene su actuación para resolver todas las cuestiones de la comunidad local, al grado de que se les garantizan ingresos tributarios por conceptos de impuestos reales y de consumo, así como participaciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas de la localidad.

Lo anterior, en nuestro país podría contribuir a resolver el problema de la baja recaudación, derivada de aspectos tales como la economía informal y la realidad de que muchos potenciales contribuyentes ni siquiera están identificados, aspecto éste que los Municipios podrían ayudar a resolver más eficientemente, por ser comunidades naturales de los seres humanos, más sensibles a sus necesidades y problemática.

3.13 FACULTADES IMPOSITIVAS DE LOS ESTADOS

La potestad fiscal de las Entidades Federativas comprende la competencia necesaria para legislar para sí y para los Municipios.

Los Estados en ningún caso pueden gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, tampoco pueden prohibir ni gravar la entrada a su territorio y la

²⁴ Faya Viesca Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 2004. Página 219 y siguientes.

salida de mercancía nacional o extranjera, la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requerir inspección o registro de bultos o exigir documentos que acompañen a la mercancía, expedir y mantener en vigor leyes fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta y con cuotas mayores que las que el Congreso de la Unión autorice.

Los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje u otro de puertos, e imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. La potestad tributaria de los Estados es pues imprecisa, a diferencia de lo que ocurre con los Municipios, a los que la norma constitucional les expresa facultades para administrar su hacienda pública y señala cómo se formará. Pero las materias contributivas reservadas al Municipio no son exclusivas, y por lo tanto no es imposible, jurídicamente, que también las grave la Federación. Toda contribución, incluyendo tasas adicionales sobre propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, que impongan los Estados, deben percibir las necesariamente los Municipios.²⁵

Además de la Constitución federal, las leyes federales también restringen la distribución de las facultades. La Ley de Coordinación Fiscal, por ejemplo, limita varios derechos que podrían corresponder a los Estados. Además, por medio de los criterios del Poder Judicial de la Federación, ésta ha adquirido una gran fortaleza fiscal.

En el contexto de lo anterior, la opinión generalizada es en el sentido de que la Federación ha acaparado el poder fiscal, dejando a los Estados en una absoluta dependencia respecto de ella.

Por ello, consideramos valiosa la opinión de Sergio Francisco de la Garza, según la cual el artículo 124 constitucional no es el aplicable a la distribución de poderes tributarios, sino el 40, conforme al cual, por voluntad del pueblo, existe una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, establecida

²⁵ Cruz Covarrubias Enrique Armando. FEDERALISMO FISCAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México 2004. Página 89 y siguientes.

según los principios de la ley fundamental. La interpretación de este artículo debería estar en la base de las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para hacer realidad la vivencia del federalismo fiscal.

En opinión de Sergio Francisco de la Garza, las limitaciones impuestas por la Constitución a los Estados, en los artículos 117 y 118, significan que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido que restringir la Constitución en algunas materias.

Pero al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los Estados perdieron los impuestos sobre diversos rubros, lo cual se ha traducido en un cambio en los porcentajes que han representado los ingresos locales en los ingresos públicos:²⁶

1900-1911	75%
1912-1925	61%
1926-1942	56%
1979	13%
1989	6%
1997	7%

3.14 FACULTADES IMPOSITIVAS DE LOS MUNICIPIOS

En nuestro país, los Municipios carecen de potestad fiscal, y aunque tienen derecho a recibir los ingresos sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos que por ley se les atribuyan, no pueden establecer los impuestos por sí solos, sino que tienen que ser establecidos la legislatura estatal respectiva. En nuestra consideración, lo anterior entraña una incongruencia de nuestro sistema constitucional, en particular sobre el aspecto contributivo, pues aun cuando la fracción IV del el artículo 31 constitucional impone a los gobernados la obligación de contribuir al gasto público, tanto de la Federación, como de los Estados y por supuesto de los Municipios, sólo se reconoce a los dos primeros la necesaria facultad impositiva, en tanto que el Municipio sólo es auxiliar en el cobro de los impuestos.

²⁶ Cruz Covarrubias Enrique. FEDERALISMO FISCAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México 2004. Página 95.

Así pues, el artículo 115 constitucional enumera los impuestos que pueden establecer los Municipios, aunque no de manera directa, sino por medio de la respectiva legislatura estatal.

En materia hacendaria municipal, se acostumbra que los Ayuntamientos formulen su proyecto de ingresos y egresos y lo presenten a la legislatura estatal. La hacienda municipal se forma de cuatro rubros principales: contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor, participaciones federales, ingresos provenientes de los servicios a su cargo y el rendimiento de los bienes que le pertenecen.

El Congreso Constituyente de 1917 pretendió dar autonomía financiera a los Municipios, pues se creía que no podían ser fuertes y libres si estaban sujeto a la voluntad estatal, e incluso el proyecto de la Comisión respectiva proponía que la potestad tributaria fuera sólo de la Federación y de los Municipios, y que los Estados recibieran los ingresos recaudados en la proporción que marcara la legislatura, y se les reconocía como entidades de rango político y administrativo superior, con función de representación ante los demás Estados y ante la Federación, así como la de realizar obras mayores e impartir justicia, pero no tendrían participación en la potestad tributaria.

Actualmente, los artículos constitucionales que norman las finanzas municipales, son:

ARTÍCULO 31. *Son obligaciones de los mexicanos:...*

IV. *Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

ARTÍCULO 115. *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

I. *Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado...*

II. *Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

III. *Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*

- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles...
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados;...
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley...

CAPÍTULO 4

EL FEDERALISMO FISCAL MÉXICANO ENFOQUES COMPARATIVO Y ECONÓMICO

4.1 GENERALIDADES

Hemos dicho que en México, el funcionamiento del federalismo fiscal se caracteriza por la gran concentración de facultades en el gobierno federal, para legislar en materia fiscal, así como por tener facultades impositivas en los sectores más importantes en materia de recaudación, aun cuando la Constitución no prohíbe a los Estados legislar en la mayoría de las materias.

Los gobiernos de las Entidades Federativas tienen una limitada potestad fiscal y sólo poseen, como objetos tributarios, algunas contribuciones, las participaciones y las aportaciones federales, los ingresos provenientes de servicios y el rendimiento de los bienes que les pertenecen. Con el sistema fiscal vigente, las Entidades Federativas tienen una gran dependencia del gobierno federal y, a su vez, los Municipios la tienen respecto de los gobiernos estatales.

Así mismo, a los mecanismos de reparto se les critica de no guardar un equilibrio entre lo que las entidades aportan al gobierno federal, y lo que estas reciben para el gasto público. La anterior crítica es parcialmente fundada, pues si bien las entidades que más recaudan suelen recibir cantidades que por regla general son menores a los montos de lo recaudado, y las que menos recaudan suelen recibir montos muy superiores a ello, lo cierto es que el referido equilibrio no puede ser visto sólo en términos de la proporción que hay entre lo recaudado y lo recibido vía participaciones, pues hay un elemento que también debe ser tomado en cuenta, porque en la práctica se traduce también en un elemento equilibrador; se trata de las aportaciones procedentes de los diferentes fondos, los cuales, al menos en teoría, guardan relación con aspectos propios de cada entidad, tales como el número de escuelas, la población escolar, y el número de camas de hospitales, entre otros, los cuales varían de una entidad a otra, pero en el caso de las más grandes y desarrolladas, que son las que por

regla general más recaudan, se traducen en mayores aportaciones federales que en el caso de las menos desarrolladas y recaudadoras, que, por lo mismo, reciben menores aportaciones en términos relativos.

No obstante el carácter parcialmente fundado de la crítica a que hemos hecho referencia, lo cierto es que el manejo de las aportaciones federales sigue siendo objeto de factores discrecionales, lo cual hace que afloren críticas como la que hemos referido.

Por otra parte, aun cuando los Municipios no tienen potestad para establecer impuestos, sí tienen la obligación de suministrar una gran cantidad de servicios, consignados en el artículo 115 constitucional, lo cual hacen, en gran medida, con los ingresos que en su mayor parte obtienen de los Estados, y estos, a su vez, de la Federación.

La solidaridad fiscal entre los Estados y la Federación, se da a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la intermediación de las autoridades hacendarias federales y estatales. Dicha solidaridad se manifiesta a través de los criterios compensatorios que se encuentran en las distintas fórmulas que deben aplicarse para definir la manera en que se han de distribuir los fondos federales participables o transferibles a las Entidades Federativas, y que toman en cuenta factores tales como los niveles de pobreza, marginalidad e índices de mortalidad de las Entidades Federativas.

En nuestra consideración, los factores tomados en cuenta representan aspectos negativos del desarrollo, que hacen a las Entidades Federativas que más los padecen, ser sujetos pasivos de la referida solidaridad, en tanto se vuelven receptoras de determinadas compensaciones; pero no sólo deberían ser tomados en cuenta dichos aspectos negativos del desarrollo, pues ello equivale a estar siempre compensando el subdesarrollo, sin alentar el aspecto opuesto, el desarrollo.

Diversos ejemplos dan cuenta de lo anterior. Así, bajo la fórmula de distribución vigente desde 1990, los considerados cuatro Estados más pobres del país, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, recibieron un aumento real del 64% en las transferencias federales, mientras que el resto sólo recibió un 20%. Lo anterior, ha provocado el malestar de las Entidades Federativas consideradas más ricas, Distrito Federal, Nuevo León y Baja California, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la

percepción que existe de que su eficacia recaudadora de impuestos y su prosperidad están siendo realmente castigadas.²⁷

Por lo anterior, consideramos que también deberían ser, no compensados, sino incentivados, los aspectos positivos del desarrollo, tales como los porcentajes de contribución al producto interno bruto, la reducción de los niveles de pobreza, de marginalidad y de los índices de mortalidad. Consideramos importante lo anterior, porque la atención a los aspectos negativos del desarrollo conduce a la compensación, lo cual hace a las Entidades Federativas sujetos pasivos de la solidaridad, que bien puede traducirse en un estado de complacencia al recibir ayuda federal por el solo hecho de ser subdesarrollado, en detrimento del conjunto de los componentes del Estado federal; en cambio, la atención a los aspectos positivos, que se traduciría en incentivos que a su vez fortalecerían el desarrollo, constituirían también una manifestación de la referida solidaridad, pero desde el punto de vista activo, pues entre más desarrollo tenga una Entidad Federativa, más puede contribuir al fortalecimiento de los fondos de participaciones y de aportaciones, y, por ende, al desarrollo de los demás componentes del Estado federal.

Es importante resaltar que las participaciones que corresponden a las Entidades Federativas y Municipios, pueden ser retenidas y afectadas por la Federación, para el pago de las obligaciones financieras contraídas a favor de la misma, de las instituciones de crédito que operen en el país, así como de las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, conforme lo autoriza el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Contra lo anterior, la ley no contempla ningún tipo de garantía para las Entidades Federativas; lo que sí contempla, es la posibilidad de que recurran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en los que, previa audiencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine su salida del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por incumplimiento de la ley o de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, celebrados con la Federación. En estos casos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede también disminuir las participaciones a la Entidad

²⁷ Serna de la Garza José María. LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES Y EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición. México 2004. Página 29.

Federativa en cuestión, por el monto equivalente a los ingresos que hubiera recaudado en contravención al Sistema de Coordinación Fiscal. Así mismo, conforme al artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, las Entidades Federativas también pueden acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando sea la Federación la que no cumpla con dicha ley o con los respectivos convenios.

En nuestro sistema actual, la gestión, liquidación y recaudación de las contribuciones federales son realizadas principalmente por la Federación, a través del Servicio de Administración Tributaria. Por otra parte, las Entidades Federativas cuentan dentro de la orgánica de sus Secretarías de Finanzas, con órganos especializados en la recaudación de contribuciones.

Así pues, la Ley de Coordinación Fiscal permite a las Entidades Federativas, celebrar con la Federación, Convenios de Colaboración Administrativa, por virtud de los cuales pueden gestionar, liquidar y recaudar algunos impuestos federales, tales como el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. En ambos casos, los Estados tendrán derecho al 100% de lo recaudado por concepto de dichos impuestos, y quedan obligados a distribuir el 20% de ello a sus Municipios.

Así mismo, ciertos Convenios de Colaboración Administrativa entre la Federación y las Entidades Federativas, suelen tener por objeto que las funciones administrativas de ciertos impuestos federales sean realizadas por las segundas, y dicha colaboración puede alcanzar incluso a los Municipios, pues los convenios suelen incluir una cláusula por la cual la Entidad Federativa, con el consentimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede ejercer total o parcialmente, a través de sus Municipios, las facultades administrativas transferidas.

En todo caso, las facultades administrativas transferidas deben ser ejercidas en términos de la legislación federal, y los órganos respectivos, si bien no pertenecen a la Federación, quedan obligados a lo siguiente:

- a) Informar sobre la probable comisión de delitos fiscales.
- b) Depositar mensualmente a favor de la Tesorería de la Federación el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior.

c) Rendir mensualmente a la Federación la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados.

d) Apegarse a las reglas federales en materia de concentración de fondos y valores propiedad de la Federación.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades como las siguientes:

a) Intervenir en cualquier tiempo, para verificar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados.

b) Formular querellas por delitos fiscales.

c) Tramitar y resolver recursos de revocación que presenten contribuyentes contra resoluciones definitivas que sean adversas a los intereses del fisco, en relación con los ingresos coordinados.

d) Ejercer las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación de los ingresos coordinados.

La manera en la que la Federación asegura el control, consiste, por un lado, en privar de los incentivos económicos al Estado que no celebra convenios o que, habiéndolos celebrado, no cumple con ellos. Tales incentivos consisten, básicamente, en la asignación de porcentajes de los ingresos coordinados, así como de las multas en que los contribuyentes incurran. Por otro lado, en los convenios establece siempre una cláusula que dispone que la Federación tendrá la facultad de tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las funciones transferidas al Estado, cuando éste incumpla alguna de dichas funciones señaladas en el convenio, previo aviso por escrito. Análogamente, el Estado puede dejar de ejercer algunas de las atribuciones transferidas, previo aviso también a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal admite la posibilidad de que los Municipios participen con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes sujetos al régimen de "*Pequeños contribuyentes*", en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, siempre y cuando realicen actos de verificación que tiendan a detectar y fiscalizar a quienes tributen bajo dicho régimen. Pero en caso de que los Municipios pacten con los Estados el auxilio en la realización de dichos actos de verificación, la recaudación proveniente de tales contribuyentes se distribuirá en las

siguientes proporciones: 75% para los Municipios, 10% para los Estados y 15% para la Federación.

En todo caso, los ingresos tributarios en cuya administración participen los Estados o Municipios, deben ser enterados a la Federación, pues las autoridades estatales y municipales tienen la obligación de concentrarlos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de informarle periódicamente sobre lo recaudado, con independencia de que ambos, Entidad Federativa y Secretaría, acuerden el procedimiento de compensación para que la primera obtenga permanentemente lo que le corresponda por concepto de participaciones federales que le corresponda recibir.

Ese es el panorama actual de nuestro llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y siempre resulta útil establecer un punto de comparación con otros Estados, sin perder de vista que su naturaleza puede ser muy distinta a la nuestra y que ello por sí solo explica las diferencias.

Exploraremos, pues, los rasgos más notables en países que viven un federalismo, sea formal o material, según la forma de Estado que posean.

4.2 RÉGIMEN FISCAL EN ALGUNOS ESTADOS FEDERALES

4.2.1 Canadá

Su Constitución, establece un amplio campo de facultades a las provincias, en todas las áreas, incluyendo de manera importante la materia tributaria, que comprende el impuesto sobre la renta.

El sistema de transferencias intergubernamentales es simple y eficaz, y a través de ese mecanismo se busca armonizar la autonomía tributaria con la solidaridad entre las provincias.

De entrar en crisis financiera un gobierno provincial, el gobierno federal interviene para salvaguardar su autonomía, actuando como un factor de igualación fiscal.

Así mismo, en el orden jurídico constitucional se establecen en forma expresa las facultades de ambos gobiernos, pero gracias a la interpretación constitucional, los gobiernos provinciales tienen una autonomía más allá de lo que contempla la

Constitución. Lo anterior, significa una gran diferencia con nuestro sistema, que ha favorecido el centralismo, según lo hemos expresado antes.

Así pues, una característica del sistema fiscal canadiense, es que existe equilibrio entre las participaciones de las provincias en los ingresos y los gastos. Ello explica la importancia relativa que tienen las transferencias intergubernamentales en el sistema financiero de las mismas.

Las provincias reciben ingresos fiscales por los conceptos de renta personal, rentas societarias, ventas al por menor, tabaco y carburantes, espectáculos y apuestas, propiedad inmobiliaria, capital y seguros, nóminas y contribuciones de seguridad social; así mismo, reciben ingresos propios no impositivos, y transferencias intergubernamentales, que son de dos tipos, las subvenciones generales de carácter nivelador y las subvenciones específicas. Las primeras, buscan igualar la distinta capacidad fiscal de las provincias, causada por la diferencia de renta y riqueza que existe entre ellas, sin tomar en cuenta el grado de esfuerzo fiscal que cada una realiza, ni las diferencias en los costos unitarios de la prestación de servicios o las diferentes necesidades, pero sí la población; la fórmula de reparto está basada en el cálculo de un tipo de gravamen nacional medio, y en el deseo de igualar las capacidades fiscales de todas las provincias al nivel medio. Por otra parte, las subvenciones específicas son principalmente para la asistencia médica y hospitalaria, educación y asistencia social, lo cual se combina con deducciones impositivas a los beneficiarios, además de que desde 1982, se tiene establecido que la suma de la subvención más las deducciones, debe ser igual en términos *per capita* para cada provincia.

Puede afirmarse que en este país, existe un alto grado de descentralización y que el gobierno federal interviene poco en las provincias, pues estas tienen un alto nivel competencial y una sólida autonomía financiera para atender el gasto público y para no depender del gobierno federal.

4.2.2 Estados Unidos de América

En este país, los Estados han cedido paulatinamente facultades al gobierno federal y en la actualidad no tienen un grado importante de atribuciones en materia fiscal y prácticamente realizan funciones administrativas y sirven como intermediarios

en algunos aspectos entre el gobierno federal y los gobiernos locales. El gobierno federal no necesita cooperación de los Estados para implementar sus políticas fiscales.

De hecho, los gobiernos estatales tienen una baja participación en los dos más importantes aspectos en materia tributaria: ingresos y gastos.

Algunos aspectos característicos de este sistema, consisten en que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, la cuantía del fondo de participación no está ligada a los ingresos del gobierno federal, sino que es una cantidad arbitraria que se determina para un periodo de tiempo específico. Así mismo, las fórmulas de distribución del fondo entre los Estados no incluyen prácticamente ningún elemento de igualación, por lo que la cantidad que recibe un Estado apenas guarda relación con sus ingresos fiscales, con sus necesidades de gasto y con su esfuerzo fiscal. En este sistema, los Estados no tienen una participación importante, incluso los gobiernos locales tienen una mayor. No obstante, desde la administración del Presidente Reagan, se ha buscado implantar un nuevo federalismo, así como reducir las ayudas federales y delimitar con mayor claridad las funciones y fuentes financieras del gobierno federal y de los gobiernos locales.

4.2.3 Argentina

Existe un alto grado de centralización por parte de la Federación, en cuanto al manejo del ingreso y distribución del gasto público. Los recursos federales son un componente sustancial, en aproximadamente un 55%, del financiamiento de las Provincias, y entre estas y los Municipios, se da aproximadamente la misma dependencia.

Por lo que respecta a la política macroeconómica, el endeudamiento juega un papel muy importante, y los gobiernos estatales tienen facultades para endeudarse tanto interior como exteriormente, aunque en este último caso requieren de la aprobación del gobierno federal. El endeudamiento de los Municipios también es posible, aunque existen muchas más restricciones, producto de la crisis de insolvencia fiscal de los años ochentas.

4.2.4 Brasil

Los Estados y Municipios gozan de condiciones favorables en relación con la obtención de créditos y para el incremento de su endeudamiento, pero como en los

años ochentas, el gobierno federal solía ser aval de ellos, con lo cual no pocas veces terminaba haciéndose cargo de sus deudas, ahora la Constitución les autoriza tener acceso tanto a créditos internos como externos, pero con la necesaria aprobación del Senado para cada solicitud de crédito, lo cual constituye un límite por parte del gobierno federal. Además, el banco central limita los créditos que el sistema financiero otorga al sector público.

En Brasil no existe un tipo especializado de impuesto por cada tipo de gobierno, sino que los hay en todos ellos, en materia de propiedad, patrimonio, bienes y servicios.

Los Estados perciben del gobierno federal, aproximadamente el 20% de sus ingresos. Los Municipios reciben las transferencias de los gobiernos nacional y estatal y representan las dos terceras partes de sus ingresos totales.

En conclusión, existe una significativa participación del gobierno federal en la captación de impuestos y transferencias intergubernamentales a los otros gobiernos, y cuando existe una gran actividad económica, las transferencias son mayores, debido a que la recaudación de los impuestos varía con dicha actividad.

4.2.5 Venezuela

En este país, las principales fuentes recaudatorias están dentro de la competencia del gobierno central.

Las transferencias intergubernamentales procedentes del *situado*, o fondo desde el que se reparten los recursos a los diferentes gobiernos, se hacen en bloque, de manera incondicionada, en forma tal que los gobiernos regionales reciben aportaciones equivalentes al 20% de los ingresos ordinarios contemplados en el presupuesto nacional. De estos, el 30% se asigna por partes iguales, y el restante 70% se distribuye en proporción al número de habitantes de cada región. El primer porcentaje, provee a los gobiernos regionales de capacidad para prestar un mínimo de servicios públicos, independientemente de sus características económicas y sociales; el segundo, intenta compensar las mayores necesidades de los Municipios con más habitantes.

4.2.6 Alemania

En este país, existen tres gobiernos: el federal, los estatales o regionales y los locales.

Una característica del sistema fiscal alemán, es que los gobiernos locales recaudan directamente los ingresos utilizados para su funcionamiento administrativo y para la prestación de servicios públicos.

La distribución de los rendimientos fiscales entre los diferentes gobiernos, es la siguiente:

Gobierno federal (Bund):

Monopolios fiscales

Aranceles

Impuestos sobre transacciones de capital

Impuestos sobre seguros

Impuestos sobre letras de cambio

Impuestos sobre consumo a gran escala, excepto sobre la cerveza

Gobierno estatal (Lander):

Impuesto sobre el patrimonio

Impuesto sobre el capital

Impuesto sobre sucesiones

Impuesto sobre ventas de tierra

Impuesto sobre vehículos de motor

Impuesto sobre cerveza

Impuesto sobre apuestas y loterías

Impuesto sobre protección frente a incendios

Impuesto sobre mesas de juego

Gobierno local (Kommunen):

Impuesto sobre el capital y sobre los beneficios de los negocios

Impuesto sobre solares e inmuebles

Impuesto sobre locales y sobre el consumo

Los gobiernos locales pueden establecer contribuciones especiales, que no son consideradas impuestos, para la construcción de carreteras.

El sistema de transferencias es otra forma de redistribución de ingresos. El sistema de participación guarda un equilibrio entre los gobiernos. Hay transferencias entre el gobierno federal y los estatales, así como entre estos y los municipales, y los objetivos son dos básicamente: equiparar la capacidad económica de los Estados, y favorecer el crecimiento económico. Así mismo, el gobierno federal tiene facultades para efectuar transferencias como apoyo para inversiones de los otros dos tipos de gobierno, y para ayudar a los necesitados, financiando sus gastos. Análogamente, los Estados tienen facultades para ayudar a los gobiernos locales, para contrarrestar las disparidades en la capacidad tributaria de los mismos.

En general, el sistema ha contribuido a eliminar el desequilibrio fiscal vertical y ha logrado un cierto grado de uniformidad en todo el territorio, gracias a que la Constitución alemana no sólo señala la forma de distribuir el ingreso obtenido por la recaudación fiscal, sino que confiere facultades a todos los gobiernos, en relación con tres aspectos de la potestad tributaria: **legislación, recaudación y administración.**

4.2.7 Suiza

Este sistema se basa en la Asamblea Federal, compuesta por el Consejo Nacional y por el Consejo de los Estados (Cantones).

Por regla general, las modificaciones a la legislación fiscal son sometidas a referéndum, y debido a ello el sistema impositivo de los Estados tiene una amplia facultad para legislar, y para participar en los impuestos sobre la renta, razón por la que hay una gran variedad de leyes.

Así, las fuentes principales de ingresos son:

Gobierno federal

Aranceles aduaneros

Impuesto sobre el consumo

Impuesto sobre la renta personal, beneficios y capital de las empresas mercantiles y ganancias de capital

Impuestos sobre los ingresos brutos de las empresas

Impuestos sobre la expedición de bonos y acciones, transferencia de acciones y bonos, de títulos y valores, letras de cambio y otros documentos comerciales

Gobierno cantonal

Impuestos sobre la renta y riqueza personales y sobre los beneficios y capital de las empresas.

Ingresos sobre la circulación de automóviles

Gobiernos municipales:

Recargos sobre impuestos estatales directos

Impuestos sobre herencias y donaciones

Impuestos sobre la propiedad inmueble y sobre la transmisión de ésta

Impuestos sobre gastos.

En el federalismo fiscal suizo, las transferencias intergubernamentales también son utilizadas para solucionar problemas de desequilibrio, y sus objetivos, básicamente, son dos:

a) Permitir que los cantones provean niveles similares de servicios públicos, sin que se vean en la necesidad de recurrir a elevar las cargas fiscales.

b) Compensar las bajas capacidades de algunos cantones, de obtener ingresos.

Una de las características sobresalientes del sistema fiscal suizo, es la gran negociación que se da entre el gobierno federal y los de los cantones, en torno al establecimiento de los porcentajes de participación que se aplicarán a estos últimos.

La base de las finanzas gubernamentales, está sustentada actualmente en la separación de fuentes de ingresos, pero tanto el gobierno federal como los de los Cantones y de las comunidades, pueden establecer un impuesto directo sobre las personas físicas y jurídicas.

4.2.8 Australia

Su federalismo, se caracteriza por el creciente centralismo que ha concentrado el gobierno federal, en perjuicio de los Estados.

A pesar de que en materia de recaudación, la Constitución establece facultades concurrentes a los gobiernos federal y estatales sobre la mayoría de los impuestos, excepto el de aduanas y los impuestos especiales, en la práctica el gobierno federal ha

tomado el control del total de ingresos fiscales, ayudado por las decisiones judiciales que han determinado que todo tipo de impuestos sobre las ventas es un impuesto específico y por ende corresponde al gobierno federal.

El desarrollo del federalismo fiscal ha sido similar al de varios países de Latinoamérica, donde ha habido un proceso creciente de centralización del poder transferido por los Estados al gobierno federal.

Esta situación ha provocado que el sistema de transferencias sea de gran importancia y que exista un desequilibrio fiscal pronunciado.

No obstante, existe una tendencia hacia la separación de impuestos para cada tipo de gobierno, en base a lo siguiente.

Gobierno federal:

Sobre la renta de personas y sociedades.

Aduanas e impuestos especiales.

Impuesto parcial sobre las ventas mayoristas.

Exacción por seguro de enfermedad.

Gobiernos estatales:

Impuesto sobre nóminas.

Derechos de timbre.

Impuesto sobre juegos.

Impuesto sobre la tierra.

Impuesto sobre los vehículos.

Exacciones sobre sociedades estatutarias e impuestos de franquicias, sobre derivados del petróleo, gas, bebidas alcohólicas y tabaco.

Gobiernos municipales

Impuesto sobre tierras, mejoradas o no.

Actualmente, existe en este sistema un alto grado de centralización de las facultades en materia impositiva por parte del gobierno federal, y el marco jurídico tiende a eliminar la concurrencia impositiva del gobierno federal y de los gobiernos.

Por otra parte, por medio del sistema de transferencias, el gobierno federal da asistencia financiera a los Estados, los cuales no tienen participación alguna en la determinación de las cantidades que percibirán, pero existen convenios entre la Federación y los Estados, por los que se establecen aspectos relativos a la participación tributaria y a la distribución de subvenciones o contribuciones, de la Federación hacia los Estados.

Las materias de los convenios son las siguientes:

- a) El acceso del Estado a los impuestos sobre la renta.
- b) El grado en que las restricciones constitucionales limitan a la tributación estatal indirecta.
- c) La distribución de las subvenciones generales de ingresos entre los Estados o unidades municipales de gobierno.
- d) La distribución de fondos crediticios entre las autoridades estatales y municipales.
- e) La viabilidad financiera de las unidades municipales de gobierno.

Los criterios que ha tomado en consideración el gobierno federal para evaluar los convenios financieros con los Estados son los siguientes:

- a) El gobierno de la Comunidad, debe mantener un control efectivo sobre la política económica nacional, en los campos de desarrollo económico, estabilización fiscal y distribución interpersonal de la renta y riqueza, dejando a los Estados la responsabilidad de asegurar un eficiente manejo de los recursos en la provisión de los servicios públicos, dentro del marco de la política nacional establecida en la Comunidad.
- b) Los poderes tributarios y los mecanismos de transferencias deben proveer los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de cada ente de gobierno.
- c) La responsabilidad de las decisiones sobre financiamiento y gasto deben recaer en la autoridad que esté en la mejor posición de evaluar, en base a la información, impacto geográfico de sus decisiones y alternativas disponibles. Un ente de gobierno no debe apropiarse del derecho a tomar decisiones en un área en la que otro nivel puede hacerlo mejor.

d) Aunque las subvenciones específicas de un ente de gobierno a otro se justifican como medios para estimular el gasto, dichas transferencias no deben distorsionar el patrón de asignación de recursos.

e) La distribución de fondos crediticios, debe tomar en cuenta aspectos tales como el tamaño y densidad de la población, estructura de edades, tasa de desarrollo económico y tasa de crecimiento de la población.

f) La distribución de transferencias generales de ingresos de un nivel de gobierno a otro, debe reflejar la diferencia entre estos últimos, respecto a la capacidad para percibir ingresos, así como los costos de proveer los servicios.

El sistema australiano posee, pues, un marcado desequilibrio fiscal vertical en el que el gobierno federal tiene un poder amplio en las fuentes de ingresos, que exceden en forma significativa sus necesidades financieras. Por el contrario, los otros entes de gobierno no son autosuficientes, y dependen en gran medida de lo que el gobierno federal les otorga para su funcionamiento y prestación de servicios públicos.

Así pues, aun cuando en el sistema australiano existe concurrencia impositiva de la Federación y los Estados en casi todas las materias, excepto en aduanas e impuestos especiales, la tendencia de la evolución es hacia la separación de impuestos, esto es, a eliminar la concurrencia.

La referencia a los anteriores ejemplos de regímenes fiscales en Estados federales, nos ayuda a visualizar y comprender mejor la posición de nuestro país en la gama de las que un Estado federal puede ocupar entre la centralización extrema y la total descentralización.

De un lado, entre los Estados federales existen casos en los que las Constituciones confieren a los gobiernos locales amplias facultades tributarias, lo cual permite a los gobiernos locales recaudar directamente gran parte de los ingresos utilizados para su operación administrativa y para la prestación de servicios públicos; tal es el caso de **Canadá, Alemania y Suiza**.

De otro lado, están los Estados como **Estados Unidos de América, Argentina, Brasil, Venezuela y Australia**, los cuales, aun cuando son considerados federales, en la práctica operan con un grado de centralización muy próximo al de los Estados centrales o no federales, lo cual produce la consecuencia de que los gobiernos locales

vean limitada su capacidad para prestar servicios públicos y en algunos casos se de un proceso creciente de centralización del poder por parte del gobierno federal.

Ante el anterior panorama, no es difícil concluir que nuestro país se asemeja más al segundo grupo, lo cual se traduce en que las facultades tributarias siguen siendo un reclamo de las Entidades Federativas, las cuales también están al margen de las discusiones relativas a las reformas fiscales, o si no lo están, sólo se trata de las relativas a contribuciones que la Federación está dispuesta a "conceder" a las Entidades Federativas, por tratarse de las del tipo que, o bien le dificultan su gestión y cobro, como es el caso de los impuestos sobre automóviles, o bien constituyen un potencial factor de menoscabo de capital político que tampoco está dispuesto a padecer, como en el caso de los impuestos especiales sobre producción y servicios.

Por lo anterior, en las discusiones relativas a las pretendidas reformas fiscales, es común que estén ausentes las facultades tributarias, y en cambio sólo se hable de aumentos en los montos de las participaciones y de las aportaciones federales.

No es casualidad que países como Canadá, Alemania y Suiza tengan la reputación de que en ellos los ciudadanos disfrutan de altos índices de calidad en la prestación de servicios, pues debido a las amplias facultades tributarias de los gobiernos locales, estos pueden recaudar directamente gran parte de los ingresos que requieren para ello y se posibilita la corresponsabilidad social en la administración de los mismos, lo cual, con excepción de los Estados Unidos de América, no ocurre en los otros países, en donde el manejo centralizado y a veces la falta de transparencia en el manejo de los recursos provoca casos muy lamentables de corrupción de los que la prensa da cuenta con mucha frecuencia.

4.3 RÉGIMEN FISCAL EN ALGUNOS ESTADOS CENTRALES

4.3.1 Chile

En este país, el gobierno central tiene un importante control sobre la recaudación fiscal, mientras que los gobiernos locales sólo perciben ingresos de tributos y transferencias presupuestarias y tienen prohibido endeudarse, a menos que medie una autorización del gobierno central, lo cual en la práctica casi no se da, y cuando sucede,

es para realizar mejoras públicas, para lo cual también son impuestas ciertas contribuciones a los propietarios que vayan a beneficiarse con las obras.

Existe una gran dependencia financiera de los Estados y Municipios respecto del gobierno central, y las transferencias intergubernamentales juegan un importante papel en la aplicación de los recursos fiscales y del gasto público. Las transferencias del gobierno central a los Municipios, por ejemplo, representan poco más del 40% de los recursos municipales, y son destinados para financiar inversiones en educación y salud.

4.3.2 Francia

Se puede decir que combinó el modelo central con el federal, pero sin constituir Entidades Federativas independientes.

A pesar de ser uno de los Estados centrales más centralizados en Europa, valga la redundancia, el gobierno francés emprendió una reforma administrativa y política a favor de los gobiernos locales, que les permite tener una fuerza importante en materia tributaria. Distribuyó sus atribuciones a los entes locales y les delegó responsabilidad, con lo cual fortaleció la democracia en la toma de decisiones.

No obstante haber emprendido un proceso de descentralización económica y administrativa a favor de las localidades, no puede considerarse como un gobierno federal, por no haber reformado su Constitución.

La referida descentralización estatal empezó en 1982, y ha demostrado que es posible hacer transformaciones administrativas y políticas, con independencia del régimen vigente.

Las atribuciones de los diferentes entes de gobierno en el Estado francés, son las siguientes:

Comunas:

Son las estructuras de gobierno más cercanas a la población; existen 36,000, y aunque tienen diferentes poblaciones y capacidades para proporcionar los servicios, todas tienen el mismo rango jurídico.

Por una parte, las comunas son unidades de autogobierno para la solución de sus problemas locales, y por otro, realizan las siguientes funciones, delegadas por el gobierno central:

- a) Ordenación de suelo, urbanismo e infraestructura.
- b) Enseñanza preescolar y primaria.
- c) Desarrollo social y empleo.

El presupuesto comunal se integra por:

- a) Una aportación global de operación, asignada por el gobierno y aumentada por la recaudación del producto neto del Impuesto al Valor Agregado.
- b) Impuestos directos locales.
- c) Derechos de registro sobre anuncios.
- d) Impuestos del patrimonio, tales como venta de bienes, donativos y legados.
- e) Impuestos sobre publicidad, consumo eléctrico y vialidad.

Cantones

Son unidades de gobierno, y en promedio comprenden diez comunas.

Prestan ciertos servicios del Estado, tales como el de policía, puentes, caminos y servicios fiscales.

Distritos

Son unidades aun mayores, que en promedio reúnen 112 comunas.

Departamentos

Se constituyen como gobiernos locales, y tienen un consejo electo cada seis años, por la ciudadanía votante de los cantones.

Hay 96 departamentos, y tienen a su cargo los siguientes servicios:

- a) Seguridad social y acción sanitaria
- b) Infraestructura
- c) Educación y cultura

Regiones

Agrupan entre dos y ocho Departamentos.

Existen 22 y las tareas a su cargo son las siguientes:

- a) Transporte carretero

- b) Desarrollo económico
- c) Educación

En el sistema francés existe un gran avance en los procesos democráticos del país, y no se limita la participación ciudadana en todos los órganos de gobierno, especialmente en los locales.

Dada la cesión de atribuciones políticas y administrativas, la gestión política del gobierno central se ha facilitado y se ha logrado una mayor eficacia administrativa.

De lo anterior, puede apreciarse que en México, al igual que en Chile, existe un alto grado de centralización en materia tributaria, lo cual ha originado que los gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios dependan en un alto grado del gobierno federal o central, principalmente a través de las transferencias intergubernamentales.

En cambio, a pesar de que Francia no puede considerarse como un gobierno federal, el gobierno francés distribuyó sus atribuciones a los entes locales y les delegó responsabilidades, con lo cual fortaleció la toma de decisiones de dichos gobiernos, y les permitió tener una fuerza importante en materia tributaria.

Del análisis comparativo anterior, podemos concluir que la cuestión de la distribución de las competencias fiscales y los montos de las transferencias, siempre y en todos los Estados, sean federales o centrales, están en la mesa de discusiones, y no es para menos, pues en el centro de ellas están los porcentajes en los que los órdenes de gobierno locales dependen, presupuestariamente, de los centrales.

Anteriormente sostuvimos, y lo reiteramos ahora, que el federalismo no puede ser sólo cuestión de dineros, por haber inmerso en él un aspecto constitucional relativo a la conformación misma del Estado federal mexicano, lo cual exige el respeto a la soberanía de cada entidad, desplegada al ejercer sus potestades en todo lo atinente a su régimen interior, incluyendo lo tributario, lo cual ciertamente es respetado en la medida en que se respeta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero el punto no es sólo si dichas potestades son o no respetadas, sino si la forma en la que se vive el federalismo, incluyendo el fiscal, es compatible con la naturaleza federativa de nuestro país, pues si bien las Entidades Federativas son las titulares originarias de tales potestades y por virtud del pacto federal, objetivizado en la

Constitución, tales facultades fueron conferidas a la Federación, lo cierto es que dichas facultades han sido acrecentadas en detrimento de las de las Entidades Federativas y, en consecuencia, del espíritu federalista de nuestra República, que exige que la esfera potestades de dichas Entidades Federativas no sea abrumadoramente restringida por el gobierno central.

Ciertamente, el aspecto monetario no puede estar desvinculado del federalismo, pero, a menos que estemos hablando del federalismo fiscal, no debe tener un carácter predominante.

Tenemos que admitir, pues, que el federalismo fiscal tiene, preponderantemente, además de la dimensión constitucional a que hemos hecho alusión, una dimensión económica de vital importancia, en tanto que tienen que ser tomados en consideración indicadores tanto sociales como económicos para la asignación de las transferencias. En el contexto anterior, es conveniente observar algunos criterios económicos útiles a tal propósito, que referiremos a continuación.

4.4 ENFOQUE ECONÓMICO DEL FEDERALISMO

En 1877, el economista alemán Adolph Wagner sentó las bases de lo que hoy es la hacienda local. Su estudio acerca de la problemática sobre la imposición comunal, constituye la primera gran aportación al campo de la hacienda local y del federalismo fiscal.

Hacienda local y federalismo fiscal no son expresiones sinónimas.

El federalismo fiscal se plantea el análisis de las interrelaciones que se dan en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas. Por su parte, el campo de estudio de la hacienda se enfoca tanto a la problemática interior, como a la exterior, en relación con otras haciendas. Sólo esta última es objeto de estudio del federalismo fiscal.

Según Wallace E. Oates, en el campo del federalismo, es útil la distinción de dos fases cronológicas: la fijación de las reglas o fase constitucional, y la de análisis de los efectos de dicha fijación.

Esto es, que la interdependencia entre los distintos niveles de Hacienda implica, en primer lugar, asignar límites y competencias de ingreso y gasto público a cada

hacienda local, lo cual presupone la existencia de un pacto constitucional o ley. Una vez delimitadas las jurisdicciones de las haciendas locales, el siguiente aspecto relevante es el de asignar a cada una de ellas las correspondientes competencias. Hay dos aspectos que deben ser muy tomados en cuenta: la extensión de población que se beneficia con la provisión de un servicio, y el volumen de producción óptimo, dados los costos del servicio.

Lo anterior, es porque en el federalismo fiscal el primer problema que surge en relación con los ingresos locales es el reparto y coordinación de las distintas figuras fiscales entre los niveles de Hacienda.

El ingreso local admite una doble clasificación: ingresos autónomos e ingresos no autónomos. Son autónomos, aquellos cuyo hecho imponible, base y tipo impositivo, son determinados por la autoridad local. En cambio, en los ingresos no autónomos, la base o la cuota tributaria final tienen su origen en un nivel distinto, generalmente el central. En la práctica, la autonomía fiscal local no se da con amplitud, pues por lo menos el hecho imponible, si no es que la base, son determinados por la administración central, y se requiere de una coordinación entre los distintos niveles de hacienda para evitar situaciones de doble imposición, de carga fiscal excesiva para el ciudadano.

Para repartir atinadamente los gravámenes entre los distintos niveles de hacienda, deben ser tomados en cuenta los principios de la imposición, y los fines que buscan cumplir las contribuciones.

Las crecientes dificultades presupuestarias de los gobiernos estatales y locales y de los niveles descentralizados, generan fuertes presiones para la reestructuración del sector público, y aunque algunas son de carácter político, obedecen a que se considera que las estructuras existentes de ese sector han fracasado en el cumplimiento adecuado de sus funciones.²⁸

En términos generales, las funciones del sector público deben asegurar una **asignación eficiente de los recursos**, establecer una **distribución equitativa de la renta**, y mantener a la economía en **niveles razonables de empleo y estabilidad de precios**. El problema es determinar qué forma de gobierno asegura un mayor éxito en la resolución de los problemas de **asignación, distribución y estabilización**.

²⁸ Oates Wallace E. FEDERALISMO FISCAL. Instituto de Estudios De Administración Local. Madrid 1977. Página 4.

En un extremo, está la completa **centralización**, una forma unitaria de gobierno, en la que el gobierno central, en ausencia de otros entes de gobierno, asume la total responsabilidad de las tres mencionadas funciones económicas del sector público. En el otro extremo, está la total **descentralización** del gobierno, en la que el gobierno central está casi completamente desprovisto de responsabilidad económica y los gobiernos locales realizan virtualmente todas las tareas económicas del sector público. La diferencia entre ambas es el grado de descentralización del sector público.

Para Kenneth Wheare, citado por Wallace E. Oates, el federalismo es el método de dividir los poderes, de forma que el gobierno general y los regionales actúen cada uno dentro de su esfera, independientes, pero coordinados.

Un sistema en el que un gobierno central sólo delega ciertas funciones de toma de decisiones a los gobiernos locales, tendrá normalmente una estructura de poder muy diferente de otro en el que los grados de responsabilidad e independencia de cada ente de gobierno estén cuidadosamente definidos y protegidos por una Constitución.

En relación con lo anterior, Paul Meyer, también citado por Wallace E. Oates, remarca la distinción entre **descentralización**, que representa una auténtica posesión de poder independiente de toma de decisiones por parte de las unidades descentralizadas, y **desconcentración**, que implica sólo una delegación de control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa. Debido a tal distinción, los estudiosos de la ciencia política sólo reconocen como países federales a un reducido número de naciones.

Pero el problema del federalismo es diferente para un economista; para éste, el objetivo central es la **asignación de recursos** y la **distribución de la renta** dentro de un esquema económico. Por ello, la estructura del gobierno le interesa sólo en la medida en que afecta a dicha asignación de recursos y a la distribución de la renta. Desde esta óptica, la descentralización del sector público tiene importancia porque proporciona un mecanismo a través del cual los niveles de producción de ciertos bienes y servicios públicos pueden ajustarse a las preferencias de la población local. Por ello, para el economista tiene poca importancia que la toma de decisiones a cada nivel concreto de gobierno esté basada o no en la delegación o en atribuciones constitucionales expresas; lo que importa, es que las decisiones respecto a la provisión

de determinados bienes y servicios públicos para una región específica, reflejen el interés de los habitantes de la misma. Pero lo anterior tampoco significa que las previsiones constitucionales sean totalmente irrelevantes para la economía del federalismo, pues estas pueden hacer muy costoso o difícil que los órganos del gobierno central interfieran en las decisiones locales. Por ello, una estructura constitucional formalmente federal, puede dar lugar a un proceso de toma de decisiones públicas, en el cual los intereses locales tengan un peso mayor en las actuaciones públicas que afecten fundamentalmente el bienestar de los residentes locales. De esta forma, los factores legales pueden tener una influencia real en los procedimientos de toma de decisiones.

Así pues, lo que importa al economista es el grado en que las decisiones reflejan los intereses locales, y la estructura constitucional tiene importancia sólo en la medida en que afecta la correspondencia entre la provisión de los bienes y servicios públicos y las preferencias locales.

El anterior, es un enfoque del federalismo distinto al empleado por la ciencia política.

Como ya se expresó, en el espectro de estructuras del sector público, en un extremo está la forma unitaria de gobierno, con todas las decisiones tomadas por la autoridad central, y en el polo opuesto está un estado de anarquía; las posiciones intermedias representan las organizaciones federales, que van de un grado mayor a otro menor de descentralización en la toma de decisiones. El problema estriba en determinar el grado apropiado de descentralización para un sector público concreto, incluyendo la provisión de los bienes y servicios públicos.

Así, el problema teórico central del federalismo fiscal es precisamente la determinación de la estructura óptima del sector público, en relación con la asignación a las comunidades locales, de responsabilidades en la toma de decisiones sobre funciones específicas. Por ello, consideramos insistentemente, que el federalismo no es sólo cuestión de pesos, sino también de valores propios de la organización jurídico-política, como la autonomía y la soberanía, pero además, de aspectos económicos como la asignación eficiente de los recursos y la distribución equitativa de la renta, razón por la cual se hace necesario armonizar la estructura contributiva, esto es,

establecer una auténtica coordinación fiscal, que en nuestra consideración debería haber sido el propósito fundamental de la Ley de Coordinación Fiscal, y estar en la base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

4.4.1 El argumento económico a favor del gobierno centralizado

El gobierno centralizado o unitario tiene mayor capacidad que un sector público descentralizado, para mantener niveles razonables de **empleo** y **estabilidad de precios**. Para ello, se requiere que exista una unidad central que controle la oferta monetaria, pues si cada ámbito de gobierno fuera capaz de crear y destruir dinero, existiría un rápido crecimiento monetario para pagar los bienes y servicios y sería más atractivo para cada entidad financiar sus gastos creando dinero, que gravando con impuestos a los miembros de su comunidad; el resultado sería una inflación en continuo crecimiento. Por ello, es necesario un control monetario centralizado.

Pero sin acceso a la política monetaria, los gobiernos locales tienen que recurrir fundamentalmente a la política fiscal, a través de un programa de ingresos y gastos públicos, para estabilizar sus economías. Así, en relación con la **estabilización de precios**, una forma unitaria de gobierno es claramente superior a una organización en extremo descentralizada, pues un gobierno central tiene posibilidades de hacer buen uso de las políticas fiscal y monetaria, para mantener a la economía en niveles altos de producción, sin excesiva inflación.

El problema de la **distribución equitativa de la renta**, es un tema difícil en un sistema con alto grado de descentralización del sector público. La distribución igualitaria de la renta, requiere de la transferencia de un porcentaje de la renta de los ricos a los pobres, lo cual implica que las unidades con renta más alta pagan impuestos que son distribuidos en una forma prescrita, a las unidades con rentas más bajas. Pero dado que existe movilidad individual dentro del territorio nacional, una política redistributiva tiene mayores perspectivas de éxito si se realiza a un nivel nacional. Por lo tanto, es probable que una forma unitaria de gobierno sea más efectiva para llevar a cabo los objetivos redistributivos de la sociedad, que una organización descentralizada.

Respecto al problema de la **asignación eficiente de los recursos**, una vez más, solamente para cierta clase de bienes y servicios, un gobierno altamente centralizado puede ser más capaz de proporcionarlos, que un sistema de gobiernos locales.

4.4.2 El argumento económico a favor del gobierno descentralizado

Estamos de acuerdo con Wallace E. Oates, en que el defecto básico de una forma unitaria de gobierno es su **insensibilidad a la diversidad de preferencias** entre los residentes de las distintas comunidades. Por ello, si todos los bienes y servicios públicos fueran proporcionados por un gobierno central, cabría esperar una tendencia hacia la uniformidad en los programas públicos para todas las comunidades. El problema es que mientras unas personas pueden preferir unos programas de bienes y servicios públicos amplios y de buena calidad, otros pueden desearlos de menor cantidad y calidad, a cambio de una reducción en los niveles impositivos. En este aspecto, es ejemplificativo el caso de Entidades Federativas, en países como los Estados Unidos de América, o Municipios en México, en los que son visibles, en el primer caso, las diferentes tasas impositivas dependiendo del Estado de que se trate, o en el segundo, de ciertos pagos que, por mucho que se diga que no tienen fines recaudatorios como las de moda mega multas a los conductores alcoholizados, sí robustecen las haciendas municipales, todo lo cual va conformando zonas geográficas con distintos niveles de vida, en calidad y costo.

Si por el contrario, el gobierno local de cada comunidad se encargara de proporcionar los bienes y servicios, podrían esperarse variaciones en los niveles de los mismos, que reflejarían la diferencia de gusto de los habitantes de las comunidades.

La **eficiencia económica** se consigue proporcionando el nivel de **cantidad** y **calidad**, que mejor refleje las preferencias de la sociedad, y si todos estuvieran obligados a consumir el mismo nivel de bienes y servicios, habría una **ineficiente asignación de los recursos económicos**. En cambio, una forma de gobierno descentralizado, puede ofrecer una eficiencia económica mayor, al proporcionar diversidad en los niveles de bienes y servicios públicos, que se ajustan más a los diferentes gustos de los grupos de consumidores.

Además, la descentralización puede dar lugar a una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes y servicios públicos, pues al existir varios productores independientes de un mismo bien o servicio, puede haber variedad de enfoques y adopción de técnicas de producción y distribución más eficientes. Adicionalmente, si un gobierno local descubre una forma efectiva de proporcionar

ciertos servicios, las autoridades de otras comunidades vecinas pueden adoptar técnicas similares. Esto correspondería a la versión económica de los famosos laboratorios sociales a que se refería en los Estados Unidos de América la Juez O'Connor, cuando haciendo referencia a los Estados de la Unión, sostenía que eran auténticos laboratorios sociales, en virtud de que muchas instituciones nacionales habían tenido su origen en alguno de ellos.

Finalmente, en la descentralización, las decisiones de gasto están más relacionadas con los costos reales de los recursos, por lo que si una comunidad se ve obligada a financiar su propio programa a través de la tributación local, los ciudadanos estarán en mejor posición de sopesar los beneficios del programa, frente a los costos que implican y a evaluar constantemente el uso de ellos.

4.5 EL SISTEMA FEDERAL COMO FORMA ÓPTIMA DE GOBIERNO

Tanto la forma unitaria de gobierno como la descentralizada tienen ventajas y desventajas para realizar las tres tareas económicas fundamentales del sector público. Hemos visto que un gobierno central puede resolver mejor los problemas de estabilización y distribución, pero sin gobiernos locales, es probable que existan serias pérdidas de bienestar por la uniformidad del consumo de ciertos bienes y servicios públicos y despilfarro técnico en su producción.

El federalismo representa un compromiso entre el gobierno unitario y la descentralización extrema. En el sistema federal, existe tanto un gobierno central como unidades de gobierno locales que toman decisiones respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones geográficas. Desde un punto de vista económico, el gran valor del gobierno federal estriba en que combina la fortaleza de un gobierno unitario con las bondades de la descentralización. Cada ámbito de gobierno asume sólo las funciones que mejor puede desempeñar; al central, fundamentalmente le corresponde la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por lograr una distribución de la renta más equitativa, y proporcionar bienes y servicios públicos que impactan significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad; como complemento, los gobiernos locales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que sólo son de interés para los residentes de sus respectivas

jurisdicciones. Por ello, el federalismo puede ser considerado, en términos económicos, como la forma de gobierno más equilibrada.

Sin embargo, un dato interesante es que a pesar de las aparentes ventajas del federalismo, éste no es el sistema dominante en el mundo. Nosotros consideramos que una de las razones es la falta de madurez de las sociedades y gobiernos, que los hace desconfiar de los locales para manejarse.

4.6 EL FEDERALISMO EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO Y EN TRANSICIÓN

Las fuentes de ineficiencia de las economías de mercado, conocidas como fallas de mercado, son comúnmente invocadas como justificación para la intervención del gobierno.

La intervención gubernamental generalmente es de naturaleza redistributiva, y es motivada por el deseo de lograr equidad, más que por consideraciones de eficiencia.

Análogamente, el argumento tradicional para la descentralización de funciones de gobierno, es el hecho de que algunos servicios públicos tienen una naturaleza puramente local o regional. Una federación descentralizada, tiene la ventaja de proporcionar el tipo y la variación de servicios públicos que los residentes prefieren; así mismo, las esferas locales de provisión, tienden a ser menos costosas y requerir menores presupuestos de operación.

El argumento que más atañe a la centralización, es el de la equidad; una proporción significativa del gasto de los gobiernos, tiene la intención de lograr objetivos redistributivos; ésta, suele ser una de las razones más importantes para la intervención del gobierno federal.

En términos generales, el gobierno central debe ser responsable de las políticas de estabilización, de lograr objetivos de redistribución equitativa, de asegurar la provisión óptima de bienes y servicios públicos cuyos beneficios trasciendan fronteras estatales, así como mantener un eficiente y funcional mercado interno de bienes y servicios y de trabajo y capital. Por su parte, las Entidades Federativas deben ser responsables de la provisión de bienes y servicios públicos de naturaleza estatal y local, así como de los de naturaleza privada, incluyendo la salud, educación, bienestar, manejo de recursos y medio ambiente.

El gobierno federal debe ser responsable del gasto de naturaleza claramente nacional, en rubros tales como defensa, asuntos exteriores, comercio internacional, migración, etcétera, y para lograr la estabilización, debe asumir el control del banco central y el monetario. Es deseable que también controle los impuestos directos como los aplicables sobre los ingresos, por ser de los más adecuados para propósitos redistributivos; también, los que son sobre el capital, la riqueza y la transferencia de riqueza, como son las donaciones y herencia.

Los impuestos indirectos son buenos candidatos para ser asignados a los Estados; algunos derechos, llamados **impuestos al pecado**, como los relacionados con el alcohol, combustibles y diversión, pueden ser fácilmente descentralizados a los Estados. En cambio, los llamados **impuestos a los males**, como los aplicables al carbón, a la contaminación, a los combustibles, etcétera, deberían ser asignados al centro, por referirse a asuntos sobre los que es deseable que no exista multiplicidad de regulaciones, lo cual ocurriría si lo hicieran los gobiernos locales.

4.7 EL ARGUMENTO A FAVOR DE LA ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA

Es deseable que el esfuerzo cooperativo proporcione un sistema de tributación que minimice el excesivo gravamen; una forma de lograrlo, es que los gobiernos de un mismo nivel adopten sistemas de ingresos aproximadamente similares. Pero la armonización fiscal no implica uniformidad perfecta en los tipos y en las formas de tributación en las distintas jurisdicciones, que es en gran medida lo que en la práctica ocurre en nuestro país, pues las Entidades Federativas muchas veces sólo reproducen esquemas federales en sus propias jurisdicciones. Más bien, se refiere al desarrollo de sistemas de tributación que, sujetos a los objetivos económicos de cada una de ellas, o sea, a los niveles seleccionados de servicios públicos en cada comunidad, sirvan para promover un uso eficiente de recursos.

Las jurisdicciones locales suelen estar limitadas en su capacidad para realizar con éxito un programa fiscal fuertemente redistributivo; sin embargo, es posible lograr cierta redistribución si todas las jurisdicciones, a un nivel determinado de gobierno, recurren a programas redistributivos similares, de forma tal que las unidades económicas no encuentren a unas localidades más atractivas que otra, por razones puramente redistributivas.

Ahora bien, debido a lo que algunos especialistas han llamado la doctrina de la separabilidad de fuentes, cada ente de gobierno, de acuerdo con su posición, podrá tener sus propias fuentes de ingresos o bases tributarias, no disponibles para otros entes de gobierno; por ejemplo, el gobierno central podría disponer del Impuesto Sobre la Renta; los Estados, de los impuestos sobre el consumo o sobre las ventas; y los gobiernos locales, gravar el valor de la propiedad. Así, no habría traslapes en la tributación entre los diferentes entes de gobierno, respecto de una misma base fiscal. Pero el mantenimiento rígido de fuentes de ingresos separados, puede ser muy costoso. En cambio, la tributación coordinada sobre la misma base tributaria por diferentes ámbitos de gobierno puede ser más efectiva y barata, ya que las contribuciones pueden ser recaudadas por las autoridades de mayor nivel, y después devolver a los gobiernos locales las correspondientes participaciones; pero bajo este esquema ocurren fenómenos como el de gran dependencia y anulación de la iniciativa, que hemos referido.

El sistema tributario más efectivo bajo una forma federal de gobierno, puede ser entonces, tanto la coordinación vertical como la horizontal de la tributación, de modo que sea útil a los diferentes ámbitos de gobierno, gravar la misma base de ingresos. Por ello, consideramos que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe tender a la coordinación auténtica, y no a la dominación a través del control de las fuentes impositivas, que es lo que en nuestros tiempos sucede. La política fiscal debe incluir objetivos importantes como la armonización y la coordinación fiscal, para contribuir a reducir los costos del cumplimiento y de la recaudación de las contribuciones, en el contexto de los principios tanto del federalismo como de las contribuciones.²⁹

²⁹ Oates Wallace E. FEDERALISMO FISCAL. Instituto de Estudios De Administración Local. Madrid 1977. Páginas 291 y siguientes.

CAPÍTULO 5

PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO FISCAL Y DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL. OPCIONES DE REFORMA

5.1 GENERALIDADES

Desde hace algunos años, la estructura fiscal del federalismo ha sido cuestionada, por la escasez de recursos en los gobiernos de los Estados y Municipios. La dependencia en la que se encuentran las haciendas públicas de Estados y Municipios es un tema de interés cada vez mayor.

El debate ha sido llevado al terreno de la **asignación eficiente de las responsabilidades que deben cumplir los distintos órdenes de gobierno**, en los ámbitos fiscal y financiero, es decir, al ámbito de la redistribución de competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, en el contexto de un sistema sustentado en los principios del federalismo y, específicamente, del federalismo hacendario.

Así, el debate actual gira en torno al estudio de las diferentes condiciones que deberían existir en un país con estructura federal, como México, con el objetivo de garantizar la autonomía financiera de los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal, y establecer políticas de desarrollo regional que logren aumentar las capacidades de respuesta de las autoridades locales frente a las demandas y necesidades de sus habitantes.

Se recalca la expresión ámbitos de gobierno, porque estamos conscientes de la poco acertada referencia al de niveles de gobierno, que en sí es contraria a la idea del federalismo, pues como hemos visto, éste es una forma de gobierno basada en la división de competencias y en la coordinación, en particular la fiscal, pero en ningún momento implica una subordinación entre los entes de gobierno, y la palabra niveles eso es lo que implica, por lo cual consideramos que debe estar proscrita en un régimen federal, lo mismo que la errónea alusión a las Entidades Federativas, bajo el término de

Provincia, que ya hemos visto que es característica de los regímenes de gobierno centrales, en los que ciertamente puede haber una descentralización más acentuada incluso que en los sistemas federales, pero el centralismo, como forma de gobierno que viven, trae aparejada una necesaria subordinación que, reiteramos, es incompatible con el sistema federal.

La distribución de las fuentes de ingresos públicos, es un elemento que puede potenciar o inhibir el fortalecimiento de las haciendas tanto federal, como estatales y municipales y, por ende, ampliar o reducir las capacidades y competencias en materia de gasto.

A pesar de que en México contamos con un régimen sustentado en los principios del federalismo, la estructura impositiva nacional sólo ha sido transformada a partir de cambios en la política fiscal federal. Esto es, las modificaciones en la coordinación fiscal entre los referidos órdenes de gobierno, han ocurrido como consecuencia de medidas de política fiscal previamente establecidas por el gobierno federal.

Por lo anterior, podemos establecer que el federalismo fiscal mexicano enfrenta los siguientes problemas:

a) Agotamiento del actual Sistema de Coordinación Fiscal, al haber hecho a los Estados y Municipios más dependientes de las participaciones en los ingresos federales, lo que les impide contar con fuentes impositivas y recursos adicionales propios para solventar sus necesidades financieras.

b) Creciente debilidad de los gobiernos estatales y municipales frente al gobierno federal, lo cual les ha restado capacidad de respuesta para atender las necesidades de la población y la prestación de servicios públicos.

c) Carencia de un sistema de coordinación en materia de gasto público, que garantice la planeación y racionalización de los presupuestos, en función de las necesidades sociales.

d) Carentes o débiles políticas de desarrollo regionales, que consideren a las Entidades Federativas y Municipios como los principales protagonistas en la determinación de prioridades y en la fijación óptima de la inversión.

El fortalecimiento del federalismo requiere acrecentar el poder de decisión de los Estados y Municipios en cuanto a determinar sus fuentes de imposición, así como a

administrar sus ingresos, sin restricciones como las que representan el tener que utilizar de manera etiquetada las aportaciones del gobierno federal, procedentes de los diferentes fondos. Lo anterior, sin descuidar las competencias del gobierno federal, cuyo ejercicio, en ciertas áreas que por su naturaleza, como los recursos estratégicos, las funciones de defensa y la rectoría económica, son necesarias para el desarrollo común del país.

La renovación del federalismo fiscal, exige una transformación del actual Sistema de Coordinación Fiscal, que permita lograr lo siguiente:

a) Crear una nueva coordinación hacendaria entre la Federación y las Entidades Federativas, que permita a estas lograr una mayor autonomía financiera, a través del ejercicio de mayores facultades impositivas, y no sólo a través de incrementos en los montos de las participaciones y aportaciones federales.

b) Transferir fuentes competenciales en ingresos a los gobiernos estatales y municipales, en rubros tales como el Impuesto al Valor Agregado, el cual como impuesto indirecto que es, garantiza ingresos permanentes a los gobiernos locales, los cuales, por otra parte, pueden estar más cercanamente en control de las operaciones que causan tal impuesto, al realizarse precisamente en su jurisdicción. Así mismo, es necesaria la referida transferencia respecto al gasto de los montos federales transferidos, pues el mecanismo de etiquetamiento ciertamente constituye un control federal, pero es a la vez un obstáculo para el uso de tales recursos en los aspectos sociales y en la justa medida de las necesidades locales,.

c) Resolver las necesidades financieras actuales de los Estados y Municipios, ya no sólo a través del otorgamiento de fondos federales, sino de posibilitar, a través del otorgamiento de mayores potestades tributarias, la propia recaudación y fortalecimiento de las haciendas locales.

d) Avanzar en el proceso de descentralización administrativa, en un mayor número de materias que permitan a los ciudadanos resolver sus relaciones con la administración pública desde el lugar de su residencia, sin tener que acudir a la capital del país, tratándose de asuntos variados tales como los relativos a la justicia y a la seguridad social por ejemplo.

El sistema está inmerso en algunos problemas de corte constitucional. El primero, es el relativo a las bases constitucionales mismas del sistema, ya que por un lado la Constitución ha establecido un régimen de concurrencia, pero, por otro, las leyes y convenios, favorecidos por una interpretación constitucional centralista, han transferido el grueso de las facultades tributarias a la Federación.

De acuerdo con Roberto Hoyo D'Addona, uno de los principales creadores del sistema, citado por José María Serna de la Garza, la Constitución establece un régimen de concurrencia de facultades impositivas de la Federación y Estados, y al Congreso de la Unión le fueron otorgadas facultades exclusivas para crear contribuciones, sólo sobre un número limitado de materias establecidas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional a partir de la reforma de 1942, con lo cual se negó la misma posibilidad a las legislaturas estatales. Además, dicha reforma ordenó también la participación de los Estados en los impuestos federales que se establecieran, sobre las bases señaladas como exclusivas del Poder Legislativo Federal.

Pero el sistema evolucionó en una dirección que no se previó, pues el esquema de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional comenzó a generalizarse, aunque no necesariamente por mandato constitucional, sino por voluntad de la Federación, que a través de sus leyes sobre impuestos especiales ofreció participación a los Estados, a cambio de que estos no gravaran las mismas bases. Los Estados fueron aceptando la oferta, a través del antiguo Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, hasta llegar al gravamen general al comercio y a la industria, y de ahí, a la recaudación federal total.

En nuestra consideración, lo anterior no tiene fundamento, aun cuando venga de uno de los principales creadores del sistema, pues ante la oposición entre lo que dispone la norma fundamental y lo que opine un creador del sistema, siempre tendrá preeminencia lo primero; además, la pretendida exclusividad sobre ciertas facultades para crear contribuciones en un número limitado de materias establecidas en la fracción XXIX del artículo 73, es artificial, pues opinamos que tal exclusividad debería ser expresamente dispuesta, lo cual no es así, y el fundamento en el que se le pretende sostener es el artículo 124 constitucional, interpretado *contrario sensu*, cuando lo que éste realmente garantiza es la reserva a favor de las Entidades Federativas, de todas aquellas facultades que no estén **expresamente** reservadas a los funcionarios

federales, pero no se puede pretender que por el hecho de que el referido artículo 73 consagra un catálogo de ellas hay exclusividad, ya que no se debe olvidar que en nuestro sistema las que crearon a la Federación fueron las Entidades Federativas y no es posible que estas hayan renunciado de manera tácita a sus competencias fiscales, pues al igual que en el caso de los mandatarios, el que se les confieran facultades de representación no significa que los mandantes hayan renunciado al ejercicio de dichas facultades, que en realidad les son originarias.

No se restan méritos al actual sistema, y se recalca el incremento de transferencias federales a los Estados, a través de los fondos de aportaciones integrados en el llamado Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el incremento que se dio en el porcentaje del Fondo General de Participaciones, que ahora es del 20% de los recursos federales participables.

También se reconoce como un mérito el haber terminado con la famosa anarquía fiscal, a cambio, desafortunadamente, de aceptar una gran centralización de los recursos fiscales en manos del gobierno federal, lo cual ha dado lugar a una creciente dependencia financiera de las Entidades Federativas. Por ello, se reclama que las Entidades Federativas deberían contar con mayores potestades tributarias, que tuvieran un efectivo impacto recaudatorio, y que estuvieran consagradas en la Constitución, para que contaran con mayor certidumbre.

También, se considera necesario entregar mayores responsabilidades y atribuciones a las Entidades Federativas en cuanto al ejercicio del gasto público, y disminuir el condicionamiento en el manejo de una porción importante de las transferencias federales, llamadas Fondos de Aportaciones Federales.

No ignoramos la discusión pública sobre la necesidad de sustituir la actual Ley de Coordinación Fiscal por una Ley de Coordinación Hacendaria, que organizara las finanzas públicas del país con una visión más integradora, que facilitara el acceso de los Estados al crédito, la participación de los Municipios en el crédito obtenido por el gobierno federal, y fijar bases para que el sistema se mantuviera en comunicación constante con el Congreso federal, de manera que cuando tuviera que legislar sobre alguna de las materias coordinadas, el Congreso de la Unión tomara en cuenta la

coordinación intergubernamental, los Convenios de Colaboración, y sobre todo el impacto que tendría sobre las haciendas locales.

Pero sigue llamando la atención cómo las Entidades Federativas no reclaman el respeto a los valores intrínsecos del federalismo, como lo son soberanía y la potestad tributaria, sino sólo recursos, y esto hace volver la sombra de la referencia hecha anteriormente, acerca de si en verdad la soberanía hay que entenderla sólo en términos de pesos y centavos.

5.2 EL TIPO DE REFORMA NECESARIA

Estamos de acuerdo con José María Serna de la Garza, cuando a la pregunta relativa a si, en torno a la problemática actual del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es necesaria una reforma constitucional o una legal, concluye que la respuesta dependerá del tipo y de la profundidad de la modificación que se busque hacer.

Si lo que se busca es lograr aspectos tales como incrementar el Fondo General de Participaciones, se requiere de una reforma que dé rango constitucional a la estipulación al porcentaje de ingresos fiscales que se desee reservar para los Estados y Municipios, caso en el cual ya nos encontramos, pues la ley consagra el 20% de la recaudación federal participable, distribuible entre las Entidades Federativas.

La introducción de un porcentaje fijo de participación fiscal de la Federación a las Entidades Federativas, tiene la ventaja de dar seguridad a estas, en cuanto a que dicha distribución no será alterada.

Por otro lado, si lo que se pretende es un cambio de fondo del Sistema de Coordinación Fiscal vigente, también se requiere necesariamente de una reforma constitucional que armonice la distribución de competencias tributarias.

Al respecto, es oportuno hacer referencia previamente a diversos preceptos constitucionales relacionados con el tema.

El artículo 124 constitucional, contiene la cláusula de competencias residuales a favor de las Entidades Federativas, y es interpretado en el sentido de que todos aquellos impuestos no expresamente asignados a la Federación, quedan reservados para las Entidades Federativas.

Las fracciones, VII y XXIX-A del artículo 73, definen las bases sobre las cuales el Congreso de la Unión puede establecer impuestos.

El artículo 115 fracción IV de la Constitución, dispone que corresponde a los Municipios percibir las contribuciones que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Así mismo, los artículos 117, 118 y 131, definen ciertos impuestos que no pueden ser creados por las Entidades Federativas.

Con las citadas disposiciones de nuestra Constitución, aparentemente se tiene un cuadro simple para entender la distribución de facultades tributarias en el federalismo mexicano.

Pero la manera en la que se han distribuido tales facultades es muy diferente, debido a que la fracción VII del artículo 73 constitucional, que establece que el Congreso General tiene el poder de **crear los impuestos que sean necesarios para cubrir el presupuesto**, ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que dicho Congreso tiene el poder para crear **todos** los impuestos que sean necesarios para financiar el presupuesto federal, incluso aquellos que bajo la regla del artículo 124 podrían ser entendidos como reservados a las Entidades Federativas, tales como el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, los cuales en ningún momento son referidos por el artículo 73 constitucional como expresamente reservados a la Federación.

La interpretación pues, de la fracción VII del artículo 73 constitucional, ha sido trascendental para que la Federación grave la renta de las personas físicas y de las empresas, así como el valor agregado a los productos y servicios.

Esta manera de interpretar la fracción VII del referido artículo 73, ha sido la causa de que la Federación tenga poderes tributarios casi ilimitados.

En realidad, en las discusiones acerca de la necesaria reforma fiscal, el tema de la redefinición de competencias fiscales de las Entidades Federativas siempre está presente. De hecho, en el momento de concluir el presente trabajo, el congreso mexicano lleva a cabo una amplia discusión sobre la propuesta de reforma fiscal del titular del poder ejecutivo, y en ella ocupa un lugar destacado el tema de las

competencias de dichas entidades y se insiste en la necesidad de dotarlas de facultades que las hagan ser más autónomas financieramente hablando.

En nuestra consideración, tal discusión adolece del mismo vicio que las discusiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en ellas las autoridades federales se ubican en una posición de preeminencia sobre las Entidades Federativas, y si bien conforme a la teoría del federalismo, que hemos estudiado anteriormente, el Estado federal puede ampliar su esfera de competencias, ésta sólo puede serlo en lo que compete a lo federal, pero no debe implicar la anulación de las competencias que corresponden a las Entidades Federativas, las que, según nuestra reiterada consideración, les pertenecen originariamente, y no deberían ser motivo de discusión a propósito de una propuesta de reforma fiscal, en la que se debate dicha asignación de competencias, como si el Estado federal mexicano fuera el dueño de tales competencias, cuando en realidad las recibió en el momento en el que se suscribió el pacto federal y si bien puede modificarlas, siguiendo el procedimiento de reforma constitucional conocido, ello sólo puede serlo, se reitera, en lo que atañe a la esfera de lo federal, pero no autoriza a dosificar las de las Entidades Federativas, las cuales por cierto han permanecido pasivas ante tal situación, dejando en manos del gobierno federal su destino en cuanto a facultades impositivas, cuando deberían asumir un papel más dinámico que desembocara en una coordinación fiscal en la que se hiciera precisamente eso: coordinar la forma en que, en uso de sus respectivos poderes y facultades, ambos entes de gobierno, el federal y los estatales, habrían de ejercerlas, y no esperar pasivamente que la Federación le asigne algunas de tales competencias, pues ello trastoca el espíritu federalista de nuestra república, en una forma análoga a lo expuesto en el punto 1.4 del capítulo 1, relativo a la interpretación del Poder Judicial de la Federación y su efecto en la Coordinación Fiscal Nacional.

Por lo anterior, estamos de acuerdo en que las pretendidas facultades concurrentes son, como dice Sergio Francisco de la Garza, citado por José María Serna de la Garza, facultades concurrentes ilimitadas a favor de la Federación, y concurrentes limitadas a favor de las Entidades Federativas.³⁰

³⁰ Serna de la Garza José María. LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES Y EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición. México 2004. Página 44.

La aplicación del criterio anterior, se ha traducido en amplísimos poderes de la Federación para gravar casi cualquier base, lo cual en el pasado generó conflictos con las diversas Entidades Federativas y generó lo que muchos han denominado una anarquía fiscal, que fue precisamente el blanco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo objeto inicial fue la delimitación de las bases gravables correspondientes a cada orden de gobierno, así como lograr cierta uniformidad.

La primera Ley de Coordinación Fiscal data de 1953, pero el sistema se vio reforzado entre 1979 y 1980, a través de la creación de la miscelánea fiscal, que también introdujo el Impuesto al Valor Agregado.

El mecanismo de funcionamiento del actual Sistema de Coordinación Fiscal, consiste en que la Federación y los Estados entran en acuerdos de coordinación, por los cuales los Estados ceden parte de su poder tributario, a cambio de una participación en un fondo federal, compuesto por el 20% de las contribuciones federales participables. El resultado, ha sido la concentración de recursos fiscales en el gobierno federal, que centraliza alrededor del 80% de los ingresos fiscales, dejando para los Estados el 16% y para los Municipios el 4%.

En nuestra opinión, el actual Sistema de Coordinación Fiscal no tiene orígenes constitucionales, sino que nació de una interpretación errónea de la Constitución, en especial de la fracción VII del artículo 73 constitucional, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener que el Congreso General tiene el poder de *crear todos los impuestos que sean necesarios para cubrir el presupuesto*, incluso los que podrían ser entendidos como de la competencia de las Entidades Federativas.

Si se opta por reformar la Constitución, la cuestión a dilucidar será la de qué tan general o específica debe ser la reforma, para lo cual resulta útil acudir al derecho comparado, en especial a los sistemas norteamericano, alemán y brasileño. El primero, emplea cláusulas generales y abiertas que dejan un espacio de interpretación muy amplio a la Suprema Corte; por ejemplo, el primer párrafo de la sección 8 del artículo I de la Constitución señala que el Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar contribuciones, derechos, impuestos y tarifas para **pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos**. Aquí encontramos un caso típico de cómo las atribuciones preceden a la asignación de las fuentes tributarias,

pues son las que las justifican, y en el caso que analizamos, no cabe duda de que el pago de las deudas, la defensa común y bienestar general justifican por sí solas la imposición de contribuciones por parte de la Federación, caso que contrasta con el fenómeno que ocurre en nuestro país, en donde el artículo 73, fracción VII autoriza la imposición para el solo propósito de cubrir el presupuesto, el cual, como sabemos, es cambiante en el tiempo y conforme a las condiciones políticas, pero no se consagran atribuciones específicas en dicha fracción.

Por su parte, la sección 9 del mismo artículo I indicaba en su párrafo cuarto, que no se establecería ningún impuesto directo ni de capitación, como no fuera proporcionalmente al censo o recuento que antes se hubiera ordenado practicar. Sin embargo, el sentido de esta provisión fue anulado por la Enmienda XVI del 3 de febrero de 1913, según la cual el Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de la que provinieran, sin prorratarlos entre los diferentes Estados y sin atender a ningún censo o recuento.

Las anteriores, son todas las disposiciones constitucionales del país del norte, referidas a las facultades del Congreso General para establecer ciertos impuestos, las cuales deben ser leídas en el contexto de la Enmienda X, que dispone que los poderes no delegados a la Federación, ni prohibidos a los Estados, deben entenderse reservados a los Estados o al pueblo.

En los Estados Unidos de América, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido determinante en la definición del ámbito de competencias en materia tributaria, que corresponde a la Federación y a los Estados.

Por otra parte, Alemania nos muestra el ejemplo contrario, pues su ley fundamental dedica 13 extensos artículos para regular el régimen fiscal de la Federación alemana. Conforme al 106, que establece las reglas de distribución de los ingresos tributarios, ciertas contribuciones se atribuyen a la Federación, tales como derechos aduaneros, impuestos sobre el transporte de mercancías por carretera, impuestos sobre las transacciones de capital e impuestos sobre seguros, entre otros. Así mismo, otras se atribuyen a los Estados o Länder, tales como el impuesto sobre sucesiones, sobre automotores y sobre la cerveza, por ejemplo. Además, se establecen ciertos impuestos comunes, tales como los provenientes de la renta, de sociedades y

sobre las ventas, que corresponden conjuntamente a la Federación y a los Länder. Así mismo, en los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta y de sociedades, participan la Federación y los Länder a partes iguales, y la participación de la Federación y de los Länder en los impuestos sobre las ventas será fijada por una ley federal que requerirá de aprobación de la Cámara Federal. Dicha ley también fija los porcentajes que sobre lo recaudado por el impuesto sobre las ventas habrá de corresponder a la Federación y a los Länder.

Otro ejemplo de regulación constitucional extensa más cercana a nosotros, lo ofrece el caso de Brasil, cuya Constitución adoptó un método exhaustivo, integral y completo de distribución de competencias en materia tributaria, en el cual cada elemento de la estructura federal del Estado brasileño, esto es, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, tiene asignada de manera expresa el poder para establecer ciertos impuestos.

El complejo sistema de distribución de competencias en materia tributaria en Brasil articula dos principios distintos. Por un lado, el poder para gravar bases o fuentes específicas es atribuido a diferentes componentes de la estructura federal; por otro, cada uno de ellos tiene que compartir con los otros una parte del ingreso producido por los impuestos que les corresponden, con base en fórmulas definidas por la propia Constitución.

Entre los impuestos atribuidos exclusivamente a la Federación, están los que son sobre importación y exportación, propiedad rural y grandes fortunas. Los Estados y el Distrito Federal tienen los que son sobre sucesiones, donaciones, transacciones comerciales relativas a bienes y propiedad de vehículos automotores. Por su parte, los Municipios pueden gravar la propiedad raíz urbana.

La Constitución de Brasil distribuye porcentajes fijos de lo recaudado a los diferentes entes de gobierno. Por ejemplo, los Estados tienen derecho a un 20% de los recursos obtenidos de los impuestos no establecidos expresamente a favor de la Federación, pero recaudados por ella. Por otra parte, los Municipios tienen derecho a un 50% de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto federal sobre propiedad rural, proveniente de propiedades ubicadas dentro de los Municipios.

La necesidad de que una reforma sea detallada, tiene que ver con la desconfianza acerca de que gobiernos posteriores puedan cancelar las reformas sociales a través de una reforma legal; por ello, se busca proteger las facultades, elevándolas a rango constitucional, así como a través del procedimiento dificultado para la reforma constitucional, como el que establece el artículo 135. Fijar detalladamente las reglas, tiene la ventaja de que, por el hecho de ser de rango constitucional las normas que distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno, toda transgresión a las mismas constituiría un conflicto constitucional que tendría que ser resuelto a través del sistema de justicia constitucional, esto es, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde, nuevamente, hay el riesgo de que sus interpretaciones centralistas trastoquen el federalismo fiscal.

En caso de que se optara por un sistema más abierto, de pocas cláusulas, generales y abiertas, para la definición de la distribución de competencias entre los Estados y la Federación en materia tributaria, en caso de conflicto la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendría que completar los vacíos, integrar mediante la interpretación, lo que el Constituyente Permanente no previó expresamente, lo cual implicaría un desgaste político de tal institución.

No es que haya preferencia por los contenidos de los sistemas alemán y brasileño, por el solo hecho de serlo, sino por el grado de detalle con el que las normas constitucionales son fijadas dentro del federalismo fiscal, en materia de distribución de facultades impositivas. Lo anterior, ayudaría a evitar intromisiones mutuas entre Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, pues en la práctica, la Federación ha aprovechado esa fisura de nuestro sistema para, en combinación con un régimen político que lo ha facilitado, crear un sistema como el actual, que está entrampado entre el federalismo y el centralismo, debido a la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no favorece el espíritu federalista por el que se luchó y que se consagró en las constituciones federales.

Por ello, y para no dejar lugar a interpretaciones que dependen de las conformaciones de los órganos constitucionales facultados para hacerlas, es que sí se requiere hacer adecuaciones a los preceptos constitucionales, aspecto que será expuesto enseguida.

5.3 LOS ARTÍCULOS QUE TENDRÍAN QUE SER REFORMADOS

Es necesario recapitular que el Sistema de Coordinación Fiscal está construido sobre los artículos 73 fracciones VII y XXIX-A; 115, 117, 118, 122, 124 y 131.

La fracción VII del artículo 73 se refiere a las facultades del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. La XXIX-A señala, por un lado, las contribuciones que pueden ser establecidas por el Congreso, y establece las participaciones como base constitucional del sistema de coordinación.

El artículo 115 se refiere, en su fracción IV, a las contribuciones que corresponden a los Municipios.

Los artículos 117 y 118 prohíben a los Estados la creación de ciertas contribuciones.

La fracción V del artículo 122 da facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir su propia ley de ingresos.

El artículo 124 establece lo que se considera la regla general sobre la distribución de competencias en el federalismo mexicano.

Finalmente, el artículo 131 confiere a la Federación la facultad privativa de gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen por el territorio nacional.

La cuestión fiscal siempre será el corazón de todo sistema federal, y en el caso del mexicano no es la excepción. No obstante, el debate sobre el federalismo mexicano se centra mucho en aspectos cuantitativos, y su principal preocupación es el monto de las transferencias que deben recibir los Estados y Municipios; pero desde nuestro punto de vista, la cuestión fiscal requiere de un debate más profundo, sobre aspectos relativos al sistema federal, esto es, esenciales al Estado federal mexicano.

El debate tiene que empezar por resolver la interrogante acerca de qué tipo de federalismo queremos, o sea, qué nivel de participación de la Federación y de las Entidades Federativas y Municipios, en la procuración de igualdad y uniformidad en el país, tomando en cuenta que dadas las grandes desigualdades y desequilibrios, es conveniente una buena dosis de acción federal para disminuir las diferencias. Ello exige, por un lado, el fortalecimiento de un sistema de transferencias de recursos a las Entidades Federativas, que materialice la solidaridad entre ellas y que refuerce la integración nacional, pues hay que recordar que nuestra vida como Federación data de

1824 y desde entonces conformamos una unidad que, al igual que las cadenas, puede ser tan fuerte sólo en la medida en la que lo es su eslabón más débil.

Otra interrogante, es la relativa a lo que debe hacerse primero, si redistribuir las competencias en materia impositiva y después definir las demás que le toca desempeñar a cada ente de gobierno, o si, a la inversa, primero debemos redefinir las competencias materiales de los gobiernos, y sólo después discutir la redistribución de competencias en materia impositiva.

Aquí cabría recordar que en la unión americana el juez Marshall defendió la concurrencia impositiva, basado en la idea de que el hecho de precisar las áreas impositivas de la Federación, implicaría que estas materias serían muy castigadas con los impuestos, debido a que tendrían que soportar gran parte de la carga fiscal necesaria para que la Federación pudiera hacer frente a sus necesidades; con ello planteó la necesidad de que el gobierno federal pudiera gravar una amplia gama de conceptos, pero no se planteó, como ocurre en nuestro país, que los Estados declinaran su competencia a favor de la Federación.

Así pues, la discusión sobre la distribución de competencias en materia impositiva debe ir de la mano de la redefinición de las atribuciones que toca desempeñar a cada orden de gobierno, así como de las políticas de gasto público y de endeudamiento, pues no hay que olvidar, tal como lo referimos anteriormente, que hay un enfoque económico del federalismo que es útil tomar en consideración.

No debemos pues modificar aspectos aislados del federalismo, para no perder de vista la gran fotografía de nuestro Estado federal; esto es, no debemos privilegiar sólo por privilegiar la autonomía local, por encima de algo que para nuestra República Federal es más valioso: la colaboración y la coordinación.

Reconstruir el federalismo, implica establecer nuevos equilibrios políticos y económicos, viables y eficientes, crear un sistema estable con relaciones de certidumbre entre los diversos componentes del Estado federal mexicano: la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, sin olvidar que los dos trazos centrales que dan vida al federalismo mexicano son, por una parte, la conciencia de unidad nacional y, por otra, la identidad regional y estatal.

El centralismo de los gobiernos posrevolucionarios se fundó en una visión del país que daba excesivo énfasis a la idea de la seguridad nacional y a la autarquía económica, pero esta misión se fue agotando, a medida que las distintas regiones y entidades del país se integraron en un sistema económico más amplio.

La economía se caracterizaba por la preponderancia de las actividades del sector primario, orientadas hacia el mercado interno. La integración económica fue favorecida por un sistema vial que permitió el intercambio entre las regiones y favoreció el surgimiento de mercados para productos que antes eran destinados exclusivamente al mercado externo. Aunque el eje dinámico del desarrollo económico nacional fue el centro del país por varias décadas del siglo pasado, durante esa época fue forjada una sólida interdependencia interregional, por la circunstancia de que muchas manufacturas que antes eran importadas, tuvieron que ser obtenidas dentro del país.

En el contexto de lo anterior, el actual centralismo fiscal parece anacrónico, por lo que una reforma fiscal debe tomar en cuenta las disparidades económicas regionales, estatales y municipales, así como las diferencias en el grado de capacidad de obtención de recursos fiscales y de esfuerzo fiscal por parte de las Entidades Federativas y de los Municipios.³¹

Pero a pesar de que mucho se ha discutido sobre la excesiva centralización de los recursos fiscales en manos del gobierno federal, y la correlativa debilidad fiscal de las Entidades Federativas, la realidad es que la discusión suele estancarse cuando se discute sobre la manera específica de reformar el sistema imperante. En relación con ello, algunas propuestas pueden ser las siguientes:

a) Dado que el artículo 124 es la columna vertebral de la distribución de competencias del federalismo mexicano, éste podría seguir existiendo como la regla general, pero con una redacción tal que incluyera varios párrafos en los que quedarán establecidas las reglas específicas en materia de distribución de competencias tributarias.

b) Incrementar el Fondo Federal de Participaciones, regulado por la Ley de Coordinación Fiscal.

³¹ Aguilar Gutiérrez Genaro. NUEVA EFORMA FISCAL EN MÉXICO. Instituto Nacional de Administración Pública-Instituto Politécnico Nacional. México 2003 Página 9 y siguientes.

Esta propuesta, no prevé un incremento en los ingresos propios de las Entidades Federativas y de los Municipios, sino un aumento de lo que les participa la Federación, lo cual las lleva a un incremento en su dependencia respecto de los recursos federales.

c) Transformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal, por uno de coordinación hacendaria. Esto implicaría, además de incrementar el Fondo General de Participaciones, transferir mayores responsabilidades recaudatorias a las Entidades Federativas y a los Municipios, a efecto de fortalecer su independencia financiera. Este esquema implica complementar el actual sistema, más que sustituirlo.

También hay que decir, que además de la fragilidad financiera de los gobiernos locales y del marco institucional que regula las relaciones financieras entre la Federación, las Entidades Federativas y Municipios, se da la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales, que se manifiesta en su poca preocupación por elevar los ingresos tributarios propios, y por la expansión de los gastos públicos locales, confiados en poder transferir el financiamiento del déficit al conjunto de la Federación.

Pero si bien es loable el esfuerzo de la Federación por lograr un equilibrio entre las Entidades Federativas, a la larga, puede ser más redituable conferirles facultades impositivas que las hagan ser más autónomas y responsables de sus finanzas, lo cual es más compatible con un auténtico federalismo.

5.4 HACIA UN NUEVO FEDERALISMO FISCAL

En los últimos tiempos, ha aflorado el tema del nuevo federalismo fiscal.

También hemos visto cómo países unitarios o centralistas, tales como Italia, Francia, Inglaterra, Holanda y España han hecho reformas constitucionales en pro de una amplia descentralización de competencias constitucionales, que ha fortalecido a las regiones y Municipios en una forma digna de los países federalistas más avanzados. Lo anterior, materialmente importa un federalismo administrativo³².

El anterior proceso de descentralización con recursos, ha permitido a los gobiernos centrales desprenderse cada vez más de importantes funciones.

³² Faya Viesca Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 2004. Página 239.

En nuestra opinión, los gobiernos estatales deberían tener facultades concurrentes con el gobierno federal en diversas materias, tales como el comercio exterior, planeación del desarrollo nacional económico y social, hacendarias, en cuanto a participar en la armonización de los presupuestos públicos, de las finanzas públicas y del sistema tributario nacional; lo anterior, porque, a pesar de ser un Estado federal, hasta ahora el Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido un poderoso instrumento del gobierno federal para tener influencia en las Entidades Federativas.

Los 31 Estados, un Distrito Federal y 2400 Municipios, son entidades que viven de cerca las necesidades y los problemas de las comunidades, mientras que la Federación sólo los percibe a distancia; ello es una razón suficiente para reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estructuró al Estado nacional como una República federal, representativa y democrática, luego de prolongados e históricos debates entre liberales y conservadores.

Es claro que el régimen federal presenta inconvenientes, sin embargo, hay razones por las cuales aún es preferible a cualquier otra forma de organización política, entre ellas, por los valores republicanos relativos a la autonomía política, la participación ciudadana, el valor comunitario, la eficiencia y la equidad en la prestación de los servicios públicos y el valor del interés general.

La forma de Estado preferida por las colectividades humanas, parece ser la que más espacios deja a la autodeterminación de los individuos y de sus colectividades, esto es, la que más distribuye el poder político en la sociedad, e introduce límites y contrapesos efectivos para detener cualquier concentración del poder, más allá de los límites necesarios para mantener la unidad, la seguridad y bienestar.

El valor del federalismo, reside en que éste fomenta la participación ciudadana en la definición de los problemas de la comunidad, y en la solución de los mismos, así como las oportunidades de colaboración con el gobierno, la vigilancia de la administración pública y la evaluación de sus resultados.

Hemos visto que el sistema tributario mexicano y la Coordinación Fiscal Nacional no pueden ser vistos sólo en términos de pesos y centavos, si bien la repartición de los mismos es uno de sus objetivos fundamentales, pues más allá de ello está la esencia

federal misma del Estado mexicano, cuyos valores inherentes de soberanía, autonomía, democracia y representación, constituyen cimientos fundamentales sobre los cuales es necesario erigir instituciones sólidas que se sustenten en ellos.

Por lo anterior, consideramos que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe ser visto no sólo como una institución de reparto de fondos, sino como una que a través de ese medio contribuya a hacer realidad los postulados del federalismo mexicano: representatividad y democrática.

CONCLUSIONES

1. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está sustentado en la Ley de Coordinación Fiscal, la cual prevé la conformación de varios fondos de los que participan todas las Entidades Federativas adheridas al sistema, a condición de que tengan firmados con la Federación convenios de adhesión al sistema, así como convenios de coordinación, lo cual se ha traducido en que los dos impuestos más importantes, el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, sean establecidos y administrados por la Federación, al haber sido acordado así por ésta y por las Entidades Federativas, a pesar de que la imposición de ninguno de los dos le esté asignado por la Constitución como facultad exclusiva de la primera. También se ha traducido, en que la Federación controla alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo cual es indicador del alto grado de centralización financiera y de la dependencia de los Estados y Municipios respecto de ella.

2. El artículo 73 fracción VII otorga al Congreso General la facultad para establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, sin precisar las actividades o materias que puede gravar, ni si esa facultad anula las de los Estados para crearlas también. Así mismo, el artículo 73, fracción XXIX-A, otorga al Congreso Federal la facultad de establecer impuestos sobre ciertas materias específicas. El primer párrafo del artículo 73 ha sido interpretado en relación con la mencionada fracción XXIX-A para concluir que **el Congreso tiene facultad para imponer contribuciones en forma exclusiva** en las materias que dicha fracción relaciona. Pero atendiendo al concepto de federalismo inmerso en el **artículo 124** constitucional, consideramos que, no hay tal exclusividad, sino concurrencia de facultades, y que precisamente el grado en que ambas, Federación y Entidades Federativas han de ejercerlas, debe ser la materia de los convenios de coordinación, además de las participaciones federales, pero no a cambio de la renuncia a imponer contribuciones.

3. El artículo 73, fracción X, otorga al Congreso Federal la facultad para legislar en toda la República sobre otra serie de materias, pero la Constitución no dispone que

tal facultad deba entenderse como exclusiva y que los Congresos estatales no puedan legislar sobre las mismas actividades. Interpretarlo así, ha sido un error que ha torcido el espíritu federalista de nuestra nación, al olvidar que la formación de la Federación mexicana, y por tanto del gobierno federal, fue producto de una convención de las Entidades Federativas que le dieron vida.

4. Aun cuando originalmente los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fueron evitar la múltiple imposición interna, simplificar la estructura tributaria nacional, resarcir a los Estados y Municipios los ingresos que dejaran de recaudar por la suspensión o derogación de sus contribuciones al adherirse al sistema, así como establecer las bases para la distribución de las participaciones en ingresos federales y crear organismos en materia de coordinación fiscal, la estructura impositiva de nuestro federalismo ha propiciado que las Entidades Federativas participen de crecientes ingresos, pero no por vía de competencia constitucional para el cobro de impuestos, sino a través de participaciones establecidas en un sistema de coordinación fiscal que no se origina en la Constitución federal, sino en una concertación administrativa entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados, cuyas principales características son las siguientes:

a) Las principales potestades legislativas en materia de ingresos públicos, son competencia federal.

b) Las fuentes de ingreso de los Estados, representan un porcentaje de recaudación poco significativo respecto a sus ingresos totales.

c) El ámbito impositivo de los Municipios está limitado, por mandato constitucional, a la propiedad inmobiliaria y a los derechos por prestación de servicios públicos municipales.

d) En materia de gasto público, cada gobierno ejerce las facultades de planeación, programación, presupuestación y control de su gasto de manera autónoma, de acuerdo con sus prioridades.

e) Se ha dado un proceso de descentralización de los recursos financieros destinados al gasto, en áreas tales como la educación y la salud.

5. Al problema inicialmente planteado, puede responderse que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no responde a los principios federalistas de nuestra nación, y ha contribuido tímidamente a hacer realidad el anhelo de constante mejora económica, social y cultural del pueblo, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PROPUESTA

1. Dado que en nuestro sistema federal existe tanto un gobierno central como unidades de gobierno locales que toman decisiones respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones geográficas, para fortalecer el federalismo se requiere acrecentar el poder de decisión de los Estados y Municipios, se propone ampliar sus facultades, y dar vigor a sus competencias. Para logra lo anterior, se requiere un debate que debe empezar por resolver la interrogante acerca de qué tipo de federalismo queremos, o sea, qué nivel de participación de la Federación en la procuración de igualdad y uniformidad en el país, tomando en cuenta las desigualdades y desequilibrios. Así mismo, se requiere una reforma integral sobre la distribución de competencias en materia impositiva, redefinición de las atribuciones que toca desempeñar a cada tipo de gobierno, así como de las políticas de gasto público y de endeudamiento, pero no se deben modificar aspectos aislados del federalismo, ni privilegiar sólo por privilegiar la autonomía local, por encima de algo que para nuestra República Federal es más valioso: la colaboración y la verdadera coordinación que contribuya a hacer realidad los postulados del federalismo mexicano: representatividad y democrática.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Gutiérrez Genaro. NUEVA REFORMA FISCAL EN MÉXICO. Instituto Nacional de Administración Pública-Instituto Politécnico Nacional. México 2003.
2. Arellano Cadena Rogelio. MÉXICO HACIA UN NUEVO FEDERALISMO FISCAL. Gobierno del Estado de Puebla-Editorial Fondo de Cultura Económica. 1ª edición. Puebla, 1996.
3. Asensio Miguel Ángel. FEDERALISMO FISCAL. Fundamentos, análisis comparado y el caso argentino. Universidad del Salvador. Buenos Aires, 2000.
4. Astudillo Moya Marcela. FEDERALISMO FISCAL. EL CASO DEL ESTADO DE GUERRERO. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México 2002.
5. Cámara de Diputados. LV Legislatura. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a través de sus instituciones. Tomos III, VIII y XI. Cuarta edición. México 1994.
6. Cantú de la Cruz Migdalia. LA COORDINACIÓN FISCAL. HACIA UNA VISIÓN INTEGRAL. Tesis de Maestría en Derecho Fiscal. Facultad de derecho y Criminología. UANL. Noviembre de 2003.
7. Carré de Malberg R. TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición Segunda Reimpresión. México 2001.
8. Cruz Covarrubias Enrique. FEDERALISMO FISCAL MEXICANO. Editorial Porrúa. México 2004.
9. De la Garza Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Editorial Porrúa. Decimoctava edición. México 2000.

- 10.** Faya Viesca Jacinto. EL FEDERALISMO MEXICANO. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 2004.
- 11.** Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio. FEDERALISMO FISCAL. México D. F. 1994.
- 12.** García Ramírez Roberto. EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA Y DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES. Tesis de licenciatura en Economía. Facultad de Economía. UANL Agosto de 1985.
- 13.** Hernández Antonio María y Valadés Diego. ESTUDIOS SOBRE FEDERALISMO, JUSTICIA, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición. México 2003.
- 14.** Hernández Arreortúa Volver. FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO. EL IMPACTO DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN LOS PRESUPUESTOS ESTATALES. Tesis de licenciatura en Economía. Facultad de Economía. UANL 1998.
- 15.** Hinojosa Cruz Adriana Verónica. EL FEDERALISMO FISCAL Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Tesis de Maestría en Contabilidad con Especialidad en Impuestos. Facultad de Contaduría Pública y Administración. UANL Noviembre de 2000.
- 16.** López Cano José Luis. MÉTODO E HIPÓTESIS CINÉTICOS. Editorial Trillas. Tercera edición, sexta reimpresión. México 1999.
- 17.** Oates Wallace E. FEDERALISMO FISCAL. Instituto de Estudios De Administración Local. Madrid 1977.
- 18.** Orrantía Arellano Fernando A. LAS FACULTADES DEL CONGRESO FEDERAL EN MATERIA FISCAL. Editorial Porrúa. 2ª edición. México 2001.

- 19.** Pérez Guadián Apolinar. LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO. EVALUACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES. Tesis de Maestría en Administración Pública. Facultad de Contaduría Pública y Administración. UANL Abril de 2000.
- 20.** Poder Judicial de la Federación/Universidad Nacional Autónoma de México. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. TOMOS III, IV y V. México. 1997.
- 21.** Quintana Valtierra Jesús y Rojas Yáñez Jorge. DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Editorial Trillas. Cuarta edición, primera reimpresión. México 2005.
- 22.** Serna de la Garza José María. FEDERALISMO Y REGIONALISMO. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera edición. México 2002.
- 23.** Serra Rojas Andrés. TEORÍA DEL ESTADO. Editorial Porrúa. Decimosegunda edición. México. 1993.
- 24.** Suprema Corte de Justicia de la Nación. EL CONSTITUYENTE DE FILADELFIA DE 1787 Y LA JUDICIAL REVIEW. Primera edición. México 2005.
- 25.** Suprema Corte de Justicia de la Nación. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857 Y SUS REFORMAS. México 2005.
- 26.** Suprema Corte de Justicia de la Nación. EL FEDERALISMO. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Volumen 3. Primera edición. México 2005.
- 27.** Serna de la Garza José María. LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES Y EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera edición. México 2004.

28. Tena Ramírez Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1979. Editorial Porrúa. Octava edición. México. 1981.

OTRAS FUENTES

1. Constitución de los Estados Unidos de América. Ediciones Luciana. Sexta edición. México 2004.

2. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 3 de diciembre de 1979.

3. Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 3 de diciembre de 1979.

4. Código Fiscal de la Federación.

5. Disco IUS 2006 de tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Editorial Porrúa. Decimocuarta edición. México 2000.

7. Ley de Coordinación Fiscal.