

00781
3



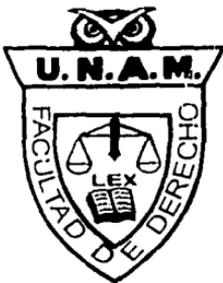
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
División de Estudios de Posgrado

"HACIA UNA MEJOR COMPRESION DE
NUESTRO FEDERALISMO FISCAL".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA

LIC. ARMANDO ENRIQUE CRUZ COVARRUBIAS



Tutor: Dr. José Barragán Barragán

MARZO 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

HACIA UNA MEJOR COMPRENSIÓN DE NUESTRO FEDERALISMO FISCAL

INDICE

| | |
|---|-----------|
| PRESENTACIÓN DEL TEMA | |
| PRIMERA PARTE: EL ESTADO ACTUAL DE NUESTRO FEDERALISMO | 5 |
| I. PLANTEAMIENTO GENERAL | 5 |
| CAPITULO PRIMERO: SOBRE EL USO, SIGNIFICADO, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DEL FEDERALISMO | 6 |
| 1. Sobre el uso y significado de la voz Federalismo | 6 |
| 2. Principales características del Federalismo | 13 |
| 3. Objetivos del Federalismo | 16 |
| CAPITULO SEGUNDO: ESTADO ACTUAL DEL FEDERALISMO EN LA DOCTRINA MEXICANA | 18 |
| I. PLANTEAMIENTO GENERAL | 18 |
| II. DIFERENTES OPINIONES SOBRE EL FEDERALISMO | 19 |
| 1. Jorge Carpizo Macgregor | 19 |
| 2. Ignacio Burgoa Orihuela | 28 |
| 3. Leonel Armenta López | 36 |
| 4. Enrique Pérez de León | 42 |
| 5. Enrique Sánchez Bringas | 45 |
| 6. Octavio A. Hernández | 50 |
| 7. Felipe Tena Ramírez | 54 |
| 8. José Barragán Barragán | 61 |
| 9. Héctor Fix Zamudio y Salvador Carmona | 66 |
| 10. Elisur Arteaga Nava | 74 |
| III. LAS TESIS DEL CENTRALISMO | 77 |

| | |
|--|------------|
| CONCLUSIONES PRELIMINARES | 90 |
| CAPITULO TERCERO: ESTADO ACTUAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS FACULTADES IMPOSITIVAS DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS | 92 |
| I. PLANTEAMIENTO GENERAL. | 92 |
| 1. La potestad o soberanía financiera | 93 |
| 2. Idea general de la palabra Competencia | 100 |
| 3. Facultades impositivas de la Federación. | 106 |
| 4. Facultades impositivas de los Estados | 111 |
| 5. Facultades impositivas de los Municipios | 118 |
| II. CRITERIO QUE HA TOMADO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CON RESPECTO AL TEMA DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE CONTRIBUCIONES | 127 |
| CONCLUSIONES PRELIMINARES | 140 |
| CAPITULO CUARTO: EXAMEN DEL REGIMEN DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO | 142 |
| I. PLANTEAMIENTO GENERAL | 142 |
| 1. Antecedentes. | 143 |
| 2. Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 | 148 |
| 3. Contenido de la Ley de Coordinación Fiscal | 150 |
| CONCLUSIONES PRELIMINARES | 156 |

| | |
|--|------------|
| SEGUNDA PARTE: HACIA UNA MEJOR COMPRESIÓN DE NUESTRO FEDERALISMO FISCAL. | 158 |
| I. PLANTEAMIENTO GENERAL. | 158 |
| | |
| CAPITULO PRIMERO: HACIA UNA REFORMA TOTAL, PROPUESTA POR LOS DEBATES PARLAMENTARIOS | 159 |
| | |
| I. DEBATES . | 159 |
| 1. 26 de Diciembre de 1980 | 159 |
| 2. 28 de Diciembre de 1981 | 162 |
| 3. 23 de Diciembre de 1982 | 166 |
| 4. 22 de Diciembre de 1983 | 168 |
| 5. 20 de Diciembre de 1986 | 170 |
| 6. 22 de Diciembre de 1987 | 171 |
| 7. 15 de Noviembre de 1989 | 172 |
| 8. 14 de Diciembre de 1990 | 173 |
| 9. 11 de Diciembre de 1991 | 181 |
| 10. 09 de Julio de 1991 | 186 |
| 11. 23 de Noviembre de 1992 | 190 |
| 12. 18 de Diciembre de 1993 | 199 |
| 13. 28 de Noviembre de 1995 | 200 |
| 14. 12 de Diciembre de 1997 | 211 |
| 15. 30 de Diciembre de 1998 | 217 |
| 16. 14 de Diciembre de 1999 | 222 |
| 17. 26 de Diciembre de 2000 | 228 |
| 18. 26 de Abril del 2001 | 231 |
| 19. Iniciativas de reformas que se han presentado en el 2002 | 236 |
| | |
| CONCLUSIONES PRELIMINARES | 252 |

| | |
|---|------------|
| CAPITULO SEGUNDO: ALGUNAS COMPARACIONES DE NUESTRO FEDERALISMO FISCAL CON EL DE OTROS PAISES | 256 |
| I. PLANTEAMIENTO GENERAL | 256 |
| 1. Algunas Características del Sistema Federal Fiscal Mexicano | 258 |
| 2. El régimen fiscal en países federalistas | 261 |
| 2.1. Canadá | 261 |
| 2.2. Estados Unidos | 263 |
| 2.3. Alemania | 265 |
| 2.4. Suiza | 268 |
| 2.5. Argentina | 271 |
| 2.6. Venezuela | 273 |
| 2.7. Brasil | 275 |
| 2.8. Australia | 277 |
| 3. El régimen fiscal en países centralistas | 282 |
| 3.1. Francia | 282 |
| 3.2. Chile | 286 |
| 3.3. Colombia | 287 |
| 4. Algunos argumentos a favor de la descentralización fiscal | 288 |
| 5. Algunos argumentos en contra de la descentralización Fiscal | 291 |
| CONCLUSIONES PRELIMINARES | 293 |
| CONCLUSIONES GENERALES Y PROPUESTAS | 296 |
| I. CONCLUSIONES GENERALES | 296 |

II. PROPUESTAS : 300

BIBLIOGRAFIA 304

PRESENTACIÓN DEL TEMA.

El tema que tratamos, es el relacionado con la problemática actual derivada de las constantes protestas de diversa índole, formuladas por varios Estados en contra de la Federación, por el desigual e inequitativo sistema de reparto de recursos fiscales entre la propia Federación, los Estados y Municipios.

No se trata de un problema exclusivamente político, sino también de una inadecuada distribución del llamado poder soberano financiero entre la Federación, los Estados y Municipios que la componen. Se trata, por tanto, de un verdadero problema contribucional de cómo se entiende el Federalismo y cómo se practica esta teoría federal.

Los poderes federales han terminado imponiendo una idea filosófica de lo que es el federalismo en México y, a continuación, imponen una serie de leyes que obligan a los Estados a aceptar un determinado sistema de operación en materia fiscal o hacendaria.

La distribución real del poder financiero del Estado mexicano es inequitativa y desproporcional a favor de la Federación, mientras que los Estados tienen un poder financiero residual. Por tanto, cualquier cambio que se demande en esta distribución, necesariamente implicará una revisión de la filosofía oficial y por supuesto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Coordinación Fiscal.

En esta investigación nos hemos dado a la tarea de revisar en nuestra primera parte lo referente a lo que se entiende o debe entenderse por federalismo. Hemos

PAGINACIÓN DISCONTINUA

destacado de manera general el uso y significado de la voz federalismo y las características y objetivos de éste.

Analizamos lo que la doctrina mexicana dice acerca del federalismo. Además las corrientes de opinión existente y las conclusiones a las que llegan los diferentes autores. Encontramos que el tema federal, en opinión de los autores analizados está en desuso y se tiene un federalismo en teoría, pero la práctica nos dice lo contrario. El centralismo es cada vez más y más fuerte y la Federación cada día adquiere más facultades en detrimento de los Estados y Municipios. Se pudieron identificar dos grandes corrientes de opinión. La primera sigue a Tocqueville y opina que el federalismo es una forma de Estado y por otra parte los que apartándose de esta teoría y siguiendo a Tena Ramírez, afirman que el federalismo es una forma de gobierno, una forma de distribuir el poder.

También estudiamos el estado actual de la distribución de facultades impositivas entre la Federación, Estados y Municipios. En esta revisión encontramos que la Federación posee la mayoría de éstas para establecer contribuciones. Los Estados cuentan con facultades impositivas residuales. Los Municipios tienen una serie de áreas en las cuales deben prestar servicios públicos y no se les dota de facultades para cubrir dichos servicios, ya que, como es sabido, no tienen posibilidad jurídica para legislar y establecer impuestos que les generen recursos financieros y así cumplir con esta obligación constitucional.

Hemos analizado además el criterio tomado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con respecto al federalismo fiscal, encontrando que ésta, en sus resoluciones donde se han visto en litis intereses de la federación con algún

Estado ha resuelto a favor de la Federación, mermando más el de por sí ya deteriorado federalismo fiscal.

Revisamos también, la Coordinación Fiscal en México y los antecedentes de la vigente Ley de Coordinación Fiscal. Destacando como, poco a poco se fue sometiendo cada vez más a los Estados y por consecuencia a los Municipios, haciéndolos cada vez más dependientes, financieramente hablando, de la Federación. El objetivo que se dijo en la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, de transformar a los Estados en más fuertes y menos dependientes de la Federación, no se ha logrado y el efecto ha sido exactamente el contrario. Las reformas que se han hecho a la hasta hoy vigente Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980, han sido encaminadas, siempre a aumentar el porcentaje de participaciones hacia los Estados y Municipios, y nunca a aumentar el poder financiero de éstos. Se ha pensado con dichas reformas que federalismo fiscal es sinónimo de mayor porcentaje en la participación de Estados y Municipios. Cabe señalar que los Estados, actualmente, no cuentan con un impuesto propio que les genere la recaudación suficiente de recursos para garantizar su estabilidad financiera.

En nuestra segunda parte revisamos los debates que se han gestado en torno a las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal. Encontramos infinidad de protestas y reclamos de los diputados de oposición en donde manifiestan que la repartición de recursos se basa en cuestiones políticas, donde sólo se protegen los intereses del partido en el poder y nunca se piensa en el bien del pueblo de México. Los reclamos mayormente hechos por los legisladores de oposición fueron: equilibrar el poder tributario de la Federación, Estados y Municipios; poner

en la mesa del debate de las cámaras una nueva estructura fiscal; fortalecer a los gobiernos locales y municipales para que puedan responder a las necesidades de la población; replantear el actual federalismo fiscal y redistribuir a los Estados y Municipios las facultades en materia hacendaria, para que cuenten con fuentes impositivas propias y exclusivas y así puedan tener dignidad política y financiera.

También hemos analizado de manera general el sistema de transferencias financieras de otros países. En el caso de países federalistas así como centralistas, los gobiernos locales y municipales cuentan con impuestos propios y las transferencias son muy por encima de las de nuestro país. Observamos que aún países con sistema de gobierno centralista tienen establecidos impuestos para sus gobiernos locales o regionales en mucho mayor cantidad que el nuestro.

Por último destacamos las conclusiones generales y las propuestas que podrían solucionar el problema planteado.

PRIMERA PARTE: EL ESTADO ACTUAL DE NUESTRO FEDERALISMO.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Es conveniente empezar, por examinar cuál es el estado actual del tema federalista en México.

Para ello hemos recabado varias tesis que nos explican lo que se entiende o debe entenderse por federalismo y analizamos la opinión de la doctrina mexicana con respecto a éste, para así poder estudiar la problemática referente al federalismo fiscal y a la distribución del poder financiero en los tres niveles: Federación, Estados y Municipios.

En estas tesis de la doctrina mexicana, vamos a encontrar interesantes planteamientos respecto del tema federal en nuestro país. Existen opiniones diferentes de si el federalismo mexicano es copia del norteamericano, o si no lo es; de si los Estados son soberanos o no. Pero todos, absolutamente todos están de acuerdo en que en nuestro país se encuentra centralizado el poder, a favor de la Federación y en detrimento de los Estados y Municipios.

Entremos pues, en primer lugar a analizar de manera general el uso, significado, características y objetivos del federalismo.

CAPITULO PRIMERO: SOBRE EL USO, SIGNIFICADO, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DEL FEDERALISMO.

1. Sobre el uso y significado de la voz Federalismo.

Etimológicamente el origen del vocablo proviene del latín “foedus” que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. También ha sido utilizado en la antigüedad “para referirse a las alianzas forjadas entre los hombres y los pueblos con objeto de alcanzar fines comunes y superiores, es difícil precisar el momento exacto en que el concepto fue utilizado con el sentido político, estructural y funcional que le conocemos hoy, como forma depurada de organización de Estado”.¹ La ciencia política le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual, esto en palabras de Aguirre Saldivar.

La federación es la asociación, o agrupación de individuos que tiene entre si un vínculo cultural, social, político, o económico cuya finalidad es obtener fines comunes y superiores que sólo juntos pueden alcanzar. Una federación no puede crearse por decreto, se construye a partir de la voluntad consciente de sus miembros que pactan la unión y mantienen una convivencia respetuosa y el reconocimiento de identidades y objetivos.²

¹ Véase AGUIRRE SALDIVAR, Enrique. *Los Retos del derecho público en materia de Federalismo*, Edit., UNAM, 1997, México, pág. 73.

² Véase FAYA VIESCA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano, Régimen Constitucional del Sistema Federal*, INAP, 1988, México. El autor trata el tema a lo largo de todo el capítulo primero de este libro.

El régimen federal es una forma de gobierno que tiene como objetivo la descentralización administrativa, política, económica, social y la distribución del poder.

Para algunos autores el objetivo de descentralización del federalismo más importante es el de tipo político, ya que con la distribución nacional, regional y local se alcanza el equilibrio de las fuerzas del Estado.

La federación es la forma de organización de los elementos de un Estado que es el intermedio entre el Estado unitario de tendencias centralistas y el Estado confederado con un alto grado de descentralización. El Estado federal busca pues, el equilibrio dentro de la organización estatal.

Por su parte, el federalismo es una forma de distribución del poder, que contiene un complejo sistema de competencias. Para la coexistencia de diferentes poderes es necesario una fórmula que coordine en perfecto equilibrio, sus competencias y facultades evitando la duplicidad de funciones.

Al respecto, la mayoría de autores que analizan este tema y que abordaremos en este modesto trabajo de investigación, tratando de resolver esta duplicidad de funciones nos hablan de facultades expresas, implícitas, concurrentes, coincidentes o supletorias, etc.

Para el maestro de la Cueva el federalismo es el resultado de la dialéctica de la historia. El federalismo es un resumen histórico del sentimiento nacional que quería la unidad del pueblo, el amor a la libertad, y anhelaba un gobierno propio, fundado en los principios de la democracia.³

El maestro Jorge Carpizo nos dice que el federalismo, es una decisión política fundamental en la cual coexisten los tres niveles de gobierno: el federal, estatal y municipal. En realidad sólo existen dos niveles de gobierno. Los suscriptores del pacto federal (Estados) y el gobierno federal (producto del pacto). El Estado mexicano ha reconocido como base de su división política y administrativa al municipio y por esta razón se habla de un tercer nivel de gobierno.⁴

Para Martínez de la Serna la Federación significa "unir", y dice que es la unión de Estados que se gobiernan en todo lo que les resulta común, mediante el llamado pacto federal, que se establece en la Constitución Federal, permitiendo a los Estados miembros que se gobiernen, existiendo una doble atribución de competencias.⁵

Para Norberto Bobbio el término "federalismo" se usa para designar a dos cosas: la primera es una acepción institucional, clara, aunque reductiva, que

³ Véase DE LA CUEVA, Mario. *La Constitución Política, 50 años de la Revolución*, Edit., FCE, 1961, T. III, México, pág. 9 y siguientes.

⁴ Véase CARPIZO MACGREGOR, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, Edit., UNAM, 1998, México, págs. 134 y 135.

⁵ Véase MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *El Sistema Federal, Derecho constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, 1983, México, págs. 83 y 107.

designa la teoría del Estado federal como modelo constitucional del que se han vertido numerosos estudios sobre su estructura y funcionamiento. La segunda es una acepción cultural, amplia y ambigua, que se refiere a una visión global de la sociedad, a la manera de una doctrina como el liberalismo o el socialismo que entraña el conocimiento de valores, ideologías historia y demás factores que inciden en la vida de la comunidad.⁶

El constitucionalista Elizur Arteaga nos dice que por virtud del sistema federal coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, dos fuentes de autoridad: una la central, la cual tradicionalmente se le ha llamado poder federal y la otra, las locales, que se dan así mismas las entidades y a las que la Constitución general denomina "Estados libres y soberanos" . Las dos formas de autoridad conforman la organización política del país y dan por resultado eso que constitucionalmente se llama Estados Unidos Mexicanos.⁷

El maestro Manuel González Oropeza, nos dice que el Estado de Jalisco a través de su manifiesto de la Diputación Provincial de 1823, señaló que el federalismo es un sistema a través del cual: a). Cada provincia se convierte en un Estado independiente. b). Esta independencia se manifiesta en órganos de gobierno propios, la diputación provincial se transforma en Poder legislativo y el

⁶ Véase BOBBIO, Norberto y Levi Lucio. *El Federalismo*, Diccionario de Política, Siglo XXI, Tomo I, 1988, México, pág. 679.

⁷ Véase ARTEAGA NAVA, Jesús. *Derecho Constitucional Estatal*, Edit. UNAM, 1988, México, págs. 3 y siguientes.

Jefe Político Superior en Gobernador . c). La Federación es un pacto, que se concretaría en el Acta Constitutiva de la Federación. d). El objeto de la Federación es ejercer de común acuerdo, ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.⁸

Como se puede apreciar por este primer acercamiento que acabamos de hacer acerca de lo que es o puede ser el federalismo, existen diferentes tesis. El tema del federalismo es, o ha sido, objeto de estudio por parte de autores clásicos, principalmente americanos y franceses, así como la doctrina de otros países, como es el caso de la mexicana. Igualmente, el tema federal es susceptible de ser estudiado desde diferentes enfoques: por ejemplo, desde una teoría de una descentralización administrativa hasta teorías de un enfoque predominantemente económico.

De acuerdo con la idea política del concepto de federalismo es: el arquetipo de estructura de poder regido por principios que subrayan la necesidad de la dispersión del mando para garantizar las libertades locales, y que establece para efectos del ejercicio de la autoridad la supremacía de la negociación y de la coordinación entre los distintos núcleos del poder.⁹

⁸ Véase GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *Características Iniciales del Federalismo Mexicano, Derecho Constitucional Comparado México- Estados Unidos*, Edit. UNAM, Tomo I, 1990, México, pág. 230.

⁹ Véase ELEAZAR, DANIEL. *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid Aguilar, S. A. De ediciones, Vol. IV, 1974. Voz Federalismo.

Por su parte el concepto del federalismo en el aspecto científico político se define como la forma de gobierno en la cual el poder se comparte de tal modo, que los regímenes tanto el nacional como los regionales son, en lo que atañe a sus respectivas atribuciones, coordinados e independientes. Un sistema en el cual el poder de los gobiernos subnacionales se ejerce a conveniencia del gobierno nacional, que meramente delega a aquellos ciertas maneras de tomar decisiones, no es calificado como federal.

Chapoy Bonifaz indica: ".....quienes comparten este enfoque consideran que un Estado es federal cuando el ámbito de responsabilidad e independencia de cada nivel de gobierno está explícitamente definido y garantizado por su inclusión en una Constitución, que es respetada y que puede ser modificada solo por mayoría extraordinaria, de modo que su división territorial de poderes queda asegurada por una excepcional protección legal".¹⁰

Bajo la idea económica del concepto de federalismo se señalan bases para el uso de los recursos y para la distribución de ingresos, y pasa a nivel secundario el hecho de que los gobiernos subnacionales actúen con facultades delegadas por la autoridad a la que la Constitución se las confirió, o con poderes que dicho ordenamiento, les otorgue originariamente. En tanto que las decisiones de los mandamientos de cada jurisdicción satisfagan principalmente los intereses de los que en ellas residen, es la propia sociedad la que cimienta el federalismo,

¹⁰ Véase CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*. Edit. , UNAM, 1992, México, pág. 25.

entendido como el patrón de descentralización tanto de las atribuciones del Estado, entre los diferentes niveles de gobierno, como de la forma de financiarlas.¹¹

¹¹ Véase a CHAPOY BONIFAZ, en su obra anteriormente citada, págs. 26 a 28.

2. Principales características del Federalismo.

En este tema, podemos decir que en el federalismo existen y coexisten varios gobiernos, y no existe una rivalidad o competencia por el poder, puesto que la Constitución que se da así misma la nación, establece los diferentes ámbitos e instancias de poder, permitiendo integrar las diversas partes con el todo, en completa armonía y jerarquía.

Entre las características más sobresalientes del federalismo podemos destacar las siguientes:

- a). Un territorio propio, constituido como una unidad por la suma de los territorios de los estados miembros.

- b). Una población con derechos y obligaciones en relación con la entidad local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado federal. En relación con el Estado federal los pobladores del Estado miembro también tienen derechos y obligaciones específicos con respecto a éste.

- c). Una sola soberanía. El poder supremo es el Estado federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y cualidades que la Constitución les atribuye.

d). Un gobierno en los tres niveles, el federal, estatal y municipal, con sus facultades delimitadas por la Constitución General.

e). La personalidad del Estado federal es única.

f). El Estado miembro de la federación, goza de autonomía constitucional, y se da a si mismo su propia Constitución local, que permite determinar su régimen interno, en armonía con la Constitución General.

g). Los Estados participan en la reforma de la Constitución General.

h). Los Estados deben de contar con los recursos económicos propios para satisfacer sus necesidades.

i). El Estado federal posee dos tipos de normas, las que rigen todo el territorio que las crea el Congreso de la Unión y las que rigen a los Estados miembros y las crean ellos mismos en sus Congresos Locales.

j). Calzada Padrón indica que: la forma federal de gobierno, permite establecer un equilibrio de los poderes constitucionales, e imposibilita que surja un poder omnipotente.¹²

k). La base de la división territorial de los Estados miembros la constituye el Municipio.

¹² Véase CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho Constitucional*, Edit. Oxford university Press, Harla, 1998, México, págs. 207 y 208.

Un aspecto relevante para cualquier sistema federalista, es el hecho de que existen varios centros de poder y ordenamientos jurídicos que están interrelacionados. Todo esto distingue al Estado federal del centralista, en el que sólo existe un poder estatal, un ordenamiento jurídico y un sistema de gobierno.

Los Estados miembros o federados para Jellinek son aquellos “ *que en conjunto son soberanos, o mejor dicho cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario están sometidos a determinadas obligaciones*”.¹³

¹³ Véase JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*, 2ª edición, Edit. Compañía Editorial Continental, 1958, pág. 622.

3. Objetivos del Federalismo.

En lo referente a los objetivos del federalismo podemos decir que desde sus orígenes institucionales en 1787, los forjadores de la Constitución norteamericana tenían en mente varios objetivos federalistas bien definidos:

- a). Formar una unión más perfecta, equilibrando los derechos de los Estados con las necesidades de un gobierno central.
- b). El respeto de los derechos fundamentales del hombre, estableciendo así la justicia.
- c). Garantizar la paz interna, puesto que el gobierno federal debía proteger a los Estados miembros de las invasiones extranjeras y de los conflictos dentro del país.
- d). Proteger la libertad, estableciendo un capítulo de garantías sobre esta materia.
- e). Otorgar al gobierno federal atribuciones en materia económica, financiera y comercial, para garantizar el bienestar general.¹⁴

Como se puede ver los objetivos del federalismo eran muchos entre los que encontramos la prosperidad económica, la prosperidad política, protección de las invasiones extranjeras, prevenir guerras injustas entre los Estados miembros de la

¹⁴ Véase AGUIRRE SALDIVAR, Enrique, en su obra ya antes citada, págs. 91 y 94.

federación, evitar predominio del poder ejecutivo y con ello la preponderancia del poder militar sobre la sociedad civil y establecer el comercio como la fuente de riqueza y aumento de la capacidad tributaria.¹⁵

¹⁵ Véase HAMILTON A., J. Madison y J. Jay. *El Federalista*, 7ª reimpresión, Edit., Fondo de Cultura Económica, 2000, México, Págs. 3 a 60.

CAPITULO SEGUNDO: ESTADO ACTUAL DEL FEDERALISMO EN LA DOCTRINA MEXICANA.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.

Entremos ahora al análisis de la doctrina mexicana con respecto al tema federal.

No pretendemos abordar toda la doctrina existente de autores mexicanos, ya que no es nuestro tema central de investigación, sino que pretendemos destacar, de manera general, cómo se enseña el tema del federalismo en nuestro país.

La doctrina mexicana, al examinar el tema federal, nos ofrece, a simple vista, una visión unánime, prácticamente consensuada de lo que es el federalismo. Se pueden señalar dos grandes corrientes: en la primera están todos aquellos que, de una u otra forma hacen suya la tesis de Alexis de Tocqueville. Mientras, en la segunda están aquellos otros autores que, separándose de esta tesis y siguiendo a el maestro Tena Ramírez sostienen que lo federal en México nada tiene que ver con la forma de Estado, sino que es una simple forma de gobierno; es decir, se trata de un mero principio de distribución del poder en México.

Además estudiaremos de manera general las tesis del centralismo, destacando las principales ideas centralistas que se dijeron en los debates de 1823.

Veamos pues, cada uno de estos temas.

II. DIFERENTES OPINIONES SOBRE EL FEDERALISMO

1. Jorge Carpizo Macgregor.

Todos conocemos las obras de este distinguido jurista mexicano. El maestro Carpizo nos dice que los orígenes del sistema federal mexicano se encuentran en las diputaciones provinciales. La Constitución de Cádiz de 1812 estipuló que el rey nombraría en cada provincia a un jefe superior y que en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad.

Este sistema se quiso aplicar sólo en la España europea, pero gracias a las intervenciones de los diputados por la Nueva España, el mencionado sistema se extendió a la América Hispana¹⁶. Los diputados que formaban cada diputación provincial eran siete y se elegían en votación directa.

Continúa diciendo el distinguido jurista mexicano que en 1813, las *"Cortes de Cádiz ordenaron la fundación de diputaciones provinciales en la capital de la Nueva España, Monterrey, Guadalajara, Durango, Guatemala y Mérida"*¹⁷.

El jefe político en la Ciudad de México que remplazó al virrey, no tenía ninguna jurisdicción sobre los jefes políticos de cada provincia y contaba con independencia de todos los demás.

¹⁶ Véase CARPIZO MACGREGOR, Jorge, *en su obra ya citada* pág. 229.

¹⁷ Véase este mismo autor en la misma obra y misma página.

La formación de estas diputaciones provinciales fue de gran importancia. Acostumbraron a las provincias a tener su propio gobierno y a regirse conforme a sus aspiraciones y necesidades.

En Noviembre de 1820 se creó la diputación de Valladolid que comprendió Michoacán y Guanajuato y fue la séptima en formarse. Gracias a esto, otras provincias manifestaron su deseo de poseer su cuerpo provincial y el 8 de mayo de 1821, las Cortes decretaron el establecimiento de diputaciones provinciales en todas las intendencias de ultramar.¹⁸

A la caída de Iturbide varias tendencias ideológicas se unificaron para pedir la forma republicana de gobierno y así surgieron dos corrientes, unos querían el centralismo y otros el federalismo.

El centralismo lo querían: el alto clero, los principales jefes del ejército, los terratenientes, los borbonistas y algunos intelectuales como Alamán, Mier, y Santa María.

El federalismo lo pedían los iturbidistas, las provincias y los intelectuales como: Ramos Arizpe, Zavala y Gómez Farías.

El maestro Carpizo comenta que, el 28 de mayo de 1823, se presentó al congreso un "Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana", cuyos autores

¹⁸ Véase en su misma obra ya citada pág. 230.

fueron José del Valle y Fray Servando Teresa de Mier¹⁹. En dicho plan se declaraba que la nación mexicana era una república representativa y federal pero no se decía nada de la soberanía de los Estados miembros, idea que las provincias consideraban primordial en el régimen federal que deseaban.²⁰

A mediados de 1823 la situación se volvió muy difícil y las provincias empezaron a declarar que reasumían su soberanía y así el 16 de junio de ese año, la diputación de Jalisco, declaró a esa provincia como Estado libre y soberano y a esto le siguieron Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

Para el autor en estudio, los federalistas mexicanos se inspiraron en el sistema norteamericano. Dicho modelo cautivó a nuestros constituyentes, Estados Unidos nación joven, brillaba en libertad. También influyó en ellos el libro del ecuatoriano Vicente Rocafuerte llamado "*Las ideas necesarias a todo pueblo independiente que quiere ser libre*"; que empezó a ser conocido por nuestros intelectuales en 1823.²¹

Otro documento que influyó fue el denominado: Pacto Federal del Anáhuac, de Prisciliano Sánchez. En él se decía que la nación en repetidas ocasiones se había pronunciado por el sistema federal, el cual implicaba vivir bajo un gobierno equitativo y protector de los derechos humanos.²²

¹⁹ Véase en su obra ya citada, misma página.

²⁰ Véase en su obra ya citada, misma página.

²¹ Véase en su obra ya citada, pág. 231

²² Esta expresión no es de aquella época.

En este documento, -comenta el maestro Carpizo-, quienes querían el centralismo eran los militares ambiciosos de gloria, los empleados corruptos y los magistrados venales, porque para ellos, federalismo representaba orden y austeridad y ellos deseaban todo lo contrario.

Para el doctor Carpizo, en el documento de Prisciliano Sánchez se estableció la idea de que se implantara la competencia de la federación, con lo cual quedaban puestas ya las bases de nuestra federación. También se hablaba de los Estados soberanos e independientes.

Mas adelante, el mismo autor precisa que se presentaron dos tesis: una afirmaba que el sistema federal basado en las diputaciones provinciales era una necesidad porque servía para unir lo que estaba desunido.

La otra tesis, sostenida por Fray Servando e Iturbide señalaba que el establecer el sistema federal en el Anáhuac era una imitación extralógica, que el país no estaba listo para esa experiencia y si se implantaba sería el factor de una serie de problemas y luchas interminables para México.

El maestro Carpizo opina que en esas fechas el sistema federal fue una necesidad y verdaderamente sirvió para unir lo que estaba desunido, aunque la

realidad le dio la razón a Fray Servando e Iturbide quienes sostenían que nuestro país no estaba listo para el federalismo y se generarían luchas internas.²³

Continúa diciendo el ilustre jurista que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, comenzó a discutirse el 1º de abril de 1824 y se firmó el 4 de octubre del mismo año. Dicha Constitución en su artículo 4 estableció el sistema federal y en el artículo 5º estableció cuáles eran los Estados miembros.

Posteriormente –sigue diciendo–, Santa Anna, en 1834, preparaba una rebelión centralista. El ejército dismanteló en muchos lugares los movimientos civiles armados; disolvió las legislaturas; sitió ciudades y ocupó militarmente a algunos Estados.

El sistema federal fue destruido, cuando la asamblea constituyente del 15 de diciembre de 1835 expidió las Bases constitucionales.

Poco después, el Congreso usurpador dictó seis leyes que junto con la de diciembre de 1835, sumaban siete, dando así origen a la Constitución de las siete leyes. Dichas siete leyes establecieron el régimen centralista. Los Estados se convirtieron en departamentos y los gobernadores quedaban sometidos al Ejecutivo. Precisamente en esta Constitución centralista surge el órgano llamado Supremo Poder Conservador.

²³ Véase en su obra ya citada pág. 233.

Después de varios acontecimientos, el 10 de junio de 1842, Santa Anna quien estaba de Presidente, se pronunció en contra del federalismo al inaugurar las sesiones del nuevo constituyente²⁴. Cabe destacar que el Constituyente de 1842 fue una asamblea ilustre y jamás se subordinaron al Ejecutivo, según comentario de Carpizo.

En dicha asamblea se presentaron dos proyectos de Constitución. Uno que apoyaba el centralismo –donde estaba la mayoría-. Dicho centralismo era eminentemente liberal y se apoyaba en la autonomía administrativa de los departamentos. Y el otro, que organizaba al país bajo la forma de federalismo. Ninguno de los dos proyectos prosperó ya que no gustaron al Ejecutivo y había temas que se discutían con miedo como la abolición de privilegios y la nacionalización de los bienes de la Iglesia.

El 22 de abril de 1853, Santa Anna dictó unas Bases para la administración de la República en las que todo el poder quedaba concentrado en su persona.

El sistema federal tuvo uno de sus mejores momentos en 1913, cuando Venustiano Carranza se propuso reimplantar y fortalecer el federalismo en México.

En los debates del Constituyente de 1917, no se discutió para nada lo ya establecido en la decisión tomada en 1856, de constituirse en una república popular, representativa y federal.

²⁴ Véase en su obra ya citada págs. 234 y 235.

Jorge Carpizo nos dice que " desde 1828 a la fecha el Anáhuac ha vivido realmente, no el sistema federal, sino un federalismo atemperado en ocasiones y recrudescido en otras".²⁵

En 1823, la implantación del Estado Federal sirvió para unir los Estados que se estaban desuniendo y según Carpizo, esta situación fue igual a la del país vecino del norte.

Entrando al estudio de los artículos vigentes constitucionales relativos al federalismo el maestro Carpizo nos habla del art. 124 y al respecto comenta que este artículo, contiene el principio de que las autoridades federales sólo pueden hacer lo que las atribuciones contenidas en la Constitución les otorgan y que las demás facultades corresponden a los Estados miembros que actuarán de acuerdo a sus atribuciones locales.

El art. 73 fracc. XXX de nuestra Carta Magna señala que el Congreso tiene facultad "para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión."

El autor en comento nos dice que dicha fracción no autoriza facultades nuevas, sino que únicamente facultades que hagan efectivas las atribuciones

²⁵ Véase en su obra ya citada pág. 238.

consignadas en las 29 fracciones anteriores y todas las que estén expresadas en nuestra Constitución.

En el artículo 40 de nuestra Constitución encontramos que México es un Estado federal y que dicho Estado está constituido por Estados libres y soberanos; pero unidos en una sola federación.

El maestro Carpizo sigue la idea de Tocqueville y nos dice que en el artículo 40 constitucional, está la tesis de la cosoberanía, en donde la federación así como los Estados son soberanos.

El artículo 40 señala "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

El autor citado nos explica que, de una lectura detenida al artículo anterior se puede ver claramente que las entidades no son soberanas sino autónomas, y que se contiene una división de competencias entre la Federación y las entidades

federativas; existe una descentralización política²⁶. Mas adelante dice que, el sistema federal estaba sustentado en los siguientes principios:

- a. Las entidades federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- b. Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
- c. Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).
- d. Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).²⁷

El maestro Carpizo nos hace un estudio de la división de competencias, y así nos dice que existen, primero, facultades atribuidas a la federación; facultades atribuidas a las entidades federativas; facultades coincidentes que son aquellas que las pueden llevar a cabo tanto la federación como las entidades federativas que son por ejemplo: las relacionadas a la educación y el establecimiento de instituciones para el tratamiento de menores infractores. Hay, además, facultades coexistentes en que la misma facultad compete una parte a la federación y la otra parte a los Estados; facultades de auxilio en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional ejemplo: cuestiones de culto religioso. Es importante indicar, respecto de las facultades concurrentes, que no existen en nuestro país, pero sí en Norteamérica.

²⁶ Véase CARPIZO, JORGE Y Madrazo Jorge . *Derecho Constitucional*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, págs. 91 y 92.

²⁷ Véase en su obra ya citada pág. 93

2. Ignacio Burgoa Orihuela.

Ahora vamos a analizar el pensamiento de este destacado y conocido jurista mexicano. Así pues, el maestro Burgoa nos dice que, nuestro federalismo no es como muchos lo llaman una copia de el federalismo estadounidense.

El nacimiento del régimen federal en México no tradujo el desarrollo espontáneo y natural que tuvo en los Estados Unidos de Norteamérica. En Estados Unidos el federalismo surgió de Estados ya constituidos, soberanos e independientes para formar una federación con personalidad distinta a los Estados miembros.²⁸

Por su parte, en nuestro país la idea federalista nace en la etapa histórica comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824.

El autor en cita nos comenta que, en México no puede aceptarse la aseveración de que el establecimiento del sistema federal haya significado "la desunión de lo que antes estaba unido", que fue la expresión empleada por los partidos del centralismo.

En 1810, y particularmente desde la proclamación de la independencia nacional, la trayectoria política y jurídica de lo que después sería la República Mexicana se manifiesta turbulenta.

Ignacio Burgoa nos comenta que desde el régimen virreinal, surgen importantes acontecimientos políticos, en cuya sucesión se descubre el

²⁸ Véase BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit., UNAM, 1986, México, pág. 422.

nacimiento del federalismo y concretamente en la institución llamada la diputación provincial.

La Constitución de Apatzingán de 22 de Octubre de 1814, reconoce el derecho de las provincias para elegir los diputados que deberían integrar el "Supremo Congreso"; y en su artículo 234 se dispuso que la representación nacional sería convocada por el "Supremo Gobierno", luego que estuvieran libres de enemigos las provincias de México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Tepan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango.²⁹

En las ideas de Morelos, Rayón y Cos, se concebía la idea de reconocer la existencia de las provincias que luego se convertirían en Estados de la Federación Mexicana, y de permitirles que participaran en el gobierno nacional a través de representantes en el Supremo Congreso.

La evolución de la idea federalista, que se consagra institucionalmente en la Constitución de 1824, tuvo mayor importancia en el Código Español de 1812 y en los acontecimientos que se derivaron de ella.

Gracias a los perseverantes esfuerzos de los diputados de la Nueva España que concurrieron a las Cortes constituyentes de Cádiz, dirigidos por Miguel Ramos Arizpe, se reconocieron las diputaciones provinciales. Ramos Arizpe en noviembre de 1811 envió un documento extenso al Congreso Español, describiendo detalladamente las condiciones geográficas, históricas, políticas y económicas de las provincias de la Colonia, llamadas "Internas de Oriente", para proponer la solución a sus tantos problemas.

²⁹ Véase en su obra ya citada pág. 423.

Señala el maestro Burgoa que, en junio de 1813, las Cortes, emitieron un importante documento que se llamó: instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores, donde se señalaban las atribuciones que la Constitución de 1812 otorgaba a favor de las diputaciones provinciales.³⁰

Las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como atribuciones primordiales las referentes al gobierno interior de las provincias. Se integraban a través de un sistema democrático indirecto y sus miembros deberían ser nacidos o vecinos de las provincias respectivas.

Con base en esto las provincias gozaban de una autonomía propia respecto a sus gobiernos internos a través de sus diputaciones, de tal forma que éstas concurrían en el Gobierno nacional, mismo que no se depositó en órganos centralizados; el ámbito competencial de las provincias estaba constituido por las facultades que expresamente se les habían otorgado.

Comenta el maestro Burgoa, que ésta última circunstancia, es importantísima ya que en el mecanismo para la distribución de competencias entre las diputaciones provinciales y el Gobierno central se puede observar una de las principales características que tiene el régimen federalista.

En la Constitución de 1812, se reconoció a cada provincia el derecho de formar su diputación. En ésta Constitución se estableció un sistema de gobierno nacional al que concurrían las distintas provincias por medio de sus respectivas diputaciones, estableciéndose una forma de autonomía gubernativa en su favor y que después defenderían con gran fuerza frente a las tendencias centralizadas del

³⁰ Véase en su obra ya citada pág. 425

poder, hasta propugnar el sistema federal en los comienzos del México independiente.³¹

Nos dice el doctor Burgoa que el maestro Zozaya, amigo de Iturbide, propuso que la elección de los miembros de la junta instituyente fuera hecha por las diputaciones, para que a través de esta forma se respetara la voluntad de las provincias. Iturbide no acepta esta petición que ayudaba a evitar la oposición al efímero Gobierno del jefe del ejército trigarante, y de forma impolítica hizo las designaciones correspondientes a favor de personas de su confianza.

Posteriormente se disuelve el Congreso el 31 de Octubre de 1822, y se designa a una Junta Instituyente, quien aprueba el 18 de diciembre del mismo año el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

El Reglamento citado abolió la Constitución de Cádiz, que aún seguía invocándose en las discusiones parlamentarias como documento básico rector de la vida política del país.

Santa Anna desconoce a Iturbide como emperador y proclama la República, su descontento fue la creación de la Junta Nacional Instituyente y el Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano.

³¹ Véase en su obra ya citada pág. 426

Posteriormente se expide el llamado Plan de Casa Mata, en el que se pugnaba la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, quien accede a esta coactiva petición en marzo de 1823.

El "Plan de Casa Mata, fue la semilla del Federalismo". Una vez proclamado, varias provincias entre ellas Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, Zacatecas, San Luis Potosí, Michoacán y Yucatán, se adhieron a él a través de sus respectivas diputaciones, después de haber discutido largamente sobre la conveniencia de su adopción. Dicha circunstancia pone de manifiesto la intención que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político de todo régimen federal.³²

De todo lo anterior, el autor en cita, afirma que no es acertado que el sistema federal haya sido creado artificialmente, y que bien puede afirmarse que los Estados de la federación mexicana surgieron de las antiguas entidades provinciales. El federalismo y los ideales sobre éste tienen su origen en las facultades que la Constitución de 1812 otorgó a las diputaciones provinciales.

La evolución del federalismo en México y en Estados Unidos adoptó cauces diferentes. Pero ello no debe hacer pensar que el régimen federal en nuestro país obedeció a una ficción político-jurídica, resultado de la imitación extralógica del sistema norteamericano.

³² Véase en su obra ya citada pág. 431

En Estados Unidos las colonias eran una especie de entidades libres y soberanas y acordaron formar una federación confederada y posteriormente el establecimiento de una federación; en México la misma metrópoli se encargó de destacar la importancia de las viejas provincias, reconociéndoles una especie de autogobierno ejercitable a través de sus respectivas diputaciones, planteando así las raíces del régimen federal.

Nuestro sistema federal nació en las Cortes de Cádiz de 1811 y 1812. Posteriormente se pretendió abrogar en el Plan de Iguala y los demás documentos que de dicho Plan emanaron, luego se volvió a implantar en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que fue el antecedente inmediato de la Constitución de 1824.

En la Constitución de 1824, se estableció en su artículo 171, que la forma de gobierno federal fuera inmodificable, pero dicha situación no fue efectiva ya que en 1836, se estableció el régimen central.

Dicho régimen central no terminó con los pronunciamientos, cuartelazos y levantamientos militares contra el gobierno de Bustamante, surgido de dicha Constitución. Luego vienen los famosos planes que no eran —comenta el doctor Burgoa— muchas veces más que el disfraz de las ambiciones personales frente a un pueblo carente de opinión.

"Santa Anna el 10 de diciembre de 1841, publicó la convocatoria que estaba prevista en el Plan de Tacubaya para un Congreso Constituyente, el cual debería de quedar instalado el 01 de junio de 1842. Se designó en dicho Congreso a una Comisión compuesta por siete miembros encargada de elaborar un proyecto constitucional. Esta comisión se divide a su vez en dos grupos, el minoritario formado por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, quienes elaboraron un proyecto de naturaleza federalista, el otro grupo quien era la mayoría elaboró un proyecto de naturaleza centralista".³³

Dichos proyectos no tuvieron auge ya que por decreto del 19 de diciembre de 1842 de Nicolas Bravo, quien fue designado presidente por Santa Anna, creó una Junta de Notables, compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo, para formar las bases para organizar la nación.

Mariano Salas, el 4 de agosto de 1846, formuló un Plan en la Ciudadela de México, que desconoce el régimen centralista y propone un nuevo congreso, formado de representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento del de 1824.

El Plan de la Ciudadela señalaba que el congreso debería quedar instalado el 6 de diciembre de 1846, en el entendido de que mientras se expedía una nueva constitución regiría la federal de 1824.

El nuevo congreso designa como Presidente interino a Santa Anna y como vicepresidente a Valentín Gómez Farias y el 10 de febrero de 1847, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824, reimplantándose el régimen federal.³⁴

³³ Véase en su obra ya citada pág. 441

³⁴ Véase en su obra ya citada pág. 443

Finalmente el régimen federal, fue establecido en el proyecto de Constitución de 1857, cuya comisión redactora estuvo a cargo de Ponciano Arriaga, y se implantó definitivamente en México, por voto unánime del Congreso Constituyente en el artículo 84 que señalaba:

"Artículo 84.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federativa, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución."

La implantación del régimen federal en la Constitución de 1857, terminó las viejas luchas y los grupos seguidores del centralismo, culminando así una de las etapas de la vida política mexicana.³⁵

³⁵ Véase en su obra ya citada pág. 446.

3. Leonel Armenta López.

El maestro Leonel Armenta, al igual que los anteriores autores trata el tema del federalismo y nos dice que, son dos las corrientes de opinión que hoy en día predominan en el panorama de nuestra historia constitucional.

La primera afirma que la forma federal de Estado fue copiada de la forma de organización de Estados Unidos y que así se estableció por primera vez en la Constitución Mexicana de 1824³⁶, posteriormente en la de 1857, y finalmente en la de 1917 que es la que actualmente nos rige.

La segunda corriente de opinión afirma que el Estado mexicano de alguna manera se inspiró en las instituciones jurídicas de los Estados Unidos de Norteamérica, este país daba muestras de ser un país prospero y progresista que empezaba a destacar a nivel mundial y esto tenía sustento en su sistema político y jurídico. Esta corriente de opinión —continúa diciendo el autor citado—, señala que el federalismo mexicano mas que una copia fiel del modelo estadounidense, fue un producto genuino hispánico y tuvo sus antecedentes en la Constitución de Cádiz.

Nos dice el maestro, que existió una tercera corriente de opinión, que sin ningún estudio científico-político, afirma que nuestro federalismo nació a raíz de la

³⁶ Véase ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. *La Forma Federal de Estado*. Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, , México, pág. 89.

organización política que regía a los antiguos mexicanos, *"pues entorno a la tripe Alianza se llegaron a constituir los señoríos, que no eran otra cosa que "verdaderas provincias federadas."*³⁷

La opinión prevaleciente en la doctrina mexicana constitucional afirma, que el antecedente del sistema federal se halla en la Constitución Gaditana de 1812, precisamente en el capítulo de las diputaciones provinciales. Esta afirmación se sustenta en que las Cortes de Cádiz tenían la representación de las provincias de ultramar, y entre ellas se encontraban comprendidas las de la Nueva España.

Miguel Ramos Arizpe y José María Cuoto, fueron quienes pugnaron por la representación de las provincias de oriente ante las Cortes españolas en la Asamblea Constituyente de 1812, donde defendieron con gran entusiasmo la representación de estas provincias de oriente a través de sus órganos que eran las diputaciones.

"Quien ponga en tela de juicio que Miguel Ramos Arizpe y José María Cuoto desconocían el sistema federal de los Estados Unidos de América, estaría ignorando la secuencia gradual de los hechos mas importantes del acontecer histórico del país. Por consiguiente, quien piense que no llevaban la idea federal norteamericana y europea del federalismo, en el momento en el que acudieron con la representación ante la Asamblea Constituyente de 1812, para defender la autonomía de las provincias de la Nueva España, estaría desechando el conocimiento de las ideas que actuaron como motores en nuestros hombres que habrían de establecer el federalismo formalmente en la Constitución de 1824."³⁸

³⁷ Véase en su obra ya citada pág. 90..

³⁸ Véase en su obra ya citada pág. 92.

Sigue diciendo que aún cuando la idea federal mexicana no se podía gestar en términos de imitación de la estadounidense, había la oportunidad de apoyar la autonomía de las provincias a través de la representación de las diputaciones, y esto era un inicio de la idea de un sistema federal y el federalismo de Estados Unidos de Norteamérica, se cimentó en gran parte en la autonomía de las colonias que posteriormente se convirtieron en entidades federativas.

Señala el autor citado que, aún cuando se buscó un principio o idea federalista a través de la defensa de la autonomía de las provincias de la Nueva España, por parte de Ramos Arizpe, no puede dejarse a un lado que su idea de federalismo fue la que existió en los Estados Unidos de Norteamérica. Aún cuando existía información de las ideas liberales europeas, la idea que mas influyó, fue la del sistema federal de los Estados Unidos de Norteamérica.

Ramos Arizpe buscó con gran entusiasmo una descentralización gubernamental capaz de garantizar la solución a diferentes problemas existentes en las provincias, de esta manera sería más fácil la solución a los problemas provinciales de la Nueva España. No buscó, pues, la forma federal como forma de Estado debidamente estructurada científicamente hablando, sino, pugnó por una descentralización política o gubernamental.

El maestro comenta que si el federalismo, se toma como sinónimo de descentralización política, entonces, sí se puede hablar de que el federalismo mexicano tuvo su origen en la aportación de Ramos Arizpe a la Asamblea

Constituyente de 1812, en donde se incorpora la autonomía provincial; pero si el federalismo mexicano se propuso como una forma de Estado Federal o por lo menos sus bases primordiales, para el territorio de la Nueva España, entonces, no podemos decir que dicho modelo mexicano haya sido producto de la idea que tenía sobre el federalismo, Ramos Arizpe.

Refiriéndose a la idea de Reyes Heróles, en donde éste afirma que de no haber existido la fórmula del federalismo norteamericano probablemente Ramos Arizpe hubiera terminado por inventarla, es un tanto exagerada y, si se analizan con detenimiento las facultades establecidas en el artículo 335 de la Constitución Gaditana a favor de las diputaciones provinciales, en ninguna de dichas facultades se puede ver la autonomía provincial. La mayoría de esas facultades allí señaladas, se refieren a la forma en que esas diputaciones se designaban, así como la forma de integración y son éstas, simplemente, normas de vigilancia y coordinación dirigidas a las autoridades que representaban dichas diputaciones.³⁹

En su apartado "*consagración del federalismo en México*", nos dice que el Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823, y los diputados participantes llegaron muy entusiasmados por el sistema federal, pues, veían las ventajas que dicho modelo había otorgado a los Estados Unidos de Norteamérica. Ramos Arizpe encabezaba dicho modelo y a la vez presidía la comisión de Constitución y estaban además acompañándolo, entre otros, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez

³⁹ Véase en su obra ya citada, págs. 93 y 94

Farias y García Godoy; en el otro partido, el de los centralistas, se encontraban entre otros, Cabrera, Espinosa, Becerra, Jiménez y Mier.

El 20 de noviembre fue presentada a la Asamblea el Acta Constitutiva y el 31 de enero de 1824, se aprueba dándole el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. En el artículo 5 se estableció que la nación adoptaba para su gobierno la forma de república representativa, popular federal, y en el artículo 6 señalaba a las partes integrantes de la nación como Estados independientes, libres y soberanos en lo que correspondía a su régimen interno.

En dicha Acta Constitutiva se establecen disposiciones, tales como la división de poderes, la obligación de los Estados para crear sus constituciones y la prohibición para oponerse a lo establecido en ella.

Por otra parte, el maestro Armenta López nos señala:

* Lo que interesa aquí es precisar que, al consagrar la forma de gobierno federal, el Acta Constitutiva se refería a la forma de gobierno pero como sinónimo de la forma de Estado Federal, sólo que en ese momento los términos "forma de Estado" y "forma de Gobierno" no estuvieron bien delimitados aunque, repito, en realidad el Acta se estaba refiriendo al sistema federal pero como forma de Estado. Además la palabra "república" fue acuñada por los autores del Acta Constitutiva como una intención de subrayar la unidad del Estado, pues no por nada se le calificó como representativa popular y finalmente federal, todo esto para que dichos calificativos reforzaran el concepto de gobierno federal.*⁴⁰

El plan de Casa Mata empujó enormemente al federalismo en nuestro país, porque las provincias empezaron a adherirse a dicho Plan y defendieron su

⁴⁰ Véase en su obra ya citada, págs. 95 y 96.

autonomía declarándose independientes del gobierno de Iturbide. El Plan no constituyó la semilla de nuestro federalismo, pero sí, un motivo determinante para que éste naciera, debido a que las provincias vieron en él una oportuna vía para oponerse al imperio.

El autor en estudio nos dice que no está de acuerdo con quienes creen que nuestro federalismo empieza con el Plan de Casa Mata, porque en ninguno de los 11 puntos se puede ver un nuevo sistema de gobierno, sino al contrario se reconoce la investidura del propio emperador como producto de la representación nacional.⁴¹

Ni en la Constitución de Cádiz, ni en los Elementos Constitucionales de Rayón, ni en los Sentimientos de la Nación de Morelos, ni en el Plan de Casa Mata de Echávarri, se encuentran los pilares del sistema federal en nuestra patria. Tampoco se puede atribuir a Ramos Arizpe la "*paternidad exclusiva del federalismo mexicano*", en todo caso habría que extender también dicha paternidad a los que participaron en la conformación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El autor nos dice, por último, que el hecho de no haber sido nuestro federalismo, producto de una idea original, no quiere decir que dicho modelo haya sido desventajoso para nosotros. A veces, esa actitud que se tiene, sobre todo en países latinoamericanos, de elaborar instrumentos jurídicos basados en

⁴¹ Véase en su obra ya citada, pág. 98

abstracciones y en ideales de otros países no coinciden con las realidades de los países que los aplican.

4. Enrique Pérez de León.

El autor arriba citado al hablar del federalismo nos comenta que dicha figura tiene sus orígenes en el vecino país del norte.

Estados Unidos de Norteamérica fue el país donde se origina esta *forma de estado* que después serviría como modelo a muchos países del mundo y principalmente a los de Latinoamérica.

El Estado federal se divide en dos esferas de competencia, la federal y la local, y tiene delimitadas las facultades que le corresponden a una y a otra.

Una de las características del Estado federal es la obligación de cada uno de los Estados miembros de darse una Constitución que debe estar acorde con la Constitución general, ya que si está en contra pueden invalidarse sus actos.⁴²

⁴² Véase PÉREZ DE LEÓN, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, Edit. Porrúa, 1994, México, pág. 91.

Nos comenta el autor citado, que en nuestro país no sucedió lo mismo que en Estados Unidos en donde colonias ya organizadas con sus legislaciones interiores y sus autoridades formaron el Estado federal dotándolo de determinadas facultades y colocándolo por encima de ellas.

En México el origen del Estado federal fue otro. En la época Colonial el Estado era uno, no existían Estados plenamente delimitados. El movimiento de independencia en México surgió en forma nacional, sin que se pueda afirmar que sucedió lo mismo en Estados Unidos. No existían demarcaciones políticas definidas ya fueran en el ámbito territorial o político.⁴³

El autor en estudio nos dice: el Estado Federal Mexicano nació en 1824, no fue creado por la unión de varios Estados independientes y en el acta donde se constituyó se crearon los Estados y se les otorgaron facultades.

El artículo 40 de nuestra Constitución reconoce a nuestro Estado su carácter de federal. Asimismo el artículo 41 señala: " El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

⁴³ Véase en su obra ya citada pág. 92

El autor entiende el Estado Federal, compuesto de diversas entidades independientes en sus regímenes interiores, acordes con la Constitución general de nuestro país y el poder se divide en dos grandes categorías: los poderes del Estado federal y los poderes de cada una de las entidades que componen la Unión, cada una dentro de la esfera competencial, la cual está debidamente delimitada por dicha Constitución general.

Concluye diciendo que, tanto el gobierno federal como el local, tienen jurisdicción, facultades y poderes propios y uno limita la actuación del otro.

El gobierno federal no puede legítimamente invadir la competencia del gobierno local ni el local al federal. Cada uno tiene, en la Constitución, delimitadas perfectamente las facultades que les corresponden.⁴⁴

⁴⁴Véase en su obra ya citada pág. 93.

5. Enrique Sánchez Bringas.

Este autor al hablar del tema del federalismo en México, nos dice que, el Estado mexicano es la unidad política compuesta por mexicanos, tiene potestad propia para autogobernarse, para tomar medidas de carácter normativo, territorial y cuenta con el reconocimiento internacional. Por tanto, el orden normativo se compone de tres instancias en las cuales se producen normas generales: la constituyente, la constituida de la Federación y la constituida de las entidades federativas. Las normas –nos sigue diciendo- que se producen en las dos primeras instancias se aplican en todo el territorio nacional; las de la tercera, en el de cada entidad federativa.

El maestro Sánchez Bringas nos habla de una instancia parcial constituyente y nos dice, en esta instancia, funciona el órgano productor de normas constitucionales, y es el órgano revisor de la Constitución. Lo podemos encontrar contemplado en el artículo 135 de nuestra Constitución en donde se señalan sus integraciones y competencias. Dicho órgano está compuesto por el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) y las legislaturas estatales.⁴⁵

Este órgano produce ordenamientos que reforman o adicionan la Constitución del Estado mexicano.

⁴⁵ Véase SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*, 4ª Edición, Edit. Porrúa, México, págs. 312 y 313.

Esta producción determinante de la organización y funcionamiento de las otras dos instancias, se aplica en todo el territorio nacional y obliga a todas las personas jurídicas del país.

Otro nivel del cual nos habla, es el referente a la instancia parcial constituida de la federación. El Congreso de la Unión, compuesto por ambas cámaras tiene como finalidad expedir normas generales, es decir leyes, en las materias que la propia Constitución establece.

El último nivel es el referente a la instancia parcial constituida de los Estados. Al respecto, cada Estado tiene su órgano legislativo que tiene como función la elaboración de normas generales, aplicables en el Estado correspondiente.

El maestro en estudio nos comenta que nuestro país implantó el sistema federal basado en el estadounidense. En el artículo 124 de nuestra Constitución dispone que *"las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."*⁴⁶

Por otro lado existe otra figura denominada Municipio, el cual dispone de autonomía política y administrativa, distinta a la de los Estados miembros; el artículo 115 constitucional "al permitir tantas atribuciones a los ayuntamientos ha

⁴⁶ Véase en su obra ya citada pág. 314.

provocado perjuicios a los Estados, al dejarlos cada vez con menos atribuciones."⁴⁷

Al igual que los anteriores autores, nos explica las distintas facultades existentes, y así vemos que existen facultades reservadas que son aquellas donde el sujeto originalmente titular de las atribuciones no delega a favor de sujeto receptor⁴⁸. En nuestro país son las facultades que los Estados mantuvieron para sí. Pone el ejemplo de la expedición de los códigos civiles de los Estados que nuestra Constitución no reserva esa facultad para la federación.

Así mismo, nos explica las facultades delegadas, diciendo que son aquellas que el titular originario de las atribuciones delegó a favor del sujeto receptor. Son pues, aquellas que los Estados delegaron a favor de la Federación y por lo tanto no pueden ejercer atribuciones sobre éstas.

También nos explica las facultades expresas diciéndonos que, son aquellas que la federación puede realizar de manera manifiesta porque le fueron delegadas por el titular originario de las atribuciones (los Estados) o porque esas entidades se encuentran imposibilitadas para llevarlas a cabo.⁴⁹

Por otro lado, nos habla de las facultades expresamente delegadas, no de manera exclusiva y sin prohibición expresa. En este caso la Federación posee una

⁴⁷ Véase en su obra ya citada en la misma página.

⁴⁸ Véase en su obra ya citada pág. 315

⁴⁹ Véase la obra ya citada en la misma página.

facultad que le fue asignada sin exclusividad y sin prohibición para los Estados. Esta cuestión, nos permite concluir que los Estados tienen la posibilidad de realizarla, sin embargo, la naturaleza de la facultad hace imposible ejercerla. Por ejemplo la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes relativas al derecho marítimo. Es una facultad expresa pero no es exclusiva porque la ley no dice que sólo el Congreso pueda realizarla. Pero sería absurdo que existieran tantos Códigos marítimos como Estados del país que tengan litorales.⁵⁰

En nuestro punto de vista creemos que cada Estado bien podría tener su propio Código y no sería para nada absurdo, ya que precisamente esa es la base del federalismo, que cada Estado pueda autogobernarse y expedir sus leyes que crea, le son convenientes.

Además explica las facultades implícitas diciéndonos que son aquellas que la Constitución otorgó a la Federación a través de alguna facultad expresa: implica que toda facultad implícita requiere de la existencia de una expresa; aquella no se delegó de manera específica, pero, por ser accesoria de la expresa se entiende delegada.

También nos habla de las facultades compartidas diciéndonos que son aquellas en las que la Constitución permite a la federación y a los Estados desarrollar la misma atribución. Son pues, las también denominadas coincidentes.

⁵⁰Véase en su obra ya citada pág. 317.

Por último, señala las facultades concurrentes y se presentan cuando la Federación, no ejerce la facultad que le fue delegada y entonces las entidades federativas pueden ejercerla por la omisión de la Federación.

6. Octavio A. Hernández.

Vamos ahora a ver lo que este ilustre jurista nos comenta del federalismo. Nos dice que la Constitución mexicana tiene influencia de la francesa, de la española y de la norteamericana, pero no por ello es francesa, española ni norteamericana. Nuestra Constitución es composición que respondió al ascendiente de esos modelos. No es idéntica, ni mucho menos podemos decir que en muchos aspectos las supera.⁵¹

Nuestro federalismo es muy diferente, al norteamericano en su aplicación y en el prototipo, pero no deja de ser federalismo, aunque en el nuestro se puedan descubrir excelencias mejores.

El maestro en estudio nos explica las diferencias entre el federalismo norteamericano y el mexicano. El federalismo norteamericano existió en lo que fue la Nueva Inglaterra, formado por trece colonias independientes entre sí, pero todas subordinadas a la corona.

Dichas colonias tenían cierta autonomía con respecto al Poder Real⁵². En 1619 varias colonias se hicieron representar ante el gobierno. Con la declaración de independencia surgieron trece Estados soberanos, con lo cual se desvirtuaba la finalidad perseguida en un principio que era la unión de esos Estados.

⁵¹ Véase HERNÁNDEZ A. Octavio. *Perenidad del Sistema Federal Mexicano*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, México, pág. 14 y 15.

⁵² Véase en su obra ya citada pág. 17.

Con dicha declaración de independencia surgió el nacimiento de Estados totalmente soberanos. Luego surge la idea de crear una Confederación.

El sistema confederado y unión perpetua que se estableció fracasó por ser inoperante. El Congreso era el único representante ante la Confederación que tenía atribuciones tales como el ejército, manejo de la política exterior y la acuñación de moneda. No se le dio la facultad de imponer contribuciones, por lo tanto no tenía la capacidad para formar una hacienda propia del Estado federal, ni tampoco tenían los Estados la obligación de acatar las decisiones de la Confederación.

Para corregir toda esta deficiencia de errores se ideó la Federación que en su nacimiento se revela, no como un sistema político propiamente dicho, sino como un evento o fenómeno histórico.

Nació, pues, esta modalidad de organización estatal, que después aprovecharon otros países para crear su Estado federal.⁵³

Nos dice el maestro Octavio Hernández que, jurídicamente el federalismo norteamericano fue el producto de un "proceso dialéctico hegeliano", como el que Marx erige en la ley de la historia.

Esta tesis estuvo en discusión en la Convención Federal en 1887 en el palacio de Filadelfia, fue presidida por Washington y se le llamó Plan de Virginia;

⁵³ Véase en su obra ya citada pág. 21.

se creaba un Poder Legislativo Nacional que podía legislar en todas aquellas materias no reservadas a los Estados.

Después de varios problemas surge el bicameralismo. La representación paritaria se encuentra, por parte de los Estados, en el senado, y la proporcional de la población, en la cámara baja. Ambas representaciones conciliaron los puntos en desacuerdo.

Por lo que ve al nacimiento del federalismo en México, a partir de la Constitución Española de 1812, aparece en Nueva España la descentralización política como la base del futuro sistema federal.

En dicha Constitución se estableció que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad. Gracias a las intervenciones de los diputados de la Nueva España en las Cortes de Cádiz, como Miguel Ramos Arizpe, se logró subrepticamente que dicha norma se aplicara también en los dominios de ultramar.

En 1813, se autorizó la creación de diputaciones compuesta de siete miembros cada una de ellas, en la capital del Virreinato, en Monterrey, Guadalajara, Durango, Guatemala y Mérida.⁵⁴

⁵⁴ Véase en su obra ya citada pág. 29.

Con el derrocamiento de Iturbide se reúne el primer Congreso Constituyente Mexicano, cuyo propósito principal era adoptar la forma republicana de gobierno. Además surgió la necesidad de determinar qué sistema político administrativo habría de adoptar la República, si el centralismo o el federalismo, que había tenido mucho éxito en Estados Unidos de Norteamérica.

El maestro nos comenta que se pronunciaron a favor del centralismo quienes tenían interés en que el mando estuviera a cargo de las clases detentadoras del poder tales como el clero, los altos mandos del ejército, los terratenientes, y algunos intelectuales quienes repugnaban el modelo norteamericano como Lucas Alamán y Servando Teresa de Mier.

Por otro lado, impulsaban el sistema federal algunos intelectuales como Ramos Arizpe y Gómez Farias, los insurgentes pedían que el nuevo Estado tuviera estructura distinta a la Corona Española, quienes veían sin perjuicio el éxito del federalismo en Norteamérica y quienes sentían que existiera la posibilidad de que las provincias contarán con órganos de gobierno, totalmente independientes del poder central.

Concluye diciendo que después de varios vaivenes políticos se establece el sistema federal y hoy en día reina en nuestro sistema jurídico mexicano.

7. Felipe Tena Ramírez.

El maestro Tena Ramírez al hablar del tema del federalismo nos comenta que, éste nació con el movimiento de independencia de las colonias norteamericanas. Las colonias se vieron en la necesidad de unirse para fortalecer su unión y formar un frente común contra la corona inglesa.

En el año de 1754, en Albany se reunió un congreso de representantes de las asambleas de las siete colonias, donde se presentó el denominado Plan de Unión de Albany, creado por Benjamín Franklin que fue el primero y original programa de gobierno federal.

El parlamento inglés expidió varias leyes (Ley de Ingresos, Ley de Timbre y Leyes de Townshend),⁵⁵ gravaban con impuestos al comercio colonial, lo cual ocasionó rechazo y reavivó el argumento de los impuestos sin representación. Las colonias se quejaban, no se consideraban representadas en el Parlamento Inglés que establecía los impuestos, porque ellas no elegían a los miembros de la Cámara de los Comunes y, por lo tanto, los colonos rechazaban en su calidad de ingleses, los impuestos en cuya fijación no habían participado.

Sigue diciendo, el sistema federal ha llegado a ser una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se mide conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo adopta.

⁵⁵ Véase TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, 1994, México, págs. 102 y 103.

El autor en cita, de acuerdo a las ideas antes expuestas, analiza las necesidades políticas, económicas y sociales que han antecedido la aparición y el recorrido del federalismo en México. Así pues, en 1821, al consumarse la independencia en nuestro país no eran varios Estados los que surgían a la vida independiente, sino un Estado Unitario, que pertenecía al antiguo virreinato.

Disuelto el primer constituyente por Iturbide, estalla la rebelión de Casa Mata, encabezada por Santa Anna. Debido a esto se agitaron los ánimos y se elevó la ambición de las diputaciones provinciales, que habían sido creadas por la Constitución centralista de Cádiz, para llevar a cabo las medidas administrativas del gobierno central y que hasta ese momento no habían tenido manifestaciones de vida.

El federalismo –nos sigue diciendo- había sido una actitud política, siguió siéndolo al convertirse en bandera de partido cuando los liberales lo defendieron como forma infranqueable de libertad. El tema del federalismo fue, dentro del programa de los liberales, la tesis más combatida por los conservadores, en ese entonces su importancia política opacó su importancia real en la vida del país.

Solo unos cuantos señalaron la necesidad de descentralizar el mecanismo gubernamental, atendiendo las características de cada región. El argumento principal para adoptar el sistema federal y fraccionar el poder fue la dificultad de

gobernar el extenso territorio mediante un sistema central y las diferencias de clima, costumbres, necesidades, etc.⁵⁶

Un aspecto desfavorable, una vez adoptado el sistema federal, fue la anarquía que se originó. En el aspecto fiscal se dio una imposición y establecimiento desordenado de impuestos por parte de los gobiernos locales provocando una falta de recursos a la economía nacional.

El maestro Tena Ramírez nos comenta que el contraste entre la realidad nacional, de tendencias francamente centralistas, y la teoría del sistema federal, adoptado por motivos predominantemente políticos, puso en tela de juicio la existencia misma del federalismo en México.

Señala, además que se le ha criticado a nuestro país, diciendo que nunca ha vivido el federalismo. Si en otros países el sistema federal mexicano no cuenta para efectos de un análisis comparativo, para nosotros representa la única realidad merecedora de atención y estudio -concluye-.

El autor en estudio expresa que si nuestra experiencia histórica no encuadra en el sistema federalista, tampoco puede encuadrarse en el sistema centralista "donde podría concluirse que estamos ensayando un sistema de perfiles singulares....".⁵⁷

⁵⁶ Véase en su obra ya citada págs. 110 y 111.

⁵⁷ Véase en su obra ya citada pág. 112.

Nuestro país, un país de antecedentes unitarios se esfuerza por descentralizar y en este intento choca con su pasado, como es natural. Por otra parte Estados Unidos de Norteamérica trata de introducir unidad en su variedad histórica, para lo cual encuentra, también, en sentido contrario al nuestro, la resistencia de su pasado.

Nos sigue diciendo que el Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la confederación de Estados. El Estado unitario tiene unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía y gobierno propio. En la confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de tal manera que las decisiones tomadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas por cada Estado confederado.

En la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central y se da la distribución de competencias. Es la constitución la que hace el reparto de jurisdicciones en una federación, si el origen histórico era un pacto de Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; situación que podemos ver en el artículo 124 de nuestra Constitución.

Los poderes federales son representantes con facultades, cualquier acto no contemplado en alguna de esas facultades sería un exceso e implicaría un acto nulo. Algún acto no establecido en alguna facultad por parte del Estado federal sería en realidad un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad: en ambos casos, el interprete sustituiría al legislador constituyente, quien es el único que puede investir de facultades a los poderes federales.

Los poderes federales tienen pues, un ámbito perfectamente acotado por las facultades que les otorga la Constitución en el artículo 124, sin embargo, existe una forma de salirse de ese encierro, por así decirlo, en la última fracción del artículo 73 que consagra las facultades implícitas.

Tenemos pues que las facultades explícitas son las conferidas a los poderes federales concreta y determinantemente en alguna materia. Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse así mismo y a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.⁵⁸

El maestro Tena Ramírez nos dice que:

* El otorgamiento de una facultad implícita solo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1°, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2°, la relación del medio necesario respecto a

⁵⁸ Véase en su obra ya citada pág. 116.

fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la Facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita. El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría.

El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.

El tercer requisito significa que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pueden conferirse así mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Poder Legislativo; en cambio, este poder no solo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da así mismo".⁵⁹

En México –sigue diciendo– el proceso de centralización se realiza abiertamente, mediante reformas constitucionales que disminuyen atribuciones a los Estados y que éstos aceptan. Cuando el jurista mexicano tiene que acudir a las facultades implícitas, es con objeto de justificar constitucionalmente la existencia de alguna ley para cuya expedición no tiene el Congreso facultad expresa, pero no porque el Congreso haya tenido en cuenta facultades implícitas para emitir dicha ley.

Por otro lado, nos habla de la facultades concurrentes y nos dice que en México, país de régimen federal precario y ficticio, dichas facultades no han prosperado. En Estados Unidos de Norteamérica su Constitución las consagra, en el nuestro no. Sería bueno que en el caso de que una facultad que la federación tenga y no la aplique, los Estados la puedan aplicar, es mejor a que se quede dicha facultad ociosa y estéril.

⁵⁹ Véase en su obra ya citada págs. 116 y 117.

El maestro Tena justifica dicha facultad diciendo que si los Estados se desprenden de algunas facultades para dárselas a la federación y ésta no las utiliza puede ser que el Estado retome dicha facultad para ejercerla, pues éstos eran poseedores originarios de dicha facultad.

Existen también las facultades coincidentes, que son entre otras, las relativas a la salubridad, a vías de comunicación y a educación.

Estas facultades parecieran a primera vista coincidentes por cuanto corresponden a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias. El maestro Tena no está de acuerdo en que sean coincidentes y corresponda a los Estados y a la federación legislar sobre ellas porque la federación legisla en materia federal sobre esas materias y los Estados legislan sobre esas mismas materias, pero en el ámbito estrictamente local.

Por otro lado, habla de que nuestro federalismo es una forma de gobierno y no una forma de Estado y señala que dicho enunciado se puede ver en nuestra Constitución en su Título Segundo, Capítulo Primero, precisamente en el artículo 39.

8. José Barragán Barragán.

Vamos a ver ahora lo que este ilustre jurista mexicano opina sobre el federalismo. Sin duda, es uno de los autores que más han trabajado este tema. Así pues, nos dice que el federalismo mexicano empieza en el denominado Plan de Casa Mata y son cuatro los hechos que aparecen como consecuencia de dicha Acta; uno, la reinstalación del Congreso y caída de Iturbide; dos, la convocatoria de un nuevo congreso constituyente; tres, la proclamación de independencia de varias provincias; cuatro, la limitación de poderes impuesta a algunos diputados que fueron a este segundo constituyente.⁶⁰

Lo que condujo a la formación del federalismo fueron los sucesos militares y políticos que se dieron en la conjuración de Veracruz, así como los postulados del Acta, del 1º de febrero de 1823, de Casa Mata"los generales rebeldes vencen a Iturbide, son ellos quienes fijan las condiciones al vencido y preparan el advenimiento del nuevo orden político social."⁶¹

El maestro Barragán nos dice que son once los puntos del Acta que fue hecha por el general José Antonio Echávarri, junto con 34 oficiales. Dichos puntos son:

⁶⁰ Véase BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Introducción al Estudio del Federalismo (la formación de poderes 1824)*. 1ª reimpresión, Edit., Universidad de Guadalajara, 1994, México, pág. 113.

⁶¹ Véase la misma obra en la misma página.

Art. 1. Siendo inconcuso que la soberanía reside esencialmente en la nación, se instalará el Congreso á la mayor brevedad posible.

Art. 2. La convocatoria para las nuevas cortes se hará, bajo las bases prescritas por las primeras.

Art. 3. Respecto á que entre los señores diputados que forman el extinguido congreso, hubo algunos que por las ideas liberales y firmeza de carácter se hicieron acreedores al precio público, al paso que otros no correspondieron á la confianza que en ellos se depositó, tendrán las provincias la libre facultad de reelegir á los primeros, y substituir á los segundos con sujetos más idóneos para el desempeño de sus arduas obligaciones.

Art. 4. Luego que se reunan los representantes de la nación, fijarán su residencia en la ciudad ó pueblo que estimen por mas conveniente para dar principio á sus sesiones.

Art. 5. Los pueblos que componen este ejército y los que sucesivamente se adhieran, ratificarán el solemne juramento de sostener á toda costa la representación nacional y todas sus decisiones fundamentales.

Art. 6. Los gefes, oficiales y tropa que no estén conformes con sacrificarse por el bien de la patria, podrán trasladarse á donde les convenga.

Art. 7. Se nombrará una comisión, que con copia de la Acta marche á la capital del imperio á ponerla en manos de S. M. el Emperador.

Art. 8. Otra comisión con igual copia á la plaza de Veracruz á proponer al gobernador y corporación de ella, lo acordado por el ejército para ver si se adhieren ó no á él.

Art. 9. Otra de los cuerpos dependientes de este ejército que se halla sitiando al puente y en las villas.

Art. 10. En el interin contesta el supremo gobierno con presencia de lo acordado por el ejército, la diputación provincial de esta provincia será la que delibere en la parte administrativa, si aquella resolución fuese de acuerdo con la opinión.

Art. 11. El ejército nunca atentará contra la persona del Emperador, pues lo contempla decidido por la representación nacional: aquél se situará en las villas, ó en donde las circunstancias lo exijan, y no se desmembrará por pretexto alguno hasta que lo disponga el soberano Congreso atendiendo á que será el que lo sostenga en sus deliberaciones, Cuartel general en Casa Mata a 1 de febrero de 1823.⁶²

El autor en estudio, siguiendo con su análisis sobre el federalismo, nos dice que el federalismo mexicano es más producto del devenir histórico y consecuencia histórica de las instituciones colonialistas, que una imitación o copia de un modelo exterior, como podría ser el norteamericano.

Una situación interesante que encontramos en este autor y difiere por completo de la mayoría de los autores antes citados y concuerda únicamente con

⁶² Véase Diario de la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano, pág. 379 y 380. citado por José Barragán Barragán, en su obra anteriormente citada.

lo dicho por Tena Ramírez, es que el federalismo es una forma de gobierno y no una forma de estado y fundamenta su opinión en que el término forma de gobierno dentro del contexto del federalismo se ha visto en los proyectos de constitución y textos constitucionales, aún más en nuestra Constitución vigente.⁶³

El federalismo es una forma de gobierno y al ser visto así, los problemas del federalismo se reducen a analizar de qué manera se distribuye el poder público en México. Así mismo, al ser el federalismo mexicano una forma de gobierno, se acaban los problemas de varios autores que afirman que el federalismo es forma de Estado, tales como: si existen en México dos estados soberanos o no; dos soberanías o solamente una que corresponde al ente federal y otra a los Estados miembros, etc.

Nos dice el autor que nadie que conozca el proceso histórico de 1810 a 1824, se atrevería a decir que el federalismo mexicano es exactamente igual al federalismo norteamericano, porque en nada se parecen los hechos sucedidos en uno y en otro.

En Norteamérica nunca hubo algo parecido a Iturbide. El senado mexicano era totalmente diferente al de Estados Unidos, salvo que se le da el mismo nombre y los representantes de los Estados eran dos, situación que estuvo vigente hasta que se reforma en nuestro país para pasar de dos a cuatro.

⁶³ Véase artículo 39 de nuestra Constitución vigente

Iturbide proclamó y consumó la independencia, fue éste quien tuvo la idea del Gran Anáhuac, que abarcaría al norte con Nuevo México y al sur hasta Panamá. Para esto se convoca al Primer Constituyente mexicano integrado con representantes de toda esa inmensa, rica y variada extensión de tierras.

Fueron los hechos protagonizados por Iturbide, el Congreso disuelto por éste, el Acta de rebelión de Casa Mata contra Iturbide y otra vez el Congreso reinstalado, donde nace todo el movimiento que llevaría a la creación del federalismo mexicano.

Insiste en que el federalismo mexicano, como proceso histórico, empieza el 1 de febrero de 1823, fecha en que se crea el Acta de Casa Mata; la que propicia este movimiento en todos y cada uno de sus puntos.

Dentro de los puntos del Acta de Casa Mata estaba la inmediata reinstalación del primer Congreso Constituyente, que fuera disuelto por Iturbide a fines del mes de octubre de 1822. La reinstalación fue el 7 de marzo de 1823.

En la mencionada Acta de Casa Mata, se exigía que el Congreso, recién instalado, procediera a convocar a una nueva Asamblea Constituyente.

*He aquí una gran paradoja: El Congreso reinstalado no quiso acatar, en principio, este punto del Acta de Casa Mata, y precisamente por oponerse a elaborar la mencionada convocatoria, procedieron varias Diputaciones Provinciales, primero, a negarle el apoyo y la obediencia a Iturbide por haber disuelto al Congreso; segundo, a adherirse al Acta de Casa Mata; tercero, procedieron a reunirse en Puebla a fin de elaborar ellas mismas la referida

convocatoria; cuarto, ante la negativa del Congreso para autodisolverse, le retiraron su obediencia; y quinto, varias de esas Diputaciones Provinciales iniciaron un proceso interesantísimo de autotransformación en Estados libres, independientes y soberanos”.⁶⁴

Nos dice el autor que las autotransformaciones de las diputaciones provinciales en Estados, son hechos maravillosos y no se parecen en nada a lo sucedido en las colonias norteamericanas y sus procesos de formación.

Gracias a la aceptación de los municipios para transformar regiones enteras en Estados, libres, independientes y soberanos, nacieron a partir de 1823: Jalisco, Zacatecas, Yucatán y Oaxaca.

Por otro lado, hubo algunas diputaciones provinciales que estaban en contra de la idea del federalismo, idea que después debieron de acatar cuando el segundo Constituyente les ordena su transformación en Estados, emitiendo una convocatoria para aprobar con las solemnidades requeridas, el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824.

El autor en cita termina diciendo que la nación mexicana o el Estado mexicano es producto de hechos y decisiones políticas de diversa índole. La nación mexicana comienza con las actas de independencia y tiene pues, su propio proceso histórico de formación. Los procesos de formación de las diputaciones provinciales en Estados libres y soberanos, comienzan con la reunión del primer Constituyente y el intento de formar un gran imperio.

⁶⁴ Véase BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Hacia una Mejor Comprensión de Nuestro Federalismo*. en *Revista AMEINAPE*, No. 1, enero-junio, 1996, México, págs. 21 a 63,

9. Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia.

Señalan, en principio, la diferencia que existe o debe existir entre forma de gobierno y forma de Estado. Comentan que la palabra Estado es un término muy genérico y abarca a toda la comunidad política, "a un conjunto de instituciones y de personas –gobernantes y gobernados- formando una sociedad jurídicamente organizada sobre un espacio geográfico determinado."⁶⁵

Por su parte la palabra gobierno tiene un significado más restringido, se refiere a la organización específica de los poderes que sirven al Estado: que son los órganos legislativo ejecutivo y judicial.

Los Estados, existentes en los diferentes países, tienen como elementos: población y gobierno, elementos indispensables para que el Estado exista de manera plena. Es necesario que cuente con el elemento "gobierno", para que a través de éste se pueda dirigir y encauzar a los grupos sociales y a los individuos, incluso imponerse sobre ellos, de acuerdo a un orden jurídico y así posibilitar el fin del Estado.

Fundamentan su opinión en Rodrigo Borja y nos dicen que entre los conceptos de Estado y gobierno "*hay una relación del todo a la parte*" por lo tanto las formas de Estado tienen que ver con la manera en que los órganos directivos lleven a cabo la voluntad del Estado.⁶⁶

⁶⁵ Véase FIX ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª edición, Edit. Porrúa. 2001, México, pág. 235.

⁶⁶ Véase obra ya citada pág. 236.

Nos siguen diciendo que:

"...un parecer semejante tiene Biscaretti, el cual es explícito sobre el particular vínculo entre formas de Estado y formas de gobierno, señalando como elementos constitucionales del Estado: a la población, el territorio y el gobierno, por lo cual "con la expresión forma de gobierno se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado, tomando el vocablo de gobierno no en el sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del Estado, sino en otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales" por tanto "ya es posible deducir la diferencia intrínseca con la noción de forma de Estado: relativa en cambio, a la posición recíproca en la cual vienen a encontrarse los tres mencionados elementos constitutivos del Estado."⁶⁷

Posteriormente, los maestros en estudio nos hablan del federalismo mexicano y nos dicen que los antecedentes más remotos se encuentran en la organización política prehispánica, esta tesis se afirma porque los pueblos del Anáhuac tenían una especie de alianzas que formaban una organización federal, "recuérdese a este respecto las uniones de Tenochtitlán-Texcoco-Tlacopan o Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo, en torno a las cuales se agruparon diversos señoríos."⁶⁸

Sin embargo, nos dicen que esta tesis no es válida porque no se ha demostrado la inspiración de nuestros constituyentes en esos lejanos antecedentes, y no es correcto equiparar la organización indígena con la federal, creadas en tiempos diversos.

El Estado federal viene de la descentralización política que existió en las diferentes diputaciones provinciales. La creación de las diputaciones provinciales, con base en las intendencias, se estableció en la constitución de Cádiz de 1812,

⁶⁷ Véase obra ya citada pág. 237.

⁶⁸ Véase obra antes citada pag. 940.

en sus artículos 324 y 325, se decía que cada provincia era una entidad independiente, con respecto a las demás, nombrándose a un jefe político quien era el único funcionario y la diputación era el órgano encargado de legislar.

“... de este modo podemos encontrar un hilo conductor de la descentralización política, que arranca de las intendencias, se crea en los cabildos, se fortalece con la aparición de las diputaciones provinciales e intensifica en el periodo comprendido de septiembre de 1821 (proclamación de la independencia) al año de 1824 (año en que se expide la primera Constitución federal), pues en dicho lapso las provincias que llegaron a alcanzar el número de veintitrés, combatieron con firmeza para que se reconociera su existencia y su autonomía. A veces amenazando con separarse, otras convirtiendo sus diputaciones en legislaturas independientes, e incluso impugnando al propio Congreso Constituyente que se reunía en la Ciudad de México, al cual ciertas provincias sólo le concedían el carácter de convocante.”⁶⁹

En 1822 y 1823, se celebra en México el Congreso Constituyente, un poco después de obtenida la independencia y en dicho Congreso se hablaba a favor del federalismo, como la vía más idónea para la vida del país. En el Congreso reinó la tesis del federalismo. Se dijo que éste era el deseo de la nación y lo que más convenía como *“un deseo racional y justo”*.

Fundándose en el pensamiento de Prisciliano Sánchez nos dicen que en esa época se comentaba: “ en nada debilita la fuerza nacional, porque ella en virtud de la federación, rueda siempre sobre un solo eje y se mueve por un resorte común.”⁷⁰

Por otra parte, –añaden los autores en estudio- existía la corriente de oposición al sistema federal de los Estados Unidos; el camino elegido por dicho país, fue para unirse y no era el adecuado para seguirlo en México. Las

⁶⁹ Véase obra antes citada págs. 940 y 941.

⁷⁰ Véase obra antes citada misma página.

realidades de la época de los dos países eran muy diferentes. Teresa de Mier, pedía que se estableciera un Estado más centralizado, ya que al federar, a nuestro país, estando ya unido, lo único que le provocaría sería su separación.

Las presiones políticas de las provincias ayudaron a nuestro país a establecer el sistema federal, dicho sistema representaba el único camino para evitar la disgregación. El 12 de junio de 1823, se produjo el llamado "*voto del Congreso*"; a favor del régimen federal y se confirmó dicho sistema en el Acta Constitutiva de enero de 1824, en su artículo quinto.⁷¹

Nos dicen los maestros en estudio, que no podemos negar la influencia de factores externos, tales como las instituciones constitucionales norteamericanas, que tenían una gran influencia en Ramos Arizpe y otros constituyentes, y además existía una gran penetración ideológica de los políticos norteamericanos⁷². A todo lo anterior cabe añadir el impacto causado en la época por el pensamiento liberal europeo, cuyas obras eran leídas y transmitían ideas en torno a la descentralización política y democrática.

En su capítulo denominado "*la Constitución de 1917*", nos dicen que finalmente en 1857, triunfó el federalismo, pero su aplicación fue efímera; vinieron etapas como el imperio de Maximiliano y posteriormente la dictadura de Díaz, quien gobernó el país por varios años, en donde las instituciones existían en el papel, y en la realidad prevalecía un Estado cada vez más centralista.

⁷¹ Véase obra ya citada pág. 942.

⁷² Véase obra ya citada pág. 944.

Después de la Revolución Mexicana se enderazan las cosas y surge la Constitución de 1917, donde se establece el régimen federal de manera categórica y cuando se presenta el precepto que establecía dicho régimen fue aprobado de manera contundente y sin debate alguno.

En la actualidad, ha perdurado el régimen federal (artículo 40 de nuestra Constitución), y hasta la fecha no ha sido objeto de reforma alguna. El artículo 124 de nuestra Constitución nos dice: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Se coloca el texto constitucional en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre los Estados existentes previamente, y éstos delegaron ciertas facultades al poder central, reservándose las restantes.⁷³

Las partes integrantes de la Federación, están establecidas en los artículos 42 y 48 y son representadas principalmente por los Estados cuyo número es de 31 (hace tiempo desaparecieron los territorios federales) y el Distrito Federal donde se establecen los Poderes Federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En México, se ha ido expandiendo o ampliando cada vez más la esfera federal en detrimento de las esferas estatales; se ha visto en el tiempo una paulatina absorción de las facultades a favor del órgano central y en detrimento

⁷³ Véase obra ya citada misma página.

cada vez mayor de las esferas estatales. Aunque a veces la absorción ha sido adecuada, en otras ocasiones dicha absorción ha ocasionado deformaciones en el sistema federal.

Es evidente en la doctrina mexicana estudiosa de este tema las muestras de preocupación. Se ha *ido* "del federalismo a la federalización"; existe un "gobierno de índole central con aspectos descentralizados"; de que "vivimos un federalismo teórico y un centralismo práctico" e incluso de que "asistimos a una decadencia del federalismo."⁷⁴

También otros sectores muestran su preocupación por este centralismo, como son: la opinión pública y la esfera gubernamental, conscientes de la problemática y la crisis por la que atraviesa el federalismo.

Nos siguen diciendo que en el ámbito *jurídico* "los Estados gozan de autonomía"⁷⁵ y tienen facultad de crear sus propias leyes, pero aún en este ámbito la influencia centralista ha sido enorme. Las Constituciones locales carecen de originalidad y se han hecho siguiendo el modelo federal "*en lugar de acoger las peculiaridades o avances legislativos que las necesidades locales demandan*"; y tal hecho tiene que ver con el temor de las legislaturas locales de caer en contradicción con la Constitución general.

⁷⁴ Véase la obra citada pág. 947.

⁷⁵ Véase obra ya citada misma página.

Otro aspecto de la descentralización la podemos ver en el juicio de amparo, en última instancia el Poder Judicial Federal revisaba todos los actos y resoluciones que dictaban los tribunales y las autoridades locales. Con las reformas hechas al juicio de amparo, ahora a través de éste, se puede impugnar las sentencias judiciales de los Estados por la incorrecta aplicación de la ley secundaria, utilizando como fundamento los artículos 14 y 16 Constitucionales y de esa misma manera se puede revisar hasta un modesto reglamento municipal.⁷⁶

Por otro lado, nos dicen que el problema o uno de los problemas más complicados y más serios del federalismo, es el relacionado al problema hacendario, en este ámbito ha existido un gran desequilibrio en perjuicio de los Estados y municipios.

Por último, -comentan- otro factor perjudicial a nuestro federalismo es el peso ejercido por la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada. En los gobiernos de los Estados las secretarías de la administración Pública Federal trabajan y tienen competencia en todo el Estado y llevan tareas de trabajo a la par de dichos Estados superándolos con creces, llevando funciones que corresponden o deberían de corresponder a las entidades federativas.

Un análisis superficial nos puede mostrar que el gobierno federal a través de su administración ha desplazado en sus actividades a los Estados y municipios,

⁷⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor. *Breve Introducción al Juicio de Amparo*. Memoria del Colegio Nacional, número 3, Tomo VIII, 1979, págs. 150 y 151.

formando verdaderos gobiernos paralelos que son tanto o más importantes que las administraciones de los Estados y municipios.

Terminan diciendo que se deben sentar las bases de un federalismo más constructivo que estructure orgánica y jurídicamente la actividad de los distintos niveles de gobierno.⁷⁷

⁷⁷ Véase FIX ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, en su obra ya citada pág. 951.

10. Elisur Arteaga Nava.

Elisur Arteaga Nava, citando a Giuseppe de Vergottini, nos dice que por forma de Estado se entiende, globalmente, a un ordenamiento referido particularmente a finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales. Empero caen dentro de su ámbito también los consiguientes criterios relativos a la disciplina del *Estado-comunidad*, al papel de los individuos y de los grupos y los relativos al *Estado-aparato* y a sus modalidades de intervención.⁷⁸

Hablando del caso de México indica, quien haga un estudio de los textos constitucionales y sostenga cierta doctrina prevaleciente concluirá, válidamente, que el Estado mexicano es un Estado de *"derivación liberal burgués, capitalista, pluralista, democrática, con poder repartido y régimen constitucional."*⁷⁹

La realidad del Estado Mexicano va desde los extremos que se dieron con Obregón, Elías Calles, Echeverría y Salinas a los de Miguel de la Madrid, " ha sido y es burgués, capitalista, autocrático, del partido oficial que linda en único, de poder concentrado en un presidente de la república, omnipotente, burocrático, con elementos muy marcados de plutocracia, clerical, militarista, que persigue toda

⁷⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*, Vol. I, Edit. Oxford University Press, 2000, México, págs. 99 y 100.

⁷⁹ Véase obra ya citada pág. 101

oposición real, por ello monopolista, carente de controles constitucionales reales".⁸⁰

Por otro lado el maestro Elisur Arteaga nos explica lo que se entiende por federalismo y funda su opinión en el mismo Giuseppe Vergottini :

"..... es el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales.....Predomina ahora el recurso al criterio que fija cómo se asigna el poder a los órganos constitucionales, en el supuesto que no debe concentrarse sino repartirse, además hay que atender a las inevitables relaciones entre los órganos que lo utilizan".⁸¹

En su apartado denominado "clasificación del gobierno mexicano" nos dice que el artículo 40 de la Constitución establece que nuestro gobierno está organizado en una forma republicana, democrática, representativa y federal. En las bases constitucionales del 24 de febrero de 1822, se establece que:

"adopta para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano". También en 1865 se crea el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano y en su artículo 1º decía que "la forma de gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico".⁸²

En la doctrina política y en la ciencia constitucional existe desacuerdo en lo que se entiende por formas de Estado. Se encuentran en el artículo 40 y son conceptos polémicos en los cuales es difícil alcanzar consenso.

⁸⁰ Véase obra ya citada misma página.

⁸¹ Véase obra ya citada pág. 102.

⁸² Véase obra ya citada pág. 103.

La Constitución es producto de un pacto llevado a cabo por Estados preexistentes, con el fin de unirse y formar un gobierno central que cuenta con facultades enumeradas y limitadas. Dicha forma es copiada del modelo norteamericano. Nuestro sistema federal es de distribución de competencias y está dividido en dos niveles de gobierno:

....."la Constitución define el campo de acción de los poderes locales y centrales, establece los principios operativos del sistema federal , enumera las facultades de los poderes centrales, consigna las prohibiciones a los Estados, instituye los órganos jurisdiccionales que deben resolver las discrepancias entre ellos, en virtud de su actuación y los principios según los cuales debe hacerlo".⁸³

⁸³ Véase obra ya citada pág. 112.

III.- LAS TESIS DEL CENTRALISMO.

Como hemos podido apreciar al ir examinando las principales opiniones de la doctrina mexicana acerca del federalismo, por regla general y de una u otra manera, siempre se suele hacer hincapié en oponer a las tesis centralistas las tesis favorables al federalismo; como bien se sabe, lo mismo ocurre en la doctrina general: es decir, las tesis federalistas terminan criticando los excesos del centralismo.

Tanto en México como fuera de él, alguna o algunas de las tesis del federalismo, o de las tesis que se examinan como explicativas del fenómeno del federalismo, son tesis que en el mismo enunciado se habla o se acentúa el principio de la centralización o se insiste en que el mismo federalismo no es una forma de Estado, sino que es una forma de gobierno que permite aplicar el principio de la distribución del poder soberano de un Estado en términos de una gran descentralización, tan grande que, manteniendo la unidad del poder soberano, éste se distribuye en dos grandes órdenes, el federal y el de los Estados, reconociendo ejercicios de facultades soberanas en uno y otro orden. Incluso, algunos otros incorporan al municipio como un tercer orden beneficiado con este mismo orden federalista.

En México, el nacimiento del federalismo dio origen un importante debate entre las tesis centralistas y las federalistas.

En el año de 1833, la nación mexicana se encontraba en varios problemas. Santa Anna, estaba con licencia y el vicepresidente Valentín Gómez Farías intentaba llevar a cabo, una reforma que siguiera los principios del liberalismo. Los objetivos que perseguía eran: secularizar la enseñanza, incautar los bienes del clero, limitar el crecimiento y la fuerza social de las ordenes religiosas y dar al gobierno el ejercicio del real patronato que rigió durante la época colonial. Al ver la reacción de los cleros Santa Anna tuvo que dar marcha atrás y terminó por apoyar los intereses políticos de los grupos inconformes que pedían la abolición del sistema federal y la implantación del centralismo.⁸⁴

La convocatoria al congreso general de 1834 abrió nuevas expectativas para el cambio del gobierno: hacia el centralismo.

Las elecciones se llevaron a cabo el 01 de septiembre, salvo en aquellos lugares donde había conflictos, finalmente el congreso se instaló -no sin antes pasar por varias dificultades-, el 04 de enero de 1835.

En las primeras sesiones se dedicó el congreso a dejar sin efectos algunas medidas radicales expedidas por el congreso anterior y a destituir legalmente a Gómez Farías quien todavía era formalmente vicepresidente con licencia.

⁸⁴ Véase a RABASA O, Emilio. *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Edit. UNAM, 1997, México, págs. 34 y 35.

A finales de 1835, el congreso nacional estableció la república central como forma de organización política del país, sin tomar en cuenta la oposición de varios Estados.

En la república central los Estados pasaban a ser departamentos y sus gobernadores eran nombrados en la capital del país. Existía además una junta que se integraba con diputados electos, cuya función era la de asesoramiento del gobernador. Con este régimen se pretendía controlar estrechamente todo desde la ciudad de México, en especial lo referente a la recaudación y al gasto de las rentas públicas porque se decidiría todo desde el centro.

Los Estados protestaron airadamente en contra de estas medidas que afectaban su soberanía.

A continuación vamos a ver los principales argumentos que se dieron para decir que el centralismo era la mejor forma de organización política de nuestro país.

Sin duda los principales debates los encontramos en la discusión de los artículos 5 y 6 del proyecto de acta constitutiva de 1824, lo cuales decían:

Art. 5. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6. Sus partes integrantes son estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.

Con la redacción de estos artículos surgieron dos corrientes de opinión: la que defendía la formación de una república centralista contra quienes defendían una república federalista.⁸⁵

Las tesis centralistas que pretendía formar una república unitaria o central fueron expuestas en los debates de diciembre de 1823. Veamos lo que dijo el diputado Carlos María de Bustamante:

"El Sr. Bustamante asentó que el gobierno republicano es el mas noble y el mas conveniente: dijo después que teniendo los pueblos su niñez y su adolescencia , en cuyas edades suelen obrar por solo la imitación, podia suceder que el clamor del federalismo suscitado entre nosotros, no tuviese otro origen que el clamor de imitar á los estados unidos, sin consideración á la diferencia de circunstancias. Que ese clamor no era uninoso, pues era bien sabido que innumerables personas y corporaciones muy respetables se han opuesto á esa forma de gobierno, y podia asegurarse que esa opinión general no estaba por ella. Dijo además que era impracticable ese sistema en las circunstancias actuales de la nación porque la miseria general no puede sostener los nuevos y crecidos gastos que serían indispensables para sostener á los muchos funcionarios públicos que se habrían de crear inevitablemente; y porque las provincias desunidas no prestarían con oportunidad ni suficiencia los auxilios necesarios para la defensa común, como sucedió en los Estados-Unidos, que por eso se hubieran arruinado á no ser por el genio singular de Washington. Recordó que la república de Colombia estableció su federación, y las provincias divididas fueron subyugadas de nuevo por los españoles al mando de Morillo; por lo que recobrada su libertad, abandonaron ese sistema, y adoptaron el que hoy tienen. Concluyó que por ahora no estaban la nación en circunstancias de constituirse sobre el plan de federalismo".⁸⁶

Sobre el mismo tema habló el diputado Luciano Castorena y dijo:

" El Sr. Castorena notó, que el proyecto parece quiere establecer una soberanía parcial, que es la de cada estado, y una general que es la de todos los estados. Observó que la soberanía no puede ser mas que una, porque ella consiste en el supremo poder para todo lo respectivo á la sociedad. Notó tambien que reusado la comisión depositar el poder legislativo en una sola persona, propone que el ejecutivo se confie á un solo individuo, siendo mas peligroso á las libertades públicas, esto que aquello. Y por último que para la deposición de empleados y la privación de parte de

⁸⁵ Véase en su obra antes citada a Barragán Barragán, José. *Introducción al federalismo...* págs. 196 y 197.

⁸⁶ Sesión del día 3 de diciembre de 1823, publicada en *el Aguila* el día 4 de diciembre del mismo año, en *Acta Constitutiva, Crónicas de la Federación* editado por la Cámara de Diputados XLIX Legislatura, 1974, México, pag. 199.

sus rentas, se dá autoridad al Poder Ejecutivo con audiencia de los ministros formados en consejo, lo cual era darle facultad judicial".⁸⁷

El señor Juan de Dios Cañedo votó en contra del proyecto argumentando que la soberanía era indivisible veamos:

" El Sr. Cañedo fue de sentir que se suprimiera el artículo, porque si se adopta el gobierno republicano federal, y cada estado es soberano como se asienta en un artículo posterior, no se puede concebir como la soberanía que es el principio y fuente de la autoridad y del poder y que por lo mismo es una, se divida en tantas cuantas sean los estados, que por eso la constitucion primera de los Estados Unidos en que establecieron su federación no habla de soberanía de la nación, y por eso en concepto de su señoría no debió aprobarse el artículo 1° en que se habla de nación, porque este no conviene en el estado que tenemos".⁸⁸

Ahora veamos lo que en sesión del día 1 de diciembre de 1823, señaló el diputado José María Becerra:

"... el principio principal en que se funda, á al menos el que se espresa on la parte espositiva, y que he oido alegar con generalidad, es el de que la voluntad general de la nación es la de constituirse en república federada, ó lo que es lo mismo, que esa es la forma de gobierno que debe adoptarse por ser esta la voluntad general de la nación. Repito, sr., mis consideraciones a los sres. de la comision, y con su licencia voy a manifestar con toda claridad mi modo de pensar en este punto. Nada hay generalmente tan detestable como el doblez y la segunda intención, ni obligación mas estrecha para un diputado, que la de manifestar sencillamente su opinión. Esto me parece que basta para servirme de disculpa si me separo de su modo de pensar.

Cuatro son las proposiciones que se encierran en el principio referido: 1. Que hay voluntad general en la nación para constituirse en república federada: 2. Que la manera en que ésta voluntad está manifestada, es la suficiente para conocerla sin equivoco: 3. Que hay precision de seguirla y conformarse con ella; y la 4 y última. Que la ley es la expresión de la voluntad general que es el principio corriente. Todas estas proposiciones son absolutamente falsas ó cuando menos muy dudosas, para que se pueda levantar sobre ellas un edificio sólido, teniendo una de verdad eterna sobre que construirlo, que es la de que en materia de gobierno todo debe dirigirse al mayor bien y felicidad de la nación...."

"... La republica federada, sr., en la manera que se propone en el proyecto, con estados libres soberanos é independientes, es un edificio que amenaza ruina, y que no promete ninguna felicidad á la nación. No es una máquina sencilla, y de una sola rueda que nada tiene en que tropezar, ni que le impida seguir su movimiento: es una máquina complicado y que se compone de otras tantas ruedas, cuantos son los congresos provinciales, de las que bastará que se pare una, ó tome dirección contraria para estorbar su movimiento, y aun causar su destrucción. Podemos

⁸⁷ Sesión del día 5 de diciembre de 1823 publicada en *el Aguila* el día 6 de diciembre del mismo año, en *Acta Constitutiva*.... pág. 215.

⁸⁸ Sesión del día 10 de diciembre de 1823 publicada en *el Aguila* el día 11 de diciembre del mismo año, en *Acta Constitutiva*.... pág. 270.

formarnos idea de esto, recordando lo que sucedió entre Francia y las otras cuatro ó cinco naciones de las mas poderosas de la Europa, de las que algunas hubieran bastado por si solas para competir con ella, y que en otras cuatro ó cinco veces se unieron en coalición para imponerle la ley...”

“... Con la federación se crearán rivalidades y se aumentaran las que estan creadas. Algunos estados quedarian resentidos, y nuestros enemigos alizarian los celos y procurarian fomentar la división. Los muchos descontentos de los diversos partidos se unirían tambien al que pudiera proporcionarles algun triunfo. Aunque se imponga alguna gruesa multa al estado que perturbe la tranquilidad, no faltaria quien de antemano se comprometiera á recompensársela ó pagársela, como sucede con los abogados que defienden alguna mala causa, ó para ello dan su firma, y en fin no seria extraño que tuviéramos alguno o algunos Tlaxcalas que cooperan con todos sus esfuerzos á la esclavitud nueva del Anáhuac; y aun plegue á Dios que hostigados los pueblos con la levedad y desconcierto del gobierno, no se entregaran con ansia á sus antiguos Sres. que es puntualmente lo que sucedió en Caracas, á quien Blanco en carta dirigida al Sr. Mier que corre en el tomo 5º de sus obras, les anunció que volverían á ser subyugados, como se verificó efectivamente por haber dado en la mania de federarse, dividiéndose para unirse, cuando estaban bien unidos; y en punto menos de lo que el conde de Torenonos ha pronosticado, no por falta de excelentes disposiciones, dice Blanco, sino por la de la escuela y noviciado en la dificultosísima ciencia del gobierno, y por la desorganización en que nos tuvo el perverso bajo que vivimos por el espacio de trescientos años. Ni se nos arguya con el ejemplar de los Estados-Unidos, porque además de que son notorias sus disenciones domésticas, y de que sus progresos no dependen de su federación, sino de otras sabias leyes que tienen cabida en los gobiernos centrales y aun en las monarquias se hallaban ciertamente en circunstancias muy diversas. Estaban reconocidos por todas las naciones europeas que ocupadas con sus continuas luchas no ha habido un lugar, ni se ha ofrecido un motivo, porque vinieran á las manos con alguna potencia de su mismo rango, pero que fuera central; porque á habérseles ofrecido, hubieran sido sin duda vencidos por la razón de ser mas débiles á causa de su federación, como lo es una bara respecto de lo que era antes de dividirse, aun cuando se hallan reunidos sus pedazos. Los de Inglaterra por el año de 14 absolutamente prueba nada; consiguió por aquella guerra todo lo que apetecía, y se propuso al moverla, se hallaba en lucha con la Francia que habia hecho cerrar á su comercio todos los puertos del continente, y trataba de impedirle en recompensa ó represalia el que ella giraba por medio de los buques neutrales de los Estados-Unidos. Se declaró pues, la guerra para impedir este tráfico, objeto de cómo he dicho consiguió completamente, sin que los angloamericanos hubieran adelantado ni una línea de la que se divide de las otras posiciones de la Inglaterra que tenían contiguas, cuando esta potencia aplicaba toda su atención y fuerza principal á la gran lucha que sostenia en la Europa. Ni podía haber pretendido otra cosa que lo referido, una nación que llevaba mas de 20 años de una continua refriega con otra de las mas poderosas y mas diestras; ni tampoco una victoria parcial que da la casualidad, la inexperiencia ó inadvertencia de algún general ó subalterno influye nada en la preponderancia de las naciones ; siendo por otra parte bien sabidos los grandes apuros que los han obligado á unirse mas y mas, en que por estas casi pequeñas escaramuzas se encontraron entonces los estados...”

“... Se infiere en lo segundo: que en mi concepto nada nos conviene menos que la forma de gobierno federal, porque si este sistema siempre es débil por las circunstancias en que nos hallamos, debe causar infaliblemente nuestra ruina. Pero los pueblos no quieren ninguna otra forma de gobierno; detestan de que los mande México, y si no se les da gusto, sin duda que se revuelven y levantan. Los pueblos no quieren mas forma de gobierno que la federal. Ya hemos visto en la primera parte la falsedad de esta aserción y contemplándola por todos sus aspectos, hemos deducido que nada nos debe detener. Ni ¿porqué debiera ser eso? Pues qué

¿no son racionales nuestros pueblos? ¿No habían de conducirse como entes, dotados con tan precioso don? ¿no habrían de variar si se les dan los motivos suficientes? ¿si se les procura dar confianza? ¿si se les hace ver que se procede de buena fé y con la mas sana intención que solo se aspira á lo mejor, y que si no se les dá ó ahora ó nunca la republica federada, es porque no es un bien para ellos, sino antes un gran mal? No hay causa mas que influya en las revoluciones como la seguridad que se tiene en los principios que se llevan. Esta fue la principal que ocasionó los grandes é incontestables males que sufrió la Francia..."⁸⁹

Una de las principales tesis en contra del federalismo la tenemos en el discurso pronunciado el 10 de diciembre de 1823, por el diputado Fray Servando Teresa de Mier quien dijo:

"Señor: (Antes de comenzar digo: voy a impugnar el artículo 5° de república federada en el sentido del 6° que la propone compuesta de Estados soberanos e independientes. Y así es indispensable que me roce con éste; lo que advierto para que no se me llame al orden. Cuando se trata de discutir sin pasión los asuntos mas importantes de la patria, sujetarse niamente a ritualidades sería dejar el fin por los medios.) Nadie, creo, podrá dudar de mi patriotismo. Son conocidos mis escritos a favor de la independencia y libertad de la América; son públicos mis largos padecimientos, y llevo las cicatrices en mi cuerpo. Otros podrán alegar servicios a la patria iguales a los míos; pero mayores ninguno, a lo menos en su género. Y con todo nada he pedido, nada me han dado. Y después de 60 años ¿qué tengo que esperar sino el sepulcro? Me asiste, pues, un derecho, para que cuando voy a hablar de lo que debe decidir la suerte de mi patria, se me crea desinteresado e imparcial. Puedo errar en mis opiniones, este es el patrimonio del hombre; pero se me haría suma injusticia en sospechar de la pureza y rectitud de mis intenciones.

"¿Y se podrá dudar de mi republicanismo? Casi no salla a luz ningún papel durante el régimen imperial en que no se me reprochase el delito de republicanismo y de corifeo de los republicanos. No sería mucho avanzar di dijese que seis mil ejemplares esparcidos en la nación de mi Memoria Político Instructiva, dirigida desde Filadelfia a los jefes independientes de Anáhuac generalizaron en él la idea de la república, que hasta el otro día se confundía con la herejía y la impiedad. Y apenas fue lícito pronunciar el nombre de república cuando yo me adelanté a establecerla federada en una de las bases del proyecto de constitución mandado circular por el Congreso anterior.

"Permítaseme notar aquí, que aunque algunas provincias se han vanagloriado de habernos obligado a dar este paso y publicar la convocatoria, están engañadas. Apenas derribado el tirano se reinstaló el Congreso, cuando yo convoqué a mi casa una numerosa reunión de Diputados, y les propuse que declarando la forma de gobierno republicano como ya se habían adelantado a pedirla varios diputados en proporciones formales, y dejando en torno del gobierno, para que lo dirijiese, un

⁸⁹ Sesión del día 10 de diciembre de 1823, publicada en *el Aguila* el día 11 de diciembre del mismo año, en *Acta Constitutiva....* págs. 155 a 172.

Senado provisional de la flor de los liberales, los demás nos retirásemos convocando un nuevo Congreso. Todos recibieron mi proposición con entusiasmo y querían hacerla al otro día en el Congreso. Varios diputados hay en vuestro seno de los que concurrirían y pueden servirme de testigos. Pero las circunstancias de entonces eran tan críticas para el gobierno, que algunos de sus miembros temblaron de verse privados un momento de las luces, el apoyo y prestigio de la representación nacional. Por este motivo fué que resolvimos trabajar inmediatamente un proyecto de bases constitucionales, el cual diese testimonio a la nación, que si hasta entonces nos habíamos resistido a dar una constitución, aunque Iturbide nos la exigía, fue por no consolidar su trono; pero luego que logramos libertarnos y libertar a la nación del tirano, nos habíamos dedicado a cumplir el encargo de constituirla. Una comisión de mis amigos nombrada por mí, que después ratificó el Congreso, trabajó en mi casa dentro de dieciocho días el proyecto de bases que no llegó a discutirse porque las provincias comenzaron a gritar que carecíamos de facultados para constituir a la nación. Dígase lo que se quiera. en aquel proyecto hay mucha sabiduría y sensatez y ojalá que la nación no lo eche menos algún día.

"Se nos ha censurado de que proponíamos un gobierno federal, en el nombre, y central en la realidad. Yo he oído hacer la misma crítica del proyecto constitucional de la nueva comisión. Pero ¿qué no hay más de un modo de federarse? Hay federación en Alemania, la hay en Suiza, la hubo en Holanda, la hay en los Estados Unidos de América, en cada parte ha sido o es diferente, y aun puede haberla de otras varias maneras. Cuál sea la que a nosotros convenga *hoc opus, hic labor est*. Sobre este objeto va a girar mi discurso. La antigua comisión opinaba, y yo creo todavía, que la federación a los principios debe ser muy compacta, por ser así más análoga a nuestra educación y costumbres, y más oportuna para la guerra que nos amaga, hasta que pasadas estas circunstancias en que necesitamos mucha unión, y progresando en la carrera de la libertad, podamos, sin peligro, ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social, que tanto nos ha arrebatado la atención en los Estados Unidos.

"La prosperidad de esta república vecina ha sido, y está siendo el disparador de nuestra América porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Ellos habían vivido bajo una constitución que con sólo suprimir el nombre de rey es la de una república: nosotros encorvados 300 años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad. Somos como niños a quienes poco a poco se han quitado las fajas, o como esclavos que acabamos de largar cadenas inveteradas. Aquel era un pueblo nuevo, homogéneo, industrial, laborioso, ilustrado y lleno de virtudes sociales, como educado por una nación libre; nosotros somos un pueblo viejo, heterogéneo, sin industria, enemigos del trabajo y queriendo vivir de empleos como los españoles, tan ignorante en la masa general como nuestros padres, y carcomido de los vicios anexos a la esclavitud de tres centurias. Aquel es un pueblo pesado, sesudo, tenaz; nosotros una nación de veletas, si se me permite esta expresión; tan vivos como el azogue y tan movibles como él. Aquellos Estados forman a la orilla del mar una faja litoral, y cada uno tiene los puertos necesarios a su comercio; entre nosotros sólo en algunas provincias hay algunos puertos o fondeaderos, y la naturaleza misma, por decirlo así, nos ha centralizado.

"Que me canso en estar indicando a V. Sob. La diferencia enorme de situación y circunstancias que ha habido y hay entre nosotros y ellos, para deducir de ahí que no nos puede convenir su misma federación, si ya nos lo tiene demostrado la experiencia en Venezuela, en Colombia. Deslumbrados como nuestras provincias con la

federación próspera de los Estados Unidos, la imitaron a la letra y se perdieron. Arroyos de sangre han corrido diez años para medio recobrase y erguirse, dejando tendidos en la arena casi todos sus sabios y casi toda su población blanca. Buenos Aires siguió su ejemplo; y mientras estaba envuelto en el torbellino de su alboroto interior, fruto de la federación, el Rey del Brasil, se apoderó impunemente de la mayor y mejor parte de la república. ¿Serán perdidos para nosotros todos esos sucesos? ¿No escarmentamos sobre la cabeza de nuestros hermanos del Sur, hasta que truene el rayo sobre la nuestra, cuando ya nuestros males no tengan remedio no nos sea costosísimo? Ellos escarmentados se han centralizado: ¿nosotros nos arrojuremos sin temor al piélago de sus desgracias, y los imitaremos en su error en vez de imitarlos en su arrepentimiento? Querer desde el primer ensayo de la libertad remontar hasta la cima de la perfección social, es la locura de un niño que intentase hacerse hombre perfecto en un día. Nos agotaremos en el esfuerzo, sucumbiremos bajo una carga desigual a nuestras fuerzas. Yo no sé adular ni temo ofender, porque la culpa no es nuestra sino de los españoles; pero es cierto que en las más de las provincias apenas hay hombres aptos para enviar al Congreso General; y quieran tenerlos para congresos provinciales, poderes ejecutivos y judiciales, ayuntamientos, etc., etc. No alcanzan las provincias a pagar sus diputados al Congreso Central, y quieren echarse a costas todo el tren y el peso enorme de los empleados de una soberanía!

*¿Y que hemos de hacer, se nos responderá, si así lo quieren, así lo piden? Decirles lo que Jesucristo a los hijos ambiciosos del Zebedeo: No sabéis lo que pedís: *nescitis quid petatis*. Los pueblos nos llaman sus padres, tratémoslos como a niños que piden lo que no les conviene: *nescitis quid petatis*. 'Se necesita valor, dice un sabio político, para negar a un pueblo entero; pero es necesario a veces contrariar su voluntad para servirlo mejor. Toca a sus representantes ilustrarlo y dirigirlo sobre sus intereses, o ser responsable de su debilidad.' Al pueblo se le ha de conducir, no obedecer. Sus diputados no somos mandaderos, que hemos venido aquí a tanta costa y de tan largas distancias para presentar el billete de nuestros amos. Para tan bajo encargo sobran lacayos en las provincias o corredores en México. Si los pueblos han escogido hombres de estudios e integridad para enviarlos a deliberar en un Congreso General sobre sus más caros intereses, es para que acopiando luces en la reunión de tantos sabios decidamos lo que mejor les convenga; no para que sigamos servilmente los cortos alcances de los provincianos circunscritos en sus territorios. Venimos al Congreso General para ponernos como sobre una atalaya, desde donde columbrando el conjunto de la nación, podamos proveer con mayor discernimiento a su bien universal. Somos sus árbitros y compromisorios, no sus mandaderos. La soberanía reside esencialmente en la nación, y pudiendo ella en masa elegir sus diputados, se distribuye la elección por las provincias; pero una vez verificada, ya no son los electos por los diputados precisamente de tal o tal provincia, sino de toda la nación. Este es el axioma reconocido de cuantos publicistas han tratado el sistema representativo. De otra suerte el diputado de Guadalajara no pudiera legislar en México, ni el de México determinar sobre los negocios de Veracruz. Si, pues, todos y cada uno de los diputados lo somos de toda la nación, ¿cómo puede una fracción suya limitar los poderes de un diputado general? Es un absurdo, por no decir una usurpación de la soberanía de la nación.

*.....Pero volviendo a nuestro asunto: ¿es cierto que la nación quiere república federada y en los términos que intente dárseles por el artículo 6º? Yo no quisiera ofender a nadie; pero me parece que algunos inteligentes en las capitales, previendo que por lo mismo han de recaer en ellos los mandos y los empleos de las provincias, son los que quieren esa federación y han hecho decir a los pueblos que la quieren. Algunos señores diputados se han empeñado en probar que las provincias quieren república federada; pero ninguno ha probado, ni probará jamás, que quieran tal especie de federación angloamericana, y más que angloamericana. ¿Cómo han de querer los pueblos lo que no conocen? *Nihil voluit quin prae cognitum*. Llámense

cien hombres, no digo de los campos, ni de los pueblos donde apenas hay quien sepa leer, ni que existen siquiera en el mundo angloamericano, de México mismo, de esas galerías háganse bajar cien hombres, pregúnteseles qué casta de animal es república federada, y doy mi pescuezo si no responden treinta mil desatinos. ¡Y esa es la pretendida voluntad general con que se nos quiere hacer comulgar como a niños! Esa voluntad general numérica es un sofisma, un mero sofisma, un sofisma que se puede decir reprobado por Dios cuando dice en las Escrituras: ' No sigas a la turba para obrar el mal, ni descanses en el dictamen de la multitud para apartarte del sendero de la verdad'. *Ne sequaris turbam and faciendum calum, nec in iudicio plurimorum acquiescas sententiae, ut a vero devies.*

"Esa voluntad general es la que alegaba en su favor Iturbide, y podía fundarla en todos los medios comunes de establecerla, vitores, fiestas aclamaciones, juramentos, felicitaciones de todas las corporaciones de la nación, que se competían en tributarle homenaje, e inciensos, llamándole libertador, héroe, ángel tutelar, columna de la religión, el único hombre digno de ocupar el trono de Anáhuac. A fe mía que no dudaba ser ésta la voluntad general uno de los mas fogosos defensores de la federación que se pretende, cuando pidió aquí la coronación de Iturbide.

"¿Y era es la voluntad general? Señor, no era la voluntad legal, única que debe atenderse. Tal es la que emiten los representantes legítimos del pueblo, sus árbitros, sus compromisarios, deliberando en plena y entera libertad: como aquélla es la voluntad y creencia de los fieles, la que pronuncian los obispos y presbíteros sus representantes en un concilio o congreso libre y general de la Iglesia, de la cual se ha tomado el sistema representativo desconocido de los antiguos. El pueblo siempre ha sido víctima de la seducción de los demagogos turbulentos; y así su voluntad numérica es un fanal muy oscuro, una brújula muy incierta. Lo que ciertamente quiere el pueblo es su bienestar, en esto no cabe equivocación; pero la habría muy grande y pernicioso si se quisiera, para establecerle este bienestar, seguir por norma la voluntad de hombres groseros e ignorantes, cual es la masa general del pueblo, incapaces de entrar en las discusiones de la política, de la economía y del derecho público. Con razón, pues el anterior Congreso, después de una larga y madura discusión, mandó que se diesen a los diputados los poderes para constituir a la nación según ellos entendiesen ser la voluntad general.

"Esa voluntad general numérica de los pueblos, esa degradación de sus representantes hasta mandaderos y órganos materiales, ese estado natural de la nación, tantas otras iguales zarandajas con que nos están machacando las cabezas los pobres políticos de las provincias, no son sino los principios ya rancios, carcomidos y detestados con que los jacobinos perdieron a la Francia, han perdido a la Europa y cuantas partes de nuestra América han abrazado sus principios....."

".....¿Qué, pues, concluiremos de todo esto?, se me dirá. ¿Quiere usted que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por la federación, pero una federación razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores, que allá mismo tiene muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas: un medio, digno, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú: un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya a la unidad, ahora más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la Santa Alianza, ni se enerve la acción del gobierno, que ahora más que nunca debe ser enérgica, para hacer obrar

simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación. *Medio tutissimus ibis*. Este es mi voto y mi testamento político.

"Dirán los señores de la comisión, porque ya alguno me lo ha dicho que ese medio que yo opino es el mismo que sus señorías han procurado hallar; pero con licencia de su talento, luces y sana intención, de que no dudo, me parece que no lo han encontrado todavía. Han condescendido con los principios anárquicos de los jacobinos, la pretendida voluntad general numérica o quimérica de las provincias y la ambición de sus demagogos. Han convertido en liga de potencias la federación de nuestras provincias. Dese a cada una esa soberanía parcial, y por lo mismo ridícula, que se propone en el artículo 6°, y ellas se la tomarán muy de veras. Cogido el cetro en las manos, ellas sabrán de diestro a diestro burlarse de las trabas con que en otros artículos se pretende volvérsela ilusoria. Sanciónese el principio que ellas sacarán las consecuencias y la primera que ya dedujo expresamente Querétaro, es no obedecer del V. Sob. Y del gobierno sino lo que les tenga cuenta. Zacatecas instalado su congreso constituyente, ya prohibió se le llamase provincial. Jalisco publicó unas instrucciones para que sus diputados que eludan la convocatoria, y contra lo que en ésta se mandó, tres provincias limitaron a los suyos los poderes, y estamos casi seguros de que la de Yucatán no será tan obediente. Son notorios los excesos a que se han propasado las provincias desde que se figuraron soberanas. ¿Qué será cuando las autorice el Congreso General? ¡Ah! Ni en éste nos hallaríamos si no se les hubiera aparecido un ejército.

"No hay que espantarse, me dicen, es una cuestión de nombre. Tan reducida queda por otros artículos la soberanía de los Estados, que viene a ser nominal. Sin entrar en lo profundo de la cuestión, que es propia del artículo 6°, y de mostrar que residendo la soberanía esencialmente en la nación, no puede convenir a cada una de las provincias que está ya determinado la componen; yo convengo en que todo país que no se basta a sí mismo para repeler toda agresión exterior, es un soberanelo ridículo y de comedia. Pero el pueblo se aliende a los nombres, y la idea que el nuestro tiene del nombre de soberanía es la de un poder supremo y absoluto, porque no ha conocido otra alguna. Con esto basta para que los demagogos los embrollen, lo irriten a cualquier decreto, que no les acomode, del gobierno general, y lo induzcan a la insubordinación, la desobediencia, el cisma y la anarquía. Si no es ese el objeto, ¿para qué tantos fieros y amenazas si no les concedemos esa soberanía nominal?, de suerte que Jalisco hasta no obtenerla se ha negado a prestarnos auxilios para la defensa común en el riesgo que nos circunda. Aquí hay misterio: *latet anguis, cavete*.

"Bien expreso está en el mismo artículo 6°, se me dirá, que esa soberanía de las provincias es sólo respectiva a su interior. En ese sentido también un padre de familia se puede llamar soberano en su casa. ¿Y qué diríamos si alguno de ellos se nos viniese braveando porque no expidiésemos un decreto que sancionase esa soberanía nominal respectiva a su familia? *Latet anguis cavete, iterum dico, cavete*. Eso del interior tiene una significación tan vaga como inmensa, y sobrarán intérpretes voluntarios, que alterando el recinto de los congresos provinciales, según sus intereses, embarquen a cada paso y confundan al gobierno central. Ya esta provincia cree de su resorte interior restablecer aduanas marítimas y nombrar sus empleados; aquélla se apodera de los caudales de la minería o del estanco del tabaco, y aun de los fondos de las misiones de California: una levanta regimientos para oponerlos a los del supremo poder ejecutivo, otras dos reducen en sus planes todo el gran quehacer de éste y del Congreso General a tratar con las potencias extranjeras y sus embajadores. Muchas gracias. No nos dejamos alucinar, señor: acuérdesse V. Sob, que los nombres son todo para el pueblo, y que el de Francia con el nombre de soberano todo lo arruinó, lo saqueó, lo asesinó y lo arrasó.

"No, no. Yo estoy por el proyecto de bases del antiguo Congreso. Allí se da al pueblo la federación que pide, si la pide; pero organizada de la manera menos dañosa, de la manera más adecuada, como antes dije ya, a las circunstancias de nuestra poca ilustración, y de la guerra que pende sobre nuestras cabezas, y exige para nuestra defensa la mas perfecta unión. Allí también se establecen congresos provinciales aunque no tan soberanos; pero con atribuciones suficientes para promover su prosperidad interior, evitar la arbitrariedad del gobierno en la provisión de empleos y contener los abusos de los empleados. En esos congresos irán aprendiendo las provincias la táctica de las asambleas y el paso de marcha en el camino de la libertad, hasta que progresando en ella, cesando el peligro actual y reconocida nuestra independencia, la nación revisase su constitución, y guiada por la experiencia fuese ampliando las facultades de los congresos provinciales, hasta llegar sin tropiezo al colmo de la perfección social. Pasar de repente de un extremo al otro, sin ensayar bien el medio, es un absurdo, un delirio; es determinar, en una palabra, que nos rompamos las cabezas. Protesto ante los cielos y la tierra que nos perdemos si no se suprime el artículo de soberanías parciales. *Actum est de republica.* Señor, por Dios, ya que queremos imitar a los Estados Unidos en la federación, imitémoslos en la cordura con que suprimieron el artículo de Estados soberanos en su segunda constitución....."

".....Habrá guerra civil, ¿y tardará en haberla si sancionamos esa federación, o más liga y alianza de soberanos independientes? Si como dice el proverbio, dos gatos en un saco son incompatibles, habrá larga paz entre tanto soberanillo, cuyos intereses por la contigüedad han de cruzarse y chocarse necesariamente? ¿Es acaso menos ambicioso un pueblo soberano que un soberano particular? Dígalo el pueblo romano, cuya ambición no paró hasta conquistar el mundo. A esto se agrega la suma desigualdad de nuestros pretendidos principados. Una provincia tiene un millón y medio, otra sesenta mil habitantes: unas medio millón, otras poco más de tres mil como Texas; y ya se sabe que el peje grande, siempre, siempre se ha tragado al chico. Si intentamos igualar sus territorios, por donde deberíamos comenzar en caso de esa federación, ya tenemos guerra civil; porque ninguna provincia sufrirá que se le cercene su terreno. Testigos los cañones de Guadalajara contra Zapotlán, y sus quejas sobre Colima, aunque según sus principios, tanto derecho tienen estos partidos para separarse de su anterior capital, como jalisco para haberse constituido independiente de su antigua metrópoli. Provincias pequeñas, aunque no en ambición, también rehusan unirse a otras grandes. Aquí se ha leído la representación de Tlaxcala contra su unión a Puebla. Consta en las instrucciones de varios diputados, que otras provincias pequeñas tampoco quieren unirse a otras iguales para formar un Estado; sea por la ambición de los capataces de cada una, o sea por antiguas rivalidades locales. De cualquier manera todo arderá en chismes, envidias y divisiones; y habremos menester un ejército como ande de Pilatos a Herodes para apaciguar las diferencias de las provincias, hasta que el mismo ejército nos devore según costumbre, y su general se nos convierta en emperador, o a río revuelto nos pesque un rey de la Santa Alianza. *Et erit novissimus error prior.*....."

".....Concluyo, señor suplicando a V. Sob. Se penetre de las circunstancias en que nos hallamos. Necesitamos unión, y la federación tiende a desunión; necesitamos fuerza, y toda la federación es débil por su naturaleza necesitamos dar la mayor energía al gobierno, y la federación multiplica los obstáculos para hacer cooperar pronta y simultáneamente los recursos de la nación. En toda república, cuando ha amenazado un peligro próximo y grave se ha creado un dictador, para que reunidos los poderes en su mano, la acción sea una, más pronta, más firme, más enérgica y decisiva. ¡Nosotros, estando con el coloso de la Santa Alianza encima haremos precisamente lo contrario, dividiéndonos en tan pequeñas soberanías! *¿Quoae tanta insania, cives?*

"Señor, si tales soberanías se adoptan, si se aprueba el proyecto del acta constitutiva en su totalidad, desde ahora lavo mis manos diciendo como el presidente de Judea, cuando un pueblo tumultuante le pidió la muerte de Nuestro Salvador, sin saber lo que se hacía: *Inocens ego sum a sanguine justis hujus: Vos vi deritis.* Protestaré que no he tenido parte en los males que van a llover sobre los pueblos del Anáhuac. Los han seducido para que pidan lo que no saben ni entienden, y preveo la división, las emulaciones, el desorden, la ruina y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos. *Necierunt neque intellexerunt, in tenebris ambulat, movebuntur omnia fundamenta térrae.* ¡Dios mío, salva a mi patria! *Pater ignosce illis quia nescunt quid faciunt.....*"⁹⁰

Pues bien, una vez vistos los principales exponentes de las tesis del centralismo y sus principales razones por las cuales se oponían a que en México se estableciera el sistema federalista, pasemos a destacar nuestras conclusiones preliminares

⁹⁰ Sesión del día 11 de diciembre de 1823, publicada en *el Aguila* el día 12 de diciembre del mismo año, en *Acta Constitutiva.....* pág. 280 a 294.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Después de analizar la doctrina mexicana con relación al federalismo, podemos decir que existen dos corrientes de opinión bien definidas. La primera, sigue a Tocqueville y dice: el federalismo es una forma de Estado; la segunda, con base en Tena Ramírez, afirma: el federalismo es una forma de gobierno.

La primera corriente de opinión, sostiene la tesis de la cosoberanía, es decir, existe un ente superior, (federación) es soberano y dentro de éste existen varios entes (Estados) que también son soberanos. Entonces entran a un problema de, si la Federación es la única soberana y los Estados integrantes de la Federación no pueden serlo. Otros terminan diciendo que los Estados son solamente autónomos y la federación es la única soberana.

La segunda corriente de opinión sostiene que el federalismo es una forma de gobierno y se fundamenta en nuestra actual constitución, en su artículo 39 "de la soberanía nacional y de la forma de gobierno". Visto el problema así, comentan- el federalismo es una forma de gobierno; una forma de distribución del poder público donde la federación, Estados y municipios tienen limitadas sus facultades y cada uno es soberano al ejercer dichas facultades que otorga la Constitución. Tenemos entonces que esta corriente de opinión al tratar el tema del federalismo no se mete a problemas tales como: si existen en México dos Estados soberanos o no; dos soberanías etc.

Dentro de éste análisis, algunos estudiosos del tema del federalismo, afirman que el mexicano es una copia del estadounidense y, otros, señalan que el federalismo mexicano es auténtico y para nada es una copia del estadounidense.

En la doctrina mexicana encontramos, estas discrepancias en los diferentes autores analizados, pero todos, absolutamente todos, están de acuerdo en que, nuestro federalismo está cayendo en desuso, la Federación cada vez más está absorbiendo facultades de los Estados y municipios, dejando a éstos con muy pocas, y poniéndolos en grandes aprietos para poder cumplir su función.

Como pudimos ver las tesis centralistas que se expusieron en 1823, contra el federalismo, señalaban que en aquel momento no era conveniente adoptar el sistema federalista. Que México no estaba preparado para el sistema federal porque sus Estados al convertirse en soberanos terminarían por desobedecer a la federación e intentarían separarse. Así mismo se dijo que la soberanía residía en la nación y no era posible que también la tuvieran los Estados.

Muy bien. Entremos ahora a ver de que manera están divididas actualmente las facultades impositivas, que son las que interesan a nuestro tema, y si, como están actualmente los Estados y municipios, pueden ser capaces de hacerse llegar recursos a sus tesorerías y cumplir su función que es la de prestar servicios públicos a la sociedad.

CAPITULO TERCERO: ESTADO ACTUAL DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS FACULTADES IMPOSITIVAS DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.

En el presente capítulo trataremos de analizar y explicar las facultades impositivas de la Federación, los Estados y los municipios. Empezaremos por analizar qué se entiende por facultad o potestad tributaria y lo que se entiende por competencia.

Veremos en apartados por separado la potestad tributaria de la Federación, la de los Estados y la de los municipios. Terminaremos estudiando lo que la Corte, en tesis jurisprudencial, ha establecido en relación con la distribución constitucional de competencias en materia tributaria de cada nivel de gobierno. Empecemos pues a ver lo que es la potestad o soberanía financiera.

1. La potestad o soberanía financiera.

La soberanía surge como una concepción con características socio-políticas, producto definitivo de la intensa lucha histórica sostenida en dos ámbitos: el imperio por un lado y por otro los grupos de presión existentes en el momento, que trataron de hacer prevalecer sus privilegios e intereses gremiales frente a los intereses de la aristocracia. Estos intereses estuvieron representados por la aristocracia, los señores feudales, la burguesía, la iglesia y el imperio. El grupo victorioso se adjudicó el valor supremo de sus intereses, como lo fueron los representados por los aristócratas, tomando la frase conocida "el Estado soy yo", para significar con ello la legitimación de la toma del poder frente a los grupos internos.

La revolución francesa unificó los estamentos que integraron los llamados Estados generales, al despojar a la monarquía del poder soberano, que se había adjudicado históricamente, trasladándolo al pueblo. La nación mexicana, adopta el segundo criterio expresado, ejerce el poder por conducto de los poderes que ella misma crea.

La soberanía en el orden jurídico mexicano es la facultad originaria del pueblo para crear, modificar, delegar, abrogar y derogar, los institutos jurídicos integrantes del orden que a su vez conforman⁹¹. Lo anterior nos permite postular que soberanía es el poder del pueblo para darse un orden jurídico, modificarlo y en su caso extinguirlo, sentido que también adoptó la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

⁹¹ Constitución Política Mexicana, artículo 41.

Soberanía: "Es la facultad absoluta de determinar por sí mismo su propia competencia. El régimen constitucional mexicano es un sistema de gobierno de facultades limitadas".⁹²

El sentido normativo expresado en la cita anterior resulta explicable ya que determinar por sí mismo la propia competencia, es someterse a la normatividad emitida en virtud de esa facultad. Este sentido se confirmó más tarde como se infiere de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".⁹³

El Estado connotado por la soberanía involucra tanto a sus elementos, como a sus niveles en su ejercicio, mediante las atribuciones conferidas. El pueblo, como titular de esa soberanía, requiere, por así haberlo establecido, de una representación que se encargue de ejercer el poder, ajustada a su voluntad soberana; la que es también parte del orden jurídico. Esta idea normativa la ilustró la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente forma:

SOBERANÍA DE LOS ESTADOS ALCANCE DE LA , EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN.- Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que componen la república son libres y soberanos, también lo es que dicha libertad y soberanía se refiere tan solo a asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto que no se vulnere el pacto federal. De acuerdo con el mismo artículo 40, los Estados deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la ley fundamental, es decir, de la propia Constitución. Ahora bien, el artículo 133 de la Constitución general de la República establece textualmente que: esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes o tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados, es decir, que aún cuando los Estados que integran la federación sean libres y soberanos en su interior, deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna. De tal manera que si las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos de la Constitución de los Estados

⁹²Véase GUERRERO LORA, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique. *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1987*. Edit. UNAM, 1984, Semanario judicial de la Federación T. III. UNAM, México, pág. 618. Amparo Administrativo.

⁹³Quinta Época tomo XII jurisprudencia 46 .

Unidos Mexicanos, deben de predominar las disposiciones del Código Supremo y no de las leyes ordinarias impugnadas, aún cuando procedan de acuerdo con la Constitución local y de autoridad competente, de acuerdo con la misma Constitución local."⁹⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis anterior y porque además, ese es el sentido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que las entidades de la Federación son libres y soberanas y eso únicamente se explica por la razón de que la soberanía de esas entidades no va más allá de lo que la misma norma constitucional permite.

La soberanía en el Estado Mexicano, comprende algo más amplio y menos estático. Su concepto, naturaleza y el contenido político original, evolucionan adquiriendo significado jurídico en el sentido de competencia; de facultad otorgada expresamente para ejercer el poder. En el sentido de competencia, la soberanía se manifiesta aplicando el orden jurídico, absolutamente, de acuerdo con las facultades otorgadas a cada uno de los poderes y niveles de gobierno, siempre dentro de la legalidad preestablecida en la propia normatividad. El ejercicio facultado, absoluto o parcial, del orden jurídico, permite distinguir en cada caso, el ejercicio del poder soberano por un lado y del ejercicio del poder libremente, por el otro.

La forma federal de gobierno mexicano⁹⁵, representa el contenido conceptual que expresa la forma de hacer, de la nación, para establecer su organización de la administración pública, cuyo objetivo es cumplir con la finalidad inmediata al ejercicio del poder y con la finalidad mediata, consistente en ejercer las funciones y fines del Estado mexicano, por conducto de los mandatos jurídicos dirigidos al mismo pueblo, en los diversos niveles de gobierno. La posibilidad de que la manifestación de voluntad para adoptar el federalismo como una forma de

⁹⁴Amparo en revisión 2670/1969. Eduardo Ananá Gómez y Julio Gómez Manriquez. Abril, 25 de 1972. Mayoría de 16 votos. Ponente Mtro. Carlos del Río Rodríguez. Pleno 7ª época, Vol. 40 primera parte. pág. 45.

⁹⁵Ver artículos 39, 40 y 115 de la Constitución Política Mexicana.

organizar al gobierno para ejercer las facultades conferidas o atribuidas al Estado mexicano, se de en el elemento existencial, como es el pueblo, no excluye a nadie de su impacto⁹⁶. Lo anterior se observa al tratar de explicar la característica que debe revestir esa manifestación de voluntad.

Al producirse la manifestación, no existe más límite que la propia voluntad del pueblo mexicano que la expresa; a este fenómeno se le conoce como autoalimentación. La autoalimentación cuando se produce en la voluntad del Estado como tal, nos indica la preexistencia del mismo en un Estado anterior al contenido en la conducta adoptada, pero cuando su origen se encuentra en el pueblo, la indicación es en el sentido de la existencia de una comunidad con voluntad constituyente. En ambos casos, la manifestación incide en todos los elementos existenciales del Estado. La expresión de voluntad de referencia es en sí una facultad que al ejercerse hace prevalecer el contenido de ese ejercicio sobre otros contenidos que involucren intereses individuales, porque es soberana. Ahora bien, " un individuo que no funciona como órgano de Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico autoriza a realizar..."⁹⁷. Todo individuo debe hacer lo que está obligado a hacer por mandato del orden jurídico y lo que le está permitido por el mismo orden. Esta última afirmación dá sentido al contenido objetivo y normativo del concepto soberanía.

El sentido etimológico del concepto soberanía señala que soberanía proviene del latín vulgar *superanus* que es un adjetivo, que significa supremo. Formalmente la soberanía entraña el ejercicio del poder dentro de los límites establecidos por el propio orden jurídico, cuando se trata de que el Estado es el

⁹⁶ Véase LARENZ, Karl. *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 2ª edic., Edit. Ariel Barcelona- Caracas-México, trad. Marcelino Rodríguez Molinero, 1978, México, pág. 185.

⁹⁷ KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, pág. 404.

titular de la misma. Si el titular de la soberanía es el pueblo, el concepto permite percibir la posibilidad de hacer su propio orden jurídico sin más límite que sus intereses formando consenso, porque éste es el titular de la soberanía.

Hablando ya de la potestad tributaria del Estado, que es el tema que nos ocupa, nos dice el maestro Sergio Francisco de la Garza que el poder tributario "es la facultad de Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas".⁹⁸

El poder tributario tiene una importantísima función para el Estado, pues de ella dependerá que pueda tener recursos para poder cumplir su función de prestar servicios a los gobernados.

El Estado debe expedir las leyes que rijan las relaciones entre los particulares, entre los particulares y el Estado y su actuación misma. Así también, el Estado debe impartir justicia para que los gobernados no hagan uso de la fuerza para impartirse justicia por su propia mano. Y como nos dice el autor antes citado, "el Estado es el gestor del bien común temporal".⁹⁹

Para poder realizar todas sus actividades, el Estado debe hacerse llegar recursos financieros que en la mayoría de los casos encuentran su mayor volumen

⁹⁸ Véase DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª Edición, Edit. Porrúa S.A., 2000, México, pág. 207.

⁹⁹ Véase la obra ya citada pág. 208.

en los bolsillos de los gobernados, es decir, el Estado se hace llegar recursos del patrimonio de los particulares y de sus propias fuentes de ingresos.

Sobre el tema, nos dice el maestro Sergio Francisco de la Garza que:

...en todos los Estados, y en todas las épocas de la historia de la humanidad, el estado ha ejercitado su Poder Tributario, es decir, ha exigido a los particulares que le trasladen una parte de su riqueza. Tales aportaciones han recibido el nombre de tributos, contribuciones, de impuestos. Tributos e impuestos son palabras que denotan por sí mismas esa situación de superioridad o de soberanía del Estado, muchas veces ejercida, en épocas pasadas, en forma despótica y arbitraria. En cambio la palabra contribución tiene una denotación mas democrática, que está mas a tono con la época moderna, en que el Estado procura, guiado por criterios de justicia, hacer que los particulares hagan esas aportaciones de acuerdo con su capacidad contributiva, dando el sentido de que los particulares verdaderamente "contribuyen" para que el Estado pueda realizar sus atribuciones."¹⁰⁰

El momento en que se presenta el poder tributario del Estado, es cuando actúa de manera soberana y a través de leyes de carácter general y abstracto. Determina cuales serán los hechos que al ocurrir en la realidad generaran la situación de obligatoriedad del gobernado para pagarle impuestos, ésto también es conocido por la doctrina como hecho imponible.

El poder tributario es también la facultad del Estado para imponer los tributos necesarios para cubrir sus necesidades, generadas con la obligación de prestar servicios públicos.

El poder financiero es ilimitado y las facultades de la autoridad son limitadas, es decir, el poder financiero siempre estará adherido, por así decirlo, al

¹⁰⁰ Véase la obra ya citada misma página.

Estado y podrá ejercerlo sin limitación alguna, mientras que las facultades del Estado para imponer leyes que generen obligación para el contribuyente de pagar impuestos, estarán delimitadas por ciertos principios que deberán contener, tales como la equidad, igualdad y reserva de ley.¹⁰¹

También se habla de poder tributario originario y poder tributario delegado. El primero es cuando nace originariamente de la constitución y no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la Federación y de los Estados de nuestro país en donde estos entes tienen poder tributario originario. Por su parte el poder tributario delegado es el caso en que el ente que posee el poder tributario originario lo delega a otro ente.¹⁰²

¹⁰¹ Véase la obra anteriormente citada en la página 209.

¹⁰² Véase la obra anteriormente citada en las páginas 209 y 210.

2. Idea general de la palabra Competencia.

La palabra competencia tiene diferentes significados, dependiendo la materia de que se trate. Siguiendo al maestro Arellano García tenemos que la palabra competencia "la podemos definir como la aptitud legal que tiene un órgano del Estado para ejercitar derechos y cumplir obligaciones".¹⁰³

El maestro Ovalle Fabela nos dice que dentro del ámbito jurídico procesal el "término competencia ofrece diversos significados que en ocasiones se confunden con otros vocablos como el de jurisdicción".¹⁰⁴

La competencia es un concepto e indica que los órganos del Estado en su respectiva esfera o ámbito ya sea espacial, material, o personal, pueden válidamente ejercer las funciones que le son propias.

La competencia, es un elemento esencial de la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 constitucional. Exige por un lado, que el acto de molestia sea por escrito, esté debidamente fundado y motivado y se haya emitido por la autoridad competente de acuerdo a la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en reiteradas ocasiones ha emitido criterios jurisprudenciales en donde señala que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite y les compete.¹⁰⁵

Nos dice al respecto Saldivar Aguirre que:

¹⁰³ Véase ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Teoría General del Proceso*. Edit. Porrúa S. A. , 1995, México, pág. 358.

¹⁰⁴ Véase OVALLE FABELA, José. *Teoría General del Proceso*. Edit. Harla, 1991, México, pág.103.

¹⁰⁵ Véase a SALDIVAR AGUIRRE, Enrique. En su obra ya citada, pág. 118.

...la competencia debe estar prevista por ley y se convierte en una condición que deben satisfacer todas las autoridades para efectuar actos eficaces y válidos..... Por todo lo anterior podemos concluir:

a) Que jurisdicción y competencia son distintas; en todo caso, la relación que existe entre ellas es la relación del todo con la parte, del género con la especie. Así, mientras que la jurisdicción es la facultad que tiene la autoridad judicial de conocer negocios, la competencia es la facultad de conocer de ciertos y determinados negocios, convirtiéndose la competencia en medida de la jurisdicción.

b) Que el término mas adecuado para designar los ámbitos en que el sistema federal distribuye el poder es el de competencia, dejando el concepto de jurisdicción solo para los casos en que se plantean asuntos relacionados con la función judicial del Estado."¹⁰⁶

La competencia es la habilitación institucional que la ley otorga a determinado órgano de gobierno para que válidamente emita actos públicos. Es la atribución específica de ciertas funciones estatales a determinados órganos.

De todo lo anterior, podemos ver la importancia de las competencias y de la legalidad que tienen en el régimen federalista.

Una vez visto de manera general lo que significa y debe entenderse por poder tributario o financiero y por competencia, entremos a ver las facultades y competencias tributarias que tiene cada nivel de gobierno: Federación, Estados y municipios.

Empecemos por analizar un importantísimo antecedente en materia de división de competencias en materia fiscal como lo fue el proyecto que envía Lázaro Cárdenas en 1936 para reformar la Constitución.

¹⁰⁶ Véase obra antes citada páginas 118 y 119.

PROYECTO DE LAZARO CARDENAS DE 1936 PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.

En 1936 el presidente Lázaro Cárdenas presentó al Congreso de la Unión, un proyecto de reformas a los artículos 73 y 131 de nuestra Constitución.

Propuso en su proyecto una clara división de competencias en materia de impuestos enlistando los que correspondían a la Federación y los que correspondían a los Estados.

En dicho proyecto el presidente Lázaro Cárdenas dijo:

"en nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no solo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente –lo que en sí mismo es un mal- sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varia, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre una y otro, destructoras del desarrollo de la Nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República".¹⁰⁷

Nos comenta el maestro Sergio Francisco de la Garza¹⁰⁸ que quizá por primera vez se lamentaba el haber adoptado el mismo sistema de la Constitución Americana.

También señaló el presidente Cárdenas en su proyecto:

¹⁰⁷ Véase a DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Edit. Porrúa S.A., Edición 18ª, 2000, México, pág. 218.

¹⁰⁸ Véase la misma obra en la misma página.

" tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de la libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer viable una unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales".¹⁰⁹

El presidente Cárdenas proponía como tributos exclusivos de la Federación los siguientes:

- a) Impuestos y derechos de importación y exportación;
- b) Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los Estados, el Distrito Federal, los Territorios y las municipalidades;
- c) Impuestos sobre recursos naturales propiedad de la Nación, tales como los de minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca etc. Los Estados y los municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueren realizadas en sus territorios;
- d) Impuestos sobre instituciones de crédito y las compañías de seguros;
- e) Impuestos especiales sobre la energía eléctrica –producción y consumo- , gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transporte por vías generales de comunicación, hilados y tejidos azúcar, cerrillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, juegos, loterías y rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los Estados y los municipios, sobre la base tanto de su producción como de su consumo;
- f) Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación".¹¹⁰

Para los Estados proponía los siguientes tributos:

¹⁰⁹ Véase la misma obra en la misma página.

¹¹⁰ Véase la misma obra en la misma página.

" a) El impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarán los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios;
b) Un impuesto general sobre la industria y el comercio, sustituiría a los antiguos impuestos de patente. (El presidente consideraba este impuesto como de gran futuro y que debería pertenecer a los Estados por razón de su mejor administración y anunciaba que se presentaría un proyecto de ley uniforme, para asegurar su uniformidad en los diversos Estados.) El Gobierno Federal participaría en el producto de este impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (federal) sobre las operaciones comerciales e industriales".¹¹¹

El anterior proyecto no fue aprobado.

En 1940, el Presidente Lázaro Cárdenas envió un nuevo proyecto al Congreso proponiendo reformas a los artículos 73 y 117 que, finalmente fueron aprobadas y entraron en vigor el 1° de enero de 1943.

Por su parte el maestro Arrijoa Vizcaíno nos dice que las reformas propuestas por Lázaro Cárdenas y aprobadas por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados quedaron de la siguiente manera y siguen vigentes a la fecha:

"73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior
2. Sobre aprovechamientos y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27.
3. Sobre instituciones de crédito sociedades de seguros.
4. Sobre 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) Cerrillos y fósforos.
 - e) Aguamiel y productos derivados del petróleo.
 - f) Explotación forestal, y

¹¹¹ Véase la misma obra en la misma página.

g) Producción y consumo de cerveza".¹¹²

También se estableció en la fracción XXIX del artículo 73 que los Estados participarían en el rendimiento de los impuestos especiales en los términos que la Ley secundaria federal determinara y que las legislaturas de los Estado fijarían el porcentaje a los municipios por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

En el artículo 117 fracción VII, se prohíbe a los Estados emitir títulos de deuda pública que se paguen en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; se les prohíbe adquirir préstamos con gobiernos de otras naciones o adquirir obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Por último en la fracción IX del artículo 117 se prohíbe a los Estados gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Los dos autores antes citados con gran acierto afirman que las reformas de los proyectos de 1936 y 1940 constituyeron el cambio más importante para distribuir de manera clara los poderes tributarios entre la Federación y los Estados.

¹¹² ARRIJOA VIZCAÍNO, Adolfo. *Derecho Fiscal*, Edit. Themis, 1ra. reimpresión a la 16ª edición, 2002, México, pág. 153.

3. Facultades impositivas de la Federación.

El artículo 73 de nuestra Constitución en su fracción VII, nos dice que el Congreso de la Unión tiene facultades para *"imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto"*. Tenemos las fracciones X y XXIX del mismo artículo que señalan:

X. Para legislar en toda la república sobre:

1. Hidrocarburos
2. Minería
3. Industria cinematográfica
4. Comercio
5. Juegos
6. Intermediación y servicios financieros
7. Energía eléctrica
8. Energía nuclear
9. Para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".

XXIX. Para establecer contribuciones.

1°. Sobre el comercio exterior;

2°. Sobre 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; y
- g) Producción y consumo de cerveza."

Estas son las facultades de la Federación otorgadas expresamente por nuestra Constitución Política.

El artículo 124 constitucional es claro y contundente al señalar: "Las facultades que no están expresamente atribuidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Se puede ver claramente, en la redacción de dicho artículo, que nuestra Constitución reservó ciertas materias a favor de la Federación y señaló que las facultades que no estuvieran expresamente concedidas a la Federación se

reservarían a los Estados. Cabe señalar que no se prohíbe en ninguna parte a los Estados establecer impuestos.

Respecto de las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, ha surgido la polémica con relación a si estas atribuciones abarcan el aspecto tributario o nó. Posteriormente analizaremos la posición que ha tomado la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto de este tema. Por lo pronto, pasemos a seguir analizando las facultades que en materia tributaria tiene la Federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé como potestad fiscal de la Federación, con las características de la facultad legislativa expresamente concedida en forma general, lo siguiente:

- a) todas las posibilidades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, sin limitación material, de objeto tributario, etc.
- b) en forma general, sobre: hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicio de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el banco de emisión único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y

fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.¹¹³

La Federación tiene potestad fiscal irrestrictiva tratándose de la necesidad de imponer las contribuciones para cubrir el gasto público federal. Cada una de ellas, debe guardar una proporcionalidad respecto de la totalidad, para permitir la subsistencia del gobernado. Se trata de una potestad general que abarca todas las especies de tributos.

Respecto de las facultades implícitas, ahora agregamos que se trata de aquellas que tienen la necesidad de explicarse; se contienen tácitamente aun cuando no se expresan en la norma constitucional, pero no es posible ir más allá de lo que la propia norma prescribe.

La exclusividad en las materias a que se refiere la fracción X del artículo 73, no es expresa en materia fiscal. La fracción XXIX del mismo artículo, prescribe expresamente la potestad tributaria en las diversas materias antes enumeradas. La fracción XXIX de referencia en el inciso 2 otorga potestad fiscal expresa sobre aprovechamientos y explotación. Son sinónimos y participan de la misma naturaleza de los conceptos de utilización, beneficio y lucro.

Los criterios que se deducen de la normatividad que contiene las facultades expresas de la Federación en materia fiscal, para que se distribuya con rigor la potestad y competencia fiscal de la Federación, 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.

¹¹³Ver artículo 73 fracciones VII, X y XXIX de la Constitución Política Mexicana.

Con respecto al tema Sergio Francisco de la Garza nos dice:

...el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal confiere al Congreso de la Unión el poder para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal.

Tal disposición recuerda la contenida en la fracción VII del artículo 1° de la Constitución de los Estados Unidos de América: "El Congreso tendrá poder para establecer y recaudar impuestos, derechos e impuestos especiales...pero todos los impuestos, derechos e impuestos especiales serán uniformes en los Estados Unidos". Tanto la Constitución Mexicana como la Americana han sido interpretadas en el sentido de que confieren a los gobiernos federales de sus países poderes de tributación ilimitados. Sin embargo, mientras que en los estados Unidos no ha habido disputa al respecto, en México ha sucedido lo contrario".¹¹⁴

Flores Zavala nos dice que la fracción X del artículo 73 establece poderes tributarios a la Federación, ya que los impuestos solamente se pueden establecer por medio de leyes y "si solo la federación puede legislar sobre estas materias, sólo la federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional".¹¹⁵

¹¹⁴ Véase a DE LA GARZA, Sergio Francisco, en su obra ya citada pág. 221.

¹¹⁵ Véase FLORES ZAVALA. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos*, Edit. Porrúa, S.A., Vol. I, 1959, México, pág. 305.

EVOLUCIÓN DE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN.¹¹⁶

| 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 fósforos |
| | | Agua miel y derivados |
| | | Explotación forestal |
| | | Producción y consumo de cerveza |

Como podemos ver en un primer acercamiento, la Federación tiene facultades impositivas muy amplias y puede legislar casi en todas las materias. Con el anterior cuadro nos damos una idea de cómo la Federación se fue apoderando de las materias tributarias. Pasemos ahora a ver las facultades impositivas que tienen los Estados.

¹¹⁶ Datos tomados de la ponencia del Lic. Fernando Elizondo, Secretario de Finanzas del Gobierno de Nuevo León. Dicha ponencia se denominó "Reflexiones sobre el Federalismo Fiscal, una Visión desde la Perspectiva de los Estados", Marzo de 2000.

4. Facultades impositivas de los Estados.

La potestad fiscal de las entidades federativas, comprende la competencia que así mismo se otorguen por conducto de su congreso local, siempre que esta competencia se encuentre establecida en la Carta Magna.

La potestad fiscal de las entidades federativas comprende la competencia necesaria para legislar para sí y para los Municipios, con las limitaciones ya anunciadas. No tienen expresamente atribuidas materias u objetos tributarios, como ocurre con la Federación.

Los Estados, en ningún caso, podrán: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir y gravar, directa o indirectamente, la entrada a su territorio y salida de mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o entre producciones semejantes de distinta procedencia; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.¹¹⁷

¹¹⁷Ver artículo 117 y 118 de la Constitución Política Mexicana.

Por ser materias de reserva expresa y concreta de atribuciones a la Federación, los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión : establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puertos e imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

La potestad fiscal de las entidades federativas es imprecisa y requiere de su explicitación, ya que al contrario de lo que les ocurre a los Municipios, la norma constitucional les expresa facultades para administrar su hacienda pública y señala cómo se formará. Es prudencial acentuar que la reserva de materias contributivas al municipio, no significa exclusividad y, por tanto, no existe imposibilidad jurídica para que a esas materias también las grave la Federación, porque imperan a las entidades federativas pero no a la Federación. Toda contribución, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles que impongan las entidades federativas, deben percibir las necesariamente los municipios¹¹⁸; las que establezca la Federación no deben cumplir con esta exigencia. Por lo evidente de lo anterior, existen convenios sobre impuestos a la adquisición de inmuebles, entre las entidades y la federación.

Es importante recordar que dentro del sistema impositivo mexicano existen limitaciones que se encuentran en leyes emanadas de la Constitución y de tratados internacionales.¹¹⁹

¹¹⁸Ver el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana.

¹¹⁹Ver los artículos 41 y 133 Constitución Política Mexicana.

La Ley de Impuesto al Valor Agregado en el capítulo denominado "*de las participaciones a las Entidades Federativas*" señala una serie de restricciones en materia de impuestos a los Estados. Así mismo, la Ley de Coordinación Fiscal limita una serie de derechos que podrían corresponder a los Estados. La aparente simplicidad, por su expresión, del sistema adoptado para distribuir los ingresos por contribuciones, permite asegurar también la aparente invasión de la libertad municipal y la soberanía del país o la entidad federal, debido a que como vimos, además de la Constitución Federal, leyes secundarias restringen la distribución de las facultades. Esta conclusión es inferida mediante la interpretación sistemática de la misma Constitución Federal y de las leyes que de ella emanan a nivel Federal. La certeza de estas predicciones depende de un análisis metódico tanto del orden jurídico nacional, respecto de los sistemas que lo integran, como de las especies de contribuciones: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Con respecto al tema, los maestros Fix Zamudio y Salvador Valencia nos dicen que, uno de los problemas más graves que ha padecido nuestro federalismo es sin duda el hacendario y ha afectado el equilibrio que debe haber entre la Federación, Estados y municipios.

Por los criterios jurisprudenciales de la Corte sobre la materia hacendaria que después analizaremos en un capítulo aparte, la federación ha adquirido una gran fortaleza fiscal.

Por ahora, pasemos a ver lo que dichos autores citados nos dicen:

"Bajo este sistema tributario la Federación adquirió una gran fortaleza fiscal, durante muchos años ha percibido gran parte del presupuesto nacional, dejándole a los Estados y Municipios una participación considerablemente menor, mismos que

todavía reducen mas su participación, si de lo que queda restamos el Distrito Federal, cuya atención demanda una buena parte del erario nacional.

A tal situación, ha obedecido el esfuerzo paciente y continuo que se ha venido haciendo para replantear el problema financiero del federalismo financiero, esfuerzo que se ha traducido en el denominado sistema nacional de coordinación fiscal, aprobado en la ley de diciembre de 1978. Este sistema representa un plausible esfuerzo, cuya aplicación cada vez mas consistente debe conducir al robustecimiento de las finanzas locales y municipales.

El sistema de coordinación, de manera concisa, tiene por objeto principal hacer congruentes a los ordenamiento tributarios federales con los de las entidades locales (llámense Estados, Municipios o Distrito Federal), para ahí establecer y distribuir la participación que corresponda a tales entidades en sus haciendas respecto de los ingresos federales. Para que la coordinación funcione se requiere del llamado convenio de adhesión de la entidad de que se trate, las participaciones se pagan a través de un fondo general y otro de fomento municipal, merece señalar que al amparo de esta ley, por último, se han establecido órganos de colaboración administrativa que ha permitido el diálogo fecundo de los funcionarios fiscales.¹²⁰

Como podemos ver, la mayoría de los autores coinciden en que la Federación ha acaparado todo el poder financiero dejando a los Estados en una absoluta dependencia respecto de ésta.

El maestro Sergio Francisco de la Garza nos dice al respecto que:

"Una opinión sostenida y aún sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas, es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional de tal poder tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que "todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales entienden reservadas a los Estados". Una disposición similar se contiene en el artículo décimo de la Constitución de los Estados Unidos de América: "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución ni prohibidos por ella son reservados a los Estados, respectivamente, o para el pueblo".

Sin embargo, tengo la opinión de que el artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios.

En materia de tributación no existe un poder reservado a los Estados, aún cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación. Es una doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas prohibidas a los Estados.

Por tanto, el artículo 124 –que es indudablemente aplicable a otras materias distintas a la tributación–, no es utilizable para ésta. Me parece que el poder tributario de los Estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40, que dispone que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Es en la

¹²⁰ Véase FIX ZAMUDIO, Héctor, en su obra ya citada, pág. 950.

autonomía o soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los estados, pues es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además el artículo 117, fracciones de la III a la VIII, significa que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, en el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias. Las disposiciones antes mencionadas prohíben a los Estados gravar el tránsito de las personas o cosas que cruzan sus territorios, prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías de sus territorios en materia de mercancías nacionales o extranjeras cuya recaudación deba hacerse por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o requiera documentación que acompañe las mercancías; aprobar leyes que importen diferencias de impuestos o de requisitos por razón del origen nacional o extranjero de las mercancías, acuñar moneda, o emitir papel moneda o estampillas o papel sellado.¹²¹

El artículo 118 de nuestra Constitución establece que los Estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Federación, "establecer los servicios de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".¹²²

Se ha criticado a este artículo diciendo que está en desuso debido a que el artículo 73, fracción XXIX, inciso 1º, de nuestra Constitución, concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer contribuciones "sobre el comercio exterior" y, por su parte, el artículo 131 dispone que "es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional". La crítica que se hace, decíamos, es que si es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, los Estados, ni aún con el consentimiento del Congreso de la Unión, puede establecer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Como se puede apreciar, los Estados cuentan con una potestad tributaria residual y se les ha limitado dicho poder en la doctrina, en las leyes secundarias y

¹²¹ Véase a SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA, en su obra ya citada págs. 230 Y 231.

¹²² Véase el artículo 118 de nuestra carta Magna.

también en criterios jurisprudenciales que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS LOCALES COMO % DE LOS INGRESOS PUBLICOS.¹²³

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

Con el anterior cuadro podemos darnos una idea de la evolución que han tenido los ingresos de los Estados y cómo han perdido, poco a poco, este poder de ingresos.

Ahora, a manera de ejemplo, veamos el siguiente cuadro donde se muestran los impuestos que han perdido los Estados al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

¹²³ Datos tomados de la ponencia del Lic. Fernando Elizondo, Secretario de Finanzas del Gobierno de Nuevo León. Dicha ponencia se denominó "Reflexiones sobre el Federalismo Fiscal, una Visión desde la Perspectiva de los Estados", Marzo de 2000.

ALGUNOS IMPUESTOS A LOS QUE HAN RENUNCIADO LOS ESTADOS CON LA CREACIÓN DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.¹²⁴

- Sobre ingresos mercantiles.
- Sobre enajenación de vehiculos de motor.
- Sobre capitales con garantía de inmuebles.
- Sobre diversiones espectáculos y aparatos fonoelectrónicos.
- Sobre honorarios.
- Sobre erogaciones turísticas.
- Sobre bebidas alcohólicas.
- Sobre sacrificio de ganado.
- Sobre ejercicio de actividades mercantiles.
- Sobre juegos permitidos.
- Sobre anuncios.

Pasemos ahora a analizar las facultades impositivas de los municipios de nuestro país.

¹²⁴ Estos son algunos de los impuestos a los que han renunciado establecer las entidades federativas en sus territorios para verse favorecidos con los recursos que les envía la Federación a través de los mecanismos que establece la vigente Ley de Coordinación Fiscal. Cabe señalar que estos impuestos varían con respecto a cada Estado.

5. Facultades impositivas de los Municipios.

El municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos carece de potestad fiscal; tiene derecho de recibir los ingresos¹²⁵ sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos que por ley se le atribuyan, pero no puede establecer dichos impuestos por sí solo. Debe de establecerse por la legislatura del Estado donde se encuentre.

El análisis inicial a la norma constitucional indica que la obligación de contribuir del gobernado es respecto a la Federación, los Estados y municipios, así se lee en el artículo 31, fracción IV.

El municipio únicamente tiene facultades para administrar su hacienda pública y, por tanto de ser sujeto activo del objeto de la obligación tributaria. Un tributo, establecido mediante la facultad reglamentaria municipal estaría afectado de la condición de validez que se hace valer mediante el procedimiento establecido por la constitución para ello.

Las entidades federativas tienen cierta *potestad fiscal residual* y el municipio, si bien no tiene potestad legislativa, sí tiene objetos tributarios, aparentemente reservados, porque tal reserva importa únicamente a las entidades locales no a la Federación.

En nuestra Constitución, la facultad impositiva sólo se reconoce a la Federación y a los Estados; en principio tanto la Federación como los Estados, pueden establecer impuestos con las limitantes y características ya señaladas en los puntos anteriores.

¹²⁵Ver artículo 115 de la Constitución Política Mexicana.

Tanto la Federación como los Estados pueden establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos. En esencia, se trata de una sola facultad, atribuida y ejercida por dos ámbitos de competencia: el federal y el local.

Por su parte, los municipios están excluidos de la facultad para ejercer potestad impositiva, es decir, para establecer impuestos. Los municipios solamente se limitan a auxiliar en el cobro de impuestos. Elisur Arteaga nos dice:

"el derecho constitucional moderno considera que decretar impuestos es una función legislativa; una contribución solo puede determinarla una ley; ésta únicamente puede ser obra del Congreso de la Unión o de las Legislaturas de los Estados. Los ayuntamientos carecen de facultades para hacerlo. Frecuentemente, en forma expresa, se les prohíbe decretar impuestos (art. 29, fracc. II de la Ley Orgánica Municipal de Morelos; art. 43, fracc. II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; art. 51, fracc. IV, del Código Municipal de Tamaulipas). Con la Ley se busca certeza y seguridad; se prescindió del sistema de gabelas arbitrarias; se optó por un sistema científico, sistemático y definido en la obtención de fondos y en su manejo, a esto se le llama actividad financiera." ¹²⁶

El artículo 115 de nuestra Carta Magna enumera los impuestos que pueden establecer los Municipios. Repetimos, dichos impuestos no los pueden ejercer de manera directa, tienen que ser establecidos por la legislatura local.

Por cuestiones de seguridad jurídica, la facultad tributaria, entendida como la posibilidad de imponer una contribución y la obligación de cubrirla, sólo puede hacerse mediante Ley, "desde el derecho Inglés se ha considerado que únicamente el parlamento, compuesto por representantes de la población, es el autorizado para extraer de los particulares su riqueza y destinarla a ciertos

¹²⁶ Véase ARTEAGA NAVA, Elisur. *Taratado de Derecho Constitucional*. Vol. 2, Edit. Oxford University Press, 2000, México, págs. 810 y 811.

objetivos fijados también por otra ley que se denomina presupuesto de gasto o egreso."¹²⁷

En las Entidades Federativas, la facultad de establecer impuestos se deposita en la legislatura local; el gobernador de cada Estado tiene la facultad de presentar las iniciativas del llamado paquete hacendario, que se forma con el presupuesto, Ley de Ingresos, Cuenta Anual y empréstitos. Los ayuntamientos no tienen ninguna intervención en esta materia; lo más que pueden hacer es formular su proyecto de Ingresos y Egresos y rendir un informe anual sobre su manejo.

En esta materia –la hacienda municipal-, lo que se acostumbra es que los ayuntamientos ejerzan su función iniciadora ante la legislatura en forma indirecta, o a través de los gobernadores, esto se observa, sobre todo, en las entidades en que los integrantes de los ayuntamientos, por falta de instrucción y recursos, carecen de la preparación adecuada para hacer sus planteamientos financieros. En teoría, se trata de una intervención transitoria que debe desaparecer con el tiempo y con la superación de los atrasos culturales y económicos. No deja de ser contraria al principio de autonomía financiera.¹²⁸

La hacienda municipal se forma con cuatro rubros principalmente: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios que tienen a su cargo y el rendimiento de los bienes que les pertenecen.

Los maestros Fix Zamudio y Salvador Carmona nos dicen:

"se han efectuado diversas precisiones a la fracción IV del artículo 115, en la cual se estableció desde hace varios años la llamada "esfera económica mínima de los

¹²⁷ Véase la obra antes citada pág. 811.

¹²⁸ Véase la obra ya citada en la pág. 822.

municipios", que unida a otras medidas ha logrado aliviar a los municipios de su aguda postración financiera, aunque todavía falta un buen trecho por recorrer.

Dichas precisiones tienen el propósito de fortalecer la mencionada esfera y son las siguientes: a) cuando los medios del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no estarán exentos de las contribuciones, ni de los derechos municipales; b) los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas para efectos de la ley de ingresos municipales, las cuotas o tarifas aplicables a impuestos, derechos contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria; c) las legislaturas de los Estados no solo revisarán, sino también fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios; d) los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien éstos autoricen conforme a la ley.¹²⁹

El Congreso Constituyente de 1917 debatió acaloradamente sobre la forma de otorgar autonomía financiera al municipio¹³⁰. Los constituyentes de 1917 estaban convencidos que para tener un Municipio libre, había que darles suficiencia financiera. *"La experiencia ha demostrado que no puede haber un Municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal."*¹³¹

El constituyente de 1917 finalmente aprobó un texto referido al municipio que no satisfizo a nadie. Salvador Castillo Carrasco, haciendo un análisis de los debates de la época, los transcribe diciendo:

"el municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, que es la base del gobierno libre, es una conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus modalidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y, una buena ley electoral, que tengan a éstos (los gobernadores) completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo....."

El dictamen que elaboró la Comisión a que fue encomendado el estudio del proyecto del artículo 115 constitucional, expresó:

La diferencia mas importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la

¹²⁹ Véase a FIX ZAMUDIO Héctor y Salvador Carmona en su obra anteriormente citada págs. 1020 y 1021.

¹³⁰ Para efectos de analizar detenidamente los antecedentes relativos al tema véase a Sergio Francisco de la Garza, en su obra ya citada páginas 240 y 241, también puede verse a José Francisco Ruiz Massieu, *Cuestiones de Derecho Político*, UNAM, 1993, México, pág. 33 y siguientes.

¹³¹ Véase a SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA en su obra ya citada en la pág. 822.

administración política y Municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el Artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que, también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.....

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones y que, la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser prolegidas por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de su vida y su independencia, condición de su eficacia.¹³²

Como se puede observar, los fundamentos de tales debates quedaron sólo en buenos deseos -nos sigue diciendo el autor citado-, la voluntad de otorgarle mayores facultades al municipio quedó plasmada en el proyecto que la Comisión designada por el Congreso Constituyente, presentó a esa Asamblea, en enero de 1917:

"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 tres bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y en los términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado lo resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales."¹³³

En lo anterior encontramos un dato interesante porque en dicho proyecto se pretendía que la potestad tributaria de la República Mexicana, conforme al

¹³² Véase a CASTILLO CARRASCO, Salvador. *La Reforma Financiera como Capitulo de la Refundación del Estado Mexicano, El Municipio Como Base de Desarrollo*. Taxxx Editores, 2001, México, pág. 36. Para una mayor información al respecto puede verse la obra *Los Derechos del Pueblo Mexicano. XLVII Legislatura de la Cámara de Diputados*. 1967, págs. 9 y 10.

¹³³ Véase las obras anteriormente citadas en las mismas páginas.

proyecto de la citada Comisión, tendría dos titulares, la Federación por un lado y los municipios de todo el país por el otro. Los Estados de la Federación solamente recibirían la parte de los ingresos recaudados en la proporción que marcara la legislatura del Estado respectivo.

Como se puede observar, los Estados pasaban a un segundo término y se dejaba marcada la importancia que tenían los municipios.

Al respecto, el maestro Castillo Carrasco nos dice que los Municipios son: "grupos primarios de convivencia humana, como son: la familia, integrada por el parentesco consanguíneo y por afinidad; la vecindad que se funda en sentimiento de comunidad, de problemas comunes, de amistad y solidaridad auténtica y no televisiva, en el amor al terruño, a la tierra de labranza y hogar, etc."¹³⁴

Los Estados se reconocían en dicho proyecto como entidades de mayor rango político y administrativo para la representación ante los demás Estados y ante la Federación, para obras de carácter mayor y para impartición y administración de justicia, pero no participaban de potestad tributaria.

Finalmente, la pretensión anterior se consideró excesiva o mala y no tuvo ningún éxito.

Actualmente los artículos de nuestra Constitución que regulan lo relacionado a las finanzas municipales son:

*Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

¹³⁴ Véase a CASTILLO CARRASCO, Salvador en su obra ya citada, pág. 37

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la a 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 su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrada 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 disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abastos;
- 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;
- 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 a 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 Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades para-estatales 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;"

Como podemos ver, al Municipio sí se le reservaron materias en las cuales puede establecer impuestos, siempre y cuando dichos impuestos se encuentren en la ley que al efecto les expida la legislatura local respectiva.

Pasemos ahora a revisar el criterio que ha tomado la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la distribución de competencias en materia tributaria.

II. CRITERIO QUE HA TOMADO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CON RESPECTO AL TEMA DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE CONTRIBUCIONES.

Ahora vamos a ver lo que recientemente ha dicho la Suprema Corte de nuestro país con respecto al tema de la distribución de competencias en materia fiscal y que fue resuelto en forma por demás debatida con 6 votos a favor y 5 en contra. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebró tres sesiones los días 12 de noviembre de 1996, 15 de abril de 1997 y 17 de abril de 1997, donde debatió la *"Distribución Constitucional de Competencias para Decretar Impuestos"*.

El estudio que realiza la Corte es el relativo a la demanda de amparo que se presenta en contra de la Ley de Hacienda de Guerrero, que en sus artículos 27 al 34, establece un impuesto sobre la celebración de loterías, rifas y sorteos. El promovente del amparo señala que dicha ley invade la competencia federal para establecer impuestos. En el amparo 137/95, con fecha 24 de junio de 1994, la juez del conocimiento decidió negar el amparo. La parte quejosa presentó recurso de revisión dando lugar a sesiones interesantísimas que dieron por resultado la resolución que se transcribe a continuación:

Los argumentos que dieron : Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero, Silva Meza y el presidente Aguinaco Alemán, quienes formaron mayoría, fueron:

"El sistema de control constitucional en cualquiera de sus instancias legales, no puede olvidar que el artículo 124 de la Constitución Federal está imponiendo expresamente una regla general que es sustento de la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; y que, en consecuencia, la única forma de que exista jurídica y legalmente una limitación o una excepción a dicha regla, es que la propia Carta Magna la imponga expresamente. Pues si bien es cierto que el Poder Judicial Federal es titular del control de la constitucionalidad, no puede agregar o sostener que existe una limitación o una excepción a un principio expresamente establecido por la Constitución, si ésta no la consagra también expresamente, pues actuar en forma contraria sería sustituir la labor del Constituyente, función o facultad que no le está dada ni siquiera al Poder Legislativo ordinario. Así las cosas, debe estimarse que se violaron en perjuicio de la parte quejosa las disposiciones constitucionales invocadas y que, con ello, se le infringió el consiguiente agravio.... Así pues, si bien la fracción XXIX no menciona la materia de sorteos, como esta materia está contenida en la fracción X, la exclusividad del Congreso de la Unión en cuanto a la materia de los sorteos es total, es decir, sin excepción alguna, en todos los aspectos relativos a los sorteos, entre los que destaca el impositivo. Por otra parte, independientemente de que, como ya se ha establecido, el Congreso Local del Estado de Guerrero si está impedido para legislar en materia de sorteos, como lo están todos los Congresos Locales de las demás entidades federativas, resulta que en la especie no se trata un sorteo que se celebró en el Estado de Guerrero, como lo hace aparecer la *a quo*, circunstancia que quedó debidamente acreditada en autos con las debidas pruebas documentales que se allegaron al expediente, con las que se acreditó que los sorteos materia de los actos reclamados se llevaron a cabo en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, es decir, en una entidad federativa diferente a la del Estado de Guerrero; en tales condiciones, la *a quo* violó en perjuicio de la quejosa las disposiciones constitucionales estudiadas y, en consecuencia, le infringió el consiguiente agravio..."

Como se puede apreciar el criterio que adoptan los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su interpretación es centralista y son contundentes en señalar que las entidades federativas no tienen facultades impositivas para establecer impuestos. Sigamos analizando el caso.

"...Así las cosas, se tiene que concluir que la regla o principio constitucional establecido en el artículo 124 de la carta magna al no tener expresamente señalada por la propia Constitución Federal ninguna excepción, es aplicable a todas las cuestiones relativas a la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, y no le está dado al Poder Judicial federal en ninguna de sus instancias, establecer como a través de una jurisprudencia derogatoria, una excepción a ese principio o regla. Por tanto, el hecho de que exista la tesis de jurisprudencia que la *a quo* invoca y transcribe en su sentencia recurrida, no significa que tal criterio deba ser aceptado, porque ello correspondería a aceptar desuso o práctica en contrario del texto constitucional, por lo cual debe estimarse que se violaron en perjuicio de la parte quejosa las disposiciones y los principios constitucionales invocados y que, con ello, se le infringió el consiguiente agravio."

"En efecto, si de acuerdo a los artículos 124 y 73, fracción X, de la propia Constitución federal, la materia de sorteos es de la competencia legislativa exclusiva del Congreso de la Unión, y éste ha establecido a través de la Ley Federal de Juegos y sorteos y de diversas disposiciones que integran la Ley del Impuesto sobre la Renta,

contribuciones o impuestos que gravan la actividad de los sorteos por igual para todos los mexicanos, el hecho de que el Congreso local de una entidad federativa, como el caso del Congreso Local del Estado de Guerrero, imponga nuevos gravámenes, hace un tratamiento desigual a los iguales, puesto que, de conformidad con la legislación federal emitida por el Congreso de la Unión en pleno ejercicio de facultades legislativas otorgadas expresamente, de acuerdo al propio mandato constitucional hecho en ese sentido, las únicas contribuciones o impuestos que deben pagar por concepto de sorteos, son los establecidos en la Ley Federal de Juegos y Sorteos y en la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que de lo contrario se estaría en el supuesto de que en el Estado de Guerrero, por las actividades de sorteos se pagarían contribuciones o impuestos adicionales y diferentes a los federales, los que sin duda alguna son exorbitantes y ruinosos, en virtud de que gravarían con otras cantidades de dinero adicionales a los que los ciudadanos mexicanos pagan en otras entidades federativas, afectando para las personas residentes en el Estado de Guerrero, su capacidad de pago como contribuyentes. Así las cosas, al no haber tenido en cuenta lo anterior el Congreso Local del Estado de Guerrero y en forma indebida haber legislado en materia de sorteos, también conculcó la disposición constitucional contenida en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal.”....

Aquí podemos observar que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está mal fundado cuando invoca el artículo 31, fracción IV constitucional, ya que dice que al haber legislado el Congreso del Estado de Guerrero sobre rifas y sorteos provoca desigualdad para los habitantes de este Estado, ya que pagarán un impuesto que no se paga en ningún otro Estado. Resulta obvio que dicho fundamento está equivocado porque la fracción IV del artículo 31 constitucional dice que es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residen....”

Sigamos leyendo.

“Pues bien, de un examen de la Constitución, encontramos que son múltiples las normas que reservan de manera exclusiva a la Federación determinadas materias;...”La Constitución fija el primer grado del artículo 124 constitucional, es decir, establece lo que es materia federal. Asimismo, el artículo 73, fracción X fija la primera parte de la regla de exclusión, es decir, una porción de lo que es exclusivamente federal.- Ahora bien, el 124 no distingue entre tipos o clases de facultades, sino que habla de “facultades” como género. Esto significa que están, además de las señaladas en otras normas constitucionales, incluidas todas las facultades contenidas en el artículo 73 constitucional, es decir, las administrativas,

tributarias y presupuestarias, en materia de división territorial, en relación con el Distrito Federal, en materia de guerra y, obviamente, las legislativas.-

Donde la ley no distingue no se debe distinguir y la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo está haciendo.

Esto quiere decir, entonces, que la fracción X del artículo 73 constitucional reservó al Congreso de la Unión una facultad exclusiva: la de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos.- 3.- por tanto, si la de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos es facultad reservada exclusivamente a la Federación, no corresponde a los Estados dicha materia; en consecuencia, la regla de exclusión y el primer grado que derivan del artículo 124 constitucional, deben surtir plenos efectos, es decir, debe excluirse la materia de juegos y sorteos de la competencia estatal, ya que dicha materia está reservada a la Federación.-Por las anteriores razones, la inteligencia de facultad exclusiva a que alude el artículo 124 constitucional debe estimarse referida a aquella que está atribuida por la norma constitucional a un solo órgano o ente público, con exclusión de los demás, esto es, para calificar una competencia como exclusiva debe tenerse presente que el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella todo tipo de potestades legislativas o ejecutivas. Tan es así que existe la Ley Federal de Juegos y Sorteos publicada en el Diario Oficial de la Federación del día treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete, cuyo artículo 10 establece que todas las autoridades federales, las locales y la fuerza pública, cooperarán para hacer cumplir las determinaciones que dicha ley establece. Además, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 27 fracción XXI, dispone que corresponde a la Secretaría de Gobernación reglamentar, autorizar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en términos de la ley relativa. Y por último, los artículos 129 a 131 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya gravan la celebración de juegos con apuestas, sorteos y loterías. Por tanto, no debe soslayarse que la materia de juegos con apuestas y sorteos ya está regulada por leyes de autoridades federales; esto es, con apoyo precisamente en las facultades que sobre la materia otorga la fracción X del artículo 73 constitucional, es que el Congreso de la Unión ha expedido normas y controles federales sobre la materia. Pues bien, de lo relacionado puede sostenerse que se estará en presencia de competencias exclusivas de la Federación en el marco de la Constitución, en los siguientes supuestos: a) Cuando se atribuye la materia en bloque a la Federación, sin distinguir, por tanto, las diversas facultades que ésta puede asumir sobre aquélla. Por ejemplo, el artículo 131, primer párrafo, constitucional, señala: " Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen y exporten... así como reglamentar en todo tiempo... la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos...". En este caso, corresponde a la federación todo tipo de facultades sobre la materia, sean de naturaleza legislativa, reglamentaria o ejecutiva. b) Cuando se atribuye a la Federación no la materia en bloque, sino un determinado sector de la misma, por ejemplo, gasolina, energía eléctrica, etc. Sobre estos sectores o aspectos materiales, la Federación detenta también competencias exclusivas de legislación, reglamentación y gestión. c) Cuando se atribuye a la Federación un determinado tipo de potestades sobre una materia, como la legislación sobre la misma. Así, por ejemplo, cuando la fracción X del artículo 73 constitucional habla de que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre comercio. En estos casos, la Federación poseerá la competencia exclusiva de legislación sobre la materia en cuestión. Fuera de esos tres supuestos, no estaremos en presencia de facultades exclusivas de la Federación, sino de algún otro tipo de facultades, en que podrían subclasificarse las facultades expresas, por razón de los textos constitucionales que las prevén y, así, tendríamos: A. Facultades explícitas, que son precisamente las

previstas en la enumeración que limitativamente establece la Constitución con absoluta claridad. B. Las facultades implícitas que son las que necesariamente deben utilizarse para poder ejercer las facultades explícitas, esto es, son los medios de valor instrumental necesario para ejercer las facultades explícitas, siendo, así, la razón de la existencia de la fracción XXX del artículo 73 constitucional. C. Tenemos también las facultades coincidentes, que son aquellos que la Ley Fundamental permite que se ejerzan en forma simultánea, tanto por la Federación como por los Estados, versando sobre el mismo contenido o ámbito material; de ellas dan cuenta los artículos 31, fracción IV y 73 fracción VII, pero entendiéndose que son facultades coincidentes porque se refieren al sostenimiento del gasto público y a la materia tributaria, respecto del ámbito de atribuciones de entidades federadas y Federación; también se puede citar el caso del último párrafo del artículo 117 constitucional, que dice: "...El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.", y la otra fracción I del artículo 104 que establece la jurisdicción dual. D. Otro concepto de esta subclasificación se refiere a las facultades coexistentes, que son aquellas que versando sobre la misma materia, su contenido ha sido dividido para su ejercicio entre la Federación y los Estados, delimitando el ámbito material de acción de cada autoridad y, así, si conforme a la fracción XVI del artículo 73 constitucional, la Federación queda facultada para legislar sobre salubridad general, los Estados quedan facultados para legislar sobre salubridad local, y si conforme a la fracción XVII del artículo 73 constitucional la Federación queda facultada para legislar sobre vías generales de comunicación, los Estados quedan facultados para legislar sobre vías locales de comunicación, se puede citar también la fracción VIII del artículo 3 constitucional, que dispone la distribución de la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios y, por último, se podrían señalar los casos en que a la Federación se le atribuye la legislación básica (supuestos en que se habla de bases o principios), pudiendo corresponder a los Estados y Municipios la legislación de su desarrollo; por ejemplo, el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, que dice: "...Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias." el 116, fracción VI, que establece: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y los trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.". E. Las facultades concurrentes, que suponen el ejercicio por parte de los Estados, de facultades otorgadas a la Federación, siempre que no constituyan facultad exclusiva o no sean facultades prohibidas a los Estados, y no hayan sido ejercidas por la Federación, se trata de facultades sucesivas y supletorias y, en caso de que la Federación las ejerzan, la actividad estatal queda abrogada por virtud de ese ejercicio. Es común que al analizar el tema de las facultades, las facultades concurrentes se confundan con las facultades coexistentes y con las facultades coincidentes, y se les denomine indistintamente; sin embargo, de lo antes referido se desprende que la naturaleza de unas y otras es distinta y, por tanto, también sus efectos jurídicos. Ahora bien del análisis de las disposiciones constitucionales se colige que las facultades concurrentes no existen dentro de la conceptualización a que se ha hecho alusión, ya que si bien algunos preceptos constitucionales, como las fracciones XXIX-C y XXIX-G del artículo 73 hablan de la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y los Municipios en materia de asentamientos humanos, de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, sin embargo, propiamente no se están refiriendo a facultades concurrentes sino a facultades coincidentes, al establecer que las facultades se ejercerán en el ámbito de atribuciones de los distintos niveles de gobierno.- De acuerdo con lo anterior, queda claro que el artículo 124 constitucional establece un régimen de facultades expresas, es decir, en tratándose de cualesquiera de los diversos tipos de facultades a que antes se ha hecho referencia, ya facultades

explícitas, facultades implícitas, facultades coincidentes, o bien, facultades coexistentes, deben estar expresamente establecidas en la Constitución para que puedan ejercerse; por ello, en la especie, no se puede sostener, como erróneamente lo hace la juzgadora de amparo, que respecto de la materia de juegos con apuestas y sorteos, haya facultades concurrentes -término que como antes se ha explicado resulta inaplicable en nuestro derecho positivo-, o bien facultades coincidentes o facultades coexistentes, pues respecto de este tipo de facultades existe justificante constitucional para arribar a esa conclusión, porque hay normas que las establecen; sin embargo, en el rubro de juegos con apuestas y sorteos, la norma constitucional establece una facultad explícita.- Por lo expuesto, debe estimarse que el artículo 124, por sí solo, resuelve el problema de que se trata, ya que en la fracción X del artículo 73 se concede expresamente una facultad a la Federación, o lo que significa que no se entiende reservada a los Estados.- Además, las anteriores consideraciones justifican la interpretación literal de los artículos 73, fracción X y 124 constitucionales, porque el texto de estos preceptos constitucionales es extraordinariamente claro, de manera que cuando el sentido y alcance de la norma jurídica es claro, no hay razón jurídica para intentar modificar por medio de razonamientos forzados y divergentes, rechazándose, por tanto, la "interpretación integradora" realizada en la sentencia recurrida, y la razón de ello es la propia claridad de dichos preceptos, porque la interpretación literal se basa en la materialidad de los vocablos, desprendiendo su verdadero sentido por medio de la significación propia que tienen.- En la especie, el acudir a la "interpretación integradora", es dejar la puerta abierta para que el intérprete pueda crear figuras que el Constituyente no estableció, sembrando inseguridad jurídica y facilitando el camino para que en definitiva la Constitución quede total o parcialmente incumplida."

"... En este sentido, es incorrecto lo sostenido en la sentencia recurrida porque si el Constituyente delegó en el Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos, delegó también la facultad de imponer tributos, pues el principio de legalidad no permite la creación de tributos distintos a la ley, de manera que si a los Estados no les corresponde la facultad de legislar sobre dicha materia, simplemente porque está reservada a la Federación, tendrían que hacerlo a través de reglamentos, acuerdos o circulares, pero esto atentaría gravemente contra el principio de legalidad referido.-

Como se puede observar aquí la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos da una interpretación del artículo 73 y 124 constitucionales en donde concluye que los Estados no tienen ninguna facultad para legislar en materia impositiva.

En apoyo a lo anterior, se puede citar, por la analogía que guarda la siguiente tesis: " PETROLEO, IMPUESTOS ANTICONSTITUCIONALES AL, EN EL ESTADO DE VERACRUZ.- Los impuestos sobre petróleo que establece la ley número 47 del Estado de Veracruz, son anticonstitucionales, toda vez que la Constitución Federal faculta sólo al Congreso de la Unión para legislar sobre materia de petróleo, inclusive para fijar los impuestos relativos, y el Estado de Veracruz no puede constitucionalmente hacer lo mismo, a menos, de invadir la esfera de la autoridad federal.". Tesis 245, publicada en la página 410, Segunda Sala, Parte III, Sección Fiscal, Apéndice 1975.- Por último no debe soslayarse que la fracción XXX del mismo artículo 73 constitucional establece una norma protectora de las facultades de la competencia federal que no le fue considerada por la juzgadora de amparo, y que dice: " Artículo 73.- El Congreso tiene facultad.... XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.".- En efecto, en la

especie, debe tenerse en consideración la norma anterior a fin de llegar a la conclusión correcta, ya que el Constituyente estableció un mandato expreso al Congreso de la Unión: "...expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores ...", es decir, las facultades administrativas, en materia del Distrito Federal, en materia de división territorial, en materia tributaria y presupuestaria, en materia de guerra y, desde luego, las facultades legislativas.- Es decir, el Constituyente quiso proteger a la Federación las facultades del artículo 73, creando una norma vinculante para el Congreso de la Unión, a fin que no se deslegalicen dichas materias por parte de la Federación, sino que ésta busque hacerlas efectivas, pues para ello le fueron conferidas.- En todo caso, si no quisiera el constituyente que fueran federales las materias del artículo 73, ¿Acaso tendría sentido que el propio Constituyente protegiera tales facultades?.- Con apoyo en las consideraciones anteriores, debe estimarse que los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda del estado de Guerrero, son violatorios de los artículos 73, fracción X y 124 constitucionales, así como del principio de legalidad tributaria.- Por las consideraciones anteriores, es que este alto tribunal establece que al analizar el sistema constitucional de distribución de competencias entre la Federación y entidades federativas referido a la materia tributaria, se aparta de los criterios explícitos o implícitos que había adoptado anteriormente, por cuanto a que, apoyándose en una interpretación integradora de las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, arribaron a la conclusión de que la fracción X del precepto citado en último término no establece una facultad exclusiva para que la Federación sea la única competente para imponer contribuciones respecto de las materias que señala, y que, por tanto, en relación con las mismas se dijo, utilizando un término equívoco, que existe concurrencia de facultades de la Federación y de las entidades federativas.

QUINTO.- Habiéndose estimado fundados los agravios antes analizados y, en consecuencia, suficientes para conceder el amparo en relación con los artículos 27 a 34 de la Ley número 513 de Hacienda del Estado de Guerrero, que establecen el impuesto sobre loterías, rifas y sorteos, resulta innecesario analizar el sexto agravio planteado en la revisión, ya que en nada alteraría el sentido de esta resolución.- Por otra parte, al considerarse que la ley reclamada, por cuanto a los preceptos reclamados, adolece del vicio de inconstitucionalidad que se le atribuye, la concesión del amparo debe hacerse extensiva a los actos de aplicación por fundarse en una ley inconstitucional.- En consecuencia de lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima procedente conceder el amparo solicitado.

Por lo expuesto y fundado, y además con apoyo en lo dispuesto por los artículos 90 y 91 de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.- Se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.- La Justicia de Unión ampara y protege a Enseñanza e Investigación Superior, A. C., contra los actos y autoridades específicas en el resultando primero de esta ejecutoria."

Estos fueron los argumentos que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación para quitarle la facultad de legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos a los Estados.

A esta resolución del amparo en revisión, hubo un voto particular del ministro Mariano Azuela Güitron, al cual se adhieren los ministros Juventino V. Castro,

Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Sus

argumentos fueron los siguientes:

* Las fracciones IV a VII del numeral 117 transcrito, consagran la imposibilidad absoluta de que los Estados puedan establecer gravámenes relativos al tránsito de las personas o cosas por su territorio, así como sobre diferencias impositivas de mercancías. La fracción IX establece que los tributos relacionados con el tabaco, a cargo de la entidades federativas, deberán regirse por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión al efecto.

El artículo 118, fracción I, dispone el previo consentimiento de la Legislatura Federal para que los Estados puedan fijar derechos en puertos o imponer contribuciones sobre importaciones o exportaciones.

Como se puede observar, en la propia Constitución se han consagrado, de manera expresa, diversas prohibiciones, absolutas y condicionadas, para que los Estados puedan establecer gravámenes en ciertas materias, destacando, para el caso concreto que se examina, que no se encuentra expresamente prohibido a los Estados gravar los juegos con apuestas y sorteos.

Además, de la conclusión que para la especie resulta, esta situación revela, en principio, la preocupación del Constituyente por dejar claro el ámbito sobre el cual dichas entidades federativas encuentran restricciones a su potestad tributaria, lo que sirve al intérprete para concluir, como primera premisa, que en materia impositiva no solamente rige la dualidad de facultades de índole genérica, expresas a la Federación y reservadas a los Estados, que prevé el numeral 124 constitucional, sino que, dada la importancia que el ejercicio de esta clase de atribuciones reviste en los Estados modernos, en la Carta Magna se ha enfatizado la competencia o prohibición para la fijación de tributos en ciertas materias, punto de partida que se cimienta para continuar con el examen de los demás dispositivos constitucionales que se relacionan sobre el particular.

A continuación procede atender al contenido de la fracción VII del artículo 73, que dice:

"Artículo 73. El congreso tiene facultad:....VIII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

En una reiterada labor interpretativa, se ha entendido, al relacionar el contenido del epígrafe del artículo 73 con el 124 de la Carta Magna, que las materias de regulación consagradas en el primero, le son atribuidas a la Federación de manera exclusiva, lo que llevaría, en una conclusión formulada únicamente en base a esta línea de interpretación, a determinar que sólo la Federación se encuentra en posibilidad de establecer contribuciones, quedando vedada dicha facultad a las Legislaturas Estatales, al estar expresamente consagrada dentro del ámbito de las materias de regulación otorgadas en exclusiva a la potestad federal.

La conclusión anterior quedaría superada atendiendo al contenido del artículo 31, fracción IV, de la Constitución, transcrito con anterioridad, que establece la obligación de contribuir a los Gastos Públicos de la Federación, Estados y Municipios, lo que supone la posibilidad de que las autoridades de cada uno de éstos órdenes jurídicos se encuentren en aptitud, dentro de su marco competencial, de fijar y percibir las contribuciones necesarias para satisfacer los gastos públicos relativos, los cuales deberán estar previstos en un presupuesto. Esto queda reforzado del contenido del artículo 115, fracción IV, de la Carta Magna, que consagra el establecimiento de diversas contribuciones a favor de los Municipios para contribuir las erogaciones señaladas en el presupuesto, precepto que a la letra dice:

"Artículo 115...

"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.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"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 presentación 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 locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

Lo dicho hasta aquí permite precisar que no sólo basta para delimitar el campo competencial en materia tributaria, que deba atenderse en exclusiva a las atribuciones establecidas de modo genérico en la Constitución a favor de la Legislación Federal, sino que la labor de determinación de tales cuestiones deberá descansar en una interpretación sistemática e integradora de los preceptos de la Ley Fundamental, aplicables al entorno impositivo de que se trate.

Aquí podemos apreciar que en su voto particular estos de magistrados sí aceptan que los Estado puedan legislar en materia impositiva. Lástima que hubieran sido minoría en la resolución. Sigamos analizando este interesante voto particular.

De la simple lectura de preceptos copiados, se aprecia que la fracción X del artículo 73 constitucional señala las facultades del Congreso de la Unión para "legislar" en determinadas materias, mientras que la fracción XXIX de dicho numeral alude expresamente a "establecer contribuciones" sobre ciertos rubros, circunstancia que, sin que por su simple expresión demuestre totalmente que se está en presencia de facultades de diversa naturaleza, por lo menos lleva a inferir que no existe la intención del Constituyente de establecer dos apartados distintos para regular una misma situación jurídica, es decir, si se hubiese estimado que legislar sobre ciertas materias implicaba, desde luego, establecer contribuciones sobre dicho campo de regulación, resultaría ocioso que se reiterara o estableciera dicha facultad en diversa fracción o apartado del propio texto constitucional.

Ahora bien, el examen comparativo de las materias de regulación previstas en las aludidas fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, arroja los siguientes resultados:

I. La fracción X dispone que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de hidrocarburos y minería; en la XXIX, numeral 2º., se establece que corresponde

también a dicha Legislatura fijar las contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5°. del artículo 27 constitucional, los cuales, desde luego, comprenden los rubros de hidrocarburos y minería, situación que, de aceptar el criterio de que las facultades previstas en la primera fracción incluyen la materia tributaria, parecería innecesariamente reiterativa.

II. La fracción X contempla la industria cinematográfica, siendo que la XXIX no la incluye dentro de su enumeración. De aceptar que la primera fracción incluye la potestad tributaria, se concluiría que las contribuciones relativas a ésta industria son facultad exclusiva de la Federación, mientras que, atendiendo a una interpretación sistemática e integradora, con base en las premisas expuestas con antelación, se llegaría a establecer que como la atribución tributaria no se encuentra expresamente reservada a la Federación en la aludida fracción XXIX, ni está expresamente prohibida para los Estados conforme a los numerales 117 y 118, éstos pueden concurrir en su ejercicio, conclusión que, independientemente de las construcciones conceptuales o académicas que pudiera establecerse, parece más congruente con la lógica y el sistema federal previsto en el artículo 124 de la Constitución.

III. En lo relativo al comercio, la fracción X dispone la potestad federal para legislar, siendo que la XXIX, numeral 1°, alude a la posibilidad de establecer contribuciones sobre "el comercio exterior", lo que arrojaría, bajo la línea interpretativa que se está manejando, que los Estados pueden establecer contribuciones al comercio exterior y las prohibiciones específicas consagradas en los artículos 117 y 118 constitucionales.

IV. Respecto de la materia de juegos con apuestas y sorteos, la cual ocupa un lugar primordial en el presente estudio, por ser el objeto de la ley reclamada, se observa que la fracción X la incluye en su enumeración, mientras que esto no ocurre en la fracción XXIX, lo que llevaría a estimar, con base en el método que ha sido expuesto, que no puede considerarse la fijación de tributos sobre dichas actividades como una potestad exclusiva de la Federación, resaltando que una conclusión contraria adolecería de inconsistencia interpretativa, toda vez que tendría que sortear, convincentemente, el problema del porqué unas facultades legislativas se reiteran en ambas fracciones y en otros casos no, lo que conllevaría a ser rígidos en un aspecto y flexibles en otro, situación que no puede aceptarse dentro del campo de la hermenéutica jurídica.

V.- Por lo que hace a la intermediación y servicios financieros, conceptos previstos en la fracción X, tales materias se encuentran relacionadas, aun cuando en ciertos casos específicos pudieran llegar a encontrarse discrepancias, con las contribuciones sobre instituciones de crédito y de seguros previstas en la fracción XXIX, numeral 3°, lo que conduce a concluir por cualquiera de los dos métodos de interpretación que se han señalado, que corresponde a la Federación la potestad impositiva en relación con las actividades propias de las instituciones referidas.

VI.- En lo que toca a la energía eléctrica y nuclear, tendría que llegarse a una conclusión análoga a la descrita en la minería de hidrocarburos, puesto que tales rubros se encuentran descritos específicamente en la fracción X y, de un modo genérico, dentro de los recursos naturales que alude la fracción XXIX, numeral 2°. Asimismo, cabe resaltar que en el numeral 5°, inciso a), de esta fracción, se especifica que es facultad de la Legislatura Federal establecer contribuciones "especiales" sobre energía eléctrica, lo que, de aceptar el criterio de que los rubros señalados en la fracción X incluyen la potestad tributaria, implicaría que tal materia de regulación se encontrara prevista, además, en los numerales 2° y 5° de la fracción XXIX, situación que, desde luego, no se comparte, debiendo entenderse que las contribuciones a que alude el primero de los indicados numerales, se refieren a las propias, derivadas del uso o explotación de los recursos naturales propiedad de la nación, siendo que las contribuciones especiales citadas en el número 5° comprenderán aspectos que, como su propio nombre lo indica, son específicos o peculiares de las actividades o rubros enlistados en la norma, interpretación que

explica la razón por la cual se encuentran previstas en diversos apartados de la Constitución.

VII.- Respecto de las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 constitucional, dicha materia de regulación sólo se encuentra prevista en la fracción X del artículo 73, mas no en la XXIX, lo que conduciría a una conclusión idéntica a la expresada respecto de la industria cinematográfica, el comercio y los juegos con apuestas y sorteos, es decir, que los Estados pueden concurrir en el establecimiento de las contribuciones correspondientes.

VIII. Existen rubros previstos en la fracción XXIX que no se encuentran enumerados dentro de la X, tales como servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, producción y consumo de tabacos labrados, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, y producción y consumo de cerveza, respecto de los cuales la Ley Fundamental dispone que el establecimiento de las contribuciones relativas corresponde a la Federación, sin que expresamente se le hubiere otorgado la facultad de expedir la legislación respectiva, lo que, de aceptar el criterio de que las materias enumeradas en la fracción X implica también la tributaria, haría parecer a la fracción XXIX como un contrasentido, pues el Congreso de la Unión tendría expresamente la facultad de establecer contribuciones, en algunos casos, incluso de índole especial, sin que se le haya atribuido la competencia para legislar genéricamente sobre los conceptos relativos en la citada fracción X, aun cuando dicha facultad pudiese desentrañarse de otros preceptos de la Carta Magna, método al que no puede accederse por virtud de la interpretación que sostiene la opinión mayoritaria.

IX. Finalmente, además de los rubros de hidrocarburos, minería y energía eléctrica y nuclear que se han examinado, aparece que en los incisos c) y f) del numeral 5º. de la fracción XXIX que se examina, se citan las materias acerca de la gasolina y otros productos derivados del petróleo y la explotación forestal, los cuales, bajo la perspectiva del criterio de la mayoría, podrían ubicarse también dentro del numeral 20, de la propia disposición, encontrándose la razón jurídica de esta reiteración en el hecho de que el primero prevé contribuciones "especiales" y el diverso numeral alude a contribuciones propias de la explotación de tales recursos naturales, en los términos que se desarrollaron en el apartado VI anterior.

El examen comparativo efectuado revela con claridad que si la intención del Constituyente, al otorgar la facultad al Congreso de la Unión para legislar sobre las materias que establece la fracción X, también hubiera comprendido la materia tributaria, entonces, la reiteración de dicha atribución en una fracción posterior, la XXIX, resultaría ociosa. De aquí que tal reiteración solo puede examinarse a la luz de una interpretación integradora que persiga dar coherencia al texto constitucional, en los términos que han sido precisados.

Efectivamente, no debe confundirse la facultad de legislar sobre determinadas materias que otorga la fracción X del invocado artículo 73, con la potestad de imponer contribuciones exclusivas de la Federación, por más que estas últimas tengan que estar establecidas por la ley, en los términos que ordena el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, como se sostiene en la decisión mayoritaria, porque fue el propio constituyente el que, a través de regulaciones permisivas y prohibitivas, distinguió, al consagrarlas en preceptos diversos, los aspectos sobre legislación general y establecimiento de contribuciones, reiterando que el texto constitucional debe interpretarse atendiendo a un propósito integrador que asimismo pondere el ánimo que guió al Constituyente, y no a partir de un criterio literal o conceptual que solo conduciría a desconocer la voluntad legislativa en lugar de desentrañar el verdadero sentido de la norma.

Hasta aquí podemos ver que el criterio de los ministros, en su voto minoritario, tiene una concepción más federalista en beneficio de los Estados, al no negarles facultades para legislar en materia impositiva.

El método de interpretación integradora que se sostiene ha sido reiteradamente practicado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como puede observarse en los siguientes criterios:

“LOTERIAS, RIFAS, SORTEOS Y CONCURSOS. LOS ARTICULOS 38 Y 40 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECEN EL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLAN EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION. Los artículos 38 y 40 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, que establecen el impuesto sobre la organización de loterías, rifas, sorteos y concursos no violan el artículo 73 de la Constitución General de la República. Del análisis de la fracción X del citado artículo se infiere que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos; pero, en cuanto a las contribuciones, la fracción XXIX del precepto constitucional antes citado, señala las materias en las que el mencionado órgano puede legislar de forma exclusiva, sin que se incluya la de juegos con apuestas y sorteos. Consecuentemente, la facultad para gravar la organización de ese tipo de eventos no se otorgó exclusivamente a la Federación, por lo que dicha facultad también la pueden ejercer las legislaturas locales. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, TOMO V, Primera Parte, página 39.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 33, Septiembre de 1990, pág. 41.

“.....Bajo esta óptica, cabe concluir que el Constituyente delegó en el Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre las materias que establece la fracción X del numeral en comento, se refirió a los aspectos generales que conforman la regulación sustantiva correspondiente, pero sin incluir la materia tributaria, pues solo así cobra sentido que más adelante, en la fracción XXIX, estableciera un régimen fiscal especial a favor del Erario Federal, cuyas fuentes impositivas no coinciden en todos sus rubros con las materias señaladas en la fracción X, ni viceversa, situación que conduce a estimar infundado el agravio expuesto sobre esta cuestión.

En otro orden de ideas, aduce la recurrente que carece de fundamento el criterio de la juzgadora, por cuanto a que el artículo 124 se debe relacionar con la fracción VII del artículo 73 constitucional y no con las fracciones X y XXIX de este último precepto. Tal apreciación se hace descansar, fundadamente, en que el artículo 124 es aplicable a todos y cada uno de los aspectos de distribución de competencias, ya que en él se apoya la armonía del sistema federal.

Al respecto cabe decir, que si bien es cierto que el artículo 124 constitucional es el soporte de la distribución de facultades dentro del sistema federal, también lo es que la interpretación de este precepto debe darse atendiendo a un método integral y no a partir de una aplicación aislada o literal de determinadas facultades que prevé la Constitución”.

“.....Por otra parte, alega el inconforme que el Constituyente en la fracción X del artículo 73 constitucional se refiere a los aspectos generales y no a la materia tributaria, primeramente porque no puede pretenderse que la ley lo diga todo. Pero, además, debe considerarse que la literalidad de la norma no es más que el núcleo del

radio legal, por lo que si se atiende exclusivamente al dato literal se crea una zona de incertidumbre alrededor de la ley que se mantiene en la indefinición, sobre todo si existen otras disposiciones que se pudiesen llevar a una conclusión divergente o contraria, por lo que, en estos casos, se hace necesario integrar el elemento textual a la investigación teleológica y confrontarlo con las otras normas del propio ordenamiento, persiguiendo siempre la coherencia del sistema constitucional. De lo anterior se sigue que lo aducido por la recurrente no puede ser un argumento que pueda desvirtuar la apreciación de la juzgadora.

Por otro lado, la precipitada concurrencia impositiva no acredita, por sí misma, lo exorbitante o ruinoso del tributo, dado que tales aspectos sólo se presentan cuando el gravamen agota la fuente de riqueza y aniquila el capital, lo cual, evidentemente, debe ser demostrado y no solamente afirmado. De igual manera, al ser de carácter general la ley tributaria, la situación referida tendría que probarse respecto de todos los destinatarios de la norma y no sólo en relación con alguno o con varios de ellos.

Encuentra apoyo la anterior consideración, en la jurisprudencia 89, visible en la página 163, de la fuente antes citada, bajo el rubro y contenido siguientes:

"IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS. SU FALTA DEBE PROBARSE.- Si la demanda de amparo en su integridad y del recurso de revisión interpuesto por el quejoso, no se desprende que el mismo probara fehacientemente que el impuesto que reclama fuera desproporcionado y falto de equidad, y por ello ruinoso para él, no basta el simple dicho del quejoso en tal sentido, sino que debe probarlo y, al no hacerlo, procede confirmar la sentencia recurrida que niega el amparo."

En estas condiciones, de conformidad con todo lo manifestado, procede confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado."

Como podemos ver, la mayoría de los ministros en esta resolución tiene el criterio de que los Estados no tienen posibilidad jurídica de establecer impuestos casi en ninguna materia y emiten esta tesis que dá un duro golpe a nuestro federalismo fiscal y deja a los Estados y municipios en condiciones difíciles, ya que dependerán por siempre de los recursos que la Federación les quiera enviar.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Como podemos observar, la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos tiene delimitadas las competencias en materia impositiva de cada nivel de gobierno, es decir, Federación y Estados.

En 1936 el presidente Lázaro Cárdenas presentó un proyecto de reformas a los artículos 73 y 131 en los que enlistaba de una manera clara la división de competencias en materia de impuestos, en cada nivel de gobierno, el cual no fue aprobado sino hasta en 1940 con varias modificaciones.

Existen facultades concurrentes de la Federación y Estados para establecer impuestos en casi todas las materias. La doctrina analizada en este capítulo nos dice que la Federación tiene todas las facultades impositivas y los Estados solamente tienen una facultad impositiva residual.

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como vimos, gracias a sus resoluciones ha llevado a los Estados a perder cada vez más terreno en el campo hacendario. Ha dejado a éstos en condiciones muy difíciles para poder cubrir sus servicios públicos y ha ayudado a que los Estados dependan financieramente casi de manera total de la Federación.

La falta de poder tributario de los Estados y municipios provoca que no tengan recursos financieros para poder cumplir su función. La falta de dichos recursos ha ocasionado que algunas ciudades tengan mejores servicios que otras y provoca emigración a la ciudades que tengan mejores servicios formándose así grandes urbes que en muchas ocasiones resultan ingobernables. Es imprescindible que los Estados tengan recursos suficientes para establecer

programas que eviten la emigración a ciudades como el Distrito Federal y en gran parte a los Estados Unidos.

Es necesario que se dé mayor potestad financiera a los Estados, para poder establecer impuestos y cobrar tributos en forma libre y soberana.

Es importante reducir en gran medida la competencia fiscal ilimitada y exclusiva de la Federación y se aumente a los Estados la facultad tributaria residual que tienen actualmente.

Es evidente que la concentración de atribuciones que posee la Federación en materia hacendaria ya no funciona. Dicha concentración ha disminuido gravemente la capacidad de los Estados y municipios para poderse allegar recursos y desarrollarse en todos los sentidos. Es urgente revertir ese centralismo que actualmente vivimos y fortalecer nuestro federalismo que tanta falta hace.

Cabe señalar que la Constitución mexicana no limita a los Estados de nuestro país a establecer impuestos; no existe impedimento constitucional para hacerlo. Pero tanto la doctrina, que trata el tema del federalismo fiscal, como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han dado una interpretación diferente. Es decir, señalan que la Federación tiene la mayoría de las facultades impositivas y por tanto puede legislar en la mayoría de las materias, mientras que los Estados pueden hacerlo en solo pocas.

Pasemos ahora a ver la ley que regula el reparto de recursos hacia los Estados y municipios, es decir, la Ley de Coordinación Fiscal.

CAPITULO CUARTO: EXAMEN DEL REGIMEN DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.

En el presente capítulo entraremos al examen de la coordinación fiscal en México y de algunos antecedentes de la Ley de Coordinación Fiscal que nos rige actualmente. También, se analizará, lo relacionado a la exposición de motivos de la Ley, que se creó en 1978, entró en vigor en 1980 y permanece vigente hasta nuestros días. Veremos su contenido y las múltiples reformas que ha sufrido. En cada una de dichas reformas veremos los debates que se suscitaron por parte de los partidos políticos.

Rescataremos los argumentos a favor y los argumentos en contra que se dijeron en los debates de la Cámara de Diputados, para analizar qué se toma en cuenta en cada reforma para reasignar los recursos financieros a los Estados y municipios. Empecemos pues por analizar los antecedentes.

1. Antecedentes.

En la constitución de 1917, se estableció el primer acto de coordinación fiscal en México, ya que por primera vez se fijaron los límites impositivos de los diferentes niveles de gobierno. Dicha situación se pudo ver en el establecimiento del artículo 31 Constitucional que señalaba (actualmente lo sigue haciendo), la obligación de los mexicanos para contribuir para los gastos públicos de la Federación, así como del Estado y municipio en el que residan. Nuestra Carta Magna estableció campos impositivos exclusivos a la Federación y campos tributarios reservados a los Estados; se estableció pues, competencia tributaria a la Federación, en aquellas materias que la Constitución reservó expresamente para ella y prohibió a los Estados realizar cualquier acto en otras materias. Dicha delimitación sigue vigente.

De 1917 a 1947, evolucionaron en nuestro país los sistemas tributarios, dando así lugar a una multiplicidad de impuestos derivados de la concurrencia impositiva entre la Federación y los Estados, en donde se gravaba por parte de éstos las mismas fuentes de ingresos y, consecuencia de ello, vinieron varios intentos del Gobierno Federal para evitar el problema.

En 1925, aparece la Primera Convención Fiscal que representó un esfuerzo del Gobierno Federal para solucionar el problema de la doble tributación. Esta convención se llevó a cabo tras un periodo grave de desorganización económica y social, por lo que sus metas fueron definir y delimitar con mayor claridad los campos competenciales de los niveles de gobierno; así como unificar el sistema

fiscal y crear un órgano permanente de estudio sobre el tema. En esta convención se tomaron acuerdos limitados dentro de los que destacan:

- a) La necesidad de crear un cuerpo consultivo que diera seguimiento a los acuerdos tomados en la convención.
- b) El uso exclusivo de las autoridades locales de los impuestos sobre la propiedad raíz y sobre donaciones y sucesiones.
- c) La facultad exclusiva de la Federación para establecer impuestos sobre el comercio y la industria, participando en el rendimiento de dichos gravámenes, los Estados.

La Segunda Convención Fiscal de 1933, se convocó nuevamente con la intención de señalar con mayor claridad las bases precisas de delimitación de las facultades de la Federación y de los Estados en materia tributaria.

En la reunión se abordaron muchos temas pero sólo se emitieron algunas recomendaciones: la confirmación de la facultad de las autoridades locales para gravar la propiedad raíz; elevar a rango constitucional la delimitación de las facultades impositivas de los tres niveles de gobierno y la propia existencia de la Convención Nacional Fiscal y, por último, dejar de considerar el impuesto establecido a la industria y al comercio como facultad privativa de la Federación.¹³⁵

La convención estableció las recomendaciones para las bases de modificación a la Constitución que se referían al establecimiento del impuesto sobre energía eléctrica como competencia federal y a la facultad de la Federación

¹³⁵ Véase *Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, en revista INDETEC, I.IV Legislatura, Cámara de Diputados, Comisión de Hacienda y Crédito Público, 1996, México, págs. 10 a 15.

para establecer contribuciones sobre recursos naturales comprendidos en el artículo 27 Constitucional.

En 1943, se reformó la Constitución Federal en su artículo 73, fracción XXIX y 117, fracciones VII y IX y dio inicio una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, pues se estableció que las entidades federativas debían participar de los impuestos especiales exclusivos federales, como eran los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal.

En la Tercera Convención Nacional Fiscal se recomendó el establecimiento de un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado entre la Federación y los Estados de las principales fuentes tributarias, así como la colaboración entre sus autoridades para reducir al mínimo los gastos de administración tributaria y del control de los ingresos.

De esta convención, gracias a sus recomendaciones, surge la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en 1948, en la que se establece una tasa federal de 1.8 % y otra tasa de 1.2 % para los Estados que aceptaran el sistema de coordinación, derogando sus impuestos locales al comercio y a la industria.

El maestro Sergio Francisco de la Garza nos dice:

"Para estimular la coordinación, el Gobierno Federal ofreció aumentar en un 10% su participación en otros impuestos federales a los Estados que se coordinaran. No obstante ello, sólo se coordinaron en una primera etapa 15 Estados, el último de los cuales, Guerrero, celebró el convenio en 1957. Los más importantes Estados, desde el punto de vista de su recaudación, se mantenían sin coordinar para el año de 1970. En ese año los Estados no coordinados representaban el 74% de la recaudación total (excluyendo al Distrito Federal) y en los 15 Estados coordinados sólo se recaudaba el 26% restante.

En 1971 se abre una nueva etapa con la coordinación del estado de Chihuahua al que por primera vez se delegan facultades amplias en materia de administración,

incluyendo auditoria y determinación de créditos fiscales. En junio de 1971 se coordina Nayarit, y en febrero de 1972 el de Tamaulipas, quedando 11 Estados pendientes de coordinación en los que se encontraban los principales productores, tales como Nuevo León, México, Jalisco y Veracruz, algunos Estados con características especiales por su situación fronteriza como Sonora, Baja California y Coahuila y Estados de escaso desarrollo económico como Oaxaca y Chiapas.

Como consecuencia de las reformas a la LISIM en 1970 creando la tasa especial del 10%, la cual era de aplicación general en toda la República, y en la que se preveía una participación a los Estados de un 40 % si se coordinaban, pero que de todos modos se causaría si no se coordinaban, con lo cual se ponían en penosa situación a los Fiscos de los Estados, se logró la coordinación de todos los Estados en los primeros meses de 1971 para participar en la tasa especial de 10%, pues de otro modo los causantes sufrían el impacto del impuesto y los Estados no percibirían ningún beneficio, duplicándose además el gravamen para los contribuyentes.¹³⁶

El resultado práctico de mayor importancia de la Convención de 1947 fue la promulgación, en diciembre de ese año, de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (LISIM). Esta Ley derogó varios gravámenes estatales sobre actividades mercantiles y comerciales, mediante el establecimiento de un impuesto a los ingresos por ventas y prestación de servicios obtenidos por los comerciantes e industriales. Se estableció una tasa de 1.8 % y una adicional de 1.2 % para los Estados. En ese primer momento, la adopción del nuevo impuesto fue totalmente voluntaria, por lo que tan sólo el Distrito Federal y los territorios de Quintana Roo y Baja California Sur entraron a ese sistema de coordinación. Con el paso de los años, otros Estados como Aguascalientes (1949), Morelos, Querétaro y Tlaxcala (1950), Michoacán y Sinaloa (1951) y San Luis Potosí (1952) se integraron al sistema.

En 1948, se promulgó la primera Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a Entidades Federativas. La promulgación de esta ley tuvo como objetivo fundamental normar y agilizar el pago de participaciones a las entidades coordinadas en materia de LISIM.

En 1953, se crea la primera Ley de Coordinación Fiscal y los convenios de colaboración entre los Estados y la Federación. El contenido de este precepto

¹³⁶ Véase DE LA GARZA Francisco, en su obra ya citada pág. 249.

puede dividirse en tres aspectos: evitar restricciones indebidas al comercio interestatal; la creación de la Comisión Nacional de Arbitros y la formulación de estudios para identificar en los Estados disposiciones contrarias a la Constitución. Es importante mencionar que la coordinación fiscal no se establece como parte de la Constitución, sino como un arreglo de índole contractual entre dos autoridades. Con este marco de normatividad se incorporan al sistema, al mismo tiempo de la introducción de un Impuesto Sobre la Renta, los Estados de Colima, Yucatán, Hidalgo, Campeche, Tabasco, Puebla y Guerrero.¹³⁷

El sistema contó con estos miembros durante toda la época del *desarrollo estabilizador*, hasta que en 1972, La Federación decidió aumentar la tasa de la LISIM al 4%, entregándole el punto porcentual adicional a las entidades que se coordinaron¹³⁸. El incentivo fue muy atractivo: para febrero de 1973, aún los Estados más reticentes se incorporaron al sistema firmando convenios con la Federación.

Posteriormente a todo esto vino la ley de coordinación fiscal que aunque se publica en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de diciembre de 1978, entró en vigor hasta enero de 1980. Dicha Ley es la que actualmente nos rige. Veamos enseguida cuales fueron sus objetivos y que se ha dicho en los debates dados con motivo de sus reformas.

¹³⁷ Los otros Estados que se coordinaron en 1973 fueron Jalisco, Nuevo León, Sonora, Oaxaca, Guanajuato, Veracruz, Coahuila, Zacatecas, Chiapas, Chihuahua, Nayarit y Tamaulipas se coordinaron y para la LISIM entre Abril de 1971 y Marzo de 1972.

¹³⁸ GIL DIAZ, Francisco. *Tax Reform Issues in México*. en World Tax Reform. ICS Pres. 1991. pág. 89.

2. Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978.

La presente ley entró en vigor el 1 de enero de 1980. Los objetivos y las finalidades que se perseguían con la creación de ésta, se pueden ver claramente en la exposición de motivos. Se dijo que el sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los estados con apoyo en el artículo 124 tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 dá facultad a las legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales.

La Constitución no delimita la materia impositiva que corresponde a la Federación, a los Estados y a los municipios. Establece que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados, pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre, da lugar a la doble o múltiple imposición, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de la Federación y Estados.

El artículo 31, fracción IV, permite la concurrencia impositiva, pero esto no quiere decir que una misma fuente de ingresos fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. *"Simplemente el constituyente no juzgó*

*necesario o conveniente separar las fuentes tributarias de cada ámbito de gobierno.*¹³⁹

Todo esto "supone" que el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados trabajen con la prudencia necesaria para no establecer impuestos dobles o triples a los contribuyentes.

"El acuerdo entre Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y Municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación".¹⁴⁰

Se dijo, además, que faltaba uniformidad y armonía en cuanto a los porcentajes de distribuir los recursos entre los diferentes niveles de gobierno.

Se propone crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dentro de dicho sistema ya no se otorgan participaciones respecto de ciertos impuestos, sino que la parte que corresponde a los Estados y a los Municipios se determina en base al total de impuestos federales. En esta iniciativa no se propone aumentar el por ciento que reciben los Estados y Municipios.

"Estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fiscal entre Federación y Estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento del federalismo. Llegar a dotar de más recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático".¹⁴¹

Se dijo en esta exposición de motivos que "*los Estados en base a su soberanía*" podrían optar por adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

¹³⁹ Véase CAMARA DE DIPUTADOS, Diario de Debates, año III T. III, No. 39, pág. 113.

¹⁴⁰ Véase la misma obra antes citada en la misma página.

¹⁴¹ Véase la misma fuente antes citada en la página 114.

o no hacerlo. Cabe señalar que la formulación de dicha ley no favorece, como se dice en ella a los Estados, respecto de cuidar su soberanía, ya que se les dice que es optativo adherirse o no, pero si no lo hacen no se les dará el por ciento de recursos que les correspondan y se seguirán cobrando los impuestos federales en sus territorios.

En esta ley también se crean los organismos para vigilar el desarrollo de la coordinación y son los siguientes: Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

3. Contenido de la Ley de Coordinación Fiscal.

La ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 27 de diciembre de 1978, contenía 23 artículos, cuatro capítulos y seis artículos transitorios. En el primer capítulo se señalaba el objeto que tendría dicha ley, que sería: establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribución de las participaciones; las normas referentes a la colaboración administrativa entre las autoridades fiscales; crear los organismos que vigilarán la coordinación y en general las bases de funcionamiento.

También se habló sobre 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.

Se establecieron las formas y porcentajes de distribución que habrían de hacerse entre la Federación, Estados y municipios. Se crea el Fondo General de Participaciones y el Fondo Complementario de Participaciones. La cantidad o porcentaje que a cada entidad correspondería se determinaba en el artículo 3 :

" ARTICULO 3°.- La cantidad que a cada entidad corresponda en el Fondo General de Participaciones se determinará conforme a las reglas siguientes:

I.- El monto de la participación que corresponda a una entidad proveniente del Fondo General de Participaciones en el año anterior a aquél para el que se efectúe el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el mismo año anterior.

II.- El monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año para el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país, en el mismo año.

III.- Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a las fracciones I y II.

IV.- Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con la fracción III, calculados para todas las entidades y se determinará en tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada una de ellas represente en total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.

En todos los casos en que este artículo menciona "recaudación federal", se entenderá exclusivamente la que se obtenga por impuestos federales cuyo origen por entidades sea plenamente identificable. No se considerará identificable el origen por entidades el de los impuestos al comercio exterior."

En el Fondo Financiero Complementario de Participaciones se establece la distribución, entre las entidades, de manera que se favorezca a aquellas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación.

Se dice además que los municipios recibirán cuando menos el 20% de los recursos que correspondan a los Estados. Dicho 20% será tanto del Fondo General y del Financiero Complementario.

Las participaciones que se les otorguen a los Estados son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, tampoco pueden ser retenidas, excepto

para el pago de deudas contraídas por las entidades *"previamente registradas a petición de las entidades, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de las instituciones de crédito con concesión para operar en territorio nacional o de las instituciones nacionales de crédito, así como para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la Federación"*. Lo dice el artículo 9°.

En el capítulo segundo se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y se dice que el Estado que quiera adherirse al Sistema lo hará mediante la celebración de un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para así poder obtener los ingresos.

Existe también obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el Periódico Oficial del Estado por parte del Estado, los actos de: celebración del convenio por el que el Estado se adhiere la Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; separación de dicho Sistema y de los decretos de la Legislatura del Estado por los cuales se autoricen o aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en el último lugar.

El Distrito Federal queda adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal desde el principio, por mandato de Ley.

Para el caso que un Estado viole el convenio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo a la entidad y previo el dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá disminuir las participaciones al Estado en la proporción que éste se hubiere enriquecido.

El Estado afectado podrá acudir a impugnar el dictamen ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al 105 Constitucional. En el caso que la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, viole una disposición en perjuicio del Estado, éste podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a reclamar dicho acto.

En el capítulo tercero, se habla de la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación. El gobierno federal, por conducto de la secretaria de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los Estados, que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar, también, convenios de coordinación administrativa de ingresos federales, en los que coordinadamente llevarán a cabo funciones de registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración. Dichas acciones las llevarán a cabo las autoridades fiscales de los Estados. Se dice, además, que los actos realizados por los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se entenderán, como federales y cualquier inconformidad se tendrá que recurrir a través de recursos que se establezcan en las leyes federales.

Si la entidad federativa no entrega a tiempo lo recaudado generará intereses a favor de la Federación. En el caso en que sea la Federación quien no otorgue los recursos a los Estados, también generará un interés a favor de éstos.

En el capítulo cuarto, nos habla de los organismos en materia de coordinación. El artículo 16 de la citada ley dice textual:

***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)*.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por:

- El Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- El titular del órgano hacendario de cada entidad.

Se reunirán por lo menos una vez al año en el lugar que se designe para ello.

El artículo 19 nos enumera las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:

- I.- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- II.- Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que 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.
- IV.- Proponer al Ejecutivo Federal , por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito público y a los gobiernos de los Estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que se estimen convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal."

El otro órgano denominado Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ocho entidades. La presidirán conjuntamente el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. Las entidades las 32 (incluyendo al Distrito Federal), estarán representadas por las ocho que al efecto elijan. Se eligen del grupo de cuatro que se formaron con los Estados. Es decir, se forma 8 grupos de 4 (Estados) y de cada grupo se elige a uno que representará a los otros 3.

Las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales son:

*ARTICULO 21.- Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

- I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.
- II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos

de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

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

IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos de participaciones señalados en el artículo 2° de esta Ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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."

El último órgano es el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un órgano público, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

Las facultades de INDETEC son:

"ARTICULO 22.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

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

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

III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograra la mas 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."

A su vez, el Instituto tiene órganos formados por el Director General que lo representa y la Asamblea General que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. Nos dice además la Ley que, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como Asamblea General del Instituto. Habrá también un Consejo Directivo al que se le darán sus facultades a través de los estatutos.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La Coordinación Fiscal en México no se establece constitucionalmente sino como un arreglo de índole contractual entre dos autoridades.

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

En la exposición de motivos se dijo que "mejoraría el porcentaje de recursos que recibían". No se ha logrado este objetivo.

Con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, se somete a los Estados a que se coordinen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y si no lo hacen, no obtendrán los beneficios de los Estados que si lo hagan.

A los Estados se les dice que es optativo que se coordinen, pero si no lo hacen no tendrán derecho a percibir de los recursos el porcentaje que la Federación establece para cada Estado. Si no se coordinan la Federación seguirá cobrando los impuestos federales en el o los Estados que no se coordinen y éstos por no coordinarse no recibirán los beneficios, poniendo a las entidades federativas en grande aprietos ya que sus habitantes tendrán una carga impositiva mucho mayor a la del Estado que si se coordina.

En la Ley Federal de Coordinación Fiscal actualmente vigente que entró en vigor el 01 de enero de 1980, en su exposición de motivos se dijo que traería beneficios tales como: *"una mejor distribución del ingreso fiscal entre la Federación y Estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros,*

constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento del Federalismo. Llegar a dotar de mas recursos a los Estados, dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus Municipios. El fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático”.

Podemos ver que dicho objetivo principal que se pretendía en esta Ley no se ha cumplido, no se ha dado una mejor distribución del Ingreso entre la Federación y Estados, baste señalar que la Federación reparte a los Estados aproximadamente el 20% del total recaudado y éstos a sus vez, tienen obligación de repartir de esos recursos que reciben el 20% a sus Municipios. Es decir, de cada pesos recaudado 20 centavos son para los Estados y 4 centavos para los municipios.

Se decía también que esta ley sería un instrumento idóneo para el fortalecimiento del federalismo y no ha sido así, no ha funcionado ya que se ha centralizado más el poder financiero en la Federación. Los Estados cada vez se han hecho más dependientes de ésta. Algunos doctrinarios como hemos visto en este trabajo de investigación llegan a decir que los Estados actualmente dependen de más de un 90% de los ingresos que les envía la Federación, teniendo un muy bajo porcentaje en la percepción de sus recursos.

Por último podemos decir que la coordinación fiscal es inconstitucional porque no se establece en ningún precepto de nuestra Constitución y es anticonstitucional porque a través de ella los Estados y municipios delegan a la federación facultades que expresamente les corresponden y esto va en contra de nuestra Carta Magna.

SEGUNDA PARTE: HACIA UNA MEJOR COMPRESIÓN DE NUESTRO FEDERALISMO FISCAL.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.

En esta segunda parte vamos a entrar a revisar todos los debates que se han dado sobre las reformas de la vigente Ley de Coordinación Fiscal.

Analizaremos las intervenciones de los diputados de los diversos grupos parlamentarios, apreciaremos los razonamientos a favor y en contra del actual Sistema de Coordinación Fiscal. Es importante hacer un minucioso estudio de tales argumentaciones a fin de tener los elementos necesarios para llegar a conclusiones que nos ayuden a conocer el fondo de la problemática y así estar en posibilidades de plantear propuestas objetivas para lograr un mejor federalismo fiscal.

En ese orden de ideas, en primer término, en forma breve y textual, se examinarán los argumentos que apoyan el actual Sistema de Coordinación Fiscal, para después examinar los argumentos que están en contra del mismo. Por último y en base al contenido de las argumentaciones materia de análisis se intentará llegar a conclusiones que favorezcan al perfeccionamiento del actual Sistema de Coordinación Fiscal.

CAPITULO PRIMERO: HACIA UNA REFORMA TOTAL, PROPUESTA POR LOS DEBATES PARLAMENTARIOS.

La Ley de Coordinación Fiscal es un ordenamiento jurídico importante, por tanto ha sido objeto de amplios e interesantes debates, todos ellos, sin duda, con el propósito de mejorar el sistema federalista fiscal que tiene vigencia en nuestro país.

Veamos cuales han sido estos:

I. DEBATES:

1. 26 de Diciembre de 1980.

Esta reforma fue para modificar el artículo 2º, en donde se decía que en los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y de 2% sobre el impuesto general de exportación, participaría con el 95% a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación.

Se enlistaron para hablar los oradores. Hizo lo propio el diputado Gilberto Velásquez quien habló en contra y dijo que si se les iba a dar el 95% de estos impuestos a los municipios, qué pasaría con el otro 5% indicó:

" El 2 % considero, y el 3 % hacen el total del 100% de lo que va de estos impuestos a los municipios, pero mas adelante dice lo siguiente: se participará el 95% a los municipios. Decía entonces que el 2 y el 3 % hacen una cantidad que tomaríamos como el 100 % , pero aqui nada mas habla de un 95 %; ¿qué sucede entonces con el 5% restante?. Esta es una aclaración que solicito a los miembros de la Comisión hagan el favor de explicarme".

También, en la presente reforma, dijo que tratándose del impuesto adicional del 1% sobre el impuesto general de exportación del petróleo crudo, gas natural y sus derivados, se daría a los municipios el 95% pidió una explicación clara sobre éste 1 % restante.

Dijo además, que el 90 % de la participación se destinaría a formar el Fondo Financiero Municipal que se distribuiría a las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conforme a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Indicó, también, que en esta reforma, los Estados, de acuerdo a lo que establezcan sus legislaturas, entregarían íntegramente la parte de estos impuestos a los municipios. Propuso este diputado que las legislaturas de los Estados informen sobre la entrega de dichos recursos a los municipios. Afirmó:

"algunas poblaciones, algunos Municipios, son suficientemente ricos, pero algunos sobre todo los del Estado de Oaxaca, no tienen ninguna entrada, es más, no pueden siquiera pagar a los regidores y algunos, como se ha aparecido en algunas revistas, los que son nombrados como autoridades en algunos Municipios del Estado de Oaxaca, pues tienen hasta que huir, porque, al ser autoridades, tiene que atender diariamente a los ciudadanos de éstos Municipios y tienen que abandonar sus parcelas o sus tierras y ya no pueden entonces llegar recursos económicos a la familia."

Acto seguido, habló en pro de la reforma la diputada Guadalupe Gómez Maganda y dijo que las reformas que se hacían eran un esfuerzo de la Federación por dar más recursos a las haciendas públicas, de las entidades federativas y de los municipios.

Continuó diciendo:

"Porque si bien la instalación del Sistema Federal no se producen en nuestro país por la unión de estados previamente independientes, el federalismo es entre nosotros una decisión, descentralizadora del poder y la riqueza que permite el desenvolvimiento autónomo y equitativo incluso de las regiones más apartadas, porque el Pacto Federal dá soberanía e independencia a los Estados de la Federación pero manteniéndolos unidos, en lo fundamental, en lo esencial, dentro del marco jurídico de nuestra Constitución del 1917.

Ahora bien el Federalismo ha cobrado un nuevo sentido político y una proyección social y económica diferente a los de sus orígenes, es evidente la tendencia al fortalecimiento del Estado federal y el Municipio, a través del desarrollo compartido de un programa de cooperación, de integración, de coordinación y esfuerzo común que permita la realización de obras que por su magnitud no serían posibles con el esfuerzo de una sola entidad federativa o Municipio. De ahí la preocupación que ha demostrado siempre el régimen de José López Portillo por fortalecer el Pacto Federal por vigorizar económicamente a los estados para que cumpliendo el artículo 115 Constitucional se fortalezcan los Municipios, base de nuestra organización política que no serán verdaderamente autónomos si carecen de recursos económicos suficientes".

A continuación vuelve a intervenir el Diputado Gilberto Velásquez, pidiendo se le aclare a lo que había preguntado antes (que va a pasar con el 5 % que no se menciona). Enseguida el diputado Francisco Javier Gaxiola, señaló que se proponía que el 95 % fuera para los Estados y el el otro 5 % para la Federación.

Se toma la votación para ver si se admite la adición para que los Estados informen de qué manera lo entregarán a los municipios y no se aprueba. El proyecto pasa a votación en sus términos originales y es aprobado sin ninguna adición.

2. 28 de Diciembre de 1981.

En el debate del veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y uno sobre la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, se presentó el paquete que incluía la propuesta de reforma y sobre ésta el Presidente de la cámara concedió el uso de la palabra a la diputada Yolanda Senties, quien dijo:

"Señor Presidente, Señores Diputados con relación a la Ley de Coordinación Fiscal, al artículo 2°.-A, fracción II, inciso b), el texto actual dice así: "Las otras dos terceras partes incrementarán el fondo de fomento municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan entre los Estados que se coordinan en materia de Derechos. Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del fondo de fomento municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales".

La proposición es que en este último párrafo se diga lo siguiente: "Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del fondo de fomento municipal de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de cobrar. Si los Gobiernos Estatales retienen las cantidades que corresponden al municipio la Federación los entregará directamente descontándolas del monto total que corresponda al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales".

Expuso argumentos para pedir que el Fondo de Fomento Municipal, que se estaba creando, no afectara a los municipios debido a que los recursos que venían recibiendo bajarían, porque se distribuirían de diferente manera a como se venía haciendo y algunos municipios recibirían menos.

Manifestó además su preocupación en el caso de que algunos congresos de los Estados, no repartieran a sus municipios las cantidades que les correspondieran por concepto de derechos. Hizo notar que existían municipios que sólo subsistían con los derechos que cobraban a sus poblaciones en las ferias de los pueblos.

"Por eso les estamos proponiendo a su consideración que cuando menos sea garantizado que lo que venían recaudando por concepto de derechos, ellos lo tengan seguro al hacer su distribución del porcentaje de este Fondo de Fomento".

Recalcó que la Ley permitía que los Estados libremente se incorporaran y aceptaran la Coordinación con respecto a este Fondo de Fomento, pero señaló que los municipios no se debían olvidar, ya que dependerían de sus recursos financieros.

"Para ésta Legislatura, sin lugar a dudas, es muy importante el área de Coordinación Fiscal que se ha venido estableciendo y que en su dinamismo constante se ha venido fortaleciendo, precisamente con el espíritu de fortalecer las economías municipales.

Sabemos que con esto el Federalismo realmente se ha vuelto un Federalismo Cooperativo que ha empleado los recursos a las entidades federativas, la capacidad financiera de los propios municipios y la maniobra de las haciendas locales para poder incrementar sus ingresos. Es un dinamismo propio de un nuevo sistema de Coordinación Fiscal que todos nosotros, los Diputados del Partido Revolucionario Institucional, apoyamos del Señor Presidente de la República".

Enseguida se concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Canales

Clarión, quien dijo del artículo 2° A:

"El artículo 2° A establece un sistema de participación en impuestos Federales a los municipios bajo algunas bases. La preocupación que yo vengo a plantear ante ustedes, es la distribución de los Impuestos adicionales a la exportación y a la importación contemplados en la Fracción I, en la que usted señala que los impuestos adicionales a la importación y a la exportación que capte la Federación, dado que es un impuesto Federal, se distribuirán de conformidad con lo establecido en la Fracción I, de este artículo 2° A en un 95% cuando sea del adicional del 3% y el 2% del impuesto general de exportación, a aquellos municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas, por las que se efectúa la importación o exportación que las causen. Los Municipios entonces, que tienen derecho a participar en este impuesto Federal son aquellos donde haya una aduana fronteriza o marítima. Es necesario recordar que existen también algunos municipios en el interior de la República que tienen justamente lo que se denomina el derecho aduanero "Aduanas Interiores". Por equidad o por las mismas razones que los municipios que sirven a aduanas fronterizas o marítimas participan de un impuesto federal, considero procedente que éstos municipios donde hay aduanas interiores y que, por lo tanto generan un gasto municipal para dar servicio conexo al servicio aduanal de estas aduanas interiores, valga la redundancia, participen también de esta derrama del impuesto Federal de importación y exportación de los denominados adicionales".

Terminó proponiendo que se añadiera el término "Aduanas Interiores", a las fronterizas o marítimas, como derechohabientes a esta participación en estos impuestos federales.

Enseguida tomó el uso de la voz el C. Alejandro Gascón Mercado, quién señaló que el hecho de haber vivido en un municipio le da una visión muy diferente de la de los técnicos de la SHCP, quienes tienen una visión muy impersonal de las cosas, y señaló:

"Quienes hemos sido Presidentes Municipales y en esto no hay distinción de Partidos, sabemos muy bien que los recursos con los que cuenta un municipio casi nunca alcanzan ni siquiera para pagar a los trabajadores de estos municipios, de esos ayuntamientos.

Por tanto, las preocupaciones son siempre en nuestro País, la falta de dinero para la administración municipal. Hay 2,300 y tantos municipios en México y yo podría asegurar que ninguno tiene condiciones ideales para trabajar en la administración municipal. Algunos no sólo no tienen condiciones ideales, sino que están en verdadera crisis y yo entiendo que no se ha descentralizado la función del Gobierno en México, sino tiende a centralizarse; a concentrarse. Y estas medidas financieras que se han tomado en los últimos años, no son para garantizar el municipio libre, sino para aprisionarlo más todavía de lo que ha estado durante largos y largos años. Todos nosotros recordamos que el interés del Constituyente era dar al municipio autonomía, pero sobre la base de autonomía económica. Planteando las cosas correctamente, garantizando primero, que a cualquier otro nivel de gobierno, la vida económica municipal al paso del tiempo esto se fue deformando de tal manera que llegó un momento en que los municipios no eran sino verdaderas dependencias de los gobiernos, de los Estados, oficinas de recaudación de los gobiernos de los Estados y ahora, muy elegantemente, en éste plan de coordinación fiscal, los están llevando a su verdadera desaparición.

Basta leer el Artículo 10, para darse cuenta de lo que está sucediendo. Dice: "Las entidades Federativas que opten por coordinarse en los términos del segundo párrafo, de la fracción I, del artículo 2", de esta ley, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por: licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa, tales como la ampliación de horario con excepción de las siguientes: licencia de construcción, licencia o permiso para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado, licencias para fraccionar o lotificar terrenos, licencias para conducir vehículos".

Continuó diciendo que la vida de los municipios se había visto afectada por la Federación y por los Estados y que cuando un municipio era gobernado por partidos de oposición al PRI, le reprimían políticamente. indicó:

"Es decir, hay una serie de presiones de carácter político muy importantes que aquí se debieran limitar. No está organizando la coordinación fiscal la autonomía de los

Municipios ni la soberanía de los estados, sino por el contrario esta concentrando la federación todos los planes de carácter fiscal para acentuar mas su prepotencia respecto de las entidades de la República, y ya no hablemos de los municipios”.

Manifestó que los tres niveles de gobierno deberían de tener un trato equitativo en el reparto de los recursos y sobre todo a favor del municipio porque era muy difícil resolver los problemas a nivel municipal, porque se tiene encima a la cámara local, al ejecutivo del Estado y al Gobierno Federal.

“Esto lo pongo sólo como ejemplo pero hay algunos ayuntamientos que ni siquiera tienen éstos problemas, ¿Porqué? Bueno, porque su presupuesto es tan raquítico. Hay algunos Presidentes Municipales de Oaxaca que le caen mal a la Población y los elige Presidentes Municipales, porque de esa manera los castigan, ellos en lo personal tienen que pagar los gastos del ayuntamiento. Yo creo que hay que acabar con todas estas caricaturas de orden político en nuestro país, y darle realismo a la vida pública.....”

Acto continuo tomó el uso de la palabra el C. Gumercindo Magaña Negrete quien dijo que también su partido, el Partido Democrático Mexicano estaba preocupado por esa dependencia que tenían los ayuntamientos de los Estados. No se establecen – dijo – bases para la distribución de recursos que los Estados habrán de hacer para sus municipios.

“Podiera ocurrir que en un momento dado, como sucede de hecho en muchas ocasiones, que los gobernadores de los estados que todavía en este momento controlan totalmente a las legislaturas de los estados, quisieran castigar a determinados municipios, ya sea porque siendo de su mismo partido no estén de acuerdo con los lineamientos generales de la Política del Estado, o bien porque pudieran estos ayuntamientos estar en poder o ser manejados por otros partidos políticos. Esta situación se da fundamentalmente en este momento en que la reforma política puede originar de hecho, que muchos ayuntamientos estén en manos de partidos independientes.

En estas condiciones creemos que no debe dejarse simple y llanamente a las legislaturas locales la facultad de establecer la distribución entre los municipios, sino establecer alguna base mínima por lo menos sin incidir en la invasión de soberanías, pero que no se establezca de una manera específica, concreta, la participación que cada municipio nominalmente determinado, pudiera tener en éstas participaciones”.

Enseguida tomó el uso de la palabra el Dip. Francisco Javier Gaxiola y señaló: “en materia de federalismo y en materia de estructura y organización municipal, hemos tenido y tenemos el problema principal, en esa distribución de

fondos, en esa autonomía económica, en esa disposición de los recursos necesarios para cubrir las necesidades".

Desde que se hizo nuestra Constitución, desde que se aprobó el artículo 115 Constitucional, quedó incompleto; no fue suficientemente logrado el propósito financiero para los municipios, no se pudo establecer una situación que los llevara a esa autonomía absoluta, a esa libertad que le quería dar Don Venustiano Carranza y que fue la base fundamental para que se hiciera un nuevo constituyente y se aprobara la constitución de 1917, como Constitución y no como simples reformas que hiciera el constituyente permanente —concluyó—.

3. 23 de Diciembre de 1982.

En esta Reforma tomó el uso de la palabra el Dip. Samuel Melendrez del Partido Socialista Unificado de México e hizo una serie de cuestionamientos al sistema político que estaba siguiendo el presidente Miguel de la Madrid. Acusó al gobierno de poner el peso de la crisis en hombros del pueblo y de cobrar un impuesto excesivo, como era el impuesto al valor agregado.

"Esta Cámara atropelladamente aprueba iniciativa tras iniciativa del Ejecutivo, pero jamás se ha ocupado en conocer un solo dictamen sobre iniciativas de la oposición, así fuera éste negativo. Tal es la tónica que la mayoría priísta, verdaderamente correa de transmisión del Ejecutivo, impone a este Congreso".

Acto continuo tomó el uso de la palabra el Dip. Alejandro Lambretón Narro quien defendió al PRI y rechazó las acusaciones del Dip. Samuel Melendrez.

El Dip. José Encarnación Pérez Gaytán, habló y dijo que el Dip. Lambretón era el menos indicado para hablar del desarrollo democrático en nuestro país, ya que cuando fue dirigente regional del PRI en el Estado de Nuevo León, en la elección pasada, se cometieron una serie de violaciones en los intereses democráticos del país. Siguió diciendo:

"La Ley de Ingresos que se pone a discusión en esta Asamblea, que hablan precisamente de que una de las fuentes, quizá la mas importante para la recaudación fiscal, es la del impuesto indirecto, conocido como impuesto al valor agregado, que afecta al consumo, principalmente del pueblo trabajador. Por eso decimos que con esta ley y con esta política fiscal, con esta política hacendaria, y con esta política económica, se hace mas pobres a los pobres y mas ricos a los ricos, se ahonda la desigualdad social, y es por eso una política injusta, antipopular, y por ello antidemocrática. Por esta razón estamos en esta tribuna impugnando esa política, no venimos aquí a darle consejos al gobierno, ni a decir a hacerles llamados a la mayoría para que tome en cuenta lo que es justo y razonable, venimos a exponerle nuestra opción, nuestro punto de vista, que es revolucionario, porque corresponde a los intereses de la clase obrera y de todos los trabajadores de este país. Muchas gracias".

El Dip. Viterbo Cortés Lobato. Se centró en el tema de discusión y aportó:

"...actualmente las entidades federativas ya no pueden grabar, sino lo que ya esta grabado, o bien graban actividades menores que no tienen significado para la vida material y social del país. Es evidente que ningún país del mundo puede desarrollarse con centros autónomos de la economía, pues ésta sólo se puede planear concibiéndola como una sola unidad. Para nosotros, lo que hay que hacer en este caso es dotar de mayores recursos a los Estados, tomando en cuenta sus características y las tareas que deben realizar en el aspecto económico y social y orientar recursos a los municipios sin competencia ni subordinación a los Estados. Es preciso tomar medidas para promover la producción económica, para impulsar los transportes y las comunicaciones teniendo presente las características de cada una de las regiones del territorio nacional y coordinándolas.

Este último aspecto es tocado aunque parcialmente a través de las reformas al artículo segundo de coordinación fiscal. En eso no estamos en desacuerdo, aunque sea en forma tímida".

Enseguida tomó el uso de la palabra el Dip. Antonio Fabila, quien rechazó que en el proyecto de reforma se estableciera que se grabara más a quien menos tuviera. El Dip. Viterbo Cortez interrumpió pidiendo el uso de la palabra y el C.

Presidente preguntó al de la voz si admitía la pregunta y el orador no la aceptó. Continuó hablando el Dip. Antonio Fabila y manifestó que el gobierno estaba consciente del problema de los Estados y de los municipios, porque no podrán gravar con impuestos casi nada y precisó que el gobierno estaba trabajando en ese problema y, para tal efecto, se crearon mecanismos de coordinación fiscal, que eran las normas que dirigían las relaciones entre la Federación, Estados y municipios.

Posteriormente hizo uso de la palabra el Dip. Astolfo Vicencio Tovar, quien no estuvo de acuerdo con las reformas que se proponían y manifestó:

"Se nos ha insistido en que estas medidas se deben a que debemos solucionar la crisis y que todo el pueblo debe actuar y vivir con austeridad, pero Acción Nacional insiste en que el pueblo no tiene porqué pagar los platos rotos por funcionarios ineficientes, dispendiosos y corruptos. Por eso nos oponemos a la aprobación de este exagerado aumento de cargas fiscales".

4. 22 de Diciembre de 1983.

En esta ocasión se presentó la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en paquete, junto con otras reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta y a la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Se anotó para hablar en contra del proyecto de reforma el Dip. Felipe Gutiérrez Zorrilla quien dijo:

"En la Ley de Coordinación Fiscal estimamos que sí se logro un avance. Un avance importante a favor de los municipios, al dejar claramente establecido que los municipios deben percibir sus participaciones en efectivo y que les deben ser entregadas en forma inmediata. Esto recuerda las angustias y de San Luis Potosí administrado por un municipio de oposición y que por capricho del gobernante y desoyendo la Ley de Coordinación Fiscal simple y llanamente le retiró las participaciones, y después les señaló que se las daría en obras y no en dinero".

Tomó el uso de la palabra el Dip. Salvador Castañeda O' Connor del Partido Socialista Unificado de México quien dijo: "el partido de la mayoría se la pasaba aprobando iniciativas del ejecutivo, quien es el verdadero legislador".

Continuó diciendo:

"Así, pues, señores diputados, hemos llegado a la situación extrema en la que el ejecutivo ya no considera ni siquiera necesario explicar a los legisladores las causas que fundamentan las reformas que se proponen. Es evidente en tal situación lo procedente sería regresar a condiciones el dictamen que nada aclara, para exigir al ejecutivo una explicación amplia y suficiente de las razones y políticas que fundamentan su propuesta".

Terminó su intervención y no tocó el tema de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

Enseguida tomó el uso de la palabra el Dip. Jorge Treviño Martínez, quien contestó a el Dip. Gutiérrez Zorrilla:

"Sugiere usted un control federal de la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley de Coordinación Fiscal debe tener como contrapartida un convenio con los Estados para que tenga vigencia y son las entidades locales, las soberanías locales, los congresos de los Estados, quienes tienen la última palabra en esta materia por parte de la entidad federativa y, nosotros, Congreso Federal ahí no tenemos absolutamente nada que hacer".

Finalmente se tomó la votación y se aprobó la reforma sin modificación alguna.

5. 20 de Diciembre de 1986.

En este debate sólo habló en contra de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal el Dip. Humberto Ramírez Rebollo, quien criticó que la reforma trajera un apartado donde se premiaría a las tesorerías de los Estados que recaudaran más del límite establecido, porque éstas se convertirían en verdaderos verdugos de los contribuyentes.

"Luego entonces, si yo Hacienda le digo al estado de Veracruz que en materia del IVA me vas a recaudar durante 1987 hipotéticamente hablando mil millones de pesos, y el Estado de Veracruz cual gacela huyendo del león recauda mil cien millones de pesos sobre esos cien millones. Hacienda está proponiendo en esta reforma, darle una comisión de 35% luego entonces, el fondo es que van a convertir a las tesorerías de los Estados en verdaderos caza contribuyentes. Yo pienso que esto es incorrecto hay un fondo de fiscalización válido, la autoridad tiene facultades para hacer su trabajo de fiscalización de los contribuyentes, pero no tiene ningún derecho de suponer que todos los contribuyentes son evasores, ya hemos visto como operan éstas campañas de recolección adicional de fondos públicos a través de campañas de fiscalización, ¿qué sucede? ordenan a través de una tecla a una computadora, que emita requerimientos seriados, no importando los Estados que guarden sus saldos, y se requiere a la generalidad del causante, tirándole a la paloma con una verdadera banda de tiros que no corresponden a ese nivel y por lo tanto, alguno de los diez mil, veinte mil o cuarenta mil requerimientos que hagamos va a caer".

Habló el Dip. Amado Llaguno Mauyadon quien defendió el proyecto y rechazó lo señalado por el Dip. Humberto Ramírez :

"Si consideramos también que los municipios reciben por separado, porcentajes de los fondos, del fondo general un 20%; del fondo financiero complementario un 20%; esto beneficiará también a los propios municipios que verán fortalecida así su economía. Sin duda alguna en esta ocasión no se trata de que al contribuyente se le apriete para que pague más, yo creo que con esta meta que se va a fijar, las entidades federativas, las tesorerías de los estados, las secretarías de finanzas, tendrán que mejorar sus sistemas administrativos, tendrán que dar mejor atención al contribuyente, tendrán que capacitar mejor al personal, para que mejor trabaje y en estas condiciones el que mas recaude, tendrá un aliciente mayor".

Posteriormente se aprobó la iniciativa de reforma sin ninguna modificación.

6. 22 de Diciembre de 1987.

Se presentó la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en paquete y habló en pro el Dip. Jorge Flores Solano:

"En materia de la Ley de Coordinación, la modificación que propuso el ejecutivo tiene como propósito perfeccionar y mejorar el sistema de coordinación y de distribución de participaciones a fin de hacer eficiente el trabajo de recaudación, que las entidades de la República han hecho en estos convenios de coordinación, al asignarles directamente un 30% de la recaudación del impuesto al valor agregado que administran e interesarles mejor en sus aspectos administrativos e incrementos de recaudación que beneficia a todos en su conjunto, haciendo los ajustes pertinentes al sistema en el artículo 2° de la Ley, modificando diferentes puntos de la iniciativa a fin de preservar el criterio y el respeto a las decisiones de las entidades".

El Dip. Francisco Contreras dijo:

"El sistema de coordinación fiscal implementado hace seis años, es una manifestación cotidiana de la fortaleza del pacto federal, que ha redundado en una permanente mejoría de la Hacienda Pública de los tres niveles de gobierno, y se inserta en el esfuerzo nacional iniciado por el presente régimen para fortalecer los municipios e impulsar con decisión la descentralización de la vida nacional.

Por todas estas razones de carácter económico y político, que fortalece al estado y a los municipios para cumplir su función social, la mayoría apoyamos las modificaciones que propone la Ley de Coordinación Fiscal y otorgamos nuestro voto a favor".

El Dip. Alejandro Cañedo Benítez pidió se le aclarara lo relacionado con las cifras que manejaba el presupuesto de egresos:

"Lo que queríamos, es que nos explicara la comisión lo siguiente: si el IVA para 1988, se estima en 14 billones, o sea, casi 15 billones, ese 30% que van a tomar los estados son 4 billones; por un lado, estamos hablando de 4 billones, y por otro lado, el Presupuesto de Egresos que nos presentó el presidente el 15 de Noviembre, preve un gasto para participaciones, estados, municipios y Distrito Federal de 12 billones; hay un diferencial muy grande, que éste lo irán pagando cada cuatrimestre de acuerdo a la Ley de Coordinación.

Entonces, ¿cómo están protegiendo?, están autocobrándose los estados y municipios el 30%, es un avance, porque antes se les pagaba tres años o dos años después, pero el avance no es suficiente porque aquí están los datos muy frios.

Les decía que no nos vamos a meter a la ley, porque es una ley muy complicada, creada para distribuir todos los impuestos tributarios entre todos los estados y todos los municipios con muchas variantes; entonces, es una ley técnica, lo que queremos es que exista voluntad política para que no les jineten el dinero a los estados y los municipios. Gracias".

El Dip. Jorge Flores Solano contestando al Dip. Alejandro Cañedo dijo:

"En efecto, el Dip. Cañedo tiene razón, es una ley muy técnica, una ley muy técnica que se impusieron los propios tesoreros de los estados; es una ley para ellos, de ellos

y que la Federación junto con las entidades, como habíamos comentado con anterioridad manejan; y tienen que ser en ese sentido, porque obviamente están en juego los intereses de cada una de las entidades para el apoyo de su gasto público.

Con todo gusto me siento con el compañero Cañedo y con quienes sea pertinente para hacer un ejercicio, sólo le diría que si tomó el dato del impuesto al valor agregado de la Ley de Ingresos de la Federación, ése no es del dato al que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal; ese dato es neto, porque ya incluye las devoluciones y las compensaciones, y el caso de los impuestos de importación que no generan el efecto final sobre el consumo que esta ley tiene.

El impuesto de valor agregado asignable que las entidades utilizan, es el dato bruto de devoluciones, y esto está precisado en los artículos correspondientes; de ahí, que por tal razón el 30% que es asignable directamente conforme a las entidades que van recabando los tributos, es una proporción mayor de la que saldría de ese cálculo.

Le diría también, que el porcentaje que está establecido en la Ley de Coordinación se dá, como mencionaba nuestro compañero priista, ahora mensualmente, esto implica forzosamente la necesidad de ajustes que en vez de hacerse anuales se han hecho cuatrimestrales para que las entidades no mermen sus recursos”.

Pasó la iniciativa a la votación y fue aprobada.

7. 15 de Noviembre de 1989.

En esta iniciativa se cambió de manera radical la forma de distribuir el reparto de los recursos a los Estados, se propuso que el 50% se distribuiría en proporción directa al número de habitantes que tuvieran el Estado y el otro 50% tomando en cuenta coeficientes de participación.

En la exposición de motivos se dijo:

“Desde su creación, la Ley de Coordinación Fiscal ha cumplido ampliamente con el objetivo de descentralización de la vida nacional, a través del fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales. Sin embargo, resulta deseable la modificación de la distribución del ingreso federal a través de un solo fondo general de participaciones, del que un 50% se distribuye en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa y el 50% restante, tomando en cuenta coeficientes de participación. Dentro del nuevo esquema de distribución de participaciones se contempla un mecanismo de asignación que además de considerar a los impuestos especiales de consumo, incluye al predial y a los derechos de agua, con lo que se pretende el fortalecimiento de la recaudación de esos rubros”.

Esta reforma pasó sin mayor discusión y fue aprobada por la mayoría de la Cámara de Diputados.

8. 14 de Diciembre de 1990.

En este debate empezó a hablar el Dip. Alberto Pérez Fontecha, criticó la reforma que se estaba haciendo a la Ley de Coordinación Fiscal y dijo:

"Proseguimos comentando esta miscelánea Fiscal que tantas leyes comprende y que es seguro que por la misma simplificación sería importante establecer, que no es posible todavía que a la fecha existe entidades federativas que no están coordinadas en materia de derechos y que ocasionan falta de equidad y violencia del espíritu de la Ley del Impuesto Federal al Valor Agregado, ya que mientras esta Ley, la ley del impuesto al valor agregado señala que no deberán cobrarse derechos por la expedición de licencias de funcionamiento y ni el cobro de horas extras, concretamente en Estado de México, entidad no coordina en derechos se graba con fuertes cantidades a los comerciantes independientemente de las cuotas por la expedición de licencias y por las horas extras con cuotas de cooperación.

El otro Estado no coordinado es el Estado de Jalisco, nos preguntaríamos ¿Por qué la Secretaría de Hacienda no obliga que todos los Estados estén coordinados en materia de derechos?. No es aceptable decir que se fortalece la Hacienda Estatal y Municipal cuando los impuestos asignables al fondo general del participaciones se les integra con los impuestos sobre automóviles nuevos, sobre tenencia, uso de automóviles y en especial sobre producción de servicios. Es éste último impuesto el que se les exige a las industrias refresqueras y por ende se perjudica la hacienda de los Estados y Municipios.

Por otra parte, mucho hemos insistido en la necesidad de que se busquen mecanismos que eviten la emigración de las entidades federativas al Distrito Federal y a la zona conurbada. Mi partido, el Auténtico de la Revolución Mexicana, ha sido reiterativo en que los Gobiernos de los Estados deben sentir necesidad de establecer programas que eviten las emigraciones de sus entidades. En distintos foros propusimos que las participaciones federales se entregaran de acuerdo a la actividad económica que se desarrolle y en la retención de sus pobladores. Hoy, afortunadamente reconocemos que esta petición se plasma en la reforma que hoy se propone".

Siguió diciendo:

"Estas pequeñas adecuaciones que vienen en la práctica a hacer reformas de fondo y siendo la política del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana de no oponerse a todo por sistema, los diputados del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana votaremos a favor en lo general de la miscelánea fiscal, y cumpliremos nuestro

compromiso con el pueblo de defender, en lo particular, todos y cada uno de los artículos de la ley que pueda afectarnos. De antemano rechazamos el tope de los 64 millones de pesos al activo. Muchas gracias”.

Posteriormente tomó el uso de la palabra el Dip. Cesar Coll Carabias:

“Por lo que respecta a la Ley de Coordinación Fiscal, a fines del año pasado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó en forma unilateral, sin tomar en cuenta las proposiciones hechas por sus secretarios de finanzas y tesoreros de los Estados, como la modificación a la fórmula de distribución, la cual fue aprobada mecánicamente sin debatir ningún punto por la mayoría priista de esta Cámara.

En esta modificación que el ejecutivo presenta, otra vez se cambian las reglas del juego, se atenta profundamente en contra del federalismo, pues, se hace depender en un 80% de sus finanzas a los Estados de las participaciones federales.

La corrección al sistema original desmotiva a los Estados en incrementar sus recaudaciones, arguyendo la falacia de que la federación es mas eficiente y evidenciando su centralismo y por otro lado fomentando el paternalismo para evitar que los Estados crezcan en función de sus esfuerzos”.

A continuación intervinieron los diputados: Noe Aguilar Tinajero, Juan Ugarte Cortés, Federico Ruíz López, Dionisio Pérez Jácome, Sofia Valencia Abundiz, Juan Manuel Verdugo Rosas, Gerardo Arellano Aguilar, Zeferino Ezquerria Corpus, Oscar Villalobos Chávez, Bernardo Batis Vazquez, Humberto Esqueda Negrete, entre otros, quienes no dijeron nada en sus intervenciones sobre la Ley de Coordinación Fiscal.

Acto seguido, intervino el Dip. Cesar Coll Carabias quien sí tocó el tema relacionado a la Ley de Coordinación Fiscal :

“La participación nuestra va en relación a la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación y que desde su discusión inicial allá por el año de 1978 ante esta soberanía, nuestro partido manifestó su punto de vista en contra de ella, pues visualizaba que con el tiempo se incurriría en los problemas que ahora vamos a exponer: el mundo se ordena hoy a la cancelación de los totalitarismos centralistas, la democracia surgida de la Revolución en las comunicaciones; se plasma en la subordinación de las razones de Estado al bien común internacional, la paz tiene hoy al desarrollo como su nombre y el desarrollo no se entiende sino sobre la base de los desarrollos regionales y la Autonomía con interdependencia, en virtud del aparato centralista del Estado Mexicano.

Los convenios de coordinación fiscal hacen imposible la autonomía de los Estados y Municipios y estamos contra la cataplasma de la Ley de Coordinación Fiscal que simplemente va a atender sin respeto a la democracia ni a la libertad, ni a la autonomía municipal, los resultados de unos ayuntamientos subordinados dependientes y en el mas bajo nivel de poder público.

Exigimos que se plantee como principio de previo y especial pronunciamiento el de la libertad y el de la autonomía, tanto estatal, como municipal, que no puede darse cuando las haciendas se forman en promedio en México en sus dos terceras partes de las participaciones que les asignan el poder federal a través de las tesorerías del Estado al Municipio y de cuatro quintas partes que les participa la Federación a los Estados.

Urge el rescate del municipio, urge considerar los poderes federales como poderes concurrentes frente a los poderes locales y frente a los Estados y a los ayuntamientos Municipales; hace falta recuperar lo mas querido y los mas cercano a los hombres. La institución municipal seguirá disminuida mientras se sigan pensando soluciones a los efectos de centralismo y no a sus causas.

La Ley de Coordinación Fiscal que se inicia allá en los años de 1973, pretendiendo regularizar el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, llega a su culminación en el año de 1978 en que se crea esta Ley para absorber el decreto que establecía el Impuesto al Valor Agregado en sustitución al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Podríamos decir que existen cuatro etapas, la primera, que va de 1980 a 1983 en el cual los Estados reciben lo que venían participando de ingresos mercantiles, mas algunos impuestos que al entrar esta Ley de Coordinación los absorben a lo que se va a llamar un fondo de participación.

De 1984 a 1987 se crea una nueva fórmula en la cual se premia a la recaudación, o sea sobre las metas de recaudación que tenga en cada estado, aquello que se supere será premiado y por lo tanto será bonificado en el siguiente año como un premio a esa recaudación.

Sin embargo, en 1988 y en 1989 vuelven a cambiar las reglas del juego y allí se establece que el presupuesto de la federación se le va a asignar un 13.09%, el cual se eleva posteriormente al 17.36%, pero ya queda una base fija, no en función de las recaudaciones de los Estados, sino en función del presupuesto federal, que nada tiene que ver al esfuerzo recaudatorio que los Estados hicieran.

El año pasado, cuando la mayoría de esta Cámara aprobó la Miscelánea Fiscal, simple y sencillamente por una votación general, sin entrar a fondo, sin discutir siquiera qué se estaba aprobando, sino procurando ahorrar tiempo y rápidamente aprobarlo, se aprobó la desincorporación del impuesto al valor agregado como un impuesto asignable y se les quita a los estados el deber de recaudar y se transfiere a la Federación vía a los bancos, argumentando la facilidad que los causantes tendrían al pagar simple y sencillamente en el banco el impuesto al valor agregado; sin embargo, no se midió la consecuencia que todos los estados quedaron en un grado de indefensión, pues no saben cuánto es lo que se recaba por el impuesto al valor agregado, sino que está a la buena de la Secretaría de Hacienda decirles: hemos recabado tanto y tu participación por lo tanto corresponde a equis dinero; no existe una retroalimentación, el Legislativo el año pasado tiene una responsabilidad muy grande hacia los estados pues no previó esta situación y hoy en día se está pagando las consecuencias.

En 1990 se aumenta la participación del 17.36% al 18.26% de los cuales se asigna ya en una nueva fórmula el 91.58% en función de la recaudación y el 8.42% en proporción inversa al ingreso per cápita, sin embargo, vale hacer una reflexión de cómo surge esta modificación:

"En 1989, la Secretaría de Hacienda convoca a los secretarios de finanzas o tesoreros de los Estados, a que aporten ideas de cómo podría ser una distribución mas equitativa, mas equilibrada, de los ingresos de la Federación, para ser posteriormente redistribuidos a los estados. Contestan a esta solicitud seis estados, de los cuales, cinco de ellos hablan, en términos generales, de que hay que adecuarla en función de las recaudaciones y solamente un estado es el que propone una fórmula en función de la población que tenga cada estado y ésta es la que se incorpora al final de cuentas.

Pero resulta que cuando Hacienda invita a buscar solución, el impuesto al valor agregado estaba incorporado dentro de los asignables y cuando decide cambiar, que

es a finales del año pasado, al mismo tiempo le retira el impuesto al valor agregado como parte de esos asignables, o sea, le cambia la regla del juego a los secretarios de finanzas de los estados y entonces los hace ser más dependientes cada vez del centro.

Vemos entonces que esta ley de coordinación rompe el federalismo, va rompiendo poco a poco esa autonomía, esa soberanía, que nuestros estados requieren para ir fortaleciéndose e ir creciendo en forma independiente y no que nuestros secretarios de finanzas tengan que hacer toda la semana colas aquí en la Secretaría de Programación y Presupuesto para estar pidiendo que se les asigne más.

Ustedes fácilmente pueden analizar que si dependen sus ingresos en un 80% de una persona, prácticamente dependen de la voluntad de ella, no dependen del esfuerzo que ustedes hagan, sino depende de la participación que a buenas se les otorgue y esto obviamente hace que las posiciones de los gobernadores y de los secretarios de finanzas sean muy limitadas, porque es obvio que aquel gobernador o aquel secretario de finanzas que se altere un poco, puede ser castigado su estado, porque al desconocer cuánto se está captando de ingresos y está a la buena de la Secretaría de Hacienda le diga cuánto se captó, pues están siendo afectados seriamente esos estados.

Se rompe con el principio de la subsidiaridad, pues no se le permite a una autoridad inferior a hacer todo su esfuerzo en captar recursos, en captar impuestos, sino que se le está suplantando por un paternalismo de la autoridad superior, de la autoridad federal, para asignarles recursos; o sea, lo hace un individuo menor. Es cierto que con esta nueva fórmula van a obtener más dinero los estados, no los negamos, sí va a haber más dinero, pero no se trata de recibir más dinero a favor de, se trata que los estados tengan la autonomía y libertad para luchar, buscar y motivarse en mayor recaudación, sin embargo, esta ley es todo lo contrario, los estados, por lo tanto, se van a despreocupar de generar riqueza y de generar empleo.

La mayoría de los tesoreros y secretarios de finanzas, en las reuniones que tienen ellos en la Comisión Permanente han mostrado cierta inconformidad al respecto; o sea, ellos mismos no están de acuerdo y esto se manifiesta en dos aspectos: el 3 de octubre se reúne un grupo de trabajo de esta Comisión Permanente y llegan a una minuta de acuerdo en que se requiere revisar la fórmula y esa minuta es firmada por 22 secretarios de finanzas y tesoreros. Curiosamente proponen que se deje la fórmula que está vigente en 1990 y que para 1991 se deje también esa fórmula y se cite de nueva cuenta a discutir cuál sería la distribución más equitativa para ellos en cuanto a los fondos que recaba y sobre todo a tener la libertad, porque se han visto seriamente disminuidos en los conceptos que los estados como impuestos propios estatales tienen hoy en día.

Prácticamente están encauzados hacia situaciones secundarias, no tienen un flujo de efectivo o un impuesto que les permita garantizar su estabilidad financiera, todo depende de la Federación. El día 22 de noviembre sale en el periódico Excélsior y El Universal un desplegado firmado por 23 secretarios y tesoreros que apoyan la fórmula que se había presentado y que el 3 de octubre otros 22 habían firmado en contra; si sumamos las cantidades son 45 y nada más tenemos 32 entidades federativas, por lo tanto, hay un traslape ahí, se ve claramente la presión que existe sobre este grupo de funcionarios en que quizá por preservar sus posiciones políticas tienen que aceptar firmas una posición que en conciencia le es contrario al bienestar de su estado.

La proposición nuestra, en concreto, es que se deje la fórmula que actualmente está en 1990, que se siga utilizando para 1991, porque de aprobarse por cuatro años, como viene la iniciativa, se va a evitar y se va a desmotivar que los mismos secretarios luchen por una revisión de esta fórmula; más aún, resulta incongruente que el mismo secretario de ingresos nos informe que el año entrante la va a tener que modificar, que ya el licenciado Salinas de Gortari le dio instrucciones para que en esta fórmula se incorporen los conceptos de gastos de educación y salud.

Por lo tanto, la vigencia de esta fórmula, que en la iniciativa pretende tener una vida de cuatro años, por ese simple hecho ya está condenada a revisarse el año próximo,

por lo tanto, no tiene caso que esta soberanía apruebe una iniciativa de ley que ya desde ahora conocemos que va a ser modificada.

Vale la pena mencionarles a ustedes que esa canasta que conforman los impuestos asignables, ha sido poco a poco deteriorada y que únicamente quedan los licores, la tenencia de los coches, el impuesto sobre automóviles nuevos, sobre tabaco labrado, ya que en últimas fechas se ha eliminado la de aguas envasadas, sobre el impuesto de productos y servicios, (IPS).

También es curioso que en el transitorio séptimo de la iniciativa, en su fracción III, se haga mención de que el impuesto de productos y servicios respecto a gasolina se iba a eliminar y ahora en este dictamen se incluye una partida de conceptos petrolíferos. Quiere decir que la misma Secretaría, en un lapso de un mes ha dudado de qué impuestos dejar en esa canasta para que sean los distribuibles, los asignables para esta Ley de Coordinación Fiscal.

Es evidente que no está bien pensada, que no está bien madurada, porque estos cambios que está planteando la Secretaría de Hacienda en un mes, quiere decir que hay una duda detrás de ellos, que no saben en base a qué; se habla de los promedios de consumo de los años 1988 y 1989, para la gasolina y de los productos petrolíferos de 1989 y 1990. En la misma ley no hay la consistencia, en la iniciativa, me estoy refiriendo.

Por tanto, yo solicito a ustedes que tengan a bien aceptar la proposición de nuestro grupo parlamentario de que la fórmula vigente tenga uso para el año próximo y que se convoque a los secretarios de finanzas y tesoreros de los estados para una nueva ley.

Yo creo que algunos de ustedes van a vivir el problema dentro de poco tiempo, ya tenemos dos compañeros que los están "pronasoaleando" y es posible que lleguen a ser gobernadores de sus estados y ellos van a vivir estas consecuencias y algunos de ustedes, en lícita carrera política, también podrán aspirar a posiciones en sus estados y se van a afectar seriamente con estas situaciones, pues van a tener, quien sea gobernador, que hacer cola en la Secretaría de Programación y Presupuesto para estar solicitando más recursos.

Les agradezco su atención y ojalá cuente con su apoyo".

Enseguida tomó el uso de la palabra el Dip. Javier Bonilla Chávez, quien dijo que el tema de la coordinación fiscal era un tema muy complejo y señaló:

"Cuando se empezó a estudiar el régimen tributario de todos los niveles de gobierno con el país, por 1927, en donde fue la primera convención nacional fiscal, se toman como principales problemas la multiplicidad de impuestos establecidos a lo largo de toda la República, en los gobiernos municipales, estatales y en la propia Federación. Llegó a haber cerca de 400 impuestos diferentes en toda la República, lo que implicaba un verdadero problema y un galimatías, tanto para cobrarlo como para pagarlo. Esto originó que se estudiara muy minuciosamente esta complejidad, para llegar a lo que conocemos como la concurrencia fiscal y evitar la doble y la triple tributación, que no solamente a nivel nacional se ha estudiado y ha progresado, sino también a nivel internacional; al establecer impuestos tanto un país como otro, se da la doble tributación y por eso existen los convenios, por eso hemos avanzado en el estudio y en el perfeccionamiento de los convenios de coordinación fiscal, para tratar de evitar la aplicación de esta multiplicidad de impuestos con diferentes objetos, sujetos, formas de pagos y diferentes tratamientos.

Esta es la razón por la cual en México se llegó a la coordinación fiscal y yo si quisiera dejar muy claro que esto no se hizo con objeto de lesionar a las soberanías

de los estados, ni mucho menos a las soberanías de los municipios; se hizo para la facilidad de recaudación y la facilidad de pago de los causantes.

Esto hizo que por primera vez en 1953, al establecerse la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se hiciera el primer gran intento de coordinación entre estados, municipios y Federación, para que los estados que convinieran por su propia voluntad, a nadie se le obliga la coordinación en forma compulsiva; la coordinación siempre es en forma abierta, autónoma para cada entidad que así lo quiera hacer y el impuesto sobre ingresos mercantiles en 1953 habría esa posibilidad, que los impuestos, que quitaran localmente los impuestos a la producción y al comercio, los impuestos al consumo que conocemos como impuestos al consumo y se coordinaran federalmente con el impuesto sobre ingresos mercantiles; tendrían una participación que en principio y por justicia sería igual, o cuando menos se trataría de equiparar o que no fuera menor a lo que hubieran recaudado en el año inmediato anterior, con objeto de que así se iniciara este régimen de coordinación fiscal; nunca se hizo para tratar de violar la soberanía de los estados, se hizo con objeto de facilitar el cobro de los impuestos; si bien es cierto que esto ha implicado muchas veces injusticia en la forma de distribuirlo, porque el siguiente problema es que haya estados de diferente nivel de desarrollo.

Hay estados que tienen un alto nivel de producción, son estados más industrializados y con un comercio más complejo y más amplio que otros estados. El caso concreto es, los estados que circundan al Distrito Federal y al estado de México, en donde se concentra la gran proporción de la industria y del comercio establecido y fuerte de México. ¿Esto que hace y qué propicia?

Propicia que los estados circundantes como Tlaxcala, Morelos e Hidalgo, y soy de un estado de los de menor desarrollo, por eso conozco perfectamente la desigualdad y la injusticia con que se ha aplicado, pero no ha sido con dolo, ha sido con la idea de ir perfeccionando este sistema.

Entonces, como aquí lo señaló el diputado que me antecedió en el uso de la palabra, efectivamente se han venido cambiando las bases, se han venido cambiando las reglas para otorgar las participaciones, pero la más reciente, la que estamos tratando en este momento, es la que entrará en vigor en 1991 y que se refiere fundamentalmente a crear un fondo especial para tratar de beneficiar a las entidades de menor desarrollo, entidades que por no ser altamente industrializadas y que tienen un comercio incipiente, por ello, la mayor parte de las operaciones se facturaba en las entidades mayor desarrollo y esto implicaba que tuvieran una participación mucho menor, lo cual no lo consideramos justo, cuando menos los que pertenecemos a los estados de menor desarrollo.

Por eso se pugnó porque se hiciera una nueva fórmula y es muy lógico que aquí, la mitad de los estados estuvieran a favor y la mitad estuvieran en contra de aplicarse, porque los estados de mayor desarrollo verían de alguna forma, tener que transmitir sus participaciones a aquellos que injustamente habían venido recibiendo menos. Esta es una fórmula de equilibrio y de justicia, que por ningún motivo se está tratando, ni de violar la soberanía ni de estar aplicando situaciones especiales a ciertos estados para tratar de perjudicarlos, esto es exclusivamente para beneficiar a los estados que se les otorgaban menores participaciones.

Y en esta fórmula se crea este nuevo porcentaje que es del ocho y fracción, para que se distribuya en base inversa a la distribución per capita de las participaciones, o sea, que aquellos estados que tienen los coeficientes más bajos de participación van a ser beneficiados en función inversa a la participación que les corresponde, lo cual no considero yo que sea injusta que se quite un porcentaje para aquellos estados que, si bien es cierto que allí se factura, que allí tiene su origen la operación comercial, pero que el consumo, la operación real se da en los estados que por no tener la industria establecida o por no tener el comercio se tiene que trasladar a comprar a otros estados.

Esa es la razón fundamental y no considero yo que se viole, ni considero que debamos nosotros dar marcha atrás a esta propuesta que la iniciativa de ley está

sometiendo a la consideración de ustedes, porque yo creo que es un acto de justicia para las entidades de menor desarrollo. Repito, hay la mitad a favor y la mitad en contra. Aquí, creo que quien gana es la justicia, tratar de equilibrar a quienes menos participaciones reciben.

También se ha dicho aquí que se saca al impuesto al valor agregado de los impuestos asignables. Los impuestos asignables solamente son parámetros para obtener el coeficiente de participación para la recaudación federal participable; o sea, que si se ha sacado al impuesto al valor agregado es precisamente por la razón por la que expliqué que el impuesto al valor agregado no estaba distribuido en forma justa; hay quien recibe más impuesto al valor agregado pero las operaciones comerciales están viciadas.

Por eso es que se usan tres impuestos fundamentales para obtener el coeficiente asignable que es el impuesto sobre automóviles nuevos, el impuesto sobre uso y tenencia de automóviles y el impuesto sobre producción y servicios, por considerar que estos dos impuestos reflejan, cuando menos en forma real y más real y más objetiva, la potencialidad económica de cada uno de los estados, ésta es la razón por la cual usamos estos tres impuestos para determinar el coeficiente asignable.

Yo creo que este problema, como les digo, tan complejo de la coordinación fiscal, con lo que tratamos de esta reforma, es de hacer un poco más justa la distribución, pero para evitar un choque inmediato en la distribución de las participaciones, se establece una fórmula en los artículos transitorios para que no se haga de inmediato esta aplicación, sino que se establezcan porcentajes que paulatinamente vayan a llegar hasta los porcentajes que establece la ley, para que no los resientan de inmediato los estados que de alguna forma van posiblemente a recibir menos participaciones. Pero aún más, se establece un fondo de contingencia o un fondo especial, para aquellos estados que no llegaran a alcanzar el crecimiento similar al que experimente la recaudación total federal o la recaudación total participable, se establece todavía un fondo de contingencia para que se aplique también en sentido inverso a aquellos estados que reciban menor participación que este fondo tratará cuando menos de que su participación nunca sea menor a la que iban a recibir con la fórmula anterior. Muchas gracias".

Posteriormente tomó el uso de la palabra el Dip. Sergio Alfonso Rueda Montoya quien defendió a los Estados y municipios contra las amplias facultades impositivas de la Federación y comentó:

"...a la Federación no le bastan las fuentes exclusivas de ingresos que tienen establecidas en la Constitución que son casi todas y de las pocas que han dejado a los Estados y a los municipios que podríamos considerar como migajas, quiere todavía más, la federación, abarcar de esas pocas fuentes de ingresos que han quedado exclusivas para la Federación y para los Municipios. Y si quisiéramos encontrar una figura que definiera perfectamente a la federación, podríamos imaginarnos una gran vaca que tiene un gran pescuezo tan grande como el de una jirafa y que está comiendo en todos los Estados pero la están ordeñando en el centro. Todo va a parar de los ingresos a la federación y hoy la federación bajo esta figura nueva de los activos está tratando de establecer un nuevo impuesto a la

propiedad raíz, un nuevo impuesto predial disfrazado bajo la figura de los activos que es, atendiendo al artículo 115, un impuesto expresamente reservado a los municipios. En consecuencia, el que la Federación esté gravando a través de esta figura de activos la propiedad inmobiliaria de los causantes, está encuadrando el impuesto expresamente en un marco de inconstitucionalidad, porque está gravando bienes que solo pueden ser gravados por el municipio, está violando el artículo 115 constitucional, está atentando también contra el artículo 16 de la Constitución porque realiza actos que no le son permitidos y, por otra parte, le son prohibidos. Atenta también contra las garantías de legalidad, de seguridad jurídica y de audiencia y de defensa concedida en el artículo 14 de la propia Constitución. En el que pretenda cobrar y gravar la propiedad inmobiliaria bajo la figura de activos que es reservada a los municipios como un impuesto exclusivo, está haciendo mediante un acto que no está fundado ni motivado adecuadamente, está gravando vía doble una misma fuente que por ley es motivo de un impuesto municipal y exclusiva de éste.

Está atentando contra los principios que rigen a los impuestos, el de generalidad, el de equidad y el de proporcionalidad. Se excede en sus facultades al invadir fuentes tributarias de otros órganos de gobierno y, ¿cuál es la razón?, pues no la daba hace algunos días alguno de los funcionarios de hacienda cuando teníamos una reunión de este asunto con ellos. Decía que si atendíamos al artículo 31 constitucional, aunque la Constitución reserva expresamente impuestos para los municipios o para los estados, también la federación podría gravar esas fuentes de ingresos, criterio totalmente aberrante e ilógico. Estaría la Secretaría de Hacienda también dispuesta a que los impuestos cuyo régimen es exclusivo para la federación, también fueran gravados por los Estados y los municipios. Evidentemente que ahí no aceptaría, pero sí quiere gravar lo que es exclusivo de los municipios.

Ante esta evidente inconstitucionalidad de los artículos 2º, y 3º de la Ley del impuesto al Activo, es evidente que no se puede aprobar, y ésta es nuestra propuesta, que por la inconstitucionalidad que contienen estos preceptos, no sean aprobados en la Ley de Impuesto al Activo. Muchas gracias."

Finalmente se aprobó la reforma sin ningún cambio propuesto por los diputados de oposición.

9. 11 de Diciembre de 1991.

En este debate comenzó a hablar sobre la ley de coordinación fiscal el Dip.

Jorge René Flores Solano:

"Hablamos aquí de la defensa de los intereses de las entidades, mencionábamos que cambiar las reglas del centralismo o del gato, como si cambiando las proporciones en una ley, cambiaríamos éste país.

Los procesos que se han dado, son graduales, nuestro país ha luchado desde su federalismo por una coherencia tanto desde el punto de vista de las entidades, como de los particulares, ahí están las convenciones fiscales nacionales, origen de alguno de nuestros impuestos generales, para armonizar, se dice, se dijo, todos los grandes vicios que tenían los impuestos dispersos en la producción y al comercio de las entidades, para darle una coherencia a la nación que requería su actividad económica, creciente y floreciente y que hubiera un mejor trato fiscal, a años ya de la coordinación con las entidades que es una propuesta de concertación que tiene nuestra Constitución y que se genera en algunos de nuestros impuestos a raíz de 1927, como la posibilidad de que el Estado se coordine, sobre todo a raíz de reconocer que a algunos tributos tienen derecho los estados a tener participaciones, porque se generan de actividades que solamente son exclusivos de ellos; muchos de estos impuestos ya no aparecen ahora en esta nueva Ley de Coordinación Fiscal que perfiló nuestro sistema impositivo, que armonizó, que no es lo mismo que igualó nuestro sistema en toda la República; los beneficios han sido importantes para los estados.

De principio, a la entrada de la coordinación de esta nueva época, en 1973, los municipios, sin más trámite que participar con el Estado en la firma del convenio, duplicaron su recaudación por participaciones. De un nivel de 11% de participaciones en 1973, hace unos cuantos años apenas, 11% de los ingresos federales, estamos hablando en este momento de un cercano 20%, una quinta parte de los ingresos federales en participaciones, no hay estado que haya entrado al convenio de participaciones para perder dinero.

Mi estado, el estado de México, cuando se coordinó con la Federación, tenía un presupuesto de ingresos de 252 millones en impuesto al comercio de la industria, ese año terminó con 1 mil 50 millones.

Así pues que no podemos trastocar nada más por cambiar una ley por un estilo, por una forma, si no es con este acuerdo concertado que poco a poco han hecho los estados y la Federación y como señaló aquí no solamente es del lado del ingreso, hay que ver la concertación del lado del gasto. Tenemos que armonizar el gasto federal porque hay muchos estados que reciben más que otros, así como también tenemos muchas otras que hacer en materia de federalismo, que ésa es nuestra estructura de gobierno y ésa es la que debemos tender a perfeccionar. ¡A eso está abocado el Ejecutivo!."

Posteriormente tomó el uso del palabra el Dip. Alfredo Lujambio Rafols quien dijo que el Dip. Jorge René Flores estaba equivocado y que lo retaba a analizar

para así probarle, que la actual Ley de Coordinación Fiscal había perjudicado a los Estados. Dijo:

".... mencionaba también el orador que la Ley de Coordinación Fiscal ha beneficiado mucho a los estados de la República y que inclusive, en el estado del que él es originario, se han incrementado mucho los ingresos. Yo desafío al orador a que hagamos un estudio a fondo para determinar los ingresos que habrían tenido las finanzas de los estados, tanto del de él, como el del mío y el de todos los estados de la República, si no hubiéramos tenido el esquema de coordinación fiscal que tiene sujetos a los estados en calidad de esclavos del gobierno federal. Los estados de la República habrían podido tener ingresos muchísimo mayores que los que tienen actualmente con este esquema de coordinación fiscal. Así es que la coordinación fiscal es falso que represente, como está en este momento planteada, un beneficio para los estados; es un esquema de supeditación, de control y de empobrecimiento, que hace que los estados tengan, inclusive, el 90% ó a 95% de sus ingresos provenientes de las participaciones federales, sólo un 5% ó un 10% de ingresos propios. ¿Es eso la soberanía de los estados?, ¿es eso el esquema republicano que menciona nuestra Constitución?, ¿no viola el artículo 73, que habla de que los estados deben de tener lo suficiente para proveer a su vida política?

¡No, señores!, el sistema de coordinación fiscal tendríamos que discutirlo y revisarlo en serio y a fondo, si queremos que nuestros estados verdaderamente se desarrollen, si queremos que este país sea un país verdaderamente republicano y democrático. Muchas gracias."

Enseguida tomó el uso de la palabra el Dip. Arturo Torres del Valle :

"Pues miren oí también al diputado, desconozco su nombre y al señor que está en seguida de usted también, de que retaba a técnicos para saber si era cierto que el incremento de las recaudaciones fiscales de las entidades y de los municipios había subido en la proporción en la que mi compañero Jorge Flores, había dicho.

Yo les voy a perdonar que me les ruego me permitan decirles que yo fui tesorero municipal de Navojoa, Sonora de los años de 1976 a 1979 y le aseguro a usted y a ustedes, señores, que era una verdadera angustia reunir la nómina de los trabajadores. Ya no digamos enfrentarse al problema del alumbrado público, la recolección de basura, la reparación de calles, el comprar dompe siquiera para que en las colonias populares, en donde no existe pavimento, se pudiera entrar o que las personas pudieran salir a sus empleos o a sus actividades.

Debo decirle que era verdaderamente problemático para una administración municipal, enfrentarse a las organizaciones para resolver sus problemas y que era fácil para las organizaciones, que debía contribuir con los impuestos, presionar a la administración municipal, para que se les redujeran los impuestos, las tasas, se les condonaran recargos.

Y pienso que la Ley de Coordinación Fiscal vino a salvar esta situación de pobreza en la que estaban los municipios; debo decirles también y me perdonan ustedes, compañeros diputados, que en 1979 tuve la fortuna de entrar, de ser designado tesorero general del estado de Sonora y a 15 días de haber estado en el puesto que aprobó la Ley de Coordinación Fiscal, en donde año con año, los ingresos se duplicaban. No tengo aquí los elementos para decirle a usted de cuánto era el incremento exacto ni cuáles eran las cantidades, pero le aseguro que durante cuatro años seguidos, tuvimos 100% aproximadamente de incremento, de lo que hemos estimado, de la recaudación fiscal.

Pero de eso, venía el 20% para los ayuntamientos y los ayuntamientos ni siquiera estaban preparados administrativamente para usar los recursos y algunos de ellos

aumentaron su gasto corriente, en lugar de usar la totalidad de los incrementos en gastos de inversión.

Algún diputado dijo aquí que era muy difícil gastar, bueno de repente, puede ser momentáneamente difícil, pero luego siguieron adelante. Pero fue una bonanza, pero es una realidad lo que le estoy diciendo; fue una experiencia personal.

Después tuve la suerte de ser, de trabajar en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en donde ya se veía la presión por la modificación de los factores por cada entidad, pero ése es un procedimiento difícil que se siguió; algunos tuvieron la experiencia para hacerlo, para lograr buenos factores; otros no tuvieron experiencia y he aquí que con todo respeto yo le diría al compañero De La Garza que depende mucho también de la productividad y la eficiencia que se lleve en la administración tributaria. Pero esa administración tributaria, ¿qué implica?, recaudación, ampliación de la base, fiscalización y tengo entendido que en Nuevo León, en algún tiempo, no tuvo fiscalización.

Luego entonces no se podía hacer un incremento del factor de participaciones, aunque es lento porque la federación, de acuerdo con las reglas establecidas en las leyes aprobadas, garantiza regularmente, las participaciones que tuvieron las entidades en los años anteriores. E ahí que en la Ley de Coordinación Fiscal, se vayan estableciendo reservas de contingencia y se vayan estableciendo mecanismos para que no se lastime a aquellas entidades que en su inicio no tuvieron un factor fuerte o que no han tenido la oportunidad de riqueza en sus entidades...."

El Dip. Ovidio Pereyra García indicó:

"Aquí se ha dicho que los presupuestos en las entidades federativas son deficitarios. Yo creo que ninguna entidad federativa tiene presupuestos deficitarios. Quizá últimamente, pero en 11 años que tiene la Ley de Coordinación Fiscal, regularmente el gasto de inversión puede variar de 50% a 60%, aunque a medida que han pasado los años, se ha ido reduciendo. Claro, condiciones económicas, aumento de la población, algunos otros factores, o quizá exceso de administración. Pero yo no veo que ninguna entidad federativa renuncie al Convenio de Coordinación Administrativa que se tenía establecido y hay una razón sencilla: siempre les ha convenido.

Por otro lado, considera que las entidades federativas al igual que la Federación consideran también ellos, que es difícil gravar al contribuyente en dos o en tres ocasiones, o que es difícil también tener una estructura administrativa grande o que sencillamente hacer más fácil la administración tributaria.

Estas consideraciones que yo hago del sistema nacional de coordinación fiscal, son derivados de la experiencia personal y por supuesto, también del análisis de los convenios y de la ley.

Yo por esa razón ahora y para concluir, deseo someter a esta honorable Cámara de Diputados, el dictamen para su aprobación, el dictamen que la Comisión de Hacienda y Crédito Público ha presentado y que ha sido aprobado en lo general pero en lo relativo al artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal".

Enseguida tomó el uso de la palabra el Dip. Jorge Zermeño Infante y,

contestándole al Dip. Ovidio Pereyra, dijo:

"Señor diputado. Usted habla casi de una situación paradisiaca en todas las entidades federativas; aparentemente y así lo señala, en ninguna entidad federativa se dan presupuestos deficitarios.

A partir de que entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, según usted, todos los estados de la República están muy contentos porque reciben más participaciones de las que recibían antes.

En este artículo 2º. de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se recomienda que del 100% de lo que reciben vía participaciones por el pago de tenencias y uso de vehículos, se recomienda que se destine cuando menos el 40% para el mantenimiento de carreteras, yo creo que hay muchas ciudades de la República que difícilmente tienen presupuesto para siquiera mantener el pavimento de las ciudades.

La mayor parte de las carreteras son federales; yo quisiera preguntarle: ¿Si ya la Federación dejará en manos de los estados el mantenimiento de las carreteras?

Y quisiera hacerle esta pregunta concretamente: ¿cuánto es lo que se recauda en las entidades federativas y cuánto es lo que le regresa la Federación vía participaciones? Si es cierto esto, tengo entendido que alrededor de un 80% viene a la Federación y más o menos un 20% se le regresa a las entidades federativas.

Quisiera que me precisara, ¿cuánto es lo que la Federación le regresa a las entidades?"

Le contestó el Dip. Ovidio Pereyra García :

"...está regulado de acuerdo con un sistema que se establece en la Ley de Coordinación Fiscal, en donde se combinan el número de habitantes, las recaudaciones anteriores, el esfuerzo administrativo y hay compensaciones a través de un fondo de fomento municipal y algunas reservas de contingencia. Gracias."

Hizo uso de la voz el Dip. Alfredo Lujambio Rafols :

"Que bueno que nos hizo la aclaración el diputado que me antecedió el uso de la palabra de que fue tesorero municipal allá en su municipio del estado de Sonora, no entendí, no presté mucha atención. Parece que sí.

Un servidor de ustedes también tuvo un honor similar de ser tesorero en la ciudad de San Luis Potosí, aunque no venimos aquí a hablar de nuestro currículo vitae, pero sí nos permite al menos quizá establecer algo constructivo de todo esto. Algo constructivo que es ponernos a platicar de algo que le interesa mucho al pueblo de México, que es la vida municipal, que es la suficiencia de los recursos en los municipios y que es el trato que sentimos claramente injusto, claramente inequitativo en este esquema que persiste de los convenios de coordinación fiscal del llamado sistema Coordinación Fiscal.

Porque sí de veras se quiere entrar a un proceso serio, de análisis, de cómo estamos distribuyendo en nuestro país el ingreso fiscal de la administración pública dentro de los tres niveles de gobierno, pues creo que tendríamos que voltear la cara para analizar cómo se encuentran los distintos municipios de la República, los 2 mil 400 municipios, en relación a su presupuesto per cápita.

Por esto quizá nos permitiría establecer puntos de referencia concretos sobre los cuales conversar, sobre los cuales debatir.

Y tengo aquí a la mano, un recorte, una hoja de un periódico local de San Luis Potosí, de fecha reciente, en el que el ayuntamiento público, como lo suelen hacer los ayuntamientos de Acción Nacional en todas partes donde gobierna, un estado mensual de sus finanzas públicas, en donde presentan los ingresos del mes, este se refiere al informe financiero hasta el mes de octubre del presente año, que fue publicado dentro del mes de noviembre, los ingresos acumulados del año. Y luego lo correspondiente en la parte del egreso.

....Yo quisiera entonces señalar que si hay un interés serio del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, nos sentemos a hablar en serio y a fondo, entre nosotros primero y con las autoridades hacendarias para revisar este esquema, porque si vamos al presupuesto per capita, que es lo que nos daría ya un elemento de comparación decisivo y determinante, el municipio de la capital, este municipio que tomo de ejemplo, tiene un presupuesto per capita, tomando en cuenta que San Luis Potosí tiene aproximadamente 800 mil habitantes, de algo así como 80 mil ó 90 mil pesos anuales.

....Hagamos una comparación, señores diputados, con los presupuestos municipales de la República y con el presupuesto del Departamento del Distrito Federal que precisamente está por ser aprobado en fecha próxima, que es de 13 billones de pesos y encontraremos una desproporción verdaderamente injustificable en la forma en que se distribuye el presupuesto por habitante; en el Distrito Federal tendríamos un presupuesto de aproximadamente, si son, estamos hablando de 13 billones para una población de 8 millones de habitantes, estaríamos hablando de algo así como 1 millón 500 mil pesos ó 1 millón 600 mil pesos anuales, para servicios y obras públicas, contra un presupuesto de 80 ó 90 mil pesos en este municipio de provincia.

Entonces, señor diputado, no lo veo para ahora, no sé a dónde está, pero qué bueno que usted lo mencionó, ojalá que podamos establecer ese diálogo que permita hacer justicia a los municipios de la República, que permita hacer justicia a los estados, cuya dependencia de las participaciones es todavía más fuerte que la de los mismos municipios; en el estado de San Luis Potosí, el 90% de las participaciones, ya termino, el 90% de los ingresos del gobierno del estado, señores diputados, el 90% son participaciones federales y podría asegurar que todos los estados se encuentran en una situación mucho muy parecida. ¿Es esto hablar de soberanía de los estados?, ¿es esto hablar de federalismo?, eso está a la consideración de ustedes. Muchas gracias, señores diputados."

10. 09 de Julio de 1991.

El nueve de julio de mil novecientos noventa y dos, en la Cámara de Diputados, con motivo de la iniciativa de ley presentada por el ejecutivo y que diera lugar a la décima primera reforma, intervinieron legisladores de varios partidos políticos, sobre diversos aspectos fiscales. Sobre la Ley de Coordinación Fiscal, intervinieron los siguientes Diputados.

El Diputado Fernando Rodríguez Cerna manifestó:

"En otro orden de ideas, con la finalidad de que los municipios donde existen puentes de peaje operados por la Federación, cuenten con mayores recursos que puedan destinar al mejoramiento de su sistema vial, esto es, a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras en esta materia, mediante la reforma a la Ley de Coordinación fiscal, se abre para ellos la posibilidad de celebrar convenios con la Federación y con el respectivo Estado a fin de crear fondos, con aportaciones en partes iguales para ese fin, participando así hasta de un 10% del monto total de los ingresos provenientes de la operación del puente de peaje de que se trate. La libertad de los municipios se preserva, ya que los convenios derivarán de su libre decisión y la inversión de los fondos creados como resultado de los convenios en un rubro específico, no coarta, sino libera otros recursos para ser aplicados en otros renglones igualmente importantes de sus programas de obras públicas."

Tomó el uso de la palabra el diputado Adolfo Alfonso Kunz Boñalos del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y no hizo mención a la reforma que se pretendía de la Ley de Coordinación Fiscal. A continuación la Diputada Liliana Flores Benavides del Partido de la Revolución Democrática señaló:

"Con respecto a la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 9-A, si bien es cierto que la creación de un fondo necesita de aportaciones, éstas deben ser proporcionales a las partes, además de que debe firmarse un convenio entre la Federación, estados y municipios, en donde existan puentes de peaje para fijar el monto de las aportaciones equitativamente. El hecho de fijar un porcentaje desproporcional e inequitativo del 10% para dos de las terceras partes en materia de puentes de peaje, contribuye a que la Federación otorgue cada vez menos recursos a los estados y éstos a su vez a los municipios, para la construcción de la infraestructura necesaria".

Inmediatamente después, el Presidente de la Cámara de Diputados le dio el uso de la palabra a los diputados Roberto Soto Prieto del Partido Revolucionario Institucional, José Antonio Gómez Urquiza del Partido Acción Nacional y José Ramos González del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, quienes no se manifestaron en relación a la reforma planteada a la Ley de Coordinación Fiscal.

Posteriormente intervino el diputado Jorge Alfonso Calderón Salazar del Partido de la Revolución Democrática de la manera siguiente:

".....En primer término lo relativo al porcentaje de 10% sobre ingresos de puentes de peaje. Aquí hay un elemento que resulta incongruente en la voluntad que está expuesta supuestamente en los considerandos; este punto es que la Federación obliga, es decir, no se obliga, se crea la posibilidad de una transferencia del 10% de los ingresos por puentes de peaje a estados y municipios, si hay una aportación idéntica de los propios estados y municipios y resulta a todas luces incongruente, sobre todo a quienes hemos residido en poblaciones que tienen esos puentes de peaje severamente deteriorada por el tráfico pesado que afecta gravemente numerosas poblaciones en esos momentos.

Por lo anterior resulta mucho más conveniente establecer un mecanismo que deje la posibilidad de aportaciones que vayan del 25% al 50% de los ingresos por puentes de peaje, aportación de la Federación, sin establecer la obligación de que los estados y municipios hagan una aportación idéntica, eso sería apenas restituir así sea en pequeña escala los deterioros que sufre la infraestructura vial de un municipio por concepto de estos propios puentes de peaje.....si ya hay un sistema fiscal complicado, inequitativo, donde la mayor parte de los ingresos los concentra la Federación y no los estados y municipios como en otros países del mundo, y si además el Estado no regresa a la sociedad la totalidad de lo que recupera por la vía de impuestos, recordemos que hay 18 billones de recaudación fiscal que no están siendo entregados a la población, y que se fueron a un fondo de contingencia por concepto de superávit fiscal. Y esto es así si una masa enorme de recursos de la nación fue usada para el servicio de una deuda externa que no era ni correspondía a las necesidades del interés nacional, si gran parte de los recursos nacionales fue destinada a una transferencia de recursos, hay razón entonces para no solamente exigir equidad en el cobro de impuestos, sino para exigir al Gobierno Federal una administración fiscal rigurosa, una capacidad de gasto conforme a las necesidades de la nación, y un sistema fiscal acorde con la defensa de nuestra independencia y de nuestra soberanía nacional..."

Acto seguido, tomó la palabra el diputado Jorge Flores Solano del Partido Revolucionario Institucional :

"....Aquí no se critica una medida que ha establecido el ejecutivo en la ley que comentamos como propuesta en materia de la Ley de Coordinación, para que los

municipios estén en posibilidad de resolver sus problemas viales a través de un mecanismo que comprometa el 10% de los recursos que la Federación obtenga por los puentes de peaje. Y, que ese mecanismo establece un convenio para que la Federación lo otorgue, que es un compromiso buscando que los estados y los municipios también parte de su gasto lo inviertan con ese mismo propósito..Se busca que haya un esfuerzo municipal y que haya un esfuerzo estatal convenido; insisto en este propósito. No es un regalo ni es una asignación del gasto, porque el gasto en obra pública para carreteras esta definido en el presupuesto. Este es un compromiso para que las obras que son particularmente de interés del estado o del municipio, tengan las posibilidades que mediante la aportación del estado y el compromiso de la Federación, de realizar estas vialidades.....” .

Los diputados Manuel Terrazas Guerrero del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Fauzi Hamdan Amad del Partido Acción Nacional y Rubén Pabello Rojas se expresaron en relación a diversos aspectos fiscales, sin embargo, no se manifestaron en lo inherente a la Ley de Coordinación fiscal.

A continuación tomó el uso de la palabra el diputado Servando Antonio Hernández Camacho del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana :

“...En el artículo 9-A de la ley de Coordinación Fiscal, le exige al municipio un convenio y al mismo tiempo el municipio tiene la obligación de preservar y mantener las obras de vialidad . Por lo que se ve la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impone una obligación, y el municipio tiene que hacer gastos.

Un convenio que exige la Secretaría de Hacienda, que en primer lugar menciona...coordinarse con el estado. Ahora tendría que ver el municipio si el estado tiene interés en desarrollar ese tipo de obras, si el estado contempla o no recursos adicionales o no adicionales para poder llevar a cabo este tipo de obra.

Además, tendrá que ejercer a lo mejor un criterio de que si dicha obra será trascendental para el mismo gobierno del estado, y en dado caso, si tiene suerte el municipio, pues ya obtendrá la primera firma.

Si la Secretaría de Hacienda ve factible los proyectos, y si le interesa también ese tipo de proyecto y convenio, pues entrará y el municipio puede que salga beneficiado.

Por todo lo anterior y, qué bueno que las palabras del presidente no fueran llevadas a esas leyes que imponen mucho, pero que no dan ningún resultado, sobre todo con los municipios que actualmente se encuentran en la frontera completamente abandonados.

En este convenio de tres, donde dos tienen muy poco beneficio, y uno es el municipio, pero es el que tiene la obligación, pero la realidad es que no tiene participación en el recurso.

Por lo anteriormente expuesto proponemos un nuevo texto al artículo 9-A que dice lo siguiente:

La federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destinará a los municipios en donde existan puentes de peaje, una participación del 10% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje

correspondiente, los cuales se destinarán a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de las obras de vialidad. Estos recursos se entregarán directamente a los municipios..."

El diputado Javier Garduño Pérez del Partido Revolucionario Institucional señaló:

"...En lo relativo al artículo 9-A, proponemos que 'la Federación aporte al fondo para obras de vialidad de los municipios donde se encuentren puentes de peaje, del 25% al 50% de los ingresos por los puentes de cuotas de peaje y, que la aportación de estados y municipios se haga en función de su capacidad. Aclaremos al respecto que en muchos casos efectivamente los puentes de peaje son convenientes para el desarrollo económico de la nación, de una región o de un municipio, pero que el deterioro de la infraestructura social al puente de peaje hace conveniente una medida fiscal en beneficio de estos municipios, sin establecer una obligación particular de porcentaje determinado a los estados y municipios de la Federación."

El diputado Ovidio Pereyra García del Partido Revolucionario Institucional indicó:

"...A nosotros nos parece de una singular importancia el hecho de que se adicione el artículo 9º-A, dentro de la Ley de Coordinación fiscal, porque obviamente refleja el interés del Ejecutivo por mejorar, por apoyar, por adicionar previo convenio con la federación, los estados y los municipios las condiciones de los municipios. Porque con esto tendrán la oportunidad de tener dos tantos más de los recursos que puedan aplicar para la construcción de caminos, rehabilitación de calles, mantenimiento y ampliación de obras de vialidad....Por eso, yo pediría que se apruebe tal y como se presenta en el dictamen el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, contenido en la iniciativa de ley que armoniza diversas disposiciones fiscales".

Los diputados Javier Garduño Pérez y Roberto Soto Prieto, ambos del Partido Revolucionario Institucional, no se manifestaron respecto de la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

El diputado Alfredo Lujambio Rafols del Partido Acción Nacional, entre otras cosas, señaló:

"...creo que el espíritu del Ejecutivo cuando presenta esta iniciativa, alienta algo positivo: que es fortalecer las finanzas de los municipios....la propuesta nuestra va para reemplazar una palabra. El artículo 9º., que voy a permitirle leerles, 9º. "A", dice: 'La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estados y los municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción,

mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes’.

Esta es la primera parte del artículo. Nosotros proponemos que se sustituya la palabra ‘podrán’ por la palabra ‘deberán’. De otra manera queda esto a la discreción de algún funcionario el poder darle cumplimiento a esta atinada disposición.

Nuestra propuesta es sustituir esta expresión de ‘podrán’ y hacerlo, darle el carácter de más definitivo y que sea ineludiblemente atendido por las autoridades federales.

La segunda parte se refiere a una propuesta que hacemos, en la parte final del artículo, donde se propone ‘una aportación que no excedería, dice el artículo’ de un 10% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate’.

Señores diputados, la propuesta de nosotros, recogiendo este espíritu de mejorar y fortalecer las finanzas de los municipios donde existan estos puentes de peaje, es que se eleve al 20% este porcentaje.”

También intervino el diputado Enrique Edgardo Jacob Rocha del Partido Revolucionario Institucional, quien no se manifestó en relación a la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

Al ponerse en consideración de los diputados si se admitía o desechaba la modificación propuesta, en votación económica fue desechada.

11. 23 de Noviembre de 1992.

En relación a la décima segunda reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, el debate de la misma se llevó a cabo el veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

El artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal fue sometido a discusión con las siguientes participaciones:

El Dip. Arturo Torres del Valle del Partido Acción Nacional:

"...La propuesta se refiere a la Ley de Coordinación Fiscal Federal, con objeto de incrementar las participaciones a entidades federativas y a municipios; aunque reconozcamos y nos satisface que se ha incrementado el porcentaje aplicado a la recaudación federal participable, que era del 18.5% en 1992 y para el presupuesto de 1994 es de 22.9%, según la iniciativa, esto es, el producto de diversos incrementos....Ahora bien, compañeros , ¿ por qué consideramos que debe incrementarse la participación a entidades federativas y municipios?

En primer en lugar, para que exista un desarrollo más homogéneo del país. En segundo, para que el reparto de la riqueza sea más justo entre los mexicanos, y en tercero, que una vez habiendo logrado esto, no tenga por qué pagar el costo el Distrito Federal de recibir a la población que viene, población empobrecida de diversas partes de la República, cuyo número ya esta acabando con esta ciudad. Para efectos de que pueda seguir subsistiendo el Distrito Federal como, nuestra ciudad capital, es necesario modificar la participación a entidades federativas y municipios.

Para que tengan una idea de cómo se reparten los presupuestos de los gobiernos en los países desarrollados, les menciono a ustedes que en Estados Unidos el porcentaje es el siguiente: el 50% del presupuesto de todos los gobiernos corresponde a los municipios; el 25% a los estados y el 25% a la federación, al gobierno Federal.

En Alemania los porcentajes en mención, esto es, los datos previos a la unificación de las dos Alemanias creo que se han modificado ahora favorablemente para los lander y para los municipios, pero al menos era así: El 33%, o sea, la tercera parte, correspondió a los municipios; la otra parte a los lander y el 33% restante a la federación.

¿ Cual es la situación en México?...tenemos que los ingresos federales, que eran 271 mil millones 300 mil, corresponde a 81%, los del D. F., con 16 mil millones 300 mil corresponde al 5%; los de los estados, los 31 estados, corresponden al 11% y a los municipios, que tienen 10 mil millones 500 mil pesos, solo le corresponde el 3%.."

El diputado Ovidio Pereyra García del Partido Revolucionario Institucional:

"...Hemos escuchado con atención la participación del compañero Arturo Torres, del PAN, donde hace una propuesta de reforma o de modificación a la Ley que hoy debatimos. Yo quiero decir algunas consideraciones derivadas del análisis de estudio de esta iniciativa de ley de coordinación fiscal.

Yo considero que es muy importante guardar el equilibrio del gasto federal y en sus rubros particulares de participaciones es importante para la armonía fiscal de la federación la que a la vez le permite realizar los cambios estructurales de su economía, la planeación del futuro de la población y en particular la realización de los objetivos esenciales, de generación de empleo y de mejorar los salarios; a la vez permite la prestación de servicios públicos, la seguridad, la educación, la impartición de justicia y la búsqueda del progreso en general....Por este esfuerzo, por este equilibrio, por estas razones, por lo expuesto, consideramos que debe ser aprobada la propuesta de reforma hecha a los artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, en los términos de iniciativa de ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el empleo, así como su ratificación en el dictamen que aquí se ha leído...."

El diputado Alfredo Lujambio Rafols:

"....El diputado que me precedió, el diputado Pereyra, por ejemplo cuando viene aquí a la tribuna a pedir que sea rechazada la propuesta del diputado Torres del Valle, que suscribe todo el Partido Acción Nacional, cuidadosamente o inexplicablemente no se refiere para nada a argumentos tan convincentes, tan contundentes como los que

aporta Torres del Valle, al mencionar la forma en que se distribuyen los ingresos fiscales entre los tres niveles de la administración pública en otros países.

En este país, señores diputados, no podremos hablar de democracia mientras sigamos viviendo un sistema de centralismo fiscal enfermizo, anacrónico, inoperante, como el que seguimos viviendo en México.

No acepto el argumento que nos da el diputado Pereyra, de que hay que mantener el equilibrio fiscal. El equilibrio se puede mantener perfectamente bien mejorando las finanzas de los municipios. No es posible que sigamos año con año hablando en esta tribuna de esta situación de las participaciones federales, que sigue siendo como lo demostró puntualmente, un 3% del ingreso total del erario público en este país, señores diputados..."

Después de esta intervención el diputado Ovidio Pereyra García solicitó el uso de la palabra para contestar alusiones personales y dijo:

".....Parece que es necesario recordar aquí que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue establecido a raíz de que los estados y los municipios tenían una muy deficiente recaudación tributaria en las fuentes que a ellos les correspondían y que les siguen correspondiendo, y ahí está la esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal...Quisiera pues recordarle en primer lugar al diputado Lujambio, que el Sistema Nacional de Coordinación fue establecido para mejorar los ingresos de los estados y de los municipios, bajo esquemas, bajo un esquema convenido, convenido, entre los estados y la Federación...Los datos nos demuestran, las estadísticas, que la recaudación mejoró sustancialmente.

Pero quisiera recordarle algo de fondo al diputado Lujambio. Nosotros estamos en un sistema federativo en donde lo más importante para nosotros es la Federación....Pero además debo concluir diciendo que los estados pueden o no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación fiscal, si se adhirieron en 1980 y permanecen en él, es por su propia voluntad.

Las razones que tienen son de carácter político y financiero. No tienen necesidad de cobrar impuestos, ni cobrar en doble o triple concurrencia algunos impuestos, y debo decir que con el actual sistema hay recursos fáciles y seguros, a muy bajo costo administrativo..."

El diputado Alfredo Lujambio Rafols, desde su curul, solicitó el uso de la palabra para alusiones personales. El presidente de la Cámara de Diputados, a tal petición, señaló: "tiene la palabra el diputado Alfredo Lujambio Rafols para contestar alusiones personales". Una vez lo anterior, el Diputado Alfredo Lujambio Rafols dijo:

"El diputado Pereyra sigue sin contestar algunos de los argumentos que se han expresado aquí, en la tribuna, los elude cuidadosamente. El sabe que no puede adentrarse profundamente en este debate, porque no hay argumento.

Yo quisiera, por ejemplo, pedirle, con todo respeto a él mismo, que viniera a esta tribuna a justificar por que el departamento del Distrito Federal, por ejemplo disfruta y

va a disfrutar para 1994 de un presupuesto *per cápita* del orden de mil nuevos pesos; porque tendríamos para ver la equidad como se esta distribuyendo en este país, el erario público entre los habitantes de este país, y que viniera también a decirnos, por ejemplo en su propio estado, allá, entiendo que el diputado es de Hermosillo, cuál es el presupuesto municipal, que venga a decirlo aquí, a la tribuna, de la ciudad de Hermosillo, Sonora, la capital del Estado....."

El diputado fue interrumpido por el presidente de la Cámara y preguntó: ¿dígame señor diputado?. El diputado Jorge Flores Solano, desde su curul, manifestó : " Señor Presidente, por favor, pregunte al orador si acepta una interpelación". El presidente: " señor diputado Lujambio, ¿acepta una interpelación?". El diputado Alfredo Lujambio Rafols: "desde luego que si con mucho gusto". El Presidente: "aceptada, señor diputado". El diputado Jorge Flores Solano, desde su curul: "Diputado Lujambio, estamos de acuerdo en el alto presupuesto que tiene el Departamento del Distrito Federal y en la relativa comparación, en su juicio negativa, frente a otros presupuestos de otras ciudades. ¿Sabe usted cuál es la carga fiscal en el Distrito Federal?, y ¿puede usted compararla con la carga fiscal de los municipios y las ciudades que usted comenta?"

A lo anterior el diputado Alfredo Lujambio Rafols manifestó:

"Que bueno que lo dice, diputado Flores Solano, porque estamos entrando a aspectos verdaderamente de fondo. Se supone que la carga fiscal y se supone que todo el sistema de coordinación fiscal que ustedes defienden, el injusto, oprobioso, sistema de coordinación fiscal que ustedes defienden, tiene el propósito supuestamente, según el decir de ustedes, de redistribuir entre los estados y entre los municipios para favorecer, así se ha vertido en esta tribuna, para que los estados y las entidades con mayor capacidad tributaria contribuyan con aquellas entidades más desfavorecidas en su producto estatal.

De tal manera que, independientemente de con cuanto contribuya el Distrito federal, es una realidad intolerable para la justicia, para la equidad, que tengamos ciudadanos aquí, en la capital, que reciben un presupuesto anual de mil pesos por habitante, y en cambio en san Luis Potosí, me gustaría saber allá, en hermosillo, que seguramente el diputado Pereyra nos lo puede decir, reciben 100 pesos por habitante, presupuesto *per capita*.

Yo quisiera que realmente den razones, argumentos sólidos que justifiquen esta disparidad verdaderamente escandalosa.

Estamos de acuerdo que el habitante del Distrito Federal tenga un alto presupuesto, no le queremos quitar el presupuesto *per capita* al habitante de la capital; lo que

queremos es que los habitantes del interior del país tengan el mismo tratamiento y reciban el mismo ingreso *per capita* o el mismo gasto *per capita* que tiene el habitante del Distrito federal...”

El diputado Lujambio fue interrumpido por el presidente, toda vez que el diputado Jorge Flores Solano, desde su curul, manifestó que deseaba hacer una interpelación, misma que fue aceptada por el diputado Alfredo Lujambio Rafols. El diputado Jorge Flores Solano desde su curul expresó:

“Desearía que primero me contestara mi primera interpelación, porque estamos hablando de un presupuesto que indudablemente beneficia a la población de las diferentes entidades, en este caso se dice del Distrito Federal, pero me gustaría saber cuanto ¿cuánto contribuyen los habitantes de este Distrito Federal, que usted conoce, en relación al esfuerzo que hacen los estados y municipios por recaudar los impuestos locales de sus ciudadanos? Muchas gracias.”

A esta interpelación el diputado Alfredo Lujambio Rafols respondió lo siguiente:

“Si diputado Flores Solano, no tengo ahorita en este momento cuál es el ingreso, no, estoy contestando el dato de cuál es, en la memoria, lo tengo probablemente en mi escritorio y les podré dar respuesta puntual, cual es el ingreso que generan los habitantes del Distrito Federal, la tributación que generan el Distrito Federal. Pero, ¿por qué no se refiere usted, por ejemplo, también, a la ciudad de Guadalajara, o a la ciudad de Monterrey, o a las grandes ciudades del país que tributan, o al caso por ejemplo de Baja California, en donde el gobernado Ruffo ha venido a tener múltiples conversaciones con funcionarios de la Secretaría de Hacienda, y ha demostrado de una manera clara, inobjetable, fehaciente, que el Estado de Baja California produce, genera, mucho más ingreso a la Federación de lo que se está recibiendo por la vía de las participaciones, y lo mismo ocurre con mi propio estado de San Luis Potosí y estoy seguro que con la mayoría de los estados.

Pero no se ha contestado el argumento, señores diputados de la mayoría. Justifiquen, por favor, yo les ruego que justifiquen ustedes, por favor....porque en México es válido que los municipios manejen un 3% del total del erario público, vengan por favor a decirlo a la tribuna, y porque en los países con los que estamos teniendo ahora relaciones comerciales nuevas a través del tratado, manejan un presupuesto como ya se ha dicho, del orden del 40% ó del 50%, vengan a dar una explicación racional que justifique por qué hay ese contraste verdaderamente doloroso, entre México y esos países, Muchas gracias.”

Una vez que concluyó el diputado Lujambio su intervención, solicitó el uso de la palabra el diputado Raymundo Cárdenas del Partido de la Revolución

Democrática y le fue concedida por el Presidente. En esta intervención el diputado

Raymundo Cárdenas Hernández dijo:

"...Como dice la frase y el principio del derecho: "a confesión de parte, relevo de pruebas". Está claro que para la mayoría, no de ahora, sino desde hace tiempo, la Federación ha sido primero y ha sido lo importante, no los estados ni los municipios. Ha quedado públicamente dicho por un representante de la mayoría cual es la razón de que en este país haya tantas inequidades. La Federación acumuló desde hace mucho tiempo el poder económico que producen los mexicanos, y con este poder económico definió el desarrollo desigual entre las clases, sino desarrollo desigual. El estado canalizó inmensas cantidades de recursos económicos para generar polos de desarrollo y se olvidó de regiones enteras....Nosotros apoyamos el aumento que esta iniciativa que discutimos autoriza para las participaciones de los estados. También apoyamos la propuesta de Acción Nacional para que esto se incremente; pero sostenemos que el daño causado y el que próximamente van a sufrir las regiones más débiles, no va a poder resarcirse si no hay otro tipo de recursos para las regiones atrasadas.

Yo sé que el Distrito Federal produce mucha riqueza y es precisamente de lo que hablábamos, porque una política económica centralista puso, el acento en el desarrollo de esta zona y de otras; no es que los mexicanos que aquí viven sean distintos en su laboriosidad con los de otras regiones. La producción mayor del Distrito Federal que lo hace ser autosuficiente, se debe precisamente a una política económica discriminatoria, y por esa razón nosotros hemos sostenido que no se vale tratar igual a los desiguales, y por eso creemos que no es suficiente con el 1% que se está proponiendo en la iniciativa, ni sería suficiente con unos puntos porcentuales más...."

Concluida la intervención del diputado Cárdenas, el presidente de la Cámara le dió el uso de la palabra al diputado Daniel de la Garza Gutiérrez, quien manifestó:

"...Quienes son estudiosos del derecho fiscal, saben perfectamente, contrario a lo aquí afirmado por el diputado Ovidio Pereyra, que a la Ley de Coordinación Fiscal se le denomina "ley de subordinación fiscal...Es importante refrescarle la memoria al diputado Pereyra. ¿Dónde tuvo origen la Ley de Coordinación Fiscal? Tuvo origen para quitarles a los estados un impuesto directo que era participar en el 40% de la ley antigua, denominada de ingresos mercantiles, y se les obligó a coordinarse, a subordinarse fiscalmente, porque si no se coordinaban, automáticamente esos estados no coordinados tendrían que pagar más impuestos sobre ventas. Es así, señores diputados, que definitivamente si ustedes tuvieran amplitud de criterio, si este Poder Legislativo no estuviere supeditado al Poder Ejecutivo, aprobarían por mayoría de razón, no por mayoría de la fuerza, la iniciativa que hemos presentado. Muchas gracias..."

Al finalizar la intervención, el diputado De la Garza presentó una excitativa para que la propuesta presentada por el Partido Acción Nacional, sobre

federalismo fiscal, fuera dictaminada, la cual fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de conformidad con el artículo 21 del reglamento del gobierno interior del Congreso. Los diputados Juan de Dios Castro Lozano y Miguel González Aguilar, desde sus curules, solicitaron se dictaminará dentro del término, no nada más turnarla.

Posteriormente, tomó el uso de la palabra el diputado Juan José Rodríguez Prats, quien entre otras cosas manifestó:

"...La discusión se concentra ahora en la forma en que se distribuyen, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, de acuerdo al Presupuesto de Egresos y obviamente todos estamos de acuerdo en que se deben incrementar las participaciones. Nadie ha sostenido que sea lo justo, nadie ha dicho que estemos satisfechos, al final de cuentas la definición de la economía es la distribución de los recursos escasos; que más quisiéramos que pudieran incrementarse estos fondos...De ninguna manera me parece adecuado, simplemente para concluir, que se diga aquí que el Estado, que el Gobierno, es el culpable del rezago de muchas regiones. Sabemos históricamente que las desigualdades, los retrasos, la ignorancia, la incomunicación, muchas veces vienen de siglos atrás, no es un fenómeno con el que nos estemos enfrentando que pueda ser de fácil solución, es un problema que tenemos que ir cada día sumando esfuerzos, cada día buscando coordinar políticas para que podamos vencer. Me parece arriesgada la afirmación, simplemente la señalo. Tampoco me parece justo que se diga que se está optando por una política de rasquense como puedan; hay una política de coordinación, hay apoyos, hay programa, se está avanzando. No me parecen justas esas afirmaciones, simplemente lo señalo, son exageraciones que hay que modificar en el discurso político para efecto que le demos altura al debate..."

El Presidente al terminar la intervención del diputado Juan José Rodríguez Prats, le concedió el uso de la palabra al diputado Enrique Rico Zarate para rectificar hechos. Este último, en su intervención, fue interrumpido por el diputado Presidente, quien le preguntó si aceptaba una interpelación, pero no la aceptó. En su discurso señaló:

"... Quisiera comentarles también que es cierto, hay regiones que aportan mayor tributación que otras, pero para eso existe la Ley de Coordinación Fiscal, tenemos que apoyar a los estados que menor tributación aportan a México.

Y yo quisiera por último decir que el Partido de la Revolución Democrática está de acuerdo y apoya la propuesta de Acción Nacional en lo que se refiere al artículo 2º del Fondo General de Participaciones, con un aumento del 3% en este sentido, para el apoyo a los municipios del país. Muchas gracias."

Al terminar la intervención el diputado Rico, el Presidente le dió el uso de la palabra, para rectificar hechos, al diputado Daniel de la Garza quien entre otras cosas manifestó:

"...Nuestra iniciativa parte de un hecho real: los grandes contrastes económicos del pueblo mexicano. Tenemos municipios ricos, municipios pobres; tenemos estados ricos y estados pobres, y de ahí la necesidad de establecer un equilibrio en el reparto del ingreso de todos los mexicanos, precisamente para fortalecer nuestro federalismo...Pero yo quiero aprovechar esta intervención de hechos, para resaltar algunos aspectos importantes de la iniciativa presentada. Primero la iniciativa pretende corregir este aspecto de subordinación fiscal que ocasiona el actual sistema de coordinación fiscal. ¿Cómo lo corregimos? Constituyendo un Consejo Nacional Tributario, en cuyo consejo nacional tributario solo participen las entidades federativas y los municipios.

El órgano actual, derivado de la Ley de Coordinación Fiscal, que es la Comisión Permanente, la única voz cantante es la del subsecretario de Hacienda, Gil Díaz, y ahí no hay diálogo; ahí hay un ordenamiento, una subordinación de todos los tesoreros hacia lo que diga el subsecretario de Ingresos, Gil Díaz y esto no lo digo de memoria, me lo confirman nuestros tres tesoreros en las tres entidades federativas en las que gobierna Acción Nacional.

El diputado Rodríguez Prats afirmó que lo importante era que los presidentes municipales pidieran cooperación para la obra pública, y nosotros desde esta tribuna es precisamente lo que hemos dicho: queremos un sistema en que no anden mendigando los gobernadores con el Presidente de la República y los secretarios de Estado, para obtener fondos para sus obras, y que a la vez no anden mendigando los presidentes municipales con sus gobernadores, para obtener recursos para dar servicios públicos decorosos...."

Al terminar la intervención el diputado Daniel de la Garza Gutiérrez, el Presidente de la Cámara, para rectificar hechos, le dió el uso de la palabra al diputado Estaban Zamora del Partido Acción Nacional, quien manifestó:

"...Federación, y a veces la etimología nos ayuda a penetrar en el significado de las palabras, quiere decir alianza; federación no significa subordinación; federación no es avasallamiento, y el día en que logremos lo que nos decía el diputado Pereyra: la Federación es primero, cuando lleguemos a hacer realidad este concepto, vamos a tener entidades federativas autónomas y poderosas; vamos a tener municipios autosuficientes...Desgraciadamente el municipio ha sido el Lázaro que está mendigando las migajas que caen del banquete del rico y poderoso Estado central. Ya estamos pues a punto de llegar al 100% del consenso. Si la actitud de los compañeros del PRI es sincera, y creo que si lo es, vamos juntando los esfuerzos que

nos pide el diputado Rodríguez Prats, vamos actuando en el sentido del Federalismo auténtico, vamos debatiendo la iniciativa de Acción Nacional; nosotros consideramos que el consejo nacional tributario es un organismo idóneo, por lo menos ahí esta nuestra iniciativa, vamos debatiéndola con la objetividad y de seguro vamos a lograr un avance decisivo en el progreso del país y en la prosperidad de los estados miembros de esta Federación, seguros, señores diputados, de que la Federación es primero. Muchas gracias.

Posteriormente, entró a discusión la adición de un artículo transitorio a la Ley de Impuesto sobre la Renta. Intervinieron los diputados Alberto Miguel Martínez Mireles, Roberto Soto Prieto, Fauzi Hamdam, entre otros.

De nueva cuenta se entró a la discusión de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, el Presidente de la Cámara, al concluir el diputado Fauzi Hamdan su discurso, le dió el uso de la palabra al diputado Jorge Alonso Calderón Salazar del Partido de la Revolución Democrática, quien dijo:

"....Pero terminaría diciendo que es más amplio que el simple elemento de quitar esta propuesta. Terminaré diciendo que éstos y otros elementos reafirman lo que sostuvimos previamente y lo que aquí vino a exponer el diputado Raymundo Cárdenas y Enrique Rico: se requiere una reforma fiscal de fondo no sólo para mejorar la equidad en la recaudación impositiva, no sólo para mejorar los mecanismos de ayuda a la mediana y pequeña empresa y a los auténticos productores del país, sino para crear un nuevo sistema de Federalismo Fiscal de apoyo a estados y municipios, que permita modificar sustancialmente las formas de recaudación, y eso exige una discusión amplia, democrática, profunda, con participación de presidentes municipales, gobernadores, ciudadanos y productores de toda la República, que permita una nueva convención fiscal nacional que posibilite un nuevo esquema de federalismo en materia fiscal..."

El Presidente de la Cámara, al terminar el diputado Calderón, le dió el uso de la palabra al diputado Juan Ramiro Robledo Ruiz del Partido Revolucionario Institucional, quien señaló: "...Me sumo a las intervenciones de otros muchos diputados que han venido a fundamentar el contenido y los alcances de esta Ley, que reforma diversos ordenamientos jurídicos en materia tributaria..." .

Nuevamente se entró a la discusión de la Ley de Ingresos, en la que los diputados Juan Ramiro Robledo Ruiz, Fauzi Hamdan Amad, Juan de Dios Castro Lozano, Juan José Rodríguez Prats intervinieron en reiteradas ocasiones para dar su punto de vista. Al terminar la secretaría María Cristina Hermsillo Ramírez manifestó:

"los Diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentan modificaciones al artículo 2º del proyecto de decreto. Se presenta modificación a la fracción III, segundo párrafo del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal".

Al ponerse en votación económica la modificación propuesta, los diputados manifestaron que no la aceptaban, motivo por el cual quedó desechada.

12. 18 de Diciembre de 1993.

El debate de la decimotercera reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, llevado a cabo el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y tres, abarcó algunos aspectos fiscales que se concentraron en las reformas del Código Fiscal de la Federación y en las leyes del Impuesto sobre la Renta, del impuesto al Valor Agregado y de la Ley Aduanera, así como en la disposición del Pleno de la Comisión de Hacienda que dictaminó sobre la iniciativa del Ejecutivo, una importante reforma al artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Al comenzar las intervenciones, el diputado Fidel Herrera Beltrán, entre otras cosas, manifestó:

"Se trata aquí de que ante la preocupación de los municipios colindantes con la frontera y litorales del país, de poder ser mermados los ingresos por concepto de la

participación que reciben de la importación y exportación de los bienes y con el propósito de mantener el nivel de dichas participaciones para que no resulten afectadas con el Tratado de Libre Comercio recientemente celebrado por México y los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, así como por los acuerdos específicos que otras naciones han celebrado en esta materia, la Comisión estima conveniente proponer al pleno de la Cámara, que con la modificación a la fracción I del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal se desliguen dichas participaciones de los impuestos al comercio exterior, tomando como nueva base la recaudación federal participable por todos los conceptos que señala la propia ley...A fin de que los municipios reciban los beneficios referidos, se propone establecer que las entidades federativas con municipios colindantes con la frontera o litorales del país, puedan celebrar convenios de colaboración administrativa con el Gobierno federal en materia de vigilancia y control de introducción legal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera..."

El Presidente de la Cámara agradeció al diputado Fidel Herrera Beltrán la fundamentación del dictamen.

13. 28 de Noviembre de 1995.

En lo concerniente a la décima quinta reforma, el debate de la misma se llevó a cabo el día veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, en la Cámara de Diputados.

La iniciativa de Ley la presenta el Ejecutivo Federal con los objetivos siguientes:

- 1.- Impulsar un nuevo federalismo fiscal.
- 2.-Alentar la actividad económica y promover las exportaciones.
- 3.-Avanzar en la simplificación fiscal y administrativa.
- 4.-Otomar mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.
- 5.-Modernizar la administración tributaria.

Al entrar a discusión la iniciativa, el primero en hacerlo fue el diputado Saul Escobar Toledo, quien dijo:

"Nuestra constitución, en el artículo 31, fracción IV establece la proporcionalidad y la equidad, como criterios fundamentales para determinar las contribuciones de los mexicanos. Ni la iniciativa ni el dictamen, a pesar de los esfuerzos que se hicieron en la Comisión de hacienda cumplen todavía con los preceptos constitucionales. Esa es la razón por la cual el grupo parlamentario del PRD votará en contra en lo general de este decreto...como se ha reconocido ampliamente, el centralismo se ha convertido desde hace tiempo en un factor de atraso de nuestra vida social, económica y política. El pacto federal ha sido virtualmente tetra muerta; apenas hoy, empieza poco a poco y de manera vacilante a afianzarse. ¿porqué de manera vacilante?, porque junto con la alternancia, en el poder y en el pluralismo en algunas entidades y en varios cientos de municipios, ha asomado también el caciquismo estatal y los cárteles de gobernadores de línea dura. El primer fenómeno, representa un avance democrático, lo segundo, retroceso, provocación, endurecimiento y violencia.

Una parte muy importante del centralismo autoritario reside en la concentración de los recursos públicos en manos del gobierno federal. Por ello, una demanda reiterada que ha permeado en todos los partidos en este Congreso, incluyendo al Partido revolucionario Institucional, es la de avanzar a un verdadero federalismo que incluya un cambio profundo en la administración, recaudación y distribución de los ingresos y egresos públicos.

La Ley de Coordinación Fiscal ha representado en realidad, la renuncia expresa de las entidades federativas, hacer valer su soberanía y sus facultades constitucionales en provecho del gobierno federal, de ahí que sea indispensable una revisión profunda de dicha ley...Reconocemos que en esta ocasión ha habido pequeños avances al aumentar del 18.5 al 20% la recaudación federal participable...La transición democrática del país, la reforma del estado, las graves carencias y desequilibrios regionales y sociales del país, nos exigen más, mucho más. Nuestra propuesta consiste en avanzar gradual pero firmemente, hasta que los ingresos y egresos públicos queden repartidos en los tres niveles de gobierno, de tal forma que la Federación controle a lo sumo, 60% del total, ello implica sustituir la ley de coordinación fiscal por una ley de coordinación económica que tendría cuatro objetos básicos: primero, otorgar mayores recursos fiscales a estados y municipios; segundo, dar mayores facultades tributarias a estados y municipios; tercero, descentralizar el gasto federal y cuarto, promover de manera coordinada un crecimiento económico equilibrado, justo y sustentable, en los municipios, regiones y entidades del país..."

Le siguió el diputado Joaquín Humberto González del Partido del Trabajo, quien entre otras cosas manifestó:

"...El tercer objetivo que se plantea es el fortalecimiento de las finanzas de los tres niveles de gobierno. Es cierto, hay un avance importante, del 18.5 se pasa al 20%, pero creo que el sentimiento que se plantea en todos los integrantes de la comisión y no solamente de los diputados sino también de los senadores y fue un senador del PRI el que propuso que esta fuera apenas el punto de partida, estaba bien que este año quedará en 20% pero que nos pusiéramos como meta llegar hasta el 50%, que lo participable aumentara hasta el 50%, es una idea que sin embargo no avanzó y solamente sin dejar de reconocer lo que significa el avance del 18.5 al 20% ahí nos quedamos y quiere decir que hasta el año que entra estaremos en la certeza de si existe la voluntad de aumentar del 20% o más..."

Por su parte, el diputado Manuel Beristain Gómez, al respecto dijo:

" con referencia a la Ley de Coordinación Fiscal, de ninguna manera incluye un verdadero avance hacia un autentico federalismo fiscal. Si bien es cierto que es un incremento de fondo general del 1.5.%, esto no es suficiente para las grandes necesidades que tienen los estados y municipios.

Insistimos, por lo menos debió de haberse incrementado para 1996 el 25 por ciento de este fondo general, como mínimo a distribuir para los estados y municipios y con esto ir reduciendo la grave inequidad en la distribución de la recaudación fiscal nacional..."

Al terminar tomó el uso de la palabra el diputado Alfonso Molina Ruibal del Partido Revolucionario Institucional :

"...Sabemos que es injusto y a veces voraz el centralismo, lástima a prácticamente el 80% de la población mexicana que no vive en el centro del país, sino que vive en nuestras provincias. Pero hay avances; hay logros concretos y reales. La iniciativa contenía ya algunos, producto por cierto de este reclamo que recogió, sobre todo la mayoría priista, pero también el compromiso del presidente Zedillo en campaña y ¿por qué no decirlo? De las propias autoridades hacendarias..."

Tomó el uso de la palabra el diputado Toledo del Partido de la Revolución Democrática :

"...La posibilidad real de que demos paso a un nuevo federalismo fiscal consta desde nuestro punto de vista de dos cosas que vamos a tener que discutir claramente:

Primero. Que no discutamos solo mayores participaciones federales hacia los estados y municipios, sino que discutamos realmente una ley que incluya el conjunto del problema: gasto, ingreso, promoción económica. Que veamos con claridad que se quiere convertir al municipio en un factor de desarrollo económico y no solamente en un prestador de servicios. Esto incluye por lo tanto la necesidad de revisar el artículo 115 constitucional. ¿ese sería un paso claro hacia la descentralización!.

Y la segunda cuestión es que hagamos una gran consulta y la posibilidad de crear un órgano, como hubo en los años pasados, una convención nacional fiscal, en donde participan estados y municipios, y que realmente en esa convención hagamos un gran consenso nacional hacia donde tenemos que avanzar.

Esos serían pasos reales hacia un verdadero federalismo y una verdadera descentralización y fortalecimiento municipal. Mientras no haya estos pasos, mientras estemos arrebatañdos las migajas del presupuesto por unos cuantos puntos porcentuales, no estaremos convencidos de que realmente son pasos hacia un nuevo federalismo, sino simplemente algunas mejoras, vacilantes e insuficientes en este camino..."

Al terminar el diputado Toledo, le siguió el diputado Salvador Mikel Rivera del Partido Revolucionario Institucional:

"...Compañeras y compañeros mexicanos: Claro que sí estamos en el inicio de una nueva etapa del federalismo mexicano y lo estamos porque hay una serie de decisiones que se incorporan en esta iniciativa que hoy discutimos y que pretenden fortalecer las finanzas de los estados y de los municipios, es decir, este incremento a las participaciones, que alcanza ahora el 20%, indudablemente que se refleja también en los municipios....Que es indudable que es insuficiente, lo hemos planteado todos los diputados en el propio seno de la comisión, de la necesidad de avanzar más rápido, con mayor vigor, con mayor velocidad; esto es lo que se plantea ahora y sentimos que es un avance muy importante..."

Por su parte, el diputado Saúl Escobar del Partido de la Revolución

Democrática habló y señaló:

"...ahora resulta que aumentar del 18.5 al 20% a las entidades es una decisión no centralista pero aumentar la participación vía artículo 6 a los municipios del 20 a 25% si es una decisión centralista cuando se trata de la misma ley, se trata del mismo órgano que es esta Cámara de Diputados y se trata del mismo proceso legislativo y de decisión, ¿por qué en un caso se critica como centralista y en otro caso se aplaude como un avance hacia el federalismo?, eso sí compañero diputado no tiene la más mínima lógica.

Si estamos discutiendo la Ley de Coordinación Fiscal que prevé el aumento a entidades y ya hemos aprobado que aumente del 18 a 20, de 18.5 al 20, porque no aumentar a los municipios según el artículo 6, de 20 a 25, eso sí me parece inexplicable..."

Al terminar el diputado Saúl Escobar , le siguió el diputado Salvador Beltrán

Del Río Madrid, quien manifestó:

"...Haciendo eco de este compromiso, el 1º de diciembre del año pasado, ante esta soberanía el doctor Zedillo al rendir la protesta constitucional señaló: ' Ha llegado la hora de un nuevo federalismo, en el que los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano'.

El 29 de marzo de este año, en el foro nacional 'Hacia un Auténtico Federalismo', en la ciudad de Guadalajara, el doctor Zedillo dijo: Debemos ampliar los cauces para que las comunidades definan los programas socialmente prioritario de la gestión gubernamental, y cuenten con la capacidad de decisión y ejecución correspondiente. Municipios con mayores responsabilidades públicas, serán fuente de mejores gobiernos.'

En el Plan Nacional de Desarrollo, su capítulo 3º., se señala que en la construcción del nuevo federalismo, es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos del gobierno federal, hacia los órdenes municipal y estatal.

El 28 de julio, en la ciudad de Puebla, ante funcionarios fiscales de todos los estados, dijo: 'Estamos listos para transformar el actual sistema de coordinación fiscal, en un auténtico sistema nacional de coordinación hacendaria'.

El 1º. de septiembre también aquí ante esta soberanía, con motivo de su primer informe, reiteró su compromiso asumido en los distintos foros a los que había acudido.

11 meses después de rendir aquí la protesta constitucional, es fecha que no vemos esa profunda reforma, fue aquí en las comisiones en donde se modificaron los porcentajes del Fondo general de Participaciones, del 10 al 20% en la recaudación de venta de cerveza y bebidas alcohólicas, del 4 al 8% en tabacos labrados, etc. Hay avances, debemos reconocerlo, pero ¿con estos avances mínimos cómo se pretende arribar a ese nuevo federalismo?, ¿es así como se están realizando las profundas transformaciones aquí prometidas?..”

Le continuó el diputado Alfonso Molina Ruibal del Partido Revolucionario Institucional, quien hizo comentarios personales al diputado Salvador Beltrán, y, en relación a su discurso, entre otras cosas dijo:

“...Bueno, el Presidente y nosotros estamos cumpliendo precisamente con ese compromiso, estamos profundizando en el nuevo federalismo, estamos dando pasos concretos y reales para entregar mayores participaciones a los estados y a los municipios, y el tema vuelve otra vez, a los municipios por supuesto que se les están entregando recursos adicionales, pero tenemos que revisar la fórmula como quedamos todas las fracciones parlamentarias, porque hay un alto grado de injusticia en esa fórmula, mediante la que se distribuyen las participaciones en ese momento. Claro, coincidimos en el fondo, pero yo preguntaría: la Ley de Coordinación Fiscal establece que como mínimo se debe entregar el 20% de esas participaciones a los municipios, y bueno, la histórica política de este país dice que son cuatro gobiernos en manos del Partido Acción Nacional, y la pregunta que debe seguir desde luego está en el debate nacional es ¿algunos de esos gobiernos estatales ha dado a sus ayuntamientos más del 20% que actualmente señala la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, han predicado ustedes con el ejemplo, para venir aquí a acusar que nosotros no cumplimos con nuestras promesas? Obviamente que no lo han hecho, y esto es una realidad. Ahí están los hechos, ahí están los datos...”

Continuó, en forma breve, el diputado Salvador Beltrán del Río en relación a las alusiones que hizo sobre su persona el diputado Molina Ruibal del Partido Revolucionario Institucional. Dentro de su discurso, citó textualmente la intervención del Presidente de la República, el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, del 28 de julio, en la ciudad de Puebla, en la clausura de la XXVII Reunión de Funcionarios Fiscales :

“Estamos listos para transformar el actual sistema de coordinación fiscal en un auténtico Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria. Esto comprende actualizar y modernizar la Ley de Coordinación Fiscal”.

Además, el diputado Salvador Beltrán agregó:

"Yo le preguntaría si eso es voluntad de cambio, de reforma. Migajas, las migajas que usted quiere que repartan los gobiernos estatales del PAN o de cualquier otro estado a los municipios. Pues no creo que sirvan de mucho. Gracias."

Acto seguido, tomó el uso de la palabra el diputado Héctor Humberto López Barraza, quien en su discurso sólo hizo críticas al partido Acción Nacional en el sentido de que no eran congruentes con su discurso político y dió el ejemplo de Baja California:

"...En Baja California el PAN, es otra cara; el PAN, al inicio del 89, las participaciones a los municipios era del 35% por ciento, con la llegada precisamente de Ruffo y con la mayoría del congreso, la participación del PAN que le dieron a los municipios fue precisamente del 35 al 20 por ciento. Esa es la doble cara que aquí vienen hablar, y no basta ese gran espíritu que aquí vienen a expresar el federalismo..."

Al tomar el uso de la palabra la diputada Rosario Robles Berlanga del Partido de la Revolución Democrática, señaló:

"...Precisamente porque ninguno de los partidos que hoy gobiernan entidades federativas ha garantizado una mayor participación al municipio, es que nosotros estamos planteando que este congreso debe legislar en ese sentido....pero le quiero decir algo diputado, justamente, justamente porque no hay ninguna garantía de que una vez que este recurso se descentraliza a los estados éstos sean canalizados a los municipios, es que los diputados de la Comisión de Desarrollo Social, todos, los de todos los partidos, estamos peleando que se establezca con toda claridad este procedimiento, y que los gobiernos de los estados estén obligados de alguna manera a canalizar estos recursos a los municipios, porque en este país de carne y hueso, sabemos perfectamente bien que los gobernadores no van a destinar estos recursos en lo fundamental a los municipios.

Como pasa y ustedes también aquí lo mencionan con mucha alharaca con el Ramo 25 que son 40 mil millones de nuevos pesos por concepto de educación para el gobierno de los estados, y que no hay nada, nada que garanticen, ni que vigilen, ni que certifiquen que esos recursos son canalizados adecuadamente a los municipios. Entonces yo creo compañero que no tenemos razón para festejar. No tenemos razón para festejar, porque ese proceso de fortalecimiento del municipio, es un proceso endeble. Es un proceso que tiene que ver más con una descentralización administrativa que con una verdadera redistribución del poder y de los recursos a los municipios..."

Al concluir la diputada Rosario Robles, tomó el uso de la palabra el diputado Alejandro González Alcocer, quien en su discurso contestó las alusiones que el diputado Humberto López hizo al gobierno del Partido Acción Nacional en Baja California, justificando las medidas que tomó el gobernador Ruffo para el manejo de los recursos, señalando que no era posible dar el 35% de las participaciones, cuando al Estado la Federación no le aumentaba un solo centavo. Expresó algunos argumentos importantes :

"...Por último, simplemente quiero decirle a la diputada Robles que yo coincido con ella en que debe haber mayores participaciones a los municipios y que en esta medida cuando se le entreguen mayores participaciones a los estados se pueda hacer."

Nuevamente, al finalizar el diputado González Alcocer hizo alusión a que su Partido Acción Nacional, en las entidades que gobierna, los municipios tienen mayor participación en los recursos y dijo:

"Pero un ejemplo de lo que están haciendo gobiernos de Acción Nacional es que en Jalisco, para el presupuesto del 96, aumentan participaciones estatales a los municipios casi en un 50%. Esa es la cara de Acción Nacional.."

El diputado José de Jesús Padilla Padilla, en su discurso, se refirió exclusivamente a que el partido Acción Nacional, en las entidades federativas que gobierna, los municipios carecen de apoyo del gobierno estatal, dió algunos ejemplos de cómo en el gobierno de Guanajuato no hay mentalidad, ni sentido federalista. Entre otras cosas dijo:

"Nosotros padecemos en Guanajuato, las mismas circunstancias que padecen cuatro estados de la República, que son: Baja California, Chihuahua, Jalisco y que es

Guanajuato. No hay sentido federalista y yo creo que sería justo que aquí se viniera hablar con la verdad y se viniera a hablar con un solo discurso, no con esa doble cara donde se busca un federalismo para la nación y se busca un feudalismo en los estados manejados por Acción Nacional..."

Al terminar la intervención José de Jesús Padilla Padilla, tomó el uso de la palabra el diputado Saúl Escobar, quien manifestó que las diferencias entre los partidos PRI; PAN; PRD; PT o cualquier otro, se salían del tema que era la discusión sobre la reforma la Ley de Coordinación Fiscal. Argumentó: *"compañeros, estamos en un debate del fortalecimiento municipal y no en un pleito que se está convirtiendo en chismes, entre quien es peor si el PRI o el PAN. Veámos el problema real que es el fortalecimiento de los municipios. A eso los convoco."*

Inmediatamente después de haber concluido su intervención el diputado Saul Escobar, Presidente de la Cámara, le dió participación al diputado Jorge Dávila Juárez, quien expresó que era una lástima que la discusión se centrara en la situación del Estado de Guanajuato y no en las participaciones municipales y estatales. Solicitó que la discusión cambiaría de sentido al señalar: "¡Pero yo le pediría que nos centráramos en la discusión de una reforma fiscal en la cual el Presidente de la República no está cumpliendo la palabra empeñada¡."

Concluida la intervención del diputado Jorge Dávila Juárez , tomó la palabra el diputado Héctor Armando González Mocken del Partido Revolucionario Institucional :

"¡Estamos hablando aquí del federalismo, no de los presupuestos y de la doble cara, que nos consta a los diputados donde gobierna Acción Nacional!. En el Estado de

Chihuahua no solamente se ejerce el centralismo agobiante y desesperante, el titular del poder ejecutivo del estado, donde desea envía representantes personales para que administren las cuestiones políticas y presupuestarias. Está el caso de Ciudad Juárez, donde designa en forma particular a una de sus personas de su confianza, para que asuma responsabilidades que casi le competen al presidente municipal en esa ciudad fronteriza.

¡Pero no solamente eso, sino que el titular del poder ejecutivo despacha periódicamente asuntos que son competencia de la autoridad municipal! ¡Ahí, en nuestro Estado, el titular del poder ejecutivo no solamente amenaza, sino advierte constantemente a los miembros del partido nuestro el ejercicio de la función legislativa, de que si no gobiernan de acuerdo a ciertos lineamientos políticos, éste desata una actividad en contra de las autoridades de la República.!

¡Compañeros diputados: Vamos a ser congruentes entre lo que se hace y lo que se dice! ¡demandamos aquí a los compañeros diputados de Acción Nacional a que hagan juicios que correspondan real y eficazmente a lo que hacen y practican en las entidades donde gobiernan!. Gracias".

Continuó con el uso de la palabra la diputada Franciscana Krauss Velarde del Partido Revolucionario Institucional. Se dirigió al diputado González Alcocer para desmentirlo en el sentido de que ya diputados priistas bajacalifornianos habían intervenido, sin hacer comentario alguno de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

Le siguió a continuación el diputado Rodolfo González Macías, quien de nueva cuenta solicitó a los diputados no desviarán la discusión en ataques contra partidos, además señaló lo siguiente:

"...estamos en este momento en este Congreso, para seguir peleando efectivamente una mayor descentralización con respecto al trato que la Federación otorga a los estados, pero sobre todo de los Estados a los municipios...Yo aprovecho esta magnífica oportunidad para invitarlos a reencauzar el diálogo del cual no debemos de apartarnos, de volver a revisar con cuidado lo que significa las participaciones pero de igual forma quiero establecer que por ningún motivo estoy de acuerdo en que la oferta y la promesa del Presidente Zedillo no se haya cumplido...si creo que definitivamente debemos de estar atentos en el avance del federalismo y aquí quiero establecer con toda claridad una manera de pensar de su servidor".

Posteriormente, tomó el uso de la palabra el diputado Eduardo Guzmán Ortiz:

"Creo que las expresiones aquí vertidas, obviamente en muchos sentidos parten de la experiencia y de los hechos, pero hoy también creo que debemos de discutir los hechos; y los hechos son muy claros, compañeros, el gran logro del avance hoy en la federalización, es pasar del 18.51 al 20, y decimos, ¿ es esto suficiente?, y todo mundo contesta, creo yo, no. Entonces cuál es lo suficiente, el 25, el 50 como aquí se ha señalado, o más."

El diputado Ceferino Torreblanca Galindo, al tomar el uso de la palabra, entre otras cosas, dijo:

"...Muchos mexicanos esperábamos que las reformas, adiciones y modificaciones a las leyes fiscales fueran de fondo, es decir creímos que éste era el momento adecuado para emprender la tan anunciada reforma tributaria, pero con tristeza nos percatamos que las tímidas reformas que hoy nos presentan, no resuelven el problema de lo complejo e injusto de nuestro sistema tributario y mucho menos promueven la tan anhelada recuperación económica..."

Por último, intervino la diputada Isabel Molina Warner, para mencionar que en materia de Política fiscal la recaudación y administración de los recursos tributarios no había sido adecuada, además señaló las múltiples dificultades a las que se había enfrentado la administración tributaria.

Por su parte, en el Senado de la República se dijo lo siguiente:

Senador José Ramón Medina Padilla:

"Por lo que hace a las disposiciones contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal, las reformas que se plantean en materia de incremento de la participación federal asignable a los estados de un 18.5 por ciento a un 20 por ciento, es insuficiente para lograr un verdadero fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales. Además de no establecerse un incremento a los porcentajes mínimos asignables a los municipios manteniéndose como mínimo el 20 por ciento; situación con la que nuevamente sólo se incrementarán en mayores montos los ingresos de los estados y en mayor medida los ingresos de los municipios. Debe, a nuestro juicio, incrementarse el mínimo asignable a los municipios cuando menos a un 50 por ciento de lo recaudado por el impuesto sobre tenencias y a un 25 por ciento lo asignable a los municipios por el ingreso o la participación federal correspondientes por el concepto de participación general. Con esto, los municipios podrán estar en condiciones de soportar cuando menos los gastos que implica la colaboración con los gobiernos estatales en la gestión pública. Finalmente, consideramos que las medidas propuestas no satisfacen los reclamos de la sociedad en materia de simplificación administrativa ni las aspiraciones de los agentes productivos de contar con un sistema fiscal que realmente estimule la productividad y la generación de empleo y ahorro."

Creemos que la política fiscal, basada sólo en la revisión de las obligaciones tributarias de la ciudadanía para con el gobierno, han agotado las posibilidades de logro de los objetivos planteados y de mayores recaudaciones.

Por lo que el voto del Partido Acción Nacional será en contra de la minuta que contiene el proyecto de Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras.

Me atrevo a afirmar que es el momento de que asumamos un verdadero compromiso de fortalecimiento del federalismo: entendido éste no sólo como el logro de la equidad en la distribución de los ingresos públicos entre los niveles de gobierno, sino como el establecimiento de una nueva relación que se debe establecer entre el Estado con sus órganos de gobierno en materia de fiscalización tributaria. Que no nos sorprenda que en el futuro, la Federación revise el cumplimiento de las obligaciones fiscales de las entidades federativas, de los municipios, de las universidades, así como de las propias dependencias del Poder Ejecutivo y de los Poderes Judicial y Legislativo. Básicamente en lo relativo en su obligación como responsable solidario en el entero de las obligaciones por los impuestos de los ciudadanos que trabajan para el Estado.

Dejo la tarea a los especialistas de analizar el proyecto en las cuentas nacionales, del monto de los impuestos que hoy se retienen por el propio Estado y que no se contabilizan adecuadamente porque en la mayoría de los casos no se enteran al fisco. ¿Cuánto pueden significar estos impuestos con respecto al Producto Interno Bruto?, un punto, dos puntos, cinco puntos, diez puntos, no lo sabemos. Esto realmente puede, al modificar la contabilidad nacional, modificar los criterios en la toma de las decisiones económicas."

Por otro lado, el Senador Rosendo Villarreal Dávila manifestó:

" Con su permiso, señor Presidente; señoras Senadoras, señores Senadores; señoras y señores: Hace aproximadamente una año en este reciente se tomó el acuerdo de que el Senado se convirtiera en un verdadero impulsor del federalismo y para eso nos dio el mandato a tres Comisiones para que trabajáramos y conociéramos en detalle qué se pensaba en las entidades federativas que cada uno de nosotros representamos sobre el federalismo en general y sobre el federalismo fiscal también en particular.

En este año, a principios de este año, ustedes recordarán iniciamos una serie de foros. El primero en el patio del Senado al que asistió el entonces Secretario de Gobernación y después iniciamos una serie de foros. Uno en Monterrey, otro en Mérida en donde hubo una participación plural de funcionarios, de gobernadores, de funcionarios federales que cada uno desde su punto de vista nos dijeron, a nosotros, al Senado, cómo debería ser el federalismo: qué es lo que ellos querían que tuviera el federalismo.

Uno de los hechos reales de esta consulta es que fue plural y que se confundían muy seguido las voces de un gobernador del PRI, uno del PAN, de un Diputado del PRD, de algún presidente municipal de otro partido y el clamor era general.

México no puede seguir con una vida centralizada, México no puede depender de un gobierno central que no tiene ya capacidad de dictar las disposiciones adecuadas en cada lado y que están atorando el desarrollo del país. Y eso fue plural. No recuerdo en estos foros haber oído un solo comentario en contra.

...Los gobernadores realizaron foros en que participaron gobernadores panistas; gobernadores priistas, en los que fue invitado el Presidente de la República y participó y habló claramente que debería de cambiarse la forma en que el gobierno central tomaba todas las decisiones, cobraba los impuestos y repartía en una forma muy pobre a estados y municipios. Y fue general el consejo. Vinieron después todas las consultas del Plan Nacional de Desarrollo. Muchos de ustedes, señoras Senadoras y señores Senadores, participaron en aquellos foros y volvimos a oír lo mismo. Se

necesita descentralizar la vida nacional: se necesita un auténtico federalismo: se necesita que los estados y municipios hagan más su función de gobierno y el gobierno central cada vez tenga menos injerencia en la vida de las entidades....

...Si el año pasado o el año antepasado había una confusión, por ejemplo, en una posición del PAN, en la que algunas gentes decían: Es que ustedes quieren que nada más se les dé más participaciones, y eso no resuelve: creo que quedó claramente aclarado que eso no es cierto. Están municipios y estados dispuestos a recibir más dinero y a tener más responsabilidades y a ejercerlas, y que sus pueblos les reclamen, si no lo hacen adecuadamente..."

14. 12 de Diciembre de 1997.

El debate en la Cámara de diputados se llevó a cabo el doce de diciembre de mil novecientos noventa y siete. Se registraron para la discusión en lo general los oradores siguientes: Aurora Bazán López, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Jesús Salvador Olvera Pérez, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; José Del Carmen Enriquez Rosado, del grupo parlamentario del PRD y Augusto Rafael Carreón Alvarez, del PRI.

En ese orden se dieron las intervenciones. Por lo tanto, la primera diputada que tomó el uso de la palabra fue, Aurora Bazán López del Partido Verde Ecologista de México :

"No hay congruencia entre lo que se propone como iniciativa del decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal y la política presupuestaria actual del Gobierno mexicano.

Se habla de un federalismo renovado para un México más democrático, justo y equilibrado.

Una vez más debemos estar conscientes de que lo político va de la mano con lo económico. En este sentido la autonomía de los gobiernos locales ha sido cada vez más inconsistente.

En el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, se propone la adición de un nuevo capítulo al cual se le denominaría " de los fondos de aportaciones federales" para

coadyuvar a la educación básica, a los servicios de salud y a la infraestructura social municipal en las entidades federativas y en los municipios incorporados de un nuevo ramo, que sería el 33 y que serviría para transferir los recursos que conformarían dichos fondos...Fortalecer a los municipios, no debe interpretarse como una pretensión por disminuir la autoridad de los estados, por el contrario, ésa se vería alimentada por medio de la descentralización efectiva de responsabilidades de gasto. Existe una inmensa deuda con el orden más olvidado de nuestro régimen federal y que hoy es una pieza fundamental para la maduración política del país. Los municipios han sido relegados a tal grado, que sufren de un desamparo que merma su autonomía y reconocimiento constitucional. Poco se ha hecho anteriormente por impulsarlo e incluso se le ha sujetado con el pretexto de que se vela por su desarrollo, dejándole una libertad casi insignificante, ya que no se le ha permitido funcionar como la entidad que representa, constituida por sus tres poderes y que es esencia del federalismo. Para que las cosas salgan bien, hay que hacerlas uno mismo y en este caso las autoridades municipales, no son la excepción indudablemente son las que ven de cerca sus necesidades, están mejor enteradas de ellas y como consecuencia son las indicadas para ejercer sus recursos..."

Una vez concluida la intervención, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, por conducto del diputado Jesús Salvador Olvera Pérez, dió a conocer su posición :

"Desde su fundación el Partido Acción Nacional ha venido demandando un trato justo y equitativo para estados y municipios. Congruente con ello, ha presentado más de 14 iniciativas de ley, encaminadas al logro de dicho objetivo. Así, en diciembre de 1992 propusimos una profunda reforma al marco constitucional. Hemos insistido también en el incremento sustancial de las participaciones a estados y municipios a fin de promover la necesaria y desde luego efectiva descentralización que reclama nuestra vida pública, contribuyendo a garantizar una asignación de recursos justa y equitativa...En la campaña de 1994 los candidatos a la presidencia de la República se comprometieron a hacer vigentes los 20 compromisos por la democracia, que señalaban la necesidad de elaborar una nueva legislación tributaria a nivel nacional, que redistribuya las atribuciones fiscales entre los tres niveles de gobierno y permitan duplicar en términos relativos, los ingresos de los estados y triplicar los de los municipios; el de asignar también, del gasto federal, destinado a combatir la pobreza en proporción directa a su incidencia y grado en cada municipio del país, dejando bajo la responsabilidad directa del municipio la ejecución de los programas. Otro compromiso más fue el de descentralizar hacia los gobiernos estatales y municipales funciones administrativas y servicios públicos que actualmente realiza el Gobierno Federal en su territorio. En el dictamen que sobre la Ley de Coordinación Fiscal hoy discutimos, se contienen avances que es importante destacar: El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, con un equivalente al 2.3% de la recaudación fiscal participable lo que representa, 10 mil 540 millones de pesos. Este fondo estará compuesto de dos subfondos uno para infraestructura estatal y otro para municipal....Este nuevo fondo será transferido directamente por la Federación a los municipios, con base en la población y evitando la dilación y discrecionalidad de los ejecutivos estatales....En suma no dejaremos en nuestra insistencia hasta que en

nuestro país se viva un auténtico federalismo...Las condiciones para que se dé un auténtico federalismo, son que el gobierno federal regrese a los estados y municipios las facultades y atribuciones que le son constitucionalmente propias..."

El diputado que le siguió a continuación fue José del Carmen Enriquez Rosado, para fijar la posición del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática :

"...Vivimos a pesar de los cambios que se han producido en el país, un régimen tributario que no es sino la expresión de un partido de Estado, que ha centralizado la vida económica, la vida política y social del país...Es evidente que sigue siendo realidad, la excesiva concentración de facultades y recursos a favor del ámbito federal y esta ha sido una de las causas del atraso y desequilibrio del desarrollo municipal irracional. Se han sacrificado la potestad tributaria local a favor de los poderes federales y los municipios prácticamente ha visto suprimida su capacidad de participar en la recaudación y a los organismos de coordinación fiscal...la propuesta que hoy se propone nuestro partido la ve limitada, es un recurso que aparece como un parche en la Ley de Coordinación Fiscal, porque no ofrece una visión completa, integral, de un sistema integral de coordinación fiscal; sin embargo, también reconocemos que es necesario avanzar en esa dirección, en vincular el ingreso y el gasto; que es importante que hoy sin desconocer las limitaciones que tiene, podamos aprobar esta iniciativa que hoy se propone.

Creemos que la propuesta de crear el fondo de aportaciones para la educación básica y normal; el fondo de aportaciones para los servicios de salud; el fondo de aportaciones para la infraestructura social; el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del distrito federal y el fondo de aportaciones múltiples, tienen que ser aprobadas por esta legislatura...."

Acto seguido, el Presidente de la Cámara le dió el uso de la palabra al diputado Augusto Rafael Carrión Alvarez del grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional :

"...Los oradores que me han precedido, han sido pródigos en la enumeración de argumentos y reflexiones que sustentan las posturas sobre la necesidad de avanzar en el fortalecimiento del federalismo.

En la discusión de este tema, las coincidencias toman fuerza y confirman que, cuando se antepone el compromiso con el país, las diferencias pasan a un segundo término....Por eso los priistas reconocemos el gran consenso que existe en torno a la necesidad de apoyar con más recursos a los estados y a los municipios del país. Tenemos por delante la tarea de perfeccionar esta ley que, todos sabemos, tiene un carácter transitorio. Debemos potenciar el gran valor de institucionalizar el compromiso que la federación asume, como complemento y apoyo al desarrollo

regional. Esto no es poca cosa cuando el resultado que se logra es otorgar mayor seguridad jurídica para los estados y municipios. Es prioritario y hacia allá debemos encauzar nuestros esfuerzos, fortalecer nuestro régimen fiscal, para desarrollar un esquema de coordinación entre la Federación y las entidades, que fortalezcan, a su vez, las haciendas públicas locales...El grupo parlamentario del PRI considera que la creación de los fondos de aportaciones federales, son un importante avance en ese sentido, y por eso saluda el consenso que existe para su aprobación. Reconociendo las grandes desigualdades regionales que existen en nuestro México, no podemos, sino apoyar una iniciativa que busque revertir las diferencias en los rubros socialmente más sensibles: la educación básica, los servicios de salud, la infraestructura social municipal...Se crea el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y el Distrito Federal, con el 1.5% de la recaudación fiscal participable en 1988 y con el 2.5% a partir de 1999. Para 1998 esto representa recursos por casi 7 mil millones de pesos. Este fondo será transferido de la Federación a los estados y de éstos a los municipios, en base a la población *per capita* de cada uno..."

Por su parte el diputado Carlos Francisco Arce Macías del Partido Acción Nacional, en forma breve, señaló: "...México, aparte del pacto federal, necesita urgentemente un pacto local, un pacto municipal, la gran reforma municipal que está pendiente dentro de la gran reforma del Estado. Esa la esperamos y esto lo vemos como un simple paso para ello..."

Por último, intervino el diputado Carlos Antonio Heredia Zubieta del Partido de la Revolución Democrática :

"...Tenemos que terminar con el centralismo que se ejerce a nivel Federal y también tenemos que terminar con una forma sui géneris de centralismo que se establece dentro de las propias entidades federativas. A veces los recursos que se canalizan a los estados, se quedan en la capital del estado por capricho político, por maniobra interna de negociación, el caso es que el centralismo no únicamente se da a nivel Federal y por tanto tenemos eso como desafío...."

Al concluir las intervenciones de los diputados de los diferentes partidos, el secretario general preguntó a la Asamblea, en votación económica, si se encontraba suficientemente discutido el dictamen en lo general, informando el secretario al Presidente de la Cámara que el dictamen había quedado

suficientemente discutido. El Presidente de la Cámara señaló que no quedó reservado ningún artículo para discutirlo en lo particular y, una vez celebrada la votación nominal, concluyó "Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por 438 votos.."

Por su parte, en el Senado de la República el senador Rosendo Villarreal

Dávila dijo:

"Con su permiso señor Presidente; compañeras y compañeros Senadores: El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado, por mi conducto, manifiesta la satisfacción que tenemos por el avance, que aunque ciertamente lo tenemos que calificar de parcial, es muy significativo lo que se da en esta nueva Ley de Coordinación Fiscal para 1998.

Consideramos que en esta ocasión se materializan planteamientos que hemos tenido en el partido durante muchos años para lograr que los municipios se fortalezcan. Como Senadores de la República en este grupo estamos satisfechos, sentimos que hay un fruto a los esfuerzos que hemos estado realizando para que los municipios de México se fortalezcan, tanto en los trabajos de este pleno como en los trabajos de comisiones en esta legislatura, y en la legislatura previa.

Creo que todos coincidimos que no podemos hablar de un crecimiento sostenido, justo, armónico de México, si no hay municipios fuertes, si no hay municipios que tengan recursos económicos.

Sabemos que también para que la democracia se consolide en nuestro país, tenemos que tener municipios fuertes.

...El segundo logro, muy importante.

Se crea un nuevo Fondo que se llama Fondo de Aportaciones para Fortalecer a los Municipios y Distrito Federal. Esto es algo que no existía y empieza el día primero de enero.

Va a ser el 1.5 por ciento de la recaudación federal participable; esto significa más del 35 por ciento de incremento real a los municipios. O sea, que los municipios que ya entregaron normalmente ahorita sus leyes de egresos para el año que entra, que ya están aprobadas por las legislaturas, de repente van a saber que por decisión del Congreso de la Unión, de esta iniciativa que salió y se modificó, les van a llegar recursos adicionales que no tenían considerados que suman en total 7 mil millones de pesos.

Es una cantidad importante también para los municipios y ya está también pactado que para el año 99 en lugar del 1.5, sea el 2.5 por ciento.

Creo que es otro avance en ir llevando recursos a nuestros municipios.

Un tercer logro también es que está acordado, se va a aprobar que cuando hay excedentes de los ingresos que tenga la Federación, una tercera parte de esos ingresos excedentes van a ir a dar a los municipios.

Esto sólo cuando el excedente sea menor del 1 por ciento. Lo que sea mayor del uno va a ir a pago de deuda pública.

Pero puede llegar esta cifra a significar mil 500 millones adicionales para los municipios a la hora que hay exceso, que en nuestra particular apreciación se va a dar.

Por otro lado, lo que decía hace un rato el Senador Ernesto Navarro, a los municipios que incorporen nuevos causantes al fisco, que nosotros estamos conscientes que debemos de ir tratando de que se acabe esa economía informal se les dará el 70 por ciento de lo que recauden allí.

La propuesta del Ejecutivo era el 50 y se logró que se subiera hasta el 70.

Esto es algo importante. Los municipios van a tener interés ahora en que haya nuevos causantes con un tope de 2.2 millones de pesos de ingresos por año.

Por otro lado, un logro que no viene en la Ley de Coordinación, pero acaba de pasar en lo que vimos de la Ley de Ingresos, es que se le obliga a la Secretaría de Hacienda a que cada tres meses informe al Congreso de la Unión, cuales son las participaciones que el entregó a cada uno de los estados."

A favor de la Reforma se pronunció el Senador Gabriel Covarrubias

Ibarra :

"Vengo a esta tribuna a hablar a nombre de la fracción parlamentaria de mi partido, el Revolucionario Institucional, sobre este instrumento legal tan importante para la vida de los Estados Unidos Mexicanos.

Permítaseme dar algunos antecedentes de la Ley de Coordinación Fiscal que inició casi al mismo tiempo que la reforma constitucional al artículo 115.

En aquella época el fondo general de participaciones se establecía sobre el 13 por ciento de la recaudación fiscal nacional, fue avanzando, fue unos años después hasta el año del 90, fue el 18 por ciento de la recaudación fiscal nacional y hoy por hoy hasta el ejercicio fiscal de 1997 es el 20 por ciento lo que se destina a las participaciones, de las entidades federativas.

Y de ahí establece la propia Ley de Coordinación Fiscal que por lo menos el 20 por ciento, por lo menos se hará de participación de lo que le corresponde al estado, a los municipios. Estamos muy satisfechos y coincidimos con las opiniones vertidas con los compañeros Senadores Navarro y Villarreal en que es un gran avance; un avance enorme en la vida nacional.

Los criterios están establecidos perfectamente en estos 15 nuevos artículos que comprenden el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, ahí establece criterios y normas para el primero y el segundo fondo de aportaciones y en el tercero, cuarto y quinto, se establecen fórmulas específicas que de hecho van por ello a tener una consecuencia magnífica, ya que se aplica a la inversa de lo que es el fondo general de participaciones que conocía hasta el ejercicio fiscal de 1997. O sea, a los que requieran más infraestructura social, más fortalecimiento y sobre todo más aportaciones, se aplicará, repito, a la inversa del común de los fondos que se aportaban a este ejercicio.

Con ello, pues yo creo que todos coincidimos, es un gran avance y un gran logro. Desde luego la fracción de nuestro partido que ha trabajado mucho sobre el particular de lograr estos objetivos, desde luego tampoco puede decir, hasta aquí llegamos, se seguirá trabajando también a través de las comisiones de este Senado de Fortalecimiento Municipal y desde luego a la brevedad para seguir fortaleciendo la vida municipal."

15. 30 de Diciembre de 1998.

El debate a la Ley de Coordinación Fiscal, se llevó a cabo el día treinta de diciembre de mil novecientos noventa y ocho en la Cámara de Diputados en periodo extraordinario. Se registraron para hablar en contra los diputados Luis Patiño Pozas del Partido del Trabajo y José del Carmen Enriquez Rosado del Partido de la Revolución Democrática y para hablar a favor los diputados Alberto González Domene y Juan Carlos Gutiérrez González, ambos del Partido Acción Nacional, y los diputados José Antonio Estefan Garfías y Charbel Jorge Esteban Chidiac del Partido Revolucionario Institucional.

El primer discurso en el debate estuvo a cargo del diputado Luis Patiño Pozas :

"...Las modificaciones a la ley de Coordinación Fiscal que presentan a esta soberanía por parte del Ejecutivo como parte de los otros dos componentes de la política de ingresos propuesta por el jefe del Ejecutivo, refleja en lo particular la reproducción y profundización del centralismo presidencialista y la nulificación de opciones de desarrollo municipal autónomo.

El pacto es una falacia, desde las entidades federativas se aprecia la sujeción a que son sometidos por el Gobierno Federal, se aprecia que más que un pacto Federal se les trata como departamento de un gran corporativo".

A lo largo de su intervención el diputado reiteró que la Ley de Coordinación Fiscal sometía a las entidades federativas y municipios a una dependencia del gobierno federal y expresó que no estaba de acuerdo con el ajuste al 2.5% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. Reiteró que era

necesaria una fiscalización de recursos y en estos argumentos se apoyó para votar en contra del dictamen.

A continuación el diputado Alberto González Domene del Partido Acción Nacional, al tomar el uso de la palabra, dijo:

"...En diciembre del 97 para el presente año la bancada del PAN logró establecer para los municipios 1.35% del total de recaudación federal participable, y hace un año quedó en la ley el incremento del 1% más de la recaudación federal participable, con el objeto de incrementar en dos años un 2.35% de esa recaudación para beneficio de los ayuntamientos.

No estoy de acuerdo con muchos de los conceptos del diputado Luis Pozas del Partido del Trabajo. En un punto si coincido con él, estamos muy lejos de cumplir con los principios de equidad, pero estamos construyendo, y lo peor de todo es quedarnos criticando con los brazos cruzados...en la medida que descentralicemos el poder económico del Gobierno Federal hacia la provincia y los municipios, células vivas del cuerpo social, en esa medida fortaleceremos el país..."

Para hablar en contra a nombre del Partido de la Revolución Democrática, tomó el uso de la palabra el diputado José del Carmen Enriquez Rosado :

"...de tal manera que lo que nosotros discutimos de la Ley de Coordinación Fiscal y coincidencias comunes pero que después no se reflejan en la práctica, es la necesidad de hacer transformaciones profundas a la Ley de Coordinación Fiscal, habiendo capacidad en número y capacidad en coincidencias para avanzar en esas transformaciones. Y no conformarnos al final, en resultados exiguos, en resultados que sólo van haciendo una bolsa, como es el Fondo de Aportaciones, que no son más que recursos federales destinados desde el Gobierno Federal, etiquetados desde un principio y controlados por el Ejecutivo.

Vemos que es importante avanzar en fortalecer sus propias atribuciones, la autonomía la libertad económica y las responsabilidades del municipio. Hemos insistido que es importante tomar una decisión política, que es la de reconocer al municipio como poder público con capacidades propias y no como la entidad menor a la que se le destinan recursos del Gobierno Federal..."

A continuación, el diputado Charbel Jorge Estefan Chidiac del Partido Revolucionario Institucional en parte de su discurso, se refirió a la situación del Distrito Federal y a que votaría a favor de la reforma. Al terminar su intervención le siguió el diputado Juan Marcos Gutiérrez González quien dijo que el Partido Acción Nacional, año con año colaboraba para que nuestro país fuera una nación federalista de base municipal y que votaría a favor de la reforma.

Una vez que se discutió en lo general el dictamen, varios diputados solicitaron el uso de la palabra al Presidente del Cámara, para discutirlo en lo particular. Se registraron para tal efecto los diputados Clara Brugada Molina, José Antonio Estefan Garfías, Enrique Bautista Villegas y Armando López Romero.

El Presidente pidió a la Secretaría, por medio del sistema electrónico procedería a la votación en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados, informando tiempo después el secretario que se emitieron 349 votos en pro, 126 en contra y una abstención.

Para abrir la discusión del dictamen en particular tomó el uso de la palabra la diputada Clara Marina Brugada Molina del Partido de la Revolución Democrática. Concentró su discurso en su desacuerdo a que el Distrito Federal quedaría excluido del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, además señaló:

" Es evidente que lo único que está en el fondo de estas propuestas, es la intención del PAN y del PRI de descalificar y minimizar la labor de Cuauhtémoc Cárdenas al frente del gobierno del Distrito Federal, para obtener un lucro electoral para el año 2000. Pero olvidan que los afectados directos por tan Maquiavélicas previsiones, son justamente los 20 millones de personas que constituyen la población total de la zona metropolitana.....¿Qué pasaría si el D.F. fuera gobernado por el PRI o el PAN? Seguramente esos diputados que ahora claman por la exclusión, estarían aquí argumentando a favor de la inclusión, o peor aún, negociándola tras bambalina. Es lamentable que en estas reformas prevalezca la venganza sobre el bienestar social, castigando a los ciudadanos capitalinos por no votar a favor del PRI o del PAN el 6 de julio de 1997. Es absurdo que esta mayoría tome revancha con los ciudadanos del D. F. , por el Partido de la Revolución Democrática en torno al Fobaproa. Este acto injusto, caprichoso, arbitrario y vengativo, no doblegará la conciencia de los diputados del PRD, porque no estamos dispuestos a votar en contra de los intereses de todos los mexicanos, expresado en el paquete financiero de Zedillo, ni aceptar los chantajes y presiones del binomio conservador..."

A continuación tomó el uso de la palabra el diputado Leopoldo Enrique Bautista Villegas, hizo referencia a la iniciativa presentada por la Comisión de Agricultura en el sentido de adicionar el artículo 33 a la Ley de Coordinación Fiscal de la manera siguiente:

"Los municipios podrán disponer de un 10% cuando menos del total de los recursos del fondo para la infraestructura social municipal que les corresponda, para promover la realización de programas orientados a fortalecer la capacidad productiva de sus comunidades rurales. Esos programas serán convenidos entre el gobierno federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, el gobierno federal de que se trate y el municipio correspondiente. Los recursos asignados para este fin, serán destinados a fortalecer las acciones de los programas de Alianza para el Campo..."

Al terminar el diputado su breve intervención, continuó el diputado José Antonio Estefan Garfías del Partido Revolucionario Institucional, quien afirmó que se sigue con pasos definitivos a la construcción de un nuevo federalismo. En parte de su discurso argumentó los motivos por los cuales el Distrito Federal había recibido presupuestos privilegiados y que en ese momento eran las entidades federativas a las que se debía apoyar para un mejor equilibrio. Además hizo alusiones personales sobre la diputada Clara Brugada, quien lo interrumpió y solicitó al presidente de la Cámara el uso de la palabra.

Al concluir el diputado Estefan Garfías el Presidente de la Cámara, le da el uso de la palabra a la diputada Brugada, la cual señaló que por venganza política del PRI no se incluyó al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito federal, que era una venganza, porque no aceptaron presiones del PRI de votar a favor de sacar el impuesto telefónico y por su oposición acerca del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

En esta reforma el senador Jorge Calderón Salazar manifestó:

"Otro aspecto al que quiero referirme, son los problemas de fondo relativos a lo que está en juego. El Partido de la Revolución Democrática, a lo largo ya de varios años, particularmente en los últimos meses, ha insistido en la necesidad de una reforma fiscal integral, donde por medio de una nueva convención fiscal nacional, y a través de un diálogo amplio de Diputados, Senadores, de los congresos de las diferentes entidades federativas y del conjunto de la sociedad civil y sectores productivos, se realice una reforma fiscal a conciencia, y también se revise simultáneamente el régimen de coordinación fiscal. Esta es una necesidad aún más urgente hoy, en virtud de que nuevamente, como en años anteriores, se está aprobando una miscelánea fiscal que si bien cambia una serie de artículos, en su esencia mantiene, en lo fundamental, idéntica la estructura fiscal mexicana.

Y hay razones, estimados Senadores, para que lancemos un grito de alerta de la situación fiscal que vive nuestro país.

Sólo quiero destacar ante ustedes que de 1988 a 1997, la recaudación fiscal, en términos reales como porcentaje del Producto Interno Bruto ha disminuido 14 por ciento ha sido la disminución real."

Por su parte, el senador José Ramón Medina Padilla afirmó:

"Contrariamente a lo expuesto por el titular del Ejecutivo en la iniciativa, cuyo proyecto de Decreto hoy discutimos, las reformas legales y administrativas, efectuadas al sistema impositivo en las dos últimas décadas, han engendrado un sistema fiscal poco confiable, ineficiente para recaudar los ingresos tributarios necesarios, obsoleto y desorganizado, muy competitivo en cuanto a tasas y cargas fiscales con otros países; pero poco rentable y de alto costo administrativo y altamente complicado para el contribuyente. Por lo que consecuentemente no ha logrado la recaudación requerida por el país.

Es importante analizar los argumentos de la exposición de motivos de la iniciativa que reconocen, primero, que las reformas de los últimos 20 años han sido insuficientes y lejos de incrementar la recaudación, han significado un sacrificio fiscal; y el segundo, que afirma que la mayor debilidad de nuestro sistema tributario es su limitada capacidad recaudatoria."

16. 14 de Diciembre de 1999.

El debate a la Ley de Coordinación Fiscal efectuado el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en la Cámara de Diputados, fue sobre los artículos 3, 4, 35 y otros de la Ley de Coordinación Fiscal.

En esta sesión de la Cámara de Diputados, también entraron en discusión reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley de Impuesto sobre la Renta. Al respecto intervinieron los diputados Arturo Saiz Calderón García, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Pablo Gómez y Dionisio Meade, este último también se refirió a la Ley de Coordinación Fiscal en los términos siguientes:

"Por lo que hace a las modificaciones incorporadas sobre el texto propuesto en el voto particular sobre reformas y adiciones a la Ley de Coordinación fiscal, que aparecieron publicadas en la mañana de hoy, en la gaceta parlamentaria, en el artículo 3° tercer párrafo. La Secretaría de Hacienda y crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto estimado que recibirá cada entidad federativa del Fondo General y del Fondo de Fomento Municipal para cada ejercicio fiscal, a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada Fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal".

Su discurso fue interrumpido por el Presidente diputado Francisco José Paoli Bolio del PAN, quien concedió el uso de la palabra al diputado Arturo Saiz Calderón del Partido Acción Nacional, quien a su vez dijo: "Estamos hablando en este momento de la Ley de Coordinación Fiscal y tengo entendido que lo que estamos sometiendo a la votación es Impuesto Sobre la Renta". En relación a este señalamiento el diputado Presidente adujo: "No, Diputado, no proceden las mociones en medio de una intervención

excepto, dice el reglamento, para interpelaciones....continúe por favor Diputado..".

Continuo en el uso de la palabra el diputado Dionisio Meada García de León:

".....Artículo 3-B, los municipios de los estados y el Distrito Federal participarán con el 80 por ciento de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la sección tercera del capítulo seis del Título Cuarto de la Ley del Impuesto sobre la renta que a partir del 1º de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes, como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. La federación establecerá los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación del municipio para la aplicación de la presente disposición. Los términos y formas para realizar actos de verificación a contribuyentes sin registro, así como coadyuvar con la Federación en la detención y fiscalización de contribuyentes que tributen en este régimen. Los municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad.

Asimismo podrán convenir con los gobiernos de los estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los municipios participarán del 75 por ciento de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la sección tercera del capítulo seis del Título cuarto de la Ley del Impuesto sobre la Renta que a partir del 1º de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los estados con el 10 por ciento y la federación con el 15 por ciento de dicha recaudación.

Artículo 4º, fracción V, párrafo dos. Para efectos de la formulación anual del proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación, las normas establecidas para necesidades básicas y los valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual que se asignarán a cada estado.

Artículo 35, inciso d), párrafo segundo.- Los estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondiente a sus municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los estados deberán entregar a sus respectivos municipios los recursos que les corresponde conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal en su respectivo órgano de difusión oficial.

Artículo 36.- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efecto de referencia, al 2.35 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la federación para este ejercicio. Este fondo se entregará mensualmente por partes iguales a los municipios por conducto de los estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni

restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de esta ley. Al efecto los gobiernos estatales deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que correspondan a cada municipio por concepto de este fondo, así como el calendario de ministración a más tardar el 31 de enero de cada año.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7° de esta ley.

Artículo 37.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios reciban los mismos a través de los estados, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al fondo a que se refiere este artículo, los municipios tendrán las obligaciones a que se refieren las fracciones I a III del artículo 33 de esta ley.

Artículo 44.- El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados del Distrito Federal, se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho fondo.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, se hará la distribución de los recursos federales que integren este fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública...

Artículo 45.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D. F. reciban dichas entidades, se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública, a complementar las dotaciones de: agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes, de los peritos de los Ministerios Públicos y de los Policías preventivos y de custodia de los centros penitenciarios...

Artículo 34.- El ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el fondo de aportaciones para la infraestructura social entre los Estados, de la siguiente manera: el 15.5% del fondo, por partes iguales entre los estados y el 84.5% de los recursos, se distribuirá de acuerdo a la fórmula que se refiere el presente artículo. Sin embargo, para la distribución hacia los municipios por parte de los Estados, del monto total que resulte del procedimiento descrito, se aplicará la fórmula a que se refiere el presente artículo, salvo el caso previsto en el artículo 35 de esta Ley.

Artículo 38-A.- El fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas, se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con recursos federales, por un monto equivalente-solo para efectos de referencia-, al 1.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Este fondo se entregará mensualmente a los Estados de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 38-B de esta ley.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo séptimo de esta ley.

Artículo 38-B.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas éstas reciban, se destinarán a los siguientes fines, según el caso:

Fracción I.- Las entidades federativas cuyo gasto público propio por habitante en educación sea mayor, al resultado de dividir la suma del gasto total que realizan las

entidades federativas en educación entre la población total del país, podrán destinar los recursos que les correspondan de este fondo a los fines que se establezcan en sus presupuestos anuales dando prioridad al gasto en obra pública.

Fracción segunda: Las entidades federativas cuyo gasto propio por habitante en educación, sea inferior al resultado de dividir la suma del gasto total que realizan las entidades federativas en educación, entre la población total del país, podrán aplicar los recursos que les correspondan de este fondo a los fines que se establezcan en sus presupuestos anuales, dando prioridad al gasto en infraestructura educativa en sus sistemas públicos de educación.

Para elaborar los cálculos descritos en dos fracciones anteriores, se usará, en lo que respecta al gasto educativo, la información de la encuesta más reciente de financiamiento educativo estatal que al efecto emita la Secretaría de Educación Pública, y en lo que respecta a población, la información más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Para efectos de realizar los cálculos a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informativa, deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación la información más reciente, a más tardar el 31 de octubre del año inmediato anterior al ejercicio fiscal de que se trate.

Artículo 38 C. El ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, con base a los siguientes criterios:

Uno. Una primera parte, equivalente al 50 por ciento del fondo, se distribuirá en proporción al porcentaje de gasto propio que corresponda a cada entidad federativa del total de gasto en educación aportado por las entidades federativas, de acuerdo con la información a que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo anterior.

Fracción segunda. Una segunda parte, equivalente al 40 por ciento del fondo, se distribuirá de manera proporcional, al porcentaje que corresponda a cada entidad federativa del número total de asegurados permanentes en el Instituto Mexicano del Seguro Social, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el instituto, misma que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de octubre del año inmediato anterior al ejercicio fiscal de que se trate.

Fracción tercera. Una tercera parte, equivalente al 10 por ciento restante del fondo, se distribuirá en partes iguales entre las entidades federativas.

Existe, asimismo, la propuesta de retirar el resto de los artículos propuestos en el voto particular antes mencionado.

Estas son las modificaciones que proponemos a consideración del pleno, y ruego, señor Presidente, que en su momento, y una vez que los demás diputados pasen a presentar, si es el caso, sus artículos reservados, que se vote cada una de las propuestas a que he hecho referencia.

Una vez que finalizó la intervención del diputado Dionisio Meade, el Presidente de la Cámara le concedió el uso de la palabra al diputado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, quien desde su curul manifestó su deseo de adherirse a lo leído por el diputado Meade, en lo que se refería al artículo 44.

El Presidente de la Cámara puso a votación en primer término el artículo 44 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, le siguió la votación de los artículos reservados del Código Fiscal de la Federación. Al finalizar se procedió a la votación del artículo 3° y siguientes de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual quedó de la manera siguiente:

"Queda aprobado el artículo tercero de la Ley de Coordinación Fiscal por 478 votos; el artículo 3B, por 454 votos en pro, cero en contra y dos abstenciones; el artículo 6° tercer renglón y párrafo 6 no fue aprobado 220 en pro, 248 en contra, cero abstenciones; artículo 34 el nuevo párrafo que es el primero se rechaza 233 votos en pro, 247 votos en contra y 2 abstenciones; el artículo 34 fracción quinta segundo párrafo se aprueba 463 en pro, cero en contra, 11 abstenciones".

La votación la interrumpió el diputado Juan Carlos Espina :

"Para solicitar muy atentamente a la presidencia que en virtud de estar muy claras las posturas de las distintas bancadas respecto de los restantes artículos por votar y que dentro de ellos se encuentran el 38-A, 31, 38B y 38C de la cual es propuesta de la bancada del PRD y de Acción Nacional, solicitamos respecto de estos últimos tres, declinar de ellos, que se retiren de la votación y entonces pasar a la votación en conjunto de los artículos 35, 36 y 37, 44 y 45 más los reservados originalmente en el dictamen, que son artículo 2, 3-A y séptimo, en una sola votación..."

El Presidente de la Cámara aceptó la declinación de los artículos 38-A, B y C de la propuesta y pasaron a votarse los artículos 35, inciso d), párrafo segundo, 36, 37, 44, 45 y los reservados 2, 3 A y 7 de la Ley de Coordinación fiscal, en una sola votación. Al someterse a votación los artículos citados se aprueba por 465 votos a favor, 0 en contra y 5 abstenciones.

La reforma se publicó en el diario oficial de la Federación el día treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

El Senador Juan Antonio García Villa señaló:

"Los legisladores del grupo parlamentario de Acción Nacional hemos reservado el Artículo décimo del dictamen, que se refiere a las reformas y adiciones que contiene la minuta de la Cámara de Diputados en torno a la Ley de Coordinación Fiscal, porque nos parece que se trata de reformas francamente insuficientes, de plano

insustanciales para un grave problema que tenemos en nuestro país, y que hace padecer de manera severa a un federalismo que tenemos sólo en la letra de la Constitución, pero que en la realidad se vuelve letra muerta.

Precisamente para superar el actual esquema en materia de coordinación fiscal, vigente desde hace casi 20 años, en la otra Cámara, en la de Diputados, los legisladores de Acción Nacional, con el propósito de avanzar en un esquema que está agotado, propusimos la creación, señoras y señores Senadores, de un nuevo fondo de aportaciones, justamente para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Nosotros estimamos que con todo y que esta propuesta, lo reconocemos, no resuelve de fondo el grave problema del feroz centralismo tributario que padecemos en México, significa avanzar en la dirección correcta frente, por ejemplo a la propuesta contenida en la iniciativa de Miscelánea Fiscal, enviada por el Presidente de la República que es, señores legisladores, todo un monumento al absurdo y a la aberración en un país que presume de ser federalista.

¿Cuándo se había visto, señoras y señores Senadores, que en un país federal el Congreso de la Unión, a propuesta del Presidente, legisle para permitirles a los estados, para autorizarles a los estados que cobren un impuesto a las ventas hasta del 2 por ciento?

Yo quisiera saber, con fundamento en qué disposición constitucional, este país ha mutilado la protesta tributaria de las entidades federativas. Esta es la consecuencia, señoras y señores legisladores, de este esquema de coordinación fiscal que ya agotó sus posibilidades, y que se implantó hace casi 20 años.

Estamos total y absolutamente en desacuerdo. Ahora el gobierno federal se asusta; ahora el gobierno federal se atemoriza de que los estados no tengan fuentes propias de ingresos; de que los estados carezcan de ingresos propios y de que se les haya mutilado su potestad tributaria.

Es la consecuencia de este sistema. ¿Por qué hace esto el Ejecutivo y el gobierno federal? Porque saben que los estados reclaman, y con razón, mayores recursos. Y el gobierno federal sabe que la primera fórmula para atender los requerimientos de los estados y, por tanto, de los municipios, es ver incrementados los porcentajes en sus participaciones o crear nuevos fondos de aportaciones, por supuesto, con merma de los recursos del gobierno federal.

Eso fue lo que quiso el gobierno federal hace 20 años, y ahora no haya cómo salir de la trampa. Ahora vemos esa gran paradoja de estados que quieren más recursos del gobierno federal que está de acuerdo, que no encuentra de dónde dárselos, y que lo que antes no le permitía nuevas fuentes de tributación, ahora el Ejecutivo pide al Congreso que se le autorice a los estados un impuesto a las ventas; como ya antes la Federación le ha venido recomendando a los estados que incrementen sus ingresos por vía de fuentes propias mediante impuestos a nóminas, impuestos de hospedaje, impuestos sobre tenencia o uso de vehículos de modelos antiguos.

El esquema ya dio de sí. Necesitamos una reforma que reintegre, que regrese a los estados la facultad, la potestad tributaria que la Constitución nunca les ha quitado. Que les ha quitado el actual gobierno es otra cosa, y que el propio gobierno no haya cómo salir de esta trampa que él mismo creó.

Por eso estamos, los Senadores de Acción Nacional, en contra del Artículo Décimo Primero del Decreto que, reitero, se refiere a la Ley de Coordinación Fiscal.

Para que se advierta, para que se comprenda hasta qué grado ha llegado el centralismo, voy a mencionar unas cifras que pintan cabalmente el federalismo tan raquítico que tenemos, y el centralismo galopante que asfixia a las entidades federativas que supuestamente crearon esta Federación, para que les mutilara facultades y para que les negara ingresos a los que, constitucionalmente, tienen derecho porque la Carta Magna no se los prohíbe.

Parece mentira que los ingresos tributarios totales que en México tienen los estados, representan escasamente el 5.5 por ciento de todo lo que los mexicanos contribuimos para el gasto público y que equivalga esto a un medio punto porcentual del Producto Interno Bruto.

En América Latina, que incluye países de corte centralista, el resto de los países participan de casi el 15 por ciento de la recaudación total y en México andamos en una tercera parte.

¿Cómo podemos presumir de ser un país federalista? ¿Cómo podemos, en serio, como ustedes los del PRI dicen, implantar un nuevo federalismo sobre estas cifras?.

Por ejemplo, en Brasil, que es un país como nosotros, latinoamericano, los estados y municipios tienen más del 31 por ciento de la recaudación nacional y en México apenas el 5.5 por ciento.

Lo que es más grave: por esta mutilación de la facultad tributaria de estados, que ha afectado también a los municipios, lo que a los estados les llega por la vía de transferencias del gobierno federal, vienen representado cada vez más una proporción mayor de la recaudación total nacional.

Aunque ustedes no lo crean, los estados de este país, de su ingreso total, apenas el 6 por ciento corresponde a sus propias fuentes de tributación, y el 94 por ciento les llega de transferencias del gobierno federal.

¿Se le puede llamar a esto federalismo auténtico, o siquiera un nuevo federalismo? ¿O es como ustedes entienden el nuevo federalismo, Senadores de la mayoría?.

En contraste, en un país unitario, centralista, como Chile, más del 94 por ciento de los ingresos estatales, o de las provincias, corresponden a sus propias fuentes de ingreso. Y menos del 6 por ciento reciben las provincias sus ingresos de las transferencias del gobierno central."

17. 26 de Diciembre de 2000.

El debate a la Ley de Coordinación Fiscal se llevó a cabo el día veintiséis de diciembre del año dos mil, en el mismo participaron los diputados de los diferentes grupos parlamentarios José Antonio Magallanes Rodríguez, José Narro Céspedes, Alfredo Hernández Raigosa, Jorge Alberto Lara Rivera, Enrique de la Madrid Cordero, Víctor Hugo Cirigo Vazquez, Jorge Carlos Ramírez Marín. Todos ellos en sus discursos tocaron la necesidad de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal. Así el diputado José Antonio Magallanes Rodríguez del Partido de la Revolución Democrática, entre otras cosas, señaló:

"...La Ley de Coordinación Fiscal es el instrumento jurídico que ha sido utilizado para regular las relaciones tributarias del gobierno federal, los estados y los municipios...debe reconocerse que el Dictamen sobre la Ley de Coordinación fiscal que hoy se presenta, es el resultado del trabajo y del consenso unánime de todos los grupos parlamentarios de esta LVIII legislatura...Dentro de los resultados más

importantes de este dictamen se encuentra la re-incorporación del distrito Federal en el fondo de fortalecimiento Municipal, del cual fue excluido en 1998, ese acuerdo permitirá que tanto los Estados, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal ejerzan gasto en las diferentes áreas de impacto social que seguramente se traducirán en beneficios para todos los habitantes de esta nación. Seguiremos discutiendo y analizando los mecanismos para que el D. F. y sus demarcaciones territoriales no sean excluidos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de los Estados y Demarcaciones Territoriales del D.F...."

Una vez que finalizó la intervención del diputado Magallanes, el Presidente de la Cámara le concedió el uso de la palabra al diputado José Narro Céspedes para fijar la posición del grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. Señaló que en virtud de que en el ejercicio fiscal de 1999 el Distrito Federal fue excluido del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Fiscal y del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, en un acto de plena justicia, era necesario que el Distrito Federal se incorporara al Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios. Además de lo anterior, manifestó:

"...Para el Partido del Trabajo es necesario contar con una nueva ley que fortalezca la coordinación fiscal, que contribuya a lograr un desarrollo equilibrado de todas las entidades federativas a través de mecanismos de participación más equitativos, de una nueva ley que permita a las entidades una mayor participación en la administración y recaudación de los impuestos , que permita a las entidades asumir mayores facultades fiscales. Asimismo, una ley que evite que en forma engañosa o por demás fraudulenta, se usen estos recursos para gasto corriente..."

Al finalizar su intervención el diputado José Narro Céspedes, el Presidente de la Cámara le dio el uso de la palabra al diputado Alfredo Hernández Raigosa del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, quien dijo que la Ley de Coordinación Fiscal presentada para su aprobación era un avance con relación a la injusticia cometida en contra del Distrito federal a no ser incorporado en 1998 al Fondo de Fortalecimiento Municipal y se pronunció a favor de la

incorporación de la Ciudad de México a este fondo, agregando que los miembros de la fracción parlamentaria a la que pertenece, continuarían luchando por la inclusión del Distrito Federal en el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de los Estado.

La intervención siguiente la hizo el diputado Jorge Alberto Lara Rivera, quien entre otras cosas manifestó:

"...Sin duda alguna el tema del federalismo fiscal será una de las asignaturas que con mayor profundidad y con mayor gravedad habremos de enfrentar en los próximos meses. Esta solución de incluir para fondos de las demarcaciones del Distrito Federal en el llamado Fortamun, es una solución importante, necesaria, pero que probablemente habrá de ser perentoria, toda vez que tenemos en el horizonte legislativo, la necesidad de rehacer todo el sistema de coordinación fiscal, así como el sistema de tributación..."

En ese mismo sentido, se expresó al diputado Enrique de la Madrid Cordero, al señalar :

"...A fin de contribuir al fortalecimiento de las finanzas del Distrito federal y con ello a la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, es que el Partido Revolucionario Institucional ha brindado un sólido apoyo, a fin de que se reincorpore al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal al Distrito Federal. Con esta medida se hace un acto de justicia a favor del distrito Federal y sus habitantes...Es por ello importante insistir que la reincorporación al Fortamun del Distrito Federal es un acto de justicia y es un acto de solidaridad. Sin embargo, a fin de satisfacer las necesidades de los habitantes del distrito federal se requiere un esfuerzo fiscal importante....Así como se plantea una reforma fiscal integral a nivel del gobierno federal es también fundamental incluir una reforma fiscal hacendaria de enorme trascendencia en el Distrito Federal..."

Al solicitar el diputado Víctor Cirigo Vazquez, el uso de la palabra, ésta le fue concedida por el Presidente de la Cámara. En su discurso el diputado citado manifestó:

"...Cuando el pasado 24 de octubre presenté la iniciativa de reformas al artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, siendo suscrita por todos los partidos políticos representados en esta Cámara, se pensó que el camino estaba allanado hacia la restitución de los fondos federales que injustamente le fueron arrebatados a la Ciudad de México por cuestiones políticas de poca memorabilidad. Sin embargo, las cosas no sólo fueron difíciles, sino que llegó un momento en que parecía que los fantasmas del

revanchismo político se volvieran a apoderar de quienes en su momento avalaron la aberrante exclusión del Distrito federal..."

De lo anterior se desprende claramente que una de las deficiencias más grave que padece nuestro federalismo fiscal, es que el mismo puede verse afectado fácilmente por cuestiones políticas. Sólo basta señalar que las aportaciones que hace la federación a las entidades federativas están sujetas a la armonía existente entre los partidos políticos que gobiernen los estados, con el gobierno federal.

Al terminar su discurso el diputado Víctor Cirigo González, el diputado Jorge Carlos Ramírez Marín del Partido Revolucionario Institucional solicitó el uso de la palabra al Presidente de la Cámara, la cual le fue concedida. En su intervención señaló: "No vamos por los estados de excepción, no vamos por las zonas de privilegio, apoyaremos al Distrito Federal, como lo hemos hecho, sin perjuicio, nunca en perjuicio de las entidades federativas que son México."

18. 26 de Abril de 2001.

El debate que se dio en esta reforma fue el relativo al artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal. Se adecua dicho artículo con las reformas que se hicieron a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En la exposición de motivos, entre otras cosas se dijo:

"Los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional consideramos necesario establecer desde el marco jurídico una política gubernamental que fomente la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, y que permita una clara rendición de cuentas de la gestión pública, lo cual

contribuiría a combatir la corrupción en el servicio público, a restablecer la confianza en los servidores públicos, a fortalecer nuestras instituciones y a consolidar el Estado de derecho.

La transparencia en la función pública implica adoptar una serie de medidas que posibiliten a los gobernados a conocer con precisión el comportamiento de los servidores públicos, el desempeño de las instituciones públicas y el acceso a la información de que la Administración Pública Federal dispone.

Actualmente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo le corresponde ejercer el control y evaluación de la gestión pública federal, así como organizar y coordinar el desarrollo integral de las dependencias y entidades, lo que le ha permitido conocer y medir los resultados alcanzados en la propia gestión pública y detectar las insuficiencias en las estructuras y procedimientos administrativos, para así implantar las medidas tendientes a eficientar las acciones gubernamentales en su conjunto.

Lo anterior ha dado lugar a que esa Dependencia cuente con una visión integral de la gestión pública federal, lo que le permitiría, de aprobarse la presente Iniciativa, formular y conducir la política general en el ámbito de la Administración Pública Federal que propicie la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso de los particulares a la información de que ésta dispone, para lo cual se propone reformar en estos términos el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por último, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta Cámara de Diputados, consideramos impostergable mejorar las bases legales que permitan la aplicación efectiva del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, así como el impulso, desde el ámbito legislativo, de una política de gobierno que posibilite la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública federal.

En esa tesitura cabría señalar, en primer término, que la Ley de Coordinación Fiscal tiene como función coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir entre ellos dichas participaciones.

En ella se regulan, entre otros aspectos, las aportaciones federales que para cumplir los objetivos de los Fondos previstos en el propio ordenamiento legal se transfieren a las haciendas públicas de los estados, municipios y Distrito Federal, así como la forma en que se controla y supervisa el manejo de los recursos correspondientes.

De lo anterior, y con la finalidad de que el control de los recursos federales transferidos en los términos del párrafo anterior se ejerza con estricta sujeción a los ámbitos competenciales que en materia de responsabilidades de los servidores públicos determina el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se plantea rectificar el sentido del último párrafo del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, por cuanto a que las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que incurran las autoridades locales o municipales por motivo de la desviación de los recursos recibidos, se sancionará por las autoridades federales en los términos de la legislación federal.

En ese orden de ideas, la presente Iniciativa tiene por objeto modificar el último párrafo del citado numeral 46, disponiendo que las responsabilidades en que incurran los servidores públicos federales o locales, con motivo del manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda, y de conformidad con la legislación respectiva.

Por todo lo anteriormente expuesto, nos permitimos poner a consideración del H. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Diputados, el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y LA LEY DE COORDINACION FISCAL.

ARTICULO PRIMERO. Se reforma el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adicionándole una fracción XXV, y se recorre la actual fracción XXV para pasar a ser XXVI, para quedar como sigue:

"ARTICULO 37.

I a XXIV bis....

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere, y

XXVI. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos."

ARTICULO SEGUNDO. Se reforma el artículo 46, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

"ARTICULO 46.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebida de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, respectivamente, de conformidad con sus propias legislaciones."

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.

TERCERO. En relación con la reforma a que se refiere el Artículo Segundo del presente Decreto, los asuntos relativos a las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que hubieren incurrido las autoridades locales o municipales, con motivo de la desviación de recursos federales recibidos y que se encuentren en trámite o pendientes de resolución, deberán sustanciarse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se cometió la irregularidad."

Presentado que fue el decreto, se turnó a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, quien hizo sus comentarios y modifica la redacción de la reforma. Señaló:

"A la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos presentada por el Diputado Armando Salinas Torre, así como Iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley de Coordinación Fiscal, presentada por la Dip. María Eugenia Galván Antillón, presentadas el 5 de abril de 2001, ambas iniciativas a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Los integrantes de esta Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con fundamento en las facultades que nos confieren los artículos 39, 45 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen de conformidad con los siguientes:

ANTECEDENTES

1. El 5 de abril del año en curso, la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados, turnó a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, las Iniciativas que nos ocupan a efecto de que se elaboraran los dictámenes correspondientes.

2. El 19 y 23 de abril del año en curso, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública se reunió para abocarse al análisis y discusión de la Iniciativa en cuestión.

3. Los diputados integrantes de esta Comisión consideran que es adecuado dictaminar de manera conjunta ambas Iniciativas toda vez que en la exposición de motivos de la Segunda de ellas se hace mención a que se presenta con la finalidad de regular la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es decir, viene a complementar la propuesta de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A partir de estos antecedentes, los miembros de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública que suscriben el presente Dictamen, exponemos las siguientes:

C O N S I D E R A C I O N E S

I. Los grupos parlamentarios, representados en esta Comisión, manifestaron sus posturas respecto a cada punto fundamental de la iniciativa, presentando al mismo tiempo sus alternativas a los distintos puntos debatidos, con lo cual se enriqueció la iniciativa, resultando el presente dictamen, un documento que recoge la visión compartida de los partidos políticos para establecer las bases legales claras sobre las responsabilidades de los servidores públicos.

II. Se menciona en la exposición de motivos de la Primera Iniciativa, como razones fundamentales de la misma, en que "La madurez política que hoy vive la sociedad mexicana es producto del esfuerzo de todos. Sociedad civil, partidos políticos y gobierno, todos estamos involucrados en la búsqueda de los acuerdos que le den la mayor firmeza posible a un proyecto de Nación enmarcado en el respeto a la ley, en el reconocimiento de nuestras diferencias y en la suma de nuestras coincidencias. No hay actor público o privado representativo de lo que somos los mexicanos, que se niegue a buscar, por todos los medios posibles, la afirmación de una cultura de legalidad que nos dé certeza, confianza, equidad y libertad."

En ese sentido, la administración pública debe asumir un papel de liderazgo y ejemplo en el camino hacia esa cultura de legalidad. Por eso consideramos procedente modificar el régimen de responsabilidades en el servicio público, a efecto de afianzar su proceso de sistematización y perfeccionamiento iniciado a partir de 1982.

III. El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estatuye que las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos determinarán sus obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. La propuesta de ley, con la que se coincide, considera que esas modalidades deben desarrollarse en ordenamientos legales que regulen los aspectos específicos de cada una de ellas, por lo que se plantea la conveniencia de que las responsabilidades administrativas y políticas exigibles, actualmente previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulen en cuerpos legales distintos.

Consideramos adecuado que las responsabilidades administrativas sean reguladas en una Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que se propone, y las responsabilidades políticas, así como el procedimiento para permitir el enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de protección constitucional se prevea en otro ordenamiento.

IV. La Comisión dictaminadora consideró procedente, respecto al artículo 2, en el cual se enuncia quienes son los sujetos de la ley que, aparte de los mencionados en el artículo 108 constitucional, se indicaba que lo eran "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales" ahora se diga "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales", toda vez que la anterior redacción se limitaba sólo a las personas que aplican o manejan recursos económicos federales, y un servidor público no siempre maneja o aplica recursos económicos, sino que éstos pueden ser de diversa índole.

V. La Comisión dictaminadora considera procedente modificar la parte inicial del artículo 3, con lo cual queda claro que las autoridades ahí mencionadas aplicaran la presente ley en el ámbito de su competencia.

También se incluyen en la propuesta, como autoridades competentes para aplicar la ley, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, se actualiza el nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, se agregan los tribunales agrarios, el Instituto Federal Electoral y la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo, en la Iniciativa, se omite incluir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Banco de México, a pesar de ser éstos, órganos constitucionales autónomos y las personas que prestan sus servicios en ellos también son servidores públicos, por lo que los dictaminadores consideran pertinente agregar en el artículo 3 a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México.

En congruencia con la adición anterior, los dictaminadores consideran necesario agregar dos fracciones más al artículo 36, a efecto de establecer la obligación de presentar declaración patrimonial por parte de los servidores públicos pertenecientes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México, agregando una fracción más respecto de la Secretaría de Seguridad Pública, estableciendo dicha obligación además para los miembros de la Policía Federal Preventiva.

XXXIII. Atentos al considerando anterior, se observa que la Ley de Coordinación Fiscal tiene como función coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir entre ellas dichas participaciones.

En ella se regulan, entre otros aspectos, las aportaciones federales que para cumplir los objetivos de los fondos previstos en el propio ordenamiento legal se transfieren a las haciendas públicas de los estados, municipios y Distrito Federal, así como la forma en que se controla y supervisa el manejo de los recursos correspondientes.

Por lo que con la finalidad de que el control de los recursos federales transferidos en los términos del párrafo anterior se ejerza con estricta sujeción a los ámbitos competenciales que en materia de responsabilidades de los servidores públicos determina el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario reformar el sentido del último párrafo del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, por cuanto a que las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurrían los servidores públicos federales o locales, con motivo del manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda, y de conformidad con la legislación respectiva.

Sin embargo, esta Comisión realiza modificaciones a la Iniciativa presentada por cuestiones de técnica legislativa, con lo que se logra expresar con mayor claridad la intención del legislador.

Por las razones anteriores, la Comisión dictaminadora somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente Decreto:

ARTICULO TERCERO. Se reforma el artículo 46, último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

"ARTICULO 46. . . .

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurrán los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones."

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.

Artículo Tercero. En relación con la reforma a que se refiere el **ARTICULO TERCERO** del presente Decreto, los asuntos relativos a las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que hubieren incurrido las autoridades

locales o municipales, con motivo de la desviación de recursos federales recibidos y que se encuentren en trámite o pendientes de resolución, deberán sustanciarse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se cometió la irregularidad."

19. Iniciativas de reformas que se han presentado en el 2002.

En lo que va del año 2002 se han presentado las siguientes iniciativas de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal:

El Dip. Julián Hernández Santillán del Partido Acción Nacional, el 18 de abril del 2002, presentó una iniciativa de reforma que tiene como propósito que el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informe mensualmente a la Cámara de Diputados y publique en el Diario Oficial de la Federación el monto, evolución y la manera de calcular los recursos que la federación transfiera a los Estados y Municipios, en esta se dijo:

"Con su permiso, señora Presidenta; compañeras y compañeros legisladores:
Con fundamento en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito, en mi calidad de diputado federal integrante de la LVIII Legislatura, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, someto a la consideración del pleno de esta Cámara de Diputados, el siguiente punto de acuerdo bajo las siguientes:

CONSIDERACIONES

Como de todos es sabido, nuestro país se constituye como 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 según principios contenidos en nuestra Ley Fundamental. De esta concepción de Estado se desprende el más puro sentir federalista, el cual por su sinergia hace que el todo sea mayor a la suma de cada una de las partes. Se trata así de la unión de distintos esfuerzos en aras de un bien común.

Si bien es cierto que el Pacto Federal propone la unión para lograr el beneficio colectivo, también lo es que los frutos de dicha cooperación no deben centralizarse en una única instancia; deben más bien distribuirse entre aquéllos que en su conjunto no sólo generan la riqueza, sino también dan sustento a la Federación. Este precepto, traído a nuestros días y medido en pesos y centavos, encuentra eco en nuestro Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y especialmente en la llamada Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la

Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Se trata así de un convenio donde los gobiernos locales ceden parte de sus facultades y atribuciones fiscales a cambio de recibir ciertas transferencias monetarias por parte de la Federación.

Si bien es cierto que este convenio ha estado sujeto a una serie de discusiones tales como la perversidad del incentivo, la falta de motivación a incrementar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales o la alta dependencia de éstos a las transferencias federales para el ejercicio de su función pública, también lo es que resulta inaplazable lograr la transparencia en la asignación y distribución de los recursos transferidos a estados y municipios bajo las reglas vigentes.

Actualmente, los estados y municipios dependen en gran medida de las transferencias federales para cumplir con sus necesidades de gasto. Ello, si bien evidencia la dependencia financiera de los gobiernos locales de las transferencias federales, también nos habla de lo prioritario que para estos gobiernos resulta el contar con información veraz, suficiente y oportuna en cuanto a los recursos que les serán transferidos.

Bajo esta óptica, es imperativo que la información de los recursos federalizables a estados y municipios vía aportaciones y participaciones federales, subsidios, programas especiales y convenios de descentralización, entre otros, fluya entre la Federación y los gobiernos locales de mejor manera. Se requiere de información oportuna que dé seguimiento a su evolución y difunda a la brevedad los efectos de posibles contingencias presupuestarias en el gasto federalizable.

Por ejemplo, si bien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el *Diario Oficial* de la Federación los montos estimados que cada entidad federativa recibirá en el ejercicio fiscal correspondiente por concepto de Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal, éste es insuficiente para que los gobiernos locales conozcan los recursos efectivos que les serán entregados y en consecuencia, realicen una programación adecuada para la utilización de estos recursos.

No está tampoco por demás recordar que como consecuencia de la falta de información actualizada de los recursos efectivos con que contarían los estados y municipios durante el ejercicio fiscal anterior, varios de éstos sufrieron ajustes a la baja en sus participaciones, lo que limitó su capacidad de atención de las necesidades de su población y obstaculizó el desarrollo local previsto con anterioridad en sus planes estatales y municipales de desarrollo.

Por otro lado, el Gobierno está obligado a que todos y cada uno de sus actos se rijan por la transparencia y la responsabilidad. El acceso a la información de la gestión pública debe ser un derecho que se privilegie de manera permanente, ya que al no haber una política clara de información que facilite la actividad gubernamental y que pueda nutrir la de elementos de juicio, es difícil evaluar con objetividad el quehacer de la Administración Pública Federal.

Por lo antes expuesto y por la trascendencia que implica para los estados y municipios el contar con información sobre la evolución mensual de los recursos que le son transferidos por la Federación, así como de la metodología utilizada para su cálculo, presento y someto a la consideración de esta honorable Asamblea el siguiente

PUNTO DE ACUERDO

Primero. Que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informe de manera mensual a esta soberanía y publique en el *Diario Oficial* de la Federación el monto y la evolución de los recursos transferidos a estados y municipios, así como la metodología utilizada para su cálculo.

Segundo. Se exhorta a los ejecutivos de las entidades federativas y del Distrito Federal a publicar de manera mensual en sus respectivos diarios o periódicos oficiales

el monto y la evolución de los recursos transferidos a sus municipios y a las demarcaciones territoriales del D. F., así como la metodología utilizada para su cálculo.

Es cuanto, señora Presidenta."

Asimismo el Dip. Julián Hernández Santillán, en la misma fecha presentó un punto de acuerdo para pedir al Ejecutivo no reduzca los 1,900 millones de pesos del Programa de Apoyos para el el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, argumentando que se debían dejar los montos de los recursos tal y como la Cámara de Diputados los aprobó para el 2002. El punto de acuerdo quedó de la siguiente manera:

"Ciudadana Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura; compañeros diputados:

Con fundamento en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento el siguiente punto de acuerdo para solicitarle a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la restitución de los fondos destinados al programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas, en caso de existir ingresos adicionales a los presupuestados, bajo la siguiente

EXPOSICION DE MOTIVOS

La situación de las finanzas públicas de las entidades federativas y por consiguiente su capacidad para responder a las necesidades de su población, llevó a los diputados del Partido Acción Nacional en la LVII Legislatura a proponer se incluyera en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio del Año 2000 el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF). Esta propuesta fue apoyada, desde el inicio, por las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. Desde entonces, esta Cámara de Diputados ha incluido por tres años consecutivos una partida destinada al PAFEF, adicional a los proyectos de Presupuesto de Egresos enviados por el Ejecutivo.

El Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, se diseñó como un mecanismo para ayudar a los estados de acuerdo su necesidad y tomando en cuenta su situación específica. Para el ejercicio fiscal del 2002, las entidades federativas, deberán destinar los recursos de este programa, exclusivamente, al saneamiento financiero, al apoyo a los sistemas de pensiones locales (de manera prioritaria a sus reservas actuariales), así como a la inversión en infraestructura.

Como todos recordamos, los proyectos de presupuesto enviados por el Poder Ejecutivo no han contemplado esta partida. Ha sido la Cámara de Diputados la responsable de su diseño e inclusión en el presupuesto, a diferencia de otros rubros donde esta soberanía se limita a revisar y corregir las propuestas del Ejecutivo. La responsabilidad de esta partida y sus efectos en las entidades federativas, son de especial interés para esta Cámara de Diputados. Es por ello que estamos especialmente atentos a las modificaciones a esta partida.

Entendemos y estamos de acuerdo que en situaciones extraordinarias, cuando las previsiones de ingresos no se cumplen y las perspectivas económicas no se ciñen a lo pronosticado, es necesario hacer ajustes. Prueba de ello es que en el presupuesto

dimos la facultad al Ejecutivo de ajustar los egresos (dentro de ciertos parámetros y lineamientos), en caso de que los ingresos disminuyeran y no se ajustaran a los montos esperados.

Sin embargo, como lo hemos expresado en esta tribuna, los diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, preocupados por respetar y mantener el "compromiso" de apoyo a los estados de la Federación, materializado en la figura del PAFEF, hemos solicitado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mayores esfuerzos para no afectar esta partida.

Como se anunció por parte del Ejecutivo el pasado 2 de abril, se prevé una reducción de 2 mil 190 millones de pesos en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, con objeto de garantizar que la meta establecida por esta Cámara de Diputados en cuanto al déficit público se cumpla.

El Ejecutivo tiene por ley 15 días hábiles para informar a esta soberanía la composición de las modificaciones al presupuesto por dependencia y entidad. Esta fecha se cumple el 22 del mes en curso. Es entonces cuando tendremos confirmación de lo comunicado por la Secretaría de Hacienda en cuanto a la disminución de los fondos para el PAFEF.

Se reitera así el exhorto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de no modificar el monto destinado al citado programa y se propone adicionalmente que, en caso de hacerse efectivo el ajuste anunciado al PAFEF, se revise con cuidado la trayectoria de los ingresos en los meses siguientes para que en caso de haber una recuperación, se restituya aquel monto que pudiera haber sido ajustado del PAFEF.

Por lo anteriormente expuesto, los diputados de Acción Nacional ponemos a consideración de este pleno el siguiente

PUNTO DE ACUERDO

Único. Que esta honorable Asamblea solicite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en caso de existir ingresos adicionales a los presupuestados se restituya la reducción anunciada de 2 mil 190 millones de pesos en el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, restableciendo los fondos de este programa a las cantidades originalmente aprobadas por esta Cámara en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002."

El 30 de abril del 2002, el Dip. Ramón León Morales del Partido de la Revolución Democrática, presentó una excitativa a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para que emitiera el dictamen sobre la iniciativa que el 28 de noviembre del 2001, había turnado a dicha Comisión. La iniciativa pretendía reformar la fracción I, del artículo 2-A. Tenía por objeto que a los Municipios colindantes con la frontera y litorales del país donde se realizaran operaciones de comercio exterior les fueran asignados mayores recursos que por este concepto se recaudaran. La excitativa decía:

"Gracias, señora Presidenta:

Con fecha 28 de noviembre del año 2001, el suscrito, a nombre del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa que

reforma y adiciona la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Con dicha iniciativa se pretende evitar las distorsiones en la distribución del fondo de participaciones federales a los municipios como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo que provocó que el Gobierno Federal cambiara la fórmula de participaciones y reparto a los municipios colindantes con las fronteras y los litorales en los cuales se realizan las operaciones de Comercio Exterior.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Las distorsiones en la distribución del fondo de participaciones a los municipios que ocasionó la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, debe corregirse; como consecuencia de la no inclusión para la distribución del fondo de participaciones el monto de los impuestos que se recaudan por concepto de comercio exterior en las aduanas ubicadas en dichas localidades, hace que la distribución no sea proporcional con la captación obtenida.

La distribución para estos municipios se ve afectada doblemente como consecuencia de que la fórmula que establece el artículo 2o.-A de la ley en comento considera para los efectos de la distribución la recaudación local del predial y de los derechos de agua de estos municipios, lo cual ha restado eficiencia a la aplicación para financiar mejores servicios públicos precisamente en los municipios donde se concentran los mayores niveles de operación de comercio exterior.

Resulta contradictorio que en el lugar donde se generan los recursos se le asignen menores cantidades del fondo de participaciones y se les condene a no crear la infraestructura necesaria para su funcionamiento; por lo tanto, con la intención de que estos municipios obtengan los recursos que les permitan construir la infraestructura necesaria para sus operaciones, proponemos que se modifique el actual esquema de cálculo de acuerdo con el expuesto en la iniciativa presentada en el pleno de esta Cámara de Diputados el día 28 de noviembre del año 2001 y turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Considerando que con fecha 28 de noviembre de 2001, el suscrito, a nombre del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa de reforma y adición a la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual fue turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, que ha transcurrido en exceso el plazo que el artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece como término para expedir el dictamen correspondiente a una iniciativa presentada y turnada para su conocimiento.

Por lo expuesto y fundado, el suscrito, con fundamento en lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 21 y 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos solicito a la señora Presidenta de esta Mesa Directiva se sirva excitar a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para que presente su dictamen correspondiente a la iniciativa presentada con fecha 28 de noviembre del año 2001, para reformar y adicionar a la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual fue turnada a la comisión citada.

Por su atención, muchas gracias."

El 10 de septiembre del 2002, el Dip. Emanuel Palacios del Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa para proponer se les diera a los Municipios del país el 100% de los recursos que recabaran sobre derechos de agua para que éstos invirtieran ese fondo en infraestructura sobre agua, saneamiento de agua y alcantarillado. La iniciativa decía:

"En mi calidad de representante popular vengo a presentar ante esta soberanía una iniciativa de ley, para reformar el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal proponiendo la incorporación de una nueva fórmula para la distribución del 1% de la Recaudación Federal Participable estipulado en la fracción III de dicho ordenamiento, proponiendo la incorporación de conceptos más actualizados en beneficio de todos los habitantes del país, ya que de aprobarse la reforma propuesta se garantizaría el crecimiento de la infraestructura hidráulica para la dotación permanente del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales en toda la nación, razón por la que quedaría incluida en el Capítulo I de dicha ley, que corresponde a la materia "de las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales".

Si logramos hacer que esto funcione, tanto los propios municipios como sus organismos operadores podrían abatir el rezago en la infraestructura hidráulica que se presenta en todo el país y al mismo tiempo podrían consolidarse programas como el Promagua y tener acceso a los recursos fiscales que se ofrecen a través del Finfra.

Beneficios:

Los beneficios que se podrán palpar inmediatamente son:

Aumento inmediato en cobertura de los servicios a la población.

Reforzamiento o sustitución de la infraestructura hidráulica existente.

Incremento en la eficiencia en la recaudación y con ello incremento del fondo de fomento municipal.

Minimización de subsidios a los organismos.

Cambio de números rojos a números negros en los balances económicos de los organismos.

Mayor cantidad de obra pública.

Pago de adeudos y cuenta corriente a la Federación, que finalmente podrá lograr el pago de todos los organismos del país, en lugar de tener organismos irregularmente fiscales.

La reforma se podría convertir en el motor para acabar con el rezago de agua potable en el país y de sus servicios conexos vitales: drenaje y saneamiento.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos someter a su consideración la aprobación de la presente
Iniciativa de Decreto

Artículo Primero.- Se reforma y adiciona el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

a) ...

b) ...

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal y de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales.

La parte del Fondo de Fomento Municipal que corresponda al cálculo por eficiencia en la recaudación de los derechos de agua deberá ser destinada por los municipios para la ejecución y operación de obras de infraestructura hidráulica y saneamiento para el mejoramiento permanente del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento. En caso de contar con organismos operadores de agua potable, alcantarillado y saneamiento, los municipios les entregarán íntegramente las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal que corresponda al cálculo por eficiencia en la recaudación de los derechos de agua.

La ejecución de obra pública en materia hidráulica con las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal los Municipios o en su caso, los organismos operadores, deberá sujetarse los ordenamientos legales para su contratación, destinando los recursos para su supervisión.

Los estados garantizarán que las cantidades entregadas a sus municipios y a sus organismos operadores de agua potable, alcantarillado y saneamiento por concepto del Fondo de Fomento Municipal no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejen de recibir por la Coordinación de Derechos.

Los estados verificarán y fiscalizarán que los recursos sean aplicados correctamente.

En aquellos casos que los municipios omitan la entrega de las cantidades correspondientes del Fondo de Fomento Municipal a sus organismos operadores, los estados retendrán de las subsecuentes entregas las cantidades correspondientes de dicho fondo y entregarán la parte omitida directamente a los organismos operadores para garantizar el mejoramiento permanente del servicio público así como la ejecución y operación de las obras de infraestructura hidráulica y saneamiento. Cuando se omita la entrega por más de dos ocasiones el estado entregará directamente el fondo al organismo operador afectado a partir del momento en que se realice la omisión.

Transitorios

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se le ruega a la Presidencia que la presente iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal sea turnada a la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados para su discusión, análisis y aprobación."

El 17 de septiembre del 2002, el Congreso del Estado de Jalisco presentó una iniciativa que pretendía reformar el artículo 9 de la Ley de coordinación Fiscal, para que fueran los propios ayuntamientos los que decidieran sobre los actos que afectaran el patrimonio de los mismos y no intervinieran las legislaturas de los Estados. La iniciativa fue presentada en los siguientes términos:

"Considerandos:

I. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como forma de gobierno para el país la de una República federal, sistema jurídico en el que los estados conservan su autonomía en todo lo referente a su régimen interior, pero a la vez, ceden diversas facultades a un ente denominado Federación, a fin de que éste promueva el bienestar del país en su conjunto, objetivo que sería más difícil de alcanzar de no existir la concurrencia o en su caso, exclusividad de facultades propias del sistema federalista. La coordinación entre los niveles de gobierno tiene como expresión más básica, aunque no por ello menos importante, a los municipios, base de la organización política y administrativa de los estados.

La tradición eminentemente centralista del gobierno colonial, así como los acontecimientos histórico-políticos vividos desde la conformación de México como país independiente, dieron un matiz muy particular al modo práctico en que se implementó el federalismo, el cual, contrario a la naturaleza del mismo, se caracterizó por una centralización de las decisiones y de los recursos por parte de la autoridad federal, hechos que entorpecieron gravemente el desarrollo de los estados y, sobre todo, de los municipios, que tienen como una de sus tareas fundamentales el gobierno

directo sobre su jurisdicción territorial y la prestación de los servicios públicos fundamentales para sus habitantes.

II. En sintonía con la visión de que un verdadero federalismo sólo puede lograrse dotando de una mayor autonomía a los municipios, pues es el nivel más cercano y que está en contacto directo con las necesidades de los ciudadanos, se realizaron reformas de gran importancia al artículo 115 constitucional, mismas que reconocieron su calidad de gobierno y ampliaron las facultades que hasta entonces detentaba. En este orden de ideas, se eliminaron atribuciones de otras instancias que contradecían el espíritu de autonomía propio de este orden de gobierno y que impedían el ejercicio directo de las competencias que la misma Constitución le otorga, en específico tratándose de cuestiones que comprometen el patrimonio o recursos de los municipios.

Así, el texto constitucional señala que las legislaturas de los estados deberán expedir las leyes que señalen los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento. Dicha disposición deroga tácitamente la facultad que se atribuyen las legislaturas estatales para autorizar actos que afectaran el patrimonio de los municipios o que excedieran de los tres años correspondientes a la administración municipal, atribución que actualmente es exclusiva del órgano colegiado de gobierno y que reitera su autonomía para decidir sobre los asuntos propios de su competencia.

III. Con el propósito de buscar una distribución más equitativa de los recursos, sabiendo de antemano que sin éstos la implementación del federalismo deriva en una utopía, se expidió la Ley de Coordinación Fiscal, ordenamiento que si bien no ha sido la solución definitiva a esta problemática histórica, ha buscado, sobre todo a partir de los últimos años, impulsar el crecimiento de las entidades y sacar del rezago en que se encuentran gran parte de los municipios del país.

La ley en comento tiene como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados y municipios, estableciendo la participación y distribución que de los ingresos federales les corresponden, a través de reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. Sin embargo, la Ley de Coordinación Fiscal contempla una disposición que contradice la reforma constitucional antes señalada. De esta manera, el artículo 9 de la ley establece que las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables, sin que puedan afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, previa autorización de las legislaturas locales.

Como puede notarse, el único requisito para constituir las participaciones provenientes de la Federación como garantía de obligaciones es el acuerdo de la mayoría simple de los integrantes del ayuntamiento o, en el caso de que se trascienda el periodo municipal, la voluntad de las dos terceras partes de sus integrantes. En ambos casos, la participación de los Congresos estatales para autorizar estos actos es contraria a la Constitución.

No obstante la supremacía de la norma constitucional respecto al marco legal secundario, el sistema jurídico exige coherencia entre todas sus disposiciones a efecto de evitar la ambigüedad en la interpretación de las normas, garantizar el principio de seguridad y evitar controversias posteriores que sólo entorpecen el buen funcionamiento de las instituciones. Por ello, es necesario que el honorable Congreso de la Unión proceda a reformar el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, adecuándolo a las reformas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y de conformidad con el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que concede a las legislaturas de los estados el derecho de iniciar leyes o decretos en materia federal, someto a la consideración de este honorable Congreso, el siguiente punto de

Acuerdo Económico

Único.- El Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco pone a consideración del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política Federal, iniciativa de decreto mediante la cual se reforma el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, en los siguientes términos:

Iniciativa de decreto mediante la cual se reforma el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Único.- Se reforma el artículo 9, párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 9.- Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades, con la autorización de las legislaturas locales o por los municipios, cuando así lo autorice el ayuntamiento por mayoría simple de sus miembros o con el acuerdo de las dos terceras partes cuando se trascienda el periodo de la administración municipal; en ambos casos, inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades y municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Transitorio

Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. "

El 24 de septiembre del 2002, el Dip. Alejandro Gómez Olvera del Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa que pretendía crear un fondo denominado "Fondo de Aportaciones para los Adultos Mayores. La iniciativa de reforma decía:

"Exposición de Motivos

Resulta necesario volver nuestros ojos a la sociedad que nos rodea, donde las verdades definitivas se enfrentan a los cambios de época y obligan a reflexionar sobre los impactos de la transformación económica en la sociedad, en las relaciones humanas, en las relaciones intergeneracionales, todo ahora es incierto. El futuro nos presenta una sociedad tanto de riesgos como de oportunidades.

La flexibilidad laboral en curso, impondrá empleos temporales por hora, eventuales. La reconversión profesional será una necesidad para actualizarse y adquirir formación especializada. El hogar y la propia institución matrimonial se verán afectados por las nuevas condiciones económicas, laborales, demográficas y sociales. Los nuevos adultos, obligados a ese cambio deberán comportarse de manera diferente, sus destinos adultos serán cada vez más frágiles, inciertos y precarios.

Se dice que cuando estallen los sistemas de pensiones se iniciará la revolución de la vejez, es decir, se negarán a jubilarse, desarrollarán nuevos movimientos sociales, levantarán la bandera de sus derechos adquiridos. Y así, deberá surgir una nueva cultura para mayores lo que conducirá a revalorar y fortalecer su autoestima, alcanzar plena legitimación política, hacerse respetar por los demás y adquirir legítimo prestigio social.

De ahí, parte el deseo de abordar el tema de las personas consideradas de la tercera edad o adultos mayores, ya que este grupo de población día a día se va incrementando en todas las sociedades del mundo, sin duda, relacionado con los adelantos que se han dado en torno a la salud, permitiendo con ello, que la vida de las personas se prolongue y ésta sea de una mejor calidad.

Según el Consejo Nacional de Población, "desde 1930 se viene registrando un descenso continuo de la mortalidad, lo que ha dado lugar a un incremento significativo en la esperanza de vida al nacimiento. En 1930 los hombres vivían, en promedio, 35 años y las mujeres 37 años; seis décadas más tarde, en 1995, la duración media de la vida se duplicó: 71 y 76 años respectivamente"... Además, este "rápido descenso de la fecundidad y la mortalidad en México ha traído como consecuencia una transformación de la pirámide poblacional, que se expresa en un gradual proceso de envejecimiento de la población".

Algunas proyecciones realizadas por la Secretaría de Salud, indican que para el año 2020, México ocupará el noveno lugar a nivel mundial en la población de mayores de 60 años. Por otra parte, las estimaciones de la ONU consideran que para el 2025, este número se incrementará a 17 millones.

El concepto de anciano nos remite a las funciones y roles que son desempeñados social y económicamente por los distintos grupos de edad. Si partimos de una visión socioeconómica, lo que importa para el sector productivo, es la posibilidad de laborar de los seres humanos. Por lo tanto se podría decir según esta concepción, que se es viejo cuando comienza a perderse dicha capacidad.

Se dice que: "como fenómeno sociodemográfico, la relevancia del envejecimiento está determinada por la manera en que las desventajas de la vejez afectan el funcionamiento social y económico, tanto en lo individual como en lo colectivo. Estos efectos no serán resultado sólo de la vejez individual, sino que vendrán enmarcados y en interrelación con las condiciones socioeconómicas generales en que se desarrolla en cada sociedad".

El acelerado proceso de envejecimiento, trae como resultado una serie de demandas sociales y económicas como son: el aumento del gasto en salud, en los equipamientos y en la infraestructura médica, así como en la producción de vivienda.

Por lo anterior, reflexionar en torno a la ancianidad, tiene que ir más allá de las estadísticas y más allá de saber que es mayor la esperanza de vida para cada persona. Lo importante es legislar para que realmente la vida de estas personas sea mejor, y no se vean llenos de carencias al llegar a formar parte del sector de la tercera edad. Es necesario crear los instrumentos, que permitan asegurar la vida de nuestra población que está envejeciendo, y les permita tener una vida plena.

Esta preocupación se encuentra plasmada en distintas iniciativas, relacionadas con los derechos de los adultos mayores, tal es el caso del proyecto de Ley del Instituto Nacional de la Senectud, presentada por el diputado Alberto Curi Naime integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LVII Legislatura. En este mismo sentido se suman la iniciativa de Ley Nacional de las Personas Adultas mayores, presentada por el diputado Jaime Martínez Veloz, y la del Partido de la Revolución Democrática en voz del diputado Sergio Acosta Salazar, titulada: Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Estas dos últimas iniciativas fueron presentadas el 17 de octubre de 2001. Además, también del Partido de la Revolución Democrática, el diputado Pedro Miguel Rosaldo Salazar presenta una adición al 4º constitucional, para incluir los derechos de la senectud. Por último, el senador Armando Chavarria presentó la Ley de las Personas Adultas Mayores. Lo anterior derivó en la aprobación de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, publicada en el Diario Oficial el día 25 de junio de este año.

Sumándose al esfuerzo de contribuir con los elementos que permitan una mejor calidad de vida para los adultos mayores, considero que a nivel municipal se requiere crear Casas de Atención para los Adultos Mayores. Según el Instituto Nacional de Adultos en Plenitud, solamente funcionan 15 albergues y residencias diurnas para la tercera edad, contando con 12 en el Distrito Federal y solamente 3 en el interior de la República.

Para ejemplificar la ausencia de programas para los adultos mayores, y la necesidad de que los gobiernos municipales cuenten con recursos económicos que les permitan implementar programas de apoyo para este grupo de edad; específicamente pondremos al estado de México, el cual cuenta con alrededor de 713,704 habitantes

que se encuentran clasificados en los dos rangos marcados por el Conapo entre los 60 a 64 años, y los 65 y más años de edad. Existiendo municipios con un elevado número de ancianos, siendo estos: Netzahualcóyotl con 53,868, Ecatepec de Morelos con 47,241, Tlalnepanitla de Baz 34,739.

En la medida que los municipios deben de elaborar y presentar ante el Congreso local el Plan de Desarrollo Municipal, previo un diagnóstico, es necesario que se le dé particular importancia a los programas de desarrollo y vida digna para las personas de la tercera edad. Que de un simple seguimiento que hace su servidor respecto del estado de México en Internet, no encontramos que aparezca como parte de los proyectos prioritarios y de las metas a cumplir por parte de los gobiernos municipales. Por ello es necesario que se efectúen modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal que permita dotar de elementos económicos a los gobiernos locales para poder dotar de atención a las personas de la tercera edad o adultos mayores. En ese tenor, propongo la creación de un Fondo de Aportaciones, destinado a la creación, mantenimiento, operación y provisiones salariales y económicas del personal que labore en las Casas de Atención del Adulto Mayor.

La construcción de un auténtico federalismo no es ajeno a las transformaciones en puerta. La población adulta mayor, se encuentra distribuida en cada uno de los municipios que componen las entidades federativas. Es allí donde se afirma el compromiso del Congreso de la Unión, la distribución de competencias y concurrencias, es tema de vínculo directo con la soberanía, autonomía y relación democrática que debe existir entre los niveles de gobierno para la gestión de programas con un alto contenido social.

Es necesario no dejar en el olvido a nuestra población de la tercera edad, es necesario sensibilizarnos y entender que tarde o temprano todos llegaremos a esta etapa de la vida.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el preámbulo, me permito someter a consideración de este Honorable Congreso la siguiente:

Inciso de decreto que adiciona una fracción octava al artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, en su Capítulo V, referente a los Fondos de Aportaciones Federales, y se crea el artículo 45-Bis para la constitución del Fondo de Aportaciones para los Adultos Mayores.

Artículo Único. Se adiciona una fracción octava, al artículo 25 y se crea el artículo 45-Bis de los adultos mayores, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 25.-

Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, municipios y el Distrito Federal en la Recaudación Federal Participable, se establecen las Aportaciones Federales, como recursos que la Federación transfiera a las haciendas públicas de los estados, 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 esta ley, para los Fondos siguientes:

VIII.- Fondo de Aportaciones para la Atención de los Adultos Mayores

Artículo 45-Bis.-

El Fondo de Aportaciones para la Atención de los Adultos Mayores se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.5 por ciento de la Recaudación Federal Participable a que se refiere el artículo 2o de esta ley, según estimación que la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se entregará mensualmente a los municipios de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.

a) El Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Atención de Adultos Mayores en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada municipio, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

b) Las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Atención de Adultos Mayores, reciban los municipios, se destinarán exclusivamente a la creación, mantenimiento y provisiones salariales y económicas del personal que labore en las Casas de Atención del Adulto Mayor.

Transitorios

Unico. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

PRINCIPALES ARGUMENTOS A FAVOR DEL ACTUAL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL EXPUESTOS POR LOS DIPUTADOS.

"Es muy importante guardar el equilibrio del gasto federal y en sus rubros particulares de participaciones es importante para la armonía fiscal de la federación que a la vez le permite realizar los cambios estructurales de su economía, la planeación de la población y en particular la realización de los objetivos esenciales, de generación de empleo y de mejorar los salarios; a la vez permite la prestación de servicios públicos, la seguridad, la educación, la impartición de justicia y la búsqueda del progreso en general."

(Diputado Ovidio Pereyra García del Partido Revolucionario Institucional).

"El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue establecido a raíz de que los estados y municipios tenían una deficiente recaudación tributaria en las fuentes que a ellos les comprendían....El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue

establecido para mejorar los ingresos de los estados y de los municipios, bajo un esquema convenido entre los estados y la federación. Los datos nos demuestran, las estadísticas que la recaudación mejoró sustancialmente."

(Diputado Ovidio Pereyra García del Partido Revolucionario Institucional).

"Los estados por su propia voluntad se adhirieron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal....con el sistema actual hay recursos fáciles y seguros a muy bajo costo administrativo."

(Diputado Ovidio Pereyra García del Partido Revolucionario Institucional).

"Los estados no tienen necesidad de cobrar impuestos, ni cobrar en doble o triple concurrencia algunos impuestos."

(Diputado Ovidio Pereyra García del Partido Revolucionario Institucional).

PRINCIPALES ARGUMENTOS EN CONTRA DEL ACTUAL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL EXPUESTOS POR LOS DIPUTADOS.

"En este país, no podremos hablar de democracia mientras sigamos viviendo un sistema de centralismo fiscal enfermizo, anacrónico, inoperante, como el que seguimos viviendo en México".

(Diputado Alfredo Lujambio Rafols del Partido Acción Nacional).

"Los estados aportan más ingresos a la federación de lo que esta última les regresa."

(Diputado Alfredo Lujambio Rafols del Partido Acción Nacional).

"La federación acumuló desde hace mucho tiempo el poder económico que producen los mexicanos, y con este poder económico definió el desarrollo desigual."

(Diputado Raymundo Cárdenas Hernández del Partido de la Revolución Democrática).

"El Distrito Federal produce mucha riqueza, porque la política económica centralista puso, el acento en el desarrollo de esta zona y de otras."

(Diputado Raymundo Cárdenas Hernández del Partido de la Revolución Democrática)

"La Ley de Coordinación Fiscal se le denomina ley de subordinación fiscal (esta ley tuvo su origen para quitarles a los estados un impuesto directo que era participar en el 40% de la ley antigua, denominada de ingresos mercantiles y se les obligó a coordinarse, a subordinarse fiscalmente, porque si no se coordinaban, automáticamente esos estados no coordinados tendrían que pagar más impuestos sobre ventas."

(Diputado Daniel de la Garza Jiménez del Partido Acción Nacional).

"Tenemos municipios ricos, municipios pobres ; tenemos estados ricos y estados pobres y de ahí la necesidad de establecer un equilibrio en el reparto de ingresos de todos los mexicanos, precisamente para fortalecer nuestro federalismo...el órgano actual, derivado de la Ley de Coordinación Fiscal, que es la Comisión Permanente, la única voz cantante es la del subsecretario de hacienda, Gil Díaz, y ahí no hay dialogo, ahí hay un ordenamiento, una subordinación de todos los tesoreros hacia lo que diga el subsecretario de ingresos, Gil Díaz y esto no lo digo de memoria, me lo confirman nuestros tres tesoreros en las tres entidades federativas en las que gobierna Acción Nacional."

(Diputado Daniel de la Garza del Partido Acción Nacional).

"El centralismo se ha convertido desde hace tiempo en un factor de atraso de nuestra vida social, económica y política....Una parte muy importante del centralismo autoritario reside en la concentración de los recursos públicos en manos del gobierno federal....La Ley de Coordinación Fiscal ha representado en realidad, la renuncia expresa de las entidades federativas, hacer valer su soberanía y sus facultades constitucionales en provecho del gobierno federal, de ahí que sea necesario una revisión profunda a dicha ley..."

(Diputado Saúl Escobar Toledo del Partido de la Revolución Democrática).

"Sabemos que es injusto y a veces voraz el centralismo, lástima a prácticamente el 80% de la población mexicana que no vive en el centro del país, sino que vive en nuestras provincias."

(Diputado Alfonso Molina Ruibal del Partido Revolucionario Institucional).

"Tenemos que terminar con el centralismo que se ejerce a nivel federal y también tenemos que terminar con una forma sui generis de centralismo que se establece dentro de las propias entidades federalivas. A veces los recursos que se canalizan a los estados, se quedan en la capital del estado por capricho político, por maniobra interna de negociación, el caso es que el centralismo no únicamente se da a nivel federal."

(Diputado Carlos Antonio Heredia Zubieta del Partido de la Revolución Democrática).

"El Distrito Federal tiene un presupuesto anual por habitante marcadamente superior en relación al presupuesto per capita de los demás estados no existe igualdad de tratamiento en la distribución de participación a los estados."

(Diputado Alfredo Lujambio Rafols del Partido Acción Nacional).

CONCLUSIONES PRELIMINARES.

En estos interesantes debates, se plantearon cosas muy importantes. Se afirmó que los recursos de los municipios casi nunca alcanzan ni siquiera para pagar a los trabajadores de éstos.

Se dijo que el interés del Constituyente era dar al municipio autonomía, pero sobre la base de autonomía económica. La vida económica del país se ha deformado de tal manera que los municipios se han convertido en verdaderas dependencias de los gobiernos de los Estados y los Estados a su vez de la Federación.

Se señaló que en materia de federalismo se ha tenido siempre como problema principal la distribución de recursos. No se ha logrado la autonomía financiera de los Estados y municipios para cubrir sus necesidades.

Todo está gravado por la Federación; los Estados ya no pueden imponer impuestos casi en ninguna materia porque todo está gravado por ésta.

Se ha dicho también por parte de los Diputados del Partido Revolucionario Institucional, que la Ley Federal de Coordinación Fiscal y las reformas que se han hecho a ésta han ayudado al fortalecimiento de los Estados y municipios para cubrir su función social. Dicho objetivo no se ha cumplido, baste ver las manifestaciones de los gobernadores y presidentes municipales donde reclaman al Gobierno Federal los pocos recursos que reciben.

Las reformas, como es natural, siempre han sido apoyadas por los diputados del partido que se encuentra en el poder y siempre criticadas por los diputados de los partidos de oposición.

Se puede observar que los aumentos en las transferencias de los recursos financieros hechos hacia los Estados a través de las reformas, siempre han sido en detrimento de la soberanía financiera de éstos. Los Estados tienen que renunciar a cobrar determinados impuestos, a cambio de que la Federación les dé mayor porcentaje de los recursos que ellos mismos recaudan.

Las constantes quejas que pudimos observar en los debates de los diputados de los partidos de oposición son referentes a que se repartan los recursos basándose, muchas veces, en cuestiones políticas. Si es un Estado gobernado por el mismo partido que se encuentra en el poder, los recursos son más abundantes y llegan con mayor oportunidad, que a los Estados que son gobernados por partidos de oposición.

Lo mismo sucede con los Estados, a la hora de repartir los recursos a sus municipios. Tenemos señalamientos de diputados que han sido presidentes municipales, que dicen que durante su administración no recibieron dinero sino obras y todo por ser de un partido distinto al del gobernador del Estado.

Se ha dicho, también en estos debates, que los Estados de la República habrían podido tener ingresos mayores que los que actualmente obtienen con la actual Ley Federal de Coordinación Fiscal.

Se recalcó que la Coordinación Fiscal ha representado un perjuicio para los Estados y municipios que están supeditados y controlados por la Federación.

También se señaló que el Sistema de Coordinación Fiscal se tiene que discutir y revisar en serio y a fondo, si se quiere que nuestros Estados y municipios verdaderamente se desarrollen, para poder llegar a tener un país republicano y democrático.

En todas las intervenciones se habló de la necesidad de realizar una reforma fiscal, en la cual encontrarán una mayor participación los Estados y los municipios.

Nadie sostuvo que el actual Sistema Nacional de coordinación Fiscal fuera justo.

Se requiere una reforma fiscal a fondo, para lograr la equidad en la recaudación impositiva, para mejorar los mecanismos de ayuda a la mediana y pequeña empresa y a los auténticos productores del país. Además, es necesario crear un nuevo Sistema de Federalismo Fiscal de apoyo a Estados y municipios, que permita modificar sustancialmente las formas de recaudación, con una discusión amplia, democrática, profunda, con participación de presidentes municipales, gobernadores, ciudadanos y productores de toda la República, que permita una nueva convención fiscal nacional que posibilite un nuevo esquema de federalismo en materia fiscal.

La realidad ha demostrado que es insuficiente la creación de fondos como el de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios, el de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y el de aportaciones para la infraestructura social entre los Estados.

Es necesario contar con una nueva ley que fortalezca la coordinación fiscal, que contribuya a lograr un desarrollo equilibrado de todas las entidades federativas a través de mecanismos de participación más equitativos; de una nueva ley que permita a las entidades una mayor participación en la administración y recaudación de los impuestos y a las entidades asumir mayores facultades fiscales.

Observamos que el actual sistema de federalismo fiscal puede verse afectado fácilmente por cuestiones políticas, sólo basta señalar que las aportaciones que hace la Federación a las entidades federativas están sujetas a la armonía existente entre los partidos políticos que gobiernen los Estados, con el gobierno federal, lo que a su vez ocurre con los municipios en relación con el gobierno estatal.

Es indudable el sinnúmero de buenos argumentos vertidos en estos debates sobre las reformas a la Ley Federal de Coordinación Fiscal. Pensamos que es conveniente y necesario se tomen estas propuestas tan enriquecedoras para poder reformar lo relativo a la Coordinación Fiscal y llegar a tener un verdadero federalismo fiscal.

CAPITULO SEGUNDO: ALGUNAS COMPARACIONES DE NUESTRO FEDERALISMO FISCAL CON EL DE OTROS PAISES.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.

El presente capítulo pretende desarrollar de manera general, algunos aspectos del sistema federal fiscal de varios países. Desde luego, debido a lo extenso del tema se ha optado por acotarlo. Por tanto, sólo analizaremos las relaciones financieras que existen entre los niveles de gobierno, el sistema impositivo y los porcentajes de transferencias intergubernamentales que se dan en cada uno de ellos.

Los países federalistas que serán materia de estudio son: Canadá¹⁴², Estados Unidos, Alemania, Suiza, Argentina, Venezuela y Brasil. De estos países se estudiarán algunos aspectos fiscales y se llevará a cabo un estudio comparado de algunas características que en materia de federalismo fiscal se presentan en México.

Después nos ocuparemos de observar el comportamiento del sistema fiscal en países centralistas como son: Francia, Australia, Chile y Colombia y hacer un estudio comparativo del sistema fiscal de estos países y el que existe en el nuestro.

¹⁴² Aunque sabemos que Canadá es una Confederación, la hemos incluido en el capítulo de países federalistas para poder así estudiar su sistema impositivo.

Por último, se exponen algunos argumentos que hay a favor y en contra de la descentralización fiscal y las conclusiones que a nuestro juicio se desprenden de este capítulo.

1.- Algunas características del sistema federal fiscal mexicano.

El funcionamiento del federalismo fiscal en nuestro país se caracteriza por la gran concentración de facultades para legislar en materia fiscal a favor del gobierno federal. Este último, además, tiene facultades impositivas en los sectores más importantes en materia de recaudación. Cabe señalar que nuestra Carta Magna no les prohíbe legislar a los Estados en la mayoría de las materias.

Los gobiernos de los Estados tienen una limitada potestad fiscal y sólo poseen como objetos tributarios: las contribuciones, las participaciones federales, los ingresos provenientes de los servicios y el rendimiento de los bienes que les pertenecen. Por su parte José Candelario Uribe nos dice:

“...El sistema fiscal recaudativo mexicano está basado en dos procedimientos, de los cuales uno es consecuencia del cumplimiento o incumplimiento a) Fecha o plazo fijado por la norma jurídica, dentro del cual el sujeto pasivo debe cumplir en forma voluntaria con el pago de su crédito fiscal. b) Exigibilidad del acuerdo por la autoridad fiscal, inmediatamente después de transcurrir la fecha o plazo fijado por la ley, sin que el contribuyente haya realizado el pago correspondiente; y hasta llegar en un momento dado al Procedimiento Administrativo de Ejecución...”¹⁴³

El sistema federal fiscal vigente en nuestro país propicia una gran dependencia de los gobiernos estatales hacia el gobierno federal y una gran dependencia de los municipios hacia el gobierno estatal.

Esta dependencia, en algunas áreas sobre todo la financiera, no permite un desarrollo adecuado en las entidades federativas y municipios. Además los mecanismos de reparto utilizados por el gobierno federal por concepto de recaudación fiscal es cuestionable, toda vez que en ocasiones no hay equilibrio

¹⁴³ Véase a URIBE GOMEZ, José Candelario. *Algunos Comentarios sobre la Gestión Recaudatoria Municipal en los Países de México y España*, en revista INDETEC, Hacienda Municipal, número 56, septiembre de 1996, México, pág. 23

entre lo que las entidades federativas aportan al gobierno federal y lo que éste último les devuelve para el gasto público.

En base a lo anterior, es importante realizar un análisis de la asignación de funciones en los niveles de gobierno. Al respecto Gabriel Aghón y Carlos Casas señalan:

"Habrá unos bienes públicos en que sea más eficiente su producción por el nivel nacional (vr. g. la defensa) y otros en que definitivamente sea más eficiente suministrarlo en forma descentralizada como es el caso de los bienes públicos locales (vr. g. los servicios de acueducto y alcantarillado). Es en este sentido que argumentaciones a favor de la descentralización fiscal adquieren una cierta fortaleza, puesto que los gobiernos locales conocen más de cerca las necesidades de los ciudadanos y están en mejor capacidad de responder a las variaciones o preferencias en la demanda por bienes locales. El interrogante de fondo es si la simple provisión descentralizada (ya sea producidos por los gobiernos locales o contratados con el sector privado) conduce a una asignación más eficiente de los recursos, premisa básica del federalismo fiscal".¹⁴⁴

Por otro lado, tenemos que en México los municipios suministran una gran cantidad de bienes y servicios, tal y como se desprende del artículo 115 que a la letra dice:

"II.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de 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;
- 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.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por la leyes federales y estatales.

¹⁴⁴ Véase a AGHON Gabriel y Casas Carlos. *Principios Económicos que Sustentan la Descentralización*, en revista INDETEC, año 18, número 57, enero-marzo de 1997, Guadalajara, Jalisco, México, pág. 43.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán constituirse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el desempeño de las funciones que les correspondan. En todo caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberá contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se brinde apoyo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se preste o opere conjuntamente por el Estado y el propio municipio.

Sin embargo, los recursos para cubrir toda esta serie de servicios se obtienen de las partidas que les otorgan los Estados, que a su vez las obtienen de la Federación. Como resultado de las negociaciones, algunas veces se obtienen servicios públicos que se prestan en forma conjunta, pero en forma independiente de las partes interesadas.

Estos servicios se prestan en forma conjunta.

2. El régimen fiscal en países federalistas.

2.1. Canadá.

La Constitución de este país establece un amplio campo de facultades a las provincias en todas las áreas, incluyendo de manera importante la materia tributaria. Se ejercen dichas facultades principalmente a través de la imposición sobre la renta, además de otras figuras impositivas.

El sistema de transferencias intergubernamentales es simple y eficaz, con este mecanismo el gobierno federal pretende hacer compatible la autonomía tributaria y la solidaridad entre las provincias.

Las características principales del sistema federal canadiense, nos dice Giménez Montero, son las siguientes:

"a.- Por una parte, si un gobierno provincial se viera abocado a una creciente crisis financiera, es indudable que el gobierno federal intervendría para salvaguardar su viabilidad como ente autonómico. Los papeles desempeñados por los gobiernos federal y provinciales han sido siempre complementarios y el gobierno federal siempre ha sido el gran hermano al que recurrir en última estancia.

b.-En la crisis financiera continuamente experimentada por las provincias más pobres del Canadá (semiocultas tras la denominación de –disparidades regionales-), el gobierno federal ha actuado siempre como el gran hermano a través de los programas de igualación fiscal. Es difícil imaginar que Québec, o cualquier otra provincia, pretenda lograr su total autonomía al margen de estos vínculos o programas"¹⁴⁶

En el orden jurídico constitucional en forma expresa se establecen las facultades tanto del gobierno federal, como de las provincias. Sin embargo, la

¹⁴⁶ Véase a GIMENEZ MONTERO, Antonio. *Realidad Fiscal, Participaciones y Transferencias de Alemania, Australia, Canadá, E.U.A. y Suiza*, en revista INDETEC, año 18, número 58, abril-junio de 1997, Guadalajara, Jalisco, México, pág. 305

interpretación del texto constitucional en la práctica ha propiciado que los gobiernos de las provincias tengan una verdadera autonomía más allá de lo que contempla la propia Constitución.¹⁴⁷

Por consiguiente, existe un equilibrio entre las participaciones de las provincias en concepto de ingresos y gastos, sin duda una de las principales características del sistema federal canadiense. Esta situación se refleja en la poca importancia que tienen las transferencias intergubernamentales en el sistema financiero de las provincias.

Los ingresos en materia fiscal de las provincias son por los conceptos siguientes:

- 1.- Imposición provincial sobre renta personal
- 2.- Imposición provincial sobre las rentas societarias
- 3.- Imposición sobre ventas al por menor
- 4.- Imposición sobre tabaco y carburantes
- 5.- Imposición sobre espectáculos y apuestas
- 6.- Imposición sobre la propiedad inmobiliaria
- 7.- Imposición sobre el capital y los seguros
- 8.- Imposición sobre nóminas y contribuciones a la seguridad social
- 9.- Ingresos propios no impositivos
- 10.- Subvenciones generales de carácter nivelador.
- 11.- Subvenciones específicas.¹⁴⁸

Por lo que toca a las transferencias intergubernamentales, como ya se dijo, tienen poca aplicación e importancia, y hay dos tipos:

*Subvenciones generales niveladoras.

Pretenden igualar la capacidad fiscal de las distintas provincias, que provienen de las diferencias de renta y riqueza existentes entre ellas, sin tener en cuenta el mayor o menor esfuerzo fiscal que cada una realiza, y sin considerar las diferencias que puedan existir en los costos unitarios de prestación de servicios o las diferentes necesidades, aunque sí toman en cuenta la población. En realidad se trata de una fórmula de reparto de un fondo de nivelación en la que priman la sencillez y claridad. El sistema está basado en el cálculo de un tipo de gravamen nacional medio, con el deseo declarado de igualar la capacidad fiscal de todas las provincias al nivel medio

¹⁴⁷ Véase la misma obra en las páginas 306 y siguientes. Cabe resaltar que en nuestro país ha sucedido lo contrario, véase el subcapítulo que hemos denominado "Criterio que ha tomado la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto al tema de la Distribución de Competencias en Materia de Contribuciones".

¹⁴⁸ Véase la misma obra pág. 306.

de las cinco provincias representativas tomando en consideración 37 fuentes diferentes de ingresos.

Subvenciones específicas.

Los servicios de asistencia médica, de asistencia hospitalaria y de educación son los principales destinatarios de este tipo de subvenciones. Desde 1977 la condicionalidad de las mismas está matizada por una combinación de ellas con deducciones impositivas a los beneficiarios, y desde 1982 se establece que la suma de subvención más deducción ha de ser igual en términos per capita para cada provincia. Otra subvención específica importante es la asociada con el programa general de asistencia social.¹⁴⁹

Analizados los datos anteriores, podemos afirmar con certeza que en Canadá existe un alto grado de descentralización y el gobierno federal interviene poco. Las provincias son autosuficientes, gozan de un alto nivel competencial y tienen una autonomía financiera lo bastante fuerte para atender el gasto público, por ende no existe dependencia financiera.

2.2. Estados Unidos.

En lo que respecta a Estados Unidos, nos dice Antonio Giménez Montero que:

"La variedad y complejidad de los sistemas fiscales subcentrales en Estados Unidos sólo es comparable con los de Suiza. En efecto, 43 de los 50 estados tienen imposición personal sobre la renta, 45 tienen imposición sobre sociedades, 45 tienen imposición general sobre las ventas, y todos sin excepción recaudan tributos sobre gasolina y el tabaco. Los tipos varían en un alto espectro, así como las escalas de gravamen y las bases impositivas. No sorprende en consecuencia que la competencia fiscal interestatal haya sido una constante histórica, y que la literatura especializada esté plagada de referencias al respecto, aunque la ACIR llegue a la conclusión de que ni las diferencias impositivas interestatales, ni la competencia fiscal

¹⁴⁹ Véase la misma obra pág. 309.

entre estados vecinos son problemas importantes para el desarrollo económico o para el funcionamiento del sistema del federalismo fiscal estadounidense.¹⁵⁰

En este país los gobiernos estatales han ido cediendo paulatinamente facultades al gobierno federal. Actualmente los Estados no tienen un grado de atribuciones importante en materia fiscal, prácticamente realizan sólo funciones administrativas y sirven como intermediarios en algunos aspectos entre el gobierno federal y los gobiernos locales. El gobierno federal no necesita, en casi ninguna de las áreas, de la autorización ni de la cooperación de los Estados para llevar a cabo sus políticas en materia fiscal.

Al revisar las cifras podemos apreciar una baja participación en los gobiernos estatales en dos esferas importantes en materia tributaria, como son gastos e ingresos.

Los tipos de impuesto varían en cuanto a características en cada uno de los Estados.

Los elementos que caracterizan al sistema participativo son los siguientes:

- 1.- A diferencia de lo que ocurre en otros países, la cuantía del fondo de participación no está ligada con los ingresos del gobierno federal, sino que es una cantidad arbitraria que se determina para un período de tiempo específico.
- 2.- Las fórmulas de distribución del fondo entre los estados no incluyen prácticamente ningún elemento de igualación. La cantidad que recibe un estado apenas guarda relación ni con sus ingresos fiscales ni con sus necesidades de gasto. La ponderación del esfuerzo fiscal hace que éste sea prácticamente irrelevante en el conjunto.¹⁵¹

¹⁵⁰ Véase a GIMÉNEZ MONTERO, Antonio, en su obra ya citada págs. 310 y 311. Cuando el autor menciona ACIR, se refiere a la Advisor Commission on Intergovernmental Relations.

¹⁵¹ Véase a GIMÉNEZ MONTERO, Antonio. En su obra ya citada, pág. 604.

En el Federalismo Fiscal de este país, los Estados no tienen una participación importante, inclusive los gobiernos locales (municipios) tienen una mayor participación que los propios Estados.¹⁵²

Pero aún el poder de los Estados es todavía significativo y se ha pugnado desde la administración de Jhonson hasta la de Reagan en incrementar las propuestas sobre el "nuevo federalismo". Dichas propuestas han sido para tratar de reducir las ayudas federales y el intento en delimitar con más claridad las funciones y fuentes financieras de cada nivel de gobierno.¹⁵³

2.3. Alemania.

En el caso de Alemania existen tres niveles de gobierno el *Bund* que es el gobierno federal o central, los *Länder* que son los gobiernos estatales o regionales y los *Kommunen* que son los gobiernos locales.¹⁵⁴

Una de las principales características del sistema fiscal en Alemania es, sin duda, que los entes locales recaudan directamente los ingresos que utilizan para su funcionamiento administrativo y prestación de servicios públicos.¹⁵⁵

¹⁵² Véase la misma obra en su página 311. Asimismo, véase a B. MUSGRAVE, PEGGY, y A. Musgrave Richard. *Hacienda Pública 5ª Edición*, Editorial McGraw-Hill, Interamericana de España, S.A., 1992, México, pág.. 605

¹⁵³ Véase a B. MUSGRAVE, PEGGY, y A. Musgrave Richard. *Hacienda Pública*, en su obra ya citada, pág. 605.

¹⁵⁴ La información que se presenta es hasta antes del proceso de reunificación iniciado en 1990 y está basado en las características del sistema federal fiscal de la República Federal Alemana.

¹⁵⁵ Véase a GIMÉNEZ MONTERO, Antonio. *Realidad Fiscal....* págs. 290 y siguientes. Cabe hacer mención que la información que presenta el autor corresponde a la época de la Alemania no unificada.

La distribución de rendimientos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno es la siguiente:

Nivel Federal

- Monopolios fiscales
- Aranceles
- Impuestos sobre transacciones de capital
- Impuestos sobre seguros
- Tributos sobre la letra de cambio (actos jurídicos documentados)
- Levas de capital (por ejemplo: "Carga del fondo de igualación" dedicado a remediar los daños de guerra).
- Todos los impuestos sobre el consumo a gran escala salvo el impuesto sobre la cerveza.

Nivel de los Länder

- Impuesto sobre el patrimonio
- Impuesto sobre el capital
- Impuesto de 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
- Impuestos sobre mesas de juego

Nivel Local

- Impuesto sobre negocios (básicamente se trata de un impuesto dividido en tres componentes: sobre el capital de los negocios capitales, sobre los beneficios obtenidos y sobre los salarios pagados, aunque el último componente fue abolido en 1980).
- Impuesto sobre solares e inmuebles (Impuesto territorial)
- Impuesto sobre locales, sobre el consumo (por ejemplo bebidas, diversiones, perros, pesca, etc.).¹⁵⁶

¹⁵⁶ Véase la obra ya citada pág. 294.

El sistema de participación en materia de impuestos refleja un equilibrio en los tres niveles de gobierno. Otro dato importante es que los gobiernos locales pueden establecer contribuciones especiales para la construcción de carreteras, este derecho no es considerado como impuesto.

El sistema de transferencias intergubernamentales en este país es otra forma de redistribución de ingresos. Hay transferencias entre el nivel federal (*Bund*) y los gobiernos estatales o regionales (*länder*), así como entre los *länder* y gobiernos locales (*kommunen*). Este sistema de transferencias tiene los objetivos siguientes:

- Estabilización.
- Equiparación de capacidad económica de los *länder*.
- Favorecer el crecimiento económico.

Existe la facultad del gobierno federal de efectuar transferencias como apoyo (*Finanzhilfen*) para inversiones de los *länder* y los gobiernos locales.¹⁵⁷

Otro tipo de transferencias que efectúa el gobierno federal hacia los *länder* se da en el rubro de apoyo para los *Länder* más pobres a fin de ayudarlos a financiar sus gastos financieros. Esta facultad del gobierno federal se encuentra contemplada en el artículo 107 GG de la Constitución.

Por lo que toca a las transferencias entre el gobierno de los *länder* y los *Kommunen* existen transferencias graduadas para equiparar disparidades excesivas en la capacidad tributaria de sus comunidades locales.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Véase la obra antes citada pág. 296.

¹⁵⁸ La facultad de legislar en este rubro corresponde a cada land, con la condición de que sea uniforme con la política federal.

El sistema federal fiscal se encuentra regulado en la Ley Fundamental de 1949, misma que en su capítulo X establece el régimen financiero y señala que la Federación y los *länder* tienen la responsabilidad de atender por separado la financiación de los gastos que se deriven del cumplimiento de sus actividades, salvo en los casos que la Constitución estipule otra cosa.

Podemos resumir con relación al sistema federal fiscal de Alemania, que tiene un adecuado funcionamiento, puesto que ha eliminado el desequilibrio fiscal vertical, además ha logrado un cierto grado de uniformidad en todo el territorio y un marco para las actividades de los *Länder* y los *Kommunen*. Lo anterior debido a que la Constitución Alemana en su artículo 105, no se reduce a señalar la forma de distribuir el ingreso obtenido por recaudación fiscal, sino que señala que los tres niveles tienen facultades en tres elementos importantes de la potestad tributaria: legislación, administración y recaudación.

2.4. Suiza.

El sistema político de Suiza se fundamenta en la Asamblea Federal, compuesta del Consejo Nacional y el Consejo de los Estados (2 Consejeros por Cantón).¹⁵⁹

El perfil del sistema tributario de Suiza se ha encaminado de una manera muy especial ya que las modificaciones a la legislación fiscal son sometidas a referéndum.

¹⁵⁹ Véase a GIMÉNEZ MONTERO, Antonio. En su obra ya antes citada pág. 315.

Debido a lo anterior, el sistema impositivo de los cantones se caracteriza por tener una amplia facultad para legislar y participar en el campo de la imposición sobre la renta, lo que ha provocado una gran variedad de leyes fiscales. Lo contrario ocurre con el gobierno federal, mismo que la propia constitución limita en esta materia.

A nivel federal las fuentes principales de ingresos son las siguientes:

- Aranceles aduaneros.
- Impuesto sobre el consumo (volumen bruto de las operaciones mercantiles).
- Impuesto sobre la renta personal, los beneficios y capital de las empresas Mercantiles, y las ganancias de capital.
- Impuestos sobre los ingresos brutos de las empresas.
- Tributos que gravan la expedición de acciones y bonos, la transferencias de títulos y valores, las letras de cambio y otros documentos comerciales.

Nivel cantonal.

- La imposición principal se establece sobre la renta y la riqueza neta personales, sobre los beneficios y capital de las empresas.
- Ingresos substanciales de la circulación de automóviles.

Nivel comunal. (municipales).

- Suplementos impositivos o recargos sobre los impuestos cantonales directos.
- Impuestos sobre herencias y donaciones.
- Impuesto sobre la propiedad inmueble y sobre la trasmisión de esta última.
- Impuestos sobre gastos.

Los cantones deciden por sí mismos qué formas y tipos impositivos desean imponer.

Las transferencias intergubernamentales en el funcionamiento del federalismo fiscal suizo se utilizan para la solución de problemas de desequilibrio fiscal.

Los objetivos de esta transferencias son los siguientes:

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

Compensar parcialmente las bajas capacidades de obtención de ingresos por parte de los cantones.

Por último, una de las características principales del sistema federal suizo son las múltiples negociaciones que se dan entre el gobierno federal y los gobiernos cantonales a fin de establecer los porcentajes de participación que se van a aplicar a los cantones. También, en lo concerniente a la participación de los programas y subprogramas incluidos en el sistema global de subvenciones, existen negociaciones entre ambos niveles.

Se han hecho mejoras en la legislación tributaria de este país que incluyen la redistribución de la carga tributaria y el incremento de las tasas impositivas. La base de las finanzas gubernamentales está sustentada actualmente en un sistema que comprende la separación de fuentes de ingresos. Tanto el gobierno central,

como los cantones y las comunidades establecen un impuesto directo sobre las personas físicas y jurídicas.¹⁶⁰

2.5. Argentina.

Las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno nos permiten señalar que 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 del financiamiento provincial alcanzando en los años 1990 –1995, aproximadamente el 55% del total de recursos corrientes. Esta misma dependencia se puede apreciar en los niveles inferiores, es decir, las transferencias de las provincias a los municipios. Dichas transferencias se han ido incrementando en forma significativa, puesto que lo que reciben los municipios de las provincias representa alrededor del 50% de sus recursos totales.

Por lo que respecta a la política macroeconómica que se aplica en Argentina el endeudamiento público juega un papel importante. En Argentina los gobiernos subnacionales (Estados), pueden endeudarse en el mercado interno y externo. Para el endeudamiento externo es necesario la autorización del gobierno federal. Para el endeudamiento municipal existen más restricciones institucionales que en el caso de las provincias, aunque la situación varía de un caso a otro.

¹⁶⁰ Véase la obra ya citada págs. 318 y 319.

En la década de los ochentas la insolvencia fiscal que caracterizó a Argentina no permitió que las provincias y los municipios tuvieran acceso al crédito. Sin embargo, esta situación ha cambiado y ha surgido un mayor número de operaciones de deuda municipal. En el marco legal argentino el endeudamiento municipal es permisivo.¹⁶¹

Las provincias dependen en un 50% de su recaudación, lo mismo ocurre a nivel Municipal.

Daniel Artana y Ricardo López nos comentan:

"En el régimen organizativo de las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno es fuertemente procíclico, principalmente por el gran peso del régimen de coparticipación federal (*revenue sharing*) que transfiere automáticamente el 57% de los recursos tributarios internos con alto componente cíclico (IVA, ganancias, combustibles, etc.), los recursos federales son un componente sustancial del financiamiento provincial, alcanzando a aproximadamente el 55% del total de recursos corrientes...

...del mismo modo que se expandieron las transferencias de la Nación a las provincias, lo propio ocurrió con las transferencias de las provincias a los municipios que pasaron de US \$ 1300 millones en 1990 a US \$ 2900 millones en 1995. Prácticamente no existen aportes de fondo desde la Nación a los gobiernos locales, pero los que reciben de las provincias representan alrededor del 50 % de sus recursos totales. También estos giros se nutren de la recaudación de impuestos cíclicos, ya que es usual que las provincias le cedan a sus gobiernos locales una parte de lo que reciben de la Nación y agreguen un porcentaje de los impuestos recaudados por el nivel intermedio".¹⁶²

¹⁶¹ Véase ARTEAGA, Daniel y López M. Ricardo. *Descentralización Fiscal en Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, en revista *INDETEC*, 18, No. 57, Enero-Marzo de 1997, Guadalajara, Jalisco, México, págs. 148 y 149.

¹⁶² Véase la misma obra en las mismas páginas.

2.6. Venezuela.

En este país el sistema de transferencias intergubernamentales para la aplicación de gasto público es de la manera siguiente:

Gobierno central:

- Política Internacional y Defensa.
- Inmigración.
- Administración aduanera.
- Estadísticas nacionales.
- Educación nacional y Salud pública.
- Justicia.
- Administración de minas e hidrocarburos.
- Ambiente.
- Endeudamiento externo e interno.
- Policía nacional.
- Vivienda e infraestructura.
- Investigaciones científicas.

Estados:

- Salud pública y nutrición.
- Educación, Cultura y Deporte.
- Protección Familiar .
- Ambiente.
- Servicios de empleo y Promoción sectorial.
- Vivienda y ejecución de infraestructuras.
- Puertos y Aeropuertos.

Municipios:

- Acueductos, cloacas y tratamiento de aguas.
- Distribución de electricidad y agua.
- Protección civil.
- Desarrollo urbano y Viviendas.
- Transporte público.
- Parques, plazas y otros sitios de recreación.
- Tránsito de vehículos y personas.
- Mataderos, Abastos y Mercados.
- Espectáculos públicos y ferias.
- Saneamiento ambiental y Aseo urbano.
- Cementarios.”¹⁶³

En Venezuela la distribución de los recursos intergubernamentales de fuentes de financiamiento está inclinada hacia el gobierno central, esto es, los principales sectores que constituyen un amplio volumen recaudatorio, se encuentran dentro de la competencia del gobierno central.

El sistema de transferencias intergubernamentales en este país tiene características muy particulares :

“El situado (*es un fondo donde se reparten recursos a los distintos niveles de gobierno*¹⁶⁴) constituye una típica transferencia intergubernamental no condicionada o en bloque, a través de la cual los gobiernos regionales de Venezuela reciben un aporte equivalente al 20% de los ingresos ordinarios contemplados en el presupuesto nacional. Su fórmula de distribución asigna el 30% de los recursos en partes iguales para todos los estados y el otro 70% en proporción al número de habitantes de cada región.

¹⁶³ Véase a BARRIOS, R. Armando, *Descentralización Fiscal y Estabilidad*, en revista INDETEC, año 17, número 56, octubre-diciembre de 1996, Guadalajara, Jalisco, México, págs. 15 y 16.

¹⁶⁴ Las cursivas son del autor.

Puede interpretarse su fórmula como expresión de dos criterios: en primer lugar, la distribución de partes iguales persigue proveer a cada estado recursos para la prestación de un mínimo de servicios públicos, independiente de sus particularidades económicas y sociales. En segundo lugar, el criterio de población probablemente intenta compensar las eventuales mayores necesidades a atender en municipios con un mayor número de habitantes." ¹⁶⁵

De lo anterior se desprende que el *situado* constitucional es un instrumento fundamental de financiamiento de la gestión de los Estados y municipios.

2.7. Brasil.

En este país los Estados gozan de una política favorable en relación al sistema de endeudamiento. La Constitución les autoriza tener acceso al crédito interno y externo, en cualquiera de sus formas, como pueden ser de sus bancos, empresas públicas o directamente.

Debido al incremento tanto de los Estados como del municipio en este rubro, el gobierno federal ha optado por aprovechar sus facultades para poner límites al endeudamiento de los demás niveles. Para lograr lo anterior, el senado ahora debe aprobar caso por caso cualquier solicitud de crédito, además el banco central ha actuado limitando los créditos que el sistema financiero otorga al sector público.

¹⁶⁵ Véase a BARRIOS, R. Armando. *Descentralización Fiscal y Estabilidad*, en revista INDETEC, año 17, número 56, octubre-diciembre de 1996, Guadalajara, Jalisco, México, pág. 25.

En la década de los ochenta en forma reiterada se observaba cómo el gobierno federal, obligado por fungir como aval, se hacía cargo de la deuda de los Estados, inclusive en la actualidad todavía se presentan estos casos.¹⁶⁶

Lo anterior ha motivado la restricción de facultades a los Estados y Municipios para créditos y por consiguiente de aumentar su endeudamiento público. A pesar de ello, existen excepciones a las normas del senado y a los límites de préstamo al sector público.

En Brasil no existe por cada nivel de gobierno un tipo de impuesto especializado, esto es, hay impuestos sobre la propiedad, el patrimonio y bienes y servicios en los gobiernos federal, estatal y municipal. Al respecto Daniel Arteaga y Ricardo López señalan:

"Las transferencias intergubernamentales están compuestas por varios fondos que en buena medida están relacionados a la recaudación de impuestos del nivel superior de gobierno, aunque también existen transferencias intergubernamentales de origen no tributario. Por ejemplo, la constitución de 1988 aumentó del 17% al 25% la participación de los municipios y del 16% al 21% la participación de los estados en los impuestos de la renta (IR) y a los productos industrializados (IPI) que recauda el gobierno nacional. A su vez, los estados destinan el 25% de la recaudación del ICM (el IVA provincial de Brasil) a los municipios. Estos son los fondos más importantes, pero existen otras transferencias intergubernamentales relacionados directamente a impuestos, (por ejemplo, se establece que los estados tienen derecho a recibir el 20% de la recaudación de cualquier tributo nuevo que cree la nación, o los estados destinan a sus municipios el 50% de la recaudación del impuesto territorial rural) o ligadas a otros conceptos (por ejemplo, las transferencias al sistema único de salud de la unión a los estados y municipios, las relacionadas con la merienda escolar y los convenios negociados en el marco presupuestario)".¹⁶⁷

¹⁶⁶ Véase la misma obra, págs. 150 y 151.

¹⁶⁷ Véase la obra antes citada págs. 151 y 152.

Los Estados en Brasil 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. De lo anterior se puede concluir que existe una significativa participación del gobierno federal en la captación de impuestos y transferencias intergubernamentales a los otros niveles de gobierno. También debemos decir que las transferencias intergubernamentales son cíclicas, es decir, cuando existe una gran actividad económica las transferencias de un nivel a otro son mayores que cuando la actividad económica baja, debido a que la recaudación de los impuestos varía con dicha actividad económica.¹⁶⁸

2.8. Australia.

Veamos ahora lo relativo a este país. La evolución del federalismo australiano se ha caracterizado por el creciente centralismo que ha concentrado el gobierno federal en perjuicio de los Estados.¹⁶⁹

A pesar de que la Constitución, en materia de recaudación, establece facultades concurrentes a los gobiernos federales y estatales sobre la gran mayoría de impuestos, excepto el de aduanas e impuestos especiales, en la práctica el gobierno federal ha tomado el control total de ingresos fiscales ayudado

¹⁶⁸ Véase la obra antes citada en las mismas páginas.

¹⁶⁹ Véase la obra ya citada en la pág. 298.

de decisiones judiciales que han determinado que todo tipo de impuestos sobre las ventas es un impuesto específico y por ende corresponde al gobierno federal.

En la década de los 30, por motivos de guerra, el gobierno federal retuvo el control del ingreso por concepto de impuesto sobre la renta, a fin de compensar este último a los Estados que integran la Federación. Constituyó un sistema de subvenciones generales y condicionadas, principal característica del sistema fiscal de este país.

El desarrollo en esta materia atraviesa un proceso similar al de varios países de Latinoamérica en materia de federalismo fiscal, en virtud de que padece de un proceso creciente de centralización del poder transferido por los Estados miembros al gobierno federal.

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

Sin embargo, actualmente existe una clara tendencia hacia la superación de impuestos de cada nivel de gobierno.

Los impuestos que tienen cada nivel de gobierno son los siguientes:

Nivel federal.

- Sobre la renta de las personas y sociedades.
- Aduanas e impuestos especiales (incluyendo los gravámenes sobre los crudos, altamente productivos y el gas líquido obtenido del petróleo).
- Impuesto parcial sobre las ventas en fase mayorista.

- Exacción por seguro de enfermedad." 170

Nivel estatal.

- "Impuesto sobre nóminas.
- Los derechos de timbre.
- Impuesto sobre el juego.
- Impuesto sobre la tierra.
- Impuesto sobre los vehículos.
- Exacciones sobre sociedades estatutarias y los llamados impuestos de franquicia, sobre derivados del petróleo, gas, bebidas alcohólicas y tabaco." 171

Nivel municipal.

- "Impuesto sobre tierras mejoradas o no." 172

El actual sistema federal fiscal en Australia aparte del alto grado de centralización de facultadas en materia impositiva, del que goza el gobierno federal, tiene otro elemento caracterizador tendiente a eliminar en el marco jurídico la concurrencia impositiva de los niveles federal y estatal en materia tributaria.

El sistema de transferencias intergubernamentales es utilizado por el gobierno federal para dar asistencia financiera a los Estados, quienes no participan en la determinación de los rendimientos fiscales, esto es, en las cantidades que habrán de percibir. Solo existen convenios entre los Estados y el gobierno federal en los que se establecen cuestiones inherentes a participación

¹⁷⁰ Véase la obra ya citada en las págs. 299 y 300.

¹⁷¹ Véase la misma obra en las mismas páginas.

¹⁷² Véase la misma obra en las mismas páginas.

tributaria y distribución de subvenciones (contribución de la Federación hacia los Estados).

Estos convenios contienen aspectos fundamentales y está obligado el gobierno federal a valorarlos al momento de determinar la transferencia.

Las materias son las siguientes:

- a).-La cuestión del acceso del estado a los ingresos del impuesto 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 extensión de los poderes de la comunidad (gobierno federal) a través de subvenciones específicas,
- e).-La distribución de fondos crediticios entre las autoridades estatales, municipales y semigubernamentales, y
- f).- La vitalidad financiera de las unidades municipales de gobierno".¹⁷³

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

- 1.-El gobierno de la Comunidad debe mantener un control efectivo sobre la política económica nacional en los campos de desarrollo económico, la estabilización fiscal y la distribución interpersonal de la renta y la 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.
- 2.- Los poderes tributarios y los mecanismos de transferencias deben proveer adecuadamente los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de cada nivel de gobierno, dejando a los gobiernos individuales tanto los medios como la responsabilidad de financiar incrementos marginales en el gasto en concordancia con sus propias evaluaciones de las necesidades cambiantes.
- 3.- Las responsabilidades de las decisiones sobre financiación y gasto deben recaer en la autoridad que esté en la mejor posición de evaluar, tomando en consideración sus fuentes de información y el impacto geográfico de sus decisiones, las alternativas disponibles. Un nivel de gobierno no debe apropiarse del derecho a tomar decisiones en un área en la que otro nivel de gobierno pueda administrar más efectivamente, ya porque este último tiene acceso a mejores fuentes de información, o porque puede esperarse que tome en cuenta los efectos externos (tanto de los beneficios como de los costos), bien sobre otras jurisdicciones o bien sobre el conjunto del país, lo que es probable que ignorase una jurisdicción menos extensa. Este criterio implica una

¹⁷³ Véase la misma obra pp. 301 y 302

división de responsabilidad en áreas de política de significación nacional, cuyas fronteras deben reflejar tanto las fuentes de información como los efectos externos.

4.- Aunque las subvenciones específicas de un nivel de gobierno superior a uno de nivel inferior puedan justificarse como medios para estimular el gasto en áreas donde tiene lugar efectos externos, o donde el nivel inferior de gobierno esté desatendiendo sus responsabilidades, dichas transferencias no deben distorsionar el patrón de asignación de recursos, induciendo efectos no deseados de sustitución de ingresos y gastos.

5.-En general, las subvenciones específicas han de justificarse mediante la existencia de ventajas económicas, de necesidad social, o de factibilidad administrativa.

6.-Criterios similares deben regir en la distribución de fondos crediticios. En particular, puede esperarse que factores tales como tamaño y densidad de la población, la estructura de edades, la tasa de desarrollo económico y la tasa de crecimiento de la población tengan relación con el problema de obtener asignaciones equitativas y eficientes del crédito.

7.-La distribución de transferencias generales de ingresos de un nivel superior de gobierno a uno inferior debe reflejar la diferencia entre estos últimos con respecto a la capacidad para percibir ingresos, por una parte, y los costos relativos de proveer los servicios, por la otra. Así, es posible aproximarse a las condiciones de un estado unitario, permitiendo a todos los gobiernos de la jurisdicción inferior proveer estándares comparables de servicios sin imponer cargas tributarias desproporcionadas".¹⁷⁴

De lo expuesto podemos concluir que el gobierno Australiano posee un marcado desequilibrio fiscal vertical en el que el gobierno federal tiene un poder amplio en las fuentes de ingresos, los cuales exceden en forma significativa para cubrir sus necesidades financieras. Caso contrario ocurre con los otros niveles de gobierno que no son autosuficientes y dependen en gran medida de lo que el gobierno federal les otorga para gasto en su funcionamiento y el servicio público que prestan a la sociedad. Una característica importante del sistema impositivo australiano es su clara evolución hacia un sistema de separación de impuestos ya que existe concurrencia impositiva en casi todas las materias de la Federación y los Estados, excepto en aduanas e impuestos especiales.

¹⁷⁴ Véase la misma obra en la página ya citada.

3. El régimen fiscal en países centralistas.

3.1. Francia.

En este país el sistema fiscal combinó el modelo central , con algunas ventajas del modelo federal, pero sin constituir entidades federativas independientes.

El Estado francés se ha caracterizado históricamente por tener un gobierno central, inclusive en la actualidad es el Estado unitario más centralizado de Europa occidental. Sin embargo, el gobierno de Francia ha implementado una reforma administrativa y política a favor de los gobiernos locales que les permite tener una fuerza importante en materia tributaria.

El gobierno ha optado por distribuir sus atribuciones a los entes locales, delegándoles responsabilidad y consecuentemente ha permitido una mayor democratización en el proceso de toma de decisiones.¹⁷⁵

Se ha dado un proceso de descentralización en las áreas de recursos económicos y administrativos a favor de las localidades, pero no puede considerarse como un gobierno federalista, toda vez que no fue reformado el ordenamiento constitucional.

La descentralización estatal comenzó en 1982 y enseñó que es posible llevar a cabo una transformación en las funciones administrativas y políticas sin que ello implique una desintegración del régimen vigente.

¹⁷⁵ Véase a ORTEGA LOMELIN, Roberto y Keosseyan Shamgostian Sussy. *El Proceso de Descentralizador en Francia*, en revista *INDETEC*, año 18, no. 57, Enero-Marzo de 1997, Guadalajara, Jalisco, México, págs. 169 y 170.

Los niveles de gobierno en el Estado francés y sus atribuciones son los siguientes:

a) COMUNAS.

Es la estructura de gobierno más cercana a la población y existen 36 mil comunas. Claro está, que varían en relación a su población y capacidad para proveer servicios públicos, sin embargo tienen el mismo rango jurídico.

Las comunas tienen dos importantes funciones, primero son unidades de autogobierno aptas para dar solución a demandas locales, además asumen la responsabilidad de asuntos locales, y segundo, llevan a cabo ciertas funciones delegadas por el gobierno central. Tienen facultades para intervenir en materia económica y social y mantener servicios en el área rural para lograr el desarrollo económico.

Las atribuciones que la Ley del 2 de marzo de 1982 descentralizó a las comunas son las siguientes¹⁷⁶:

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

En el presupuesto comunal, los ingresos se perciben por:

- Una dotación global de operación asignada por el gobierno, alimentada mediante la recaudación del producto neto del IVA.
- Los impuestos directos locales.
- Los derechos de registro sobre anuncios.
- Los impuestos del patrimonio (venta de bienes, donativos y legados),
- Diversos impuestos sobre publicidad, consumo eléctrico y vialidad.

¹⁷⁶ Véase la obra antes citada págs. 176, 177 y 178.

b) CANTONES

Son unidades de gobierno y en promedio reúnen cerca de diez comunas, prestan ciertos servicios del Estado: policía, puentes, caminos y servicios fiscales.

c) DISTRITOS.

Al igual que los cantones son un conjunto de comunas pero en un número más amplio, en promedio reúnen 112 comunas.

d).- DEPARTAMENTOS.

Los departamentos se constituyen como gobiernos locales y tienen un consejo que elige la ciudadanía votante de los cantones cada seis años. En la actualidad existen 96 departamentos.

Los departamentos actualmente tienen a su cargo los servicios públicos siguientes:

- Seguridad Social y acción sanitaria.
- Infraestructura.
- Educación y cultura.¹⁷⁷

e) REGIONES

Las regiones agrupan entre dos y ocho departamentos, en la actualidad existen 22 regiones.

Las tareas específicas a cargo de la región son las siguientes:

- Transporte carretero.

¹⁷⁷ Véase la obra antes citada págs. 180 y 181.

- Desarrollo económico.
- Educación.

En 1994 el gobierno central con el propósito de lograr un reparto de recursos más adecuado entre comunidades pobres y ricas, formó una nueva estructura de dotación que se forma con dos partidas principales:

"a.- La dotación *for faitaire*, que reagrupa en una forma única, y con una misma evolución para todas las comunidades, varias asignaciones que se venían otorgando.

b.- La dotación *d' aménagement*, que fue creada para sostener el proyecto intercomunidades, reforzar a las comunidades urbanas que enfrentan cargas sociales importantes, crear una partida para solidaridad rural a favor de las comunidades que son polos de desarrollo poblacional y asegurar una partida a favor de las comunidades de ultramar. Cabe señalar que se mantienen las dotaciones a los departamentos y la dotación de desarrollo rural."¹⁷⁸

Una vez hechas algunas consideraciones generales sobre las características del sistema fiscal del gobierno central de Francia, podemos llegar las conclusiones siguientes:

- Existe un mayor avance en los procesos democráticos del país, toda vez que el gobierno central no limita la participación política y ciudadana de los demás entes territoriales.
- Existe una mayor participación de los ciudadanos sobre asuntos que antes estaban bajo control del gobierno central.
- Existe una mayor eficacia administrativa.
- La cesión de atribuciones políticas y jurídicas facilitó la gestión política del gobierno central.

¹⁷⁸ Véase la obra antes citada en la página 183.

3.2. Chile.

En este país el sistema de recaudación fiscal refleja una organización centralista. El gobierno central tiene un importante control sobre el sector subnacional.

Los gobiernos locales sólo perciben ingresos de tributos y transferencias presupuestarias. No tienen derecho a crédito, esto es, está prohibido el endeudamiento local a menos que medie una autorización por la ley del gobierno central. Estas autorizaciones en la práctica no se presentan, por lo tanto, es casi nulo el endeudamiento local. En los excepcionales casos en que se autorizan son en áreas de mejoras públicas, pero cuando se aplican los recursos también existe una contribución de los propietarios que se benefician de las mejoras.

Las transferencias del gobierno central a los municipios representan algo más del 40% de los recursos municipales, estos recursos se aplican en inversiones, gastos en educación y salud¹⁷⁹. Dichas transferencias no son procíclicas y se destinan a financiar inversiones ya sea, como dijimos anteriormente, a gastos de educación y salud.

Existe una importante dependencia financiera de los Estados y municipios en relación con el gobierno central. Las transferencias intergubernamentales juegan un papel decisivo en el sistema de aplicación de recursos fiscales y gasto público.

Por último, es importante destacar que el sistema de endeudamiento está controlado y ha funcionado adecuadamente.

¹⁷⁹ Véase la obra antes citada en las páginas 153 y 154.

Para entender un poco más la política fiscal de Chile vale la pena poner el siguiente ejemplo de ingresos que recibieron los Municipios en 1991. En este año lo municipios de Chile recibieron: ingresos totales del producto interno bruto 3.82%; ingresos propios 0.48%; tributos y derechos 1.26%; transferencias del gobierno central 1.63% y fondos de terceros 0.46%.¹⁸⁰

3.3. Colombia.

Una de las principales deficiencias de este país, es que existe una legislación poco restrictiva en lo concerniente al sistema de endeudamiento, lo que ha provocado problemas serios. En los últimos años se ha observado un rápido aumento en el endeudamiento a nivel departamental y en los gobiernos locales a pesar de que la Constitución del país establece que el endeudamiento territorial no puede exceder de la capacidad de repago.

Para solucionar esta problemática, el gobierno central ha ido implementando medidas reguladoras más estrictas, con el propósito de restringir los créditos del sistema financiero a los niveles inferiores de gobierno (departamentos y municipios). Sin embargo este mecanismo no ha podido detener el avance de la deuda pública de los gobiernos subnacionales.

Las transferencias intergubernamentales en el caso Colombia son de una gran aplicación, al respecto Daniel Artana y Ricardo López señalan:

¹⁸⁰ Véase la misma obra pág. 154.

"los ingresos de los gobiernos subnacionales tienen un alto contenido procíclico. Además, computando todas las transferencias a los departamentos y municipios (es decir incluyendo las originadas en regalías y en los aportes de financiamiento) se puede concluir que el 47% de los ingresos corrientes del presupuesto nacional están comprometidos con los niveles inferiores de gobierno, lo cual dificulta cualquier intento de ajuste fiscal."¹⁸¹

El sistema de transferencias intergubernamentales es de gran importancia debido a que los niveles de gobierno inferiores (departamentos y municipios) , presentan una dependencia financiera del gobierno nacional.

4. Algunos argumentos a favor de la descentralización fiscal.

Con el propósito de analizar los argumentos que hay a favor de la descentralización fiscal, optamos por realizar una investigación sobre algunos estudios que se han realizado al respecto. Así encontramos que Gabriel Aghón y Carlos Casas señalan los beneficios de la descentralización :

*a) Se eliminarían los problemas que surgen de una provisión uniforme por parte del nivel central para todas las jurisdicciones sin tomar en cuenta las particularidades de cada región. Asimismo, los costos burocráticos podrían disminuir. Esto también se aplica a los bienes privados proveídos públicamente.

Sin embargo, debe hacerse la salvedad que las ventajas de la descentralización del gasto en este sentido dependerán de las diferencias que se observen en las preferencias de los residentes de las distintas localidades. Si las preferencias fueran relativamente homogéneas, como podría ser el caso de un país pequeño en extensión, la descentralización no sería tan beneficiosa.

b).- La descentralización del gasto y la correspondencia entre decisiones de las autoridades locales y los gustos de sus ciudadanos puede llevar a procesos de innovación en la producción y administración de estos bienes que pueden significar grandes ganancias en términos de eficiencia.

¹⁸¹ Véase a ARTEAGA Daniel y López Ricardo, en su obra ya citada pág. 156.

c).- La diversidad regional permite la libertad de elección y movilidad- al menos a empresas y hogares de carácter móvil. En la mejor hipótesis, esto se traduce en la concentración de personas con gustos similares.

d).-La autonomía regional y local introduce elementos competitivos en la provisión de bienes públicos, lo que lleva a ganancias en eficiencia. Lo anterior puede darse en dos esferas: una de ellas estadísticas (por ejemplo una división interregional más favorable del trabajo) y en un sentido dinámico (inicio de creatividad e innovaciones económicas, inclusive en el sector público).

e).- Las preferencias por redistribución del ingreso en cada comunidad pueden ser distintas lo que significaría diferentes programas destinados a ello.

f).- Un gobierno descentralizado puede ser más responsable frente a sus ciudadanos debido al control directo que pueden ejercer éstos sobre el primero.

Esto implica un mayor grado de probidad y de profesionalismo al momento de tomar decisiones referidas a la provisión de bienes y servicios públicos y diseño de planes de asistencia a los más necesitados.

g).- La administración descentralizada puede funcionar con mayor eficiencia (reduciendo costos administrativos) en comparación con la administración central, dado que ésta requiere órganos delegados en las localidades vis a vis el menor tamaño de las dependencias descentralizadas y su mayor conocimiento de las necesidades locales y características regionales.

h).- Pueden eliminarse presiones que estaban dirigidas hacia el gobierno central dejándole más espacio para que se dedique a actividades más acordes con su rol en la sociedad tales como la defensa nacional, el manejo macroeconómico, la administración de justicia, etc. Esto contribuiría a obtener un estado central pequeño pero fuerte que es lo que la mayoría de los países requieren en la actualidad.

i).- El componente político también constituye una ventaja de la descentralización. Una política descentralizada en materia de hacienda pública contribuye a la práctica de la democracia, lo cual puede ser beneficioso en países que carecen de una tradición en este sentido.¹⁸²

De los puntos antes citado, a nuestro juicio, todos resultan de gran importancia para apoyar la descentralización fiscal. Por ejemplo, en relación al inciso g) es obvio que se reduciría el costo en materia de administración.

El costo por administración de nuestro gobierno es elevado debido a que el mecanismo de captación y distribución de ingresos es inadecuado. Para apoyar este argumento sólo basta señalar que la recaudación de los municipios es enviada al gobierno estatal y la recaudación del gobierno estatal es enviada al gobierno federal, este último, a su vez, una vez hecha la recaudación total de

¹⁸² Véase a AGHÓN, Gabriel y Casas Carlos, *Principios Económicos que sustentan la Descentralización....*, en revista *INDETEC*, ya citada. págs. 45 y ss.

todas las entidades federativas, regresa un porcentaje a cada Estado para que cumpla sus funciones por concepto de gasto público.

En lo relativo a la relación Estado y municipio pasa lo mismo. Cada Estado además envía a sus municipios parte de lo que recibió del gobierno federal, una vez que las legislaturas aprueban dicha transferencia.

En lo concerniente al inciso h), es claro que actualmente el gobierno federal constantemente es presionado por diferentes sectores de todas las áreas por problemas de apoyo deficiente para cumplir con sus obligaciones de prestación de servicio público, un ejemplo de esto, son las manifestaciones de maestros que prestan sus servicios en la Secretaría de Educación Pública que provienen de otra entidad federativa, que viajan hasta el Distrito Federal donde se encuentra la mayor parte de las instalaciones del gobierno federal y las más importantes, donde se toman las decisiones, con el propósito de quejarse por falta de apoyo y exigiendo un mejor salario o, en su caso, mejores instalaciones y condiciones de trabajo.

En nuestra opinión estimamos que el inciso i), resulta el más importante del porqué la descentralización fiscal es favorable para México. Existen entidades federativas en donde gobiernan partidos políticos de oposición al gobierno federal y por tal motivo en algunos casos la partida que les otorga el gobierno federal no es equilibrada ni satisface las necesidades para que esa entidad preste un servicio público eficiente, ello en perjuicio de la sociedad. Basta señalar el famoso caso de la Ley Bartlett en Puebla.

Es claro que todo período de transición acarrea dificultades, puesto que las autoridades estatales y municipales al inicio no tienen una capacitación eficiente

para la nueva función que se les otorga. A pesar de ello, las posibles ganancias en eficiencia a largo plazo podrían justificar el asumir los costos citados.

5. Algunos argumentos en contra de la descentralización fiscal.

Ya estudiadas las ventajas de la descentralización fiscal, nos parece prudente también analizar los argumentos en contra de la descentralización fiscal, al respecto, Gabriel Aghón y Carlos Casas afirman:

a.- La presencia de externalidades debido a la toma de acciones no coordinadas entre las distintas jurisdicciones, pueden justificar la presencia de un ente superior que tome decisiones internalizando los efectos de sus acciones. La presencia de este tipo de fallas de mercado son las que llevan a muchos a sostener la superioridad de un manejo centralizado por sobre uno descentralizado de las finanzas públicas.

b.- Si la producción de ciertos bienes públicos presenta economías de escala, será deseable un manejo centralizado que permita obtener la escala técnicamente óptima. Si cada jurisdicción se embarca en la empresa de producir por separado un bien público, entonces el resultado será distintas producciones, pero cada una obtenida a un nivel de costos que no es el mínimo. Este es justamente uno de los reparos a una administración descentralizada y constituye una de las limitaciones más difíciles de superar en un proceso de descentralización.

c.- Un manejo mucho más centralizado puede implicar evitar superposiciones de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno acerca de la provisión de un determinado bien público o bien privado proveído públicamente. Este tipo de situaciones se observan en diversos países como Brasil donde los tres niveles de gobierno tienen potestades sobre la provisión de salud y educación, ocasionando problemas tales como desperdicio de recursos humanos y financieros.

d.- Otro factor que apunta hacia un gasto centralizado es el referido a la equidad. Como sabemos, la función de distribución se establece comúnmente que debería estar a cargo del nivel superior de gobierno (sea este federal o nacional). Ello debido a los problemas que pueden surgir de migraciones ineficientes que respondan a los diferenciales que observados entre los distintos programas sociales que se implementen en las diversas localidades. Sino existe un ente nacional que coordine, si los gobiernos locales quisieran eliminar el problema mencionado podría terminarse en cero ayuda social con tal de evitar la migración.

e.- La provisión de algunos bienes públicos exige una calidad aceptable del recurso humano. Restricciones en este sentido por parte de los gobiernos subnacionales pueden representar problemas relativos a una menor eficacia administrativa".¹⁸³

En relación al inciso b), la producción del bien público por cada entidad federativa sería diferente, es decir, habría distintas producciones de bienes públicos de diferente calidad y aun costo que dependería de su capacidad financiera.

Por lo que concierne al inciso d), si existen municipios o entidades productivas con un mayor desarrollo en la producción de bienes públicos se presentaría el problema de migraciones y con ello concentración de población, lo que provocaría problemas y una baja de calidad de producción de bienes públicos. Las desventajas citadas son diferentes en cada país y dependen mucho de las condiciones y particularidades de cada uno de ellos.

¹⁸³ Véase la misma obra en las págs. 46 y 47.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Del análisis anterior podemos decir lo siguiente:

Francia y México presentan sistemas tributarios completamente diferentes. El gobierno francés se caracteriza por su centralismo y el mexicano es federalista. Sin embargo en la práctica parece ocurrir todo lo contrario, esto es, en Francia la política de descentralización es muy marcada, ya que todos los niveles de gobierno participan activamente y no dependen financieramente del gobierno central, este último sólo coordina y apoya a los otros niveles de gobierno cuando es necesario. En México, como ya se ha dicho, existe una gran dependencia financiera de los niveles de gobierno estatal y municipal en relación al gobierno federal.

Una característica importante del sistema federal alemán es que los gobiernos locales recaudan los ingresos que utilizan para administración y prestación de servicios. En México los gobiernos locales dependen, para su administración y prestación de servicios, en gran medida del apoyo del gobierno federal.

En Alemania el sistema de participación en materia de impuestos refleja un equilibrio en los tres niveles de gobierno, lo contrario ocurre en México.

La situación de los países latinoamericanos en relación con México es muy similar en lo concerniente a los niveles de gobierno, sistema impositivo y mecanismos de transferencias intergubernamentales.

En Argentina, al igual que en México, existe un alto grado de centralización en materia tributaria, lo que origina que los niveles de gobierno inferiores

dependan en un alto grado del gobierno federal. Asimismo, ambos países presentan problemas significativos de endeudamiento público. Cabe señalar que en Argentina el porcentaje que destina la Federación hacia los niveles inferiores de gobierno es superior a la que se destina en nuestro país.

Brasil en su sistema impositivo, los impuestos no son especializados, esto es, un mismo impuesto lo puede cobrar cualquiera de los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). En México no se presenta ese caso por la coordinación fiscal que existe. En lo inherente a las transferencias intergubernamentales tanto en Brasil como en México son llevadas a cabo en cada ejercicio anual, en virtud de que existe una dependencia financiera importante de los niveles inferiores de gobierno con respecto al gobierno federal.

En Chile, al igual que en México, existe una gran dependencia de los Estados y municipios hacia el gobierno central y federal respectivamente. Por consiguiente, las transferencias intergubernamentales juegan un papel muy importante en el sistema de aplicación de recursos fiscales y gasto público.

En Venezuela, los sectores en los que existe un amplio volumen recaudatorio se encuentran dentro de la competencia del gobierno central. En México pasa lo mismo.

En Estados Unidos de América, como acontece en México, existe un amplio marco competencial en materia tributaria a favor del gobierno federal. Además los Estados no tienen un grado de atribuciones importantes y no participan para llevar a cabo la política fiscal, aunque debemos señalar que en Estados Unidos el porcentaje de repartición que hace la Federación hacia los Estados y municipios, es mucho muy amplio comparado con el de nuestro país. Por último, Canadá y

México, desde el punto de vista jurídico, en materia tributaria son diferentes, basta señalar que la Constitución de Canadá establece un volumen importante de facultades en el ámbito fiscal a favor de las provincias y en México no pasa lo mismo. En Canadá existe un sistema de transferencias intergubernamentales simple y eficaz y en México es muy complejo.

Muy bien, entremos ahora a las conclusiones finales y propuestas a las que hemos llegado en esta investigación.

CONCLUSIONES GENERALES Y PROPUESTAS

I. CONCLUSIONES GENERALES

Toca ahora formular algunas conclusiones finales, las cuales, desde luego, se desprenden de los diferentes planteamientos que se han venido estudiando en esta tesis, y sugieren las propuestas de reformas legales, que también enunciamos al final.

El examen, del estado que guarda la doctrina sobre el tema del federalismo, decíamos, que había dos corrientes de opinión diferentes: por un lado, tenemos la opinión de quienes consideran que lo federal debe definirse y explicarse como una forma de Estado; mientras que, por otro lado, tenemos la opinión de quienes sostienen que lo federal, más bien, guarda relación con las formas de gobierno.

Pues bien, no obstante la existencia de dichas opiniones diferentes, en lo general, se pueden apreciar coincidencias importantes. A saber, la inmensa mayoría de los autores están de acuerdo en recomendar una amplia y efectiva descentralización del poder público en un Estado federal.

PRIMERA CONCLUSIÓN: La mayoría de los federalistas coinciden en señalar que en el Estado federal debe existir, por la naturaleza misma de las cosas, una amplia y efectiva descentralización del poder público, bien sea que se reconozca soberanía interna a los Estados miembros; bien sea que solamente se les

reconozca una mera autonomía para su gobierno interior; o bien sea por las diversas vías de la descentralización administrativa, que se emplean en los países unitarios o no federados.

Como bien sabemos, en estos momentos en México, por un lado, tenemos unas normas constitucionales que definen de una manera muy aceptable tanto la teoría federalista (artículos 39, 40, 42, y 43, entre otros) cuanto la teoría de la división clásica de poderes, lo mismo en el ámbito federal que en el ámbito estatal (artículos 49, 115 y 122 entre otros), mientras que, por otro lado, tenemos ya una larga tradición de hacer gala de una gran concentración de facultades a favor de la Federación, aún por la vía de la coordinación entre Federación y los Estados, tal como ocurre en materia hacendaria y financiera.

En estos momentos, este parece ser el estado de cosas: unas formalidades constitucionales que no se toman en cuenta ni se respetan frente a un proceso continuo e incesante de concentración de facultades siempre a favor de la Federación. En este sentido, debe destacarse con mucho la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación avalando ese mismo proceso de concentración de facultades en perjuicio de las entidades federalistas mexicanas.

SEGUNDA CONCLUSIÓN: El estado en que se encuentran las cosas en estos momentos en México es de contradicción: por un lado, se mantienen las formalidades constitucionales, que hablan de que los Estados son libres,

independientes y soberanos en su régimen interno y que los municipios gozan de autonomía y libertad para administrar sus respectivas haciendas públicas; y, por otro lado, se ha consumado ya, por medio de la legislación de coordinación fiscal, una preocupante concentración de las facultades y de los recursos mismos en manos de la Federación. Esto último desgraciadamente ha sido avalado por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El régimen en vigor de la coordinación fiscal en México es complejo y complicado. Ciertamente se ha insistido en la bondad de sus propósitos iniciales, que se han venido reiterando una y otra vez, desde que se emitió una primera ley para crear dicha coordinación hasta las sucesivas reformas de nuestros días.

La Ley de Coordinación Fiscal, incluidas las diversas reformas de que ha sido objeto, da la impresión de tratarse de una ley ampliamente consensuada, como si se hubieren firmado previamente los convenios respectivos con cada una de las entidades federales. De hecho, siempre se encontró, en su paso por el Congreso de la Unión, con el voto favorable de la mayoría de los diputados y senadores.

TERCERA CONCLUSIÓN: Muy a pesar de estos consensos, que han permitido la aprobación de la Ley de Coordinación Fiscal y cada una de sus reformas de que ha sido objeto hasta la fecha, se tiene el conocimiento entre los estudiosos, no

sólo de que se trata de una ley inequitativa, sino inclusive contraria a los principios federalistas establecidos en la Constitución.

CUARTA CONCLUSIÓN: Desde luego, debemos recordar que para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha ley y cada una de sus reformas merecen ser consideradas completamente apegadas a la Constitución, criterio que, evidentemente no es compartido en los momentos actuales, ni por la mayoría de los gobernadores de los Estados, ni por la mayoría de los especialistas que se ocupan de esta materia.

El debate relativo al proceso de aprobación tanto de la Ley de Coordinación Fiscal, como del proceso de aprobación de cada una de la reformas aprobados sobre dicha ley, en una y otra Cámara, es muy importante y lleno de contenido informativo.

De hecho, muchas veces se escuchan los reproches por estar aprobando una serie de medidas legales contrarias a la Constitución en palabras de quienes se opusieron a su aprobación o en palabras de la oposición y, hablando en general, siempre se formulan importantes reclamaciones a fin de atender, con más y mayores aportes, las urgentes necesidades de los Estados y municipios.

QUINTA CONCLUSIÓN: La Ley de Coordinación Fiscal, lo mismo que cada una de sus reformas, fueron aprobadas por la mayoría de los diputados y senadores del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, las reclamaciones para que

se atiendan con más recursos las necesidades de los Estados y municipios, ciertamente se han formulado por diputados y senadores de todos los partidos políticos, necesidades no satisfechas cabalmente hasta el momento presente.

II.- PROPUESTAS

Con la finalidad de guardar una cierta consistencia y racionalidad en nuestra propuesta, comenzamos por sugerir la modificación a la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución.

| DICE | DEBE DECIR |
|--|---|
| <p>Art. 31 Son obligaciones de los mexicanos:</p> <p>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.</p> | <p>Art. 31 Son obligaciones de los mexicanos:</p> <p>IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal, o del Estado y municipio en que residan, de conformidad con los principios de la universalidad y la equidad, tomando como base imponible la capacidad económica de cada persona física y en sus casos, de cada persona moral o entidad obligada. Para el establecimiento de cada una de las contribuciones, se respetará el principio establecido en el artículo 124 de esta misma Constitución.</p> |

Es decir:

Primero: La federación solamente podrá establecer contribuciones en aquellas materias que conforme al artículo 124, además de expresas, le estén encomendadas de manera exclusiva, sin la intervención de ningún Estado o municipio.

Segundo: Los Estados podrán establecer contribuciones en las materias no reservadas de manera exclusiva a la federación dentro de su territorio.

Tercero: Los municipios podrán establecer contribuciones, a través de las legislaturas locales, en las materias que no estén reservadas de manera exclusiva a favor de la federación o los Estados. Se consideran materias reservadas de manera exclusiva a los municipios el impuesto sobre la renta de las personas físicas avocindadas en el territorio municipal; así como el impuesto predial sobre toda clase de bienes inmuebles, asentados sobre su territorio.

Las contribuciones que se establezcan sobre el valor agregado deberán, en todo caso, dejar de imponerse a los bienes de consumo y de uso generalizado y común entre las clases marginadas y pobres del país.

La reforma que proponemos al artículo 73 de nuestra Constitución es :

| DICE | DEBE DECIR |
|--|---|
| <p>Art. 73. – El Congreso tiene facultad: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;</p> | <p>Art. 73.- El Congreso tiene facultad: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, gravando las materias o actividades relacionadas con la explotación y aprovechamiento directo de los recursos de los bienes que esta Constitución encomienda de manera expresa y exclusiva a la federación. Igualmente, para imponer contribuciones, sobre toda clase de actividades mercantiles realizadas en la zona o territorios sujetos a administración exclusiva de la federación. Además, para expedir la ley de coordinación fiscal, o de reformarla cuando sea necesario; en la que se regularan aquellas materias y actividades que sean susceptibles de doble tributación, donde existan facultades concurrentes, entre la federación, los Estados y municipios. Dicha ley tendrá por objeto regular las contribuciones, así como su recaudación y posterior distribución entre la federación, los Estados y los municipios, lo cual se hará de manera equitativa, procurando el desarrollo equilibrado y armónica entre éstos.</p> |

Con una reforma así se podrían convertir a los Estados y municipios en verdaderos factores de desarrollo.

En la Ley de coordinación fiscal se deberán hacer las modificaciones que permitan establecer las transferencias necesarias para los Estados y municipios con menor desarrollo. Es por ello, pretendemos se dejen a la federación suficientes recursos para hacer este tipo de transferencias y poder lograr un mejor equilibrio en el desarrollo entre las entidades federativas del país.

Creemos que estos serían cambios que llevarían a un verdadero federalismo fiscal y a una verdadera descentralización y fortalecimiento estatal y municipal. Mientras no se den estos cambios, mientras se sigan dando pequeñas mejoras vacilantes e insuficientes, no lograremos un verdadero federalismo fiscal.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *La reforma del Estado*, en *Revista del Senado de la República*, ene-mar 1997, México.

AGHON Gabriel y Casas Carlos. *Principios Económicos que Sustentan la Descentralización*, en *Revista INDETEC*, año 18, número 57, enero-marzo de 1997, Guadalajara, Jalisco, México.

AGUIRRE SALDIVAR, Enrique. *Los Retos del derecho público en materia de Federalismo*, Edit. UNAM, 1997, México.

ALBERTI ROVIRA, Enoch. *El federalismo actual como federalismo cooperativo*, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4 oct-dic 1996, México.

Amparo en revisión 2670/1969. Eduardo Ananá Gómez y Julio Gómez Manriquez. Abril, 25 de 1972. Mayoría de 16 votos. Ponente Mtro. Carlos del Río Rodríguez. Pleno 7ª época, Vol. 40 primera parte.

ALVARADO, Arturo. *Los gobernadores y el federalismo mexicano*, en *Revista Mexicana de Sociología*, No.3, jul-sep. 1996, México.

ARCINIEGAS, German. *Centralismo europeo, Federalismo Americano*, ciclo de conferencias para el primer centenario de la Universidad, 1985, Bogotá, Colombia.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Teoría General del Proceso*, Edit. Porrúa S. A. , 1995, México,.

ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. *Federalismo y descentralización*, en *Revista AMENAIPE*, (1) ene-jun 1996, México.

----- *La forma federal de Estado*, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, México.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. *Derecho Fiscal*, 1ra. reimpresión a la 16ª edición, Edit. Themis, 2002, México.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho constitucional : instituciones federales, estatales y municipales* / nota preliminar Mario Melgar Adalid; prólogo José, Francisco Ruíz Massieu, Edit. UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994, 2 v, México.

----- *Tratado de Derecho Constitucional*, Edit. Oxford University Press, 2000, 4 v, México.

ARTEAGA, Daniel y López M Ricardo. *Descentralización Fiscal en Argentina, Brasil, Chile y Colombia*, en *Revista INDETEC*, 18, No. 57, Enero-Marzo , Guadalajara, Jalisco, 1997, México.

BARRAGAN BARRAGAN, José. *Hacia una mejor comprensión de nuestro federalismo*, en *Revista AMENAIPE*, No.1 ene-jun 1996, México.

----- *Introducción al federalismo : la formación de los poderes en 1824*, Edit. Universidad de Guadalajara, 1994, México.

----- *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*, Departamento del Distrito Federal, 1984, México.

----- *Temas de liberalismo Gaditano*, UNAM, 1978, México.

BARRERA GARCIA, Alberto. *El federalismo en Suiza*, Edit. Instituto de Estudios Políticos, 1970, Madrid, España.

BARRIOS, R. Armando. *Descentralización Fiscal y Estabilidad*, México, en *Revista INDETEC*, año 17, número 56 , octubre-diciembre de 1996, Guadalajara, Jalisco México.

BENSON NETTIE, Lee. *La Diputación provincial y el federalismo mexicano*, traducción de Mario A. Zamudio Vega, Edit. UNAM : El Colegio de México, 1995, México.

BLEISA, Rafael. *Derecho Constitucional*, 2ª edición, aumentada, , Edit. Roque de Palma, 1954, Buenos Aires, Argentina.

BOBBIO, Norberto y Lucio Levi. *El Federalismo*, Diccionario de Política, Siglo XXI, 1988, Tomo I, México.

BOLIVAR, José Antonio. *Hacia un auténtico federalismo*, en *Propuesta*, No. 2, feb. 1996, México.

BRISEÑO SENOSIN, Lilian. *Valentín Gómez Farías y su lucha por el federalismo, 1822-1858 / coauts. Laura Solares Robles; y Laura Suárez de la Torre*, Edit. Instituto Mora, Gobierno del Estado de Jalisco, 1991, México.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, UNAM, 1986, México.

BURGOS GARCIA, Enrique. *El federalismo, municipio y la cuestión social*, en *Cuadernos de Derecho*, No.15 (13) jul. 1995, México.

----- *Federalismo y descentralización*, en *Quórum*, No. 6, may. 1997, México.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho constitucional*, Edit. Oxford University Press, Harla, 1998, México.

----- *Municipio libre; fortalecimiento del federalismo*, UNAM, 1983, México.

CAMACHO QUIROZ, Cesar. *Política y federalismo en el Estado mexicano*, en *Diálogo y Debate*, (2) jul-sep 1997, México.

Cámara de Diputados, LIV, Legislatura, Comisión de Hacienda y Crédito Público, *Las Entidades Federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, en revista INDETEC, 1996, México.

CAMARA DE DIPUTADOS, LV, Legislatura, México. *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Miguel Angel Porrúa, 1994, 12 v, México.

----- *Coloquio : Las raíces del federalismo y la constitución de 1824*, Edit. Cámara de Diputados, 1993, México.

CARMAGNANI, Marcello. Coordinador, *Federalismos latinoamericanos, México, Brasil, Argentina*, Edit. Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1993, México.

CARPIZO MACGREGOR, Jorge y Madrazo Jorge. *Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983, México.

----- *Federalismo en Latinoamérica*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973, México.

----- *La Constitución Mexicana de 1917*, 11ª Edición Edit. Porrúa, 1998, México.

CARRILLO FLORES, Antonio. *La economía y los derechos del hombre en la Constitución Mexicana*, Editorial Cultural, 1952, México.

CASTILLO CARRASCO, Salvador. *La Reforma Financiera como Capítulo de la Refundación del Estado Mexicano, El Municipio Como Base de Desarrollo*, Taxxx Editores, 2001, México.

CASTRO REA, Julián. *Canadá : La federación más descentralizada del mundo*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (161) jul-sep 1995, México.

- CONTRERAS RODRÍGUEZ, Héctor. *El debate sobre el federalismo y centralismo*, Cámara de Diputados XLVIII, Legislatura del Congreso de la Unión, 1971, México.
- CORDOVA, Arnaldo. *Repensar el federalismo*, en *Diálogo y Debate*, (4) 1998, México.
- CURZIO GUTIERREZ, Leonardo. *El federalismo en México : un tema viejo y nuevo*, en *Propuesta*, (2) feb. 1996, México.
- CRÓNICAS DE LA FEDERACIÓN, ACTA CONSTITUTIVA, Cámara de Diputados XLIX legislatura, 1974, México.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*, Edit., UNAM, 1992, México.
- DE LA CUEVA , Mario. *La Constitución Política*, México, 50 años de la Revolución, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1961, T. III, México.
- DE LA GARZA, Sergio F. *Derecho Financiero Mexicano*, 18ª Edición, Edit. Porrúa S.A., 2000, México.
- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. *La Constitución de Apatzingan y los creadores del Estado mexicano*, 2ª edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1978, México.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE MEXICO de varias fechas.
- DIAZ CAYEROS, Alberto Carlos. *Desarrollo económico e inequidad regional : Hacia un nuevo pacto federal en México*, Edit. Miguel Angel Porrúa, 1995, México.
- *Federalismo y recursos financieros*, en *Enfoque*, (140) sep. 1996, México.
- DIAZ CAYEROS, Alberto Carlos y Gadsden Carlos. *Nuevo federalismo*, en *Enlace*, (38) jul-ago 1995, México.
- ELEAZAR, Daniel. *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. IV, Edit. Madrid Aguilar, S. A., 1974.
- Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, 3 v, México.
- EZQUIVEL OBREGÓN, Toribio. *La Constitución de la Nueva España y la Primera Constitución de México Independiente*, Imp. Manuel León Sánchez, 1925, México.

FAYA VIESCA, Jacinto. *El federalismo mexicano : Régimen constitucional del sistema federal*, Edit. INAP, 1988, México.

----- *Impulso a un nuevo federalismo*, en *Revista AMENAIPE*, (1) ene-jun 1996, México.

FERRANDO BADIA, Juan. *Las autonomías regionales en la Constitución Italiana del 27 de septiembre de 1947*, Edit. Instituto de Estudios políticos, 1962, Madrid, España.

FIGUEROA DIAZ, Luis. *Evolución del sistema federal económico : la participación de ingresos federales a entidades y municipios*, en *Alegatos*, (39) may-ago 1998, México.

FLORES ZAVALA. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos*, Edit. Porrúa, S.A., Vol. I, 1959 México.

FIX ZAMUDIO, Héctor. *Breve Introducción al Juicio de Amparo*. Memoria del Colegio Nacional, número 3 Tomo VIII, 1979, México.

----- *El poder judicial y el federalismo mexicano*, en *Revista AMENAIPE*, (1) ene-jun 1996, México.

FIX ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano Y Comparado*, 2ª edición, Edit. Porrúa, 2001, México.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. *La constitución como norma y el tribunal constitucional.*, 3a ed., Edit. Civitas, 1988, Madrid.

GARCIA FLORES, Margarita. *Fray Servando y el federalismo mexicano*, Edit. INAP, 1982, México.

GAXIOLA, F. Jorge. *Algunos problemas del Estado federal; la naturaleza del Estado federal*, Editorial Cultural, 1941, México.

GIBSON, Edward, L, Calvo Ernesto F. y Falleti Tulia G.. *Federalismo redistributivo, sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental*, en *Política y Gobierno*, (1) 1999, México.

GIL DIAZ, Francisco. *Tax Reform Issues in México*, en *World Tax Reform*, ICS Pres. 1991.

GIMENEZ MONTERO, Antonio. *Realidad Fiscal, Participaciones y Transferencias de Alemania, Australia, Canadá, E.U.A. y Suiza*, en *Revista INDETEC*, año 18, número 58, abril-junio de 1997, Guadalajara, Jalisco, México.

GOMEZ VERONICA, Gildardo. *El sistema federal mexicano y la vigencia del régimen constitucional*, en *Diálogo y Debate*, (4) 1998, México.

GONZALEZ MORFIN, Efraín. *Criterios sobre el espíritu del federalismo mexicano*, en *Revista del Senado de la República*, (1) oct-dic 1995, México.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. *Características Iniciales del Federalismo Mexicano, Derecho Constitucional Comparado México- Estados Unidos*, Edit. UNAM, 1990, México.

----- *División de poderes, federalismo y municipio en México*, en *Estudios Parlamentarios del Congreso*, 2 (9) may-jun 1997, México.

----- *El federalismo*, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, México.

----- *Las controversias entre la Constitución y la política*, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas : Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1993, México.

GONZALEZ PEDRERO, Enrique. *Quince puntos sobre el espíritu federal de la nación mexicana*, en *Cuadernos de Derecho*, 15 (13) jul. 1995, México.

GUERRERO LORA, Ezequiel y Guadarrama López Enrique. *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1987*, Semanario judicial de la Federación, Edit. UNAM, 1984, México.

GUILLEN LOPEZ, Tonatiuh. *Quien decide en los municipios?, atados a una herencia autoritaria y centralizada*, en *Crisol*, 8 feb. 1997, Aguascalientes, México.

GUTIERREZ LOPEZ, Roberto J. *The political reform of the mexican state*, en *Voices of México*, (36) jul-sep 1996, México.

HAMILTON A., J. Madison y J. Jay. *El Federalista*, 7ª reimpresión, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2000, México.

HERNÁNDEZ A. Octavio. *Perenidad del Sistema Federal Mexicano*, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, México.

JELLINEK, George. *Teoría General del Estado*, 2ª edición, Edit. Compañía Editorial Continental, 1958, México.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, 1988, México.

LARENZ, Karl. *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 2ª edición, trad. Marcelino Rodríguez Molinero, Edit. Ariel Barcelona- Caracas- 1978, México.

LUEVANO, Alejandro. *Autonomía municipal para un nuevo federalismo*, en *Coyuntura*, 62, ago. 1995, México.

MACUNE, Charles W. *El Estado de México y la federación mexicana, 1823-1835*, traducción de Julio Zapata, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1978, México.

MAINWARING, Scott. and Matthew Soberg Shugart. *Presidentialism and democracy in Latin America*, New York, edited by Cambridge University, 1997.

MALDONADO VENEGAS, Luis. *La evolución del federalismo en América y sus nuevas perspectivas*, en *Quórum*, (53) 6 may. 1997, México.

MARQUAND, David. *Reinventando el federalismo : Europa y la izquierda*, en *Propuesta*, (2) feb. 1996, México.

MARTINEZ ASSAD, Carlos. *The municipality and its transition to autonomy in Voices of México*, (38) jan-mar 1997, México.

MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *El Sistema Federal, Derecho constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, 1983, México.

MARTINEZ MEDRANO, Rubén. *La administración pública federal, y la influencia que tiene su estructura en la crisis del federalismo*, Instituto de Estudios Superiores en la Administración Pública, de México, 1979, México.

MARTINEZ SÁNCHEZ, Francisco. *El control interno de las constituciones de los Estados de la República Mexicana : perspectiva de un nuevo federalismo*, Edit. Porrúa, 1998, México.

MEDINA AGUILAR, José Luis. *El federalismo mexicano : hacia una agenda republicana*, en *Quórum*, (53) 6 may. 1997, México.

MERINO, Mauricio. *El legado incompleto del federalismo o el federalismo sin Estado*, en *Eslabones*, 12, jul-dic 1996, México.

MORAL RUIZ, Joaquín. *Hacienda y sociedad en el trienio constitucional (1820-1823)*, Instituto de Estudios Fiscales, 1975, Madrid, España.

MUÑOZ PATRACA, Víctor Manuel. *Reflexiones sobre la descentralización*, en *Estudios Políticos*, (3) jul-sep 1990, México.

MURILLO KARAM, Jesús. *El federalismo, decisión de trascendencia histórica*, en *Estudios Parlamentarios del Congreso*, 1 (1) ene-feb 1996, México.

MUSGRAVE, Peggy, y A. Musgrave Richard. *Hacienda Pública*, 5ª, edición Edit. McGraw-Hill, Interamericana de España, S.A. 1992, México.

NAVARRO BAÑUELOS Ramón. *El Código fiscal de la federación y la fiscalización coordinada*, en *Revista INDETEC*, 1994, México.

NINO, Carlos. *Fundamentos de derecho constitucional : análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Edit. Astrea, 1992, Buenos Aires, Argentina.

OLMEDO, Raúl. *Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo*, en *Quórum* (53) 6 may. 1997, México.

OLVEDA, Jaime. *Del provincialismo al federalismo*, en *Eslabones*, 12, jul-dic 1996, México.

ORTEGA LOMELIN, Roberto y Sussy Keosseyan Shamgostian. *El Proceso Descentralizador en Francia*, en *Revista INDETEC*, año 18, no. 57, Enero-Marzo de 1997, México.

OVALLE FABELA, José. *Teoría General del Proceso*, Edit. Harla, 1991, México.

PACHECO PULIDO, Guillermo. *Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico*, Edit. Porrúa, 2000, México.

PARDINAS, Juan E. *La letra dormida : el devenir del federalismo mexicano en el ocaso del siglo XX*, en *Propuesta*, (2) feb. 1996, México.

PÉREZ DE LEON, Enrique. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, Edit. Porrúa, 1994, México.

PEREZ GALAZ, Juan de Dios. *Rejon y Fray Servando. Tesis y antítesis del federalismo*, Coordinador Roldan Peniche Barrera y Juan Carlos Roses Zaldivar, Edit. Fonadas, Yucatán, 1981, México.

PEDRAZA SANCHEZ, Enrique. *Sobre el federalismo y el municipio libre*, en *Coyuntura*, 62, ago. 1995, México.

PINERA RAMÍREZ, David. *El nacimiento de Jalisco y la gestación del federalismo*, 1974, Guadalajara, Jalisco, México.

PROUDHON PIERRE, Joseph. *El principio federativo*, Edit. Gernika, 1992, México.

QUIROZ ACOSTA, Enrique. *Evolución del federalismo mexicano y el federalismo norteamericano*, en *Revista AMENAIPE*, (1) ene-jun 1996, México.

RABASA, Emilio O. *El pensamiento político del constituyente de 1824 : integración y realización*, Editor Raúl Márquez Romero; Prologo de Jorge Madrazo, UNAM, 1986, México.

----- *Historia de las Constituciones Mexicanas*, UNAM, 1997, México.

RAMOS ARIZPE Miguel. *Alegato contra el centralismo y acta constitutiva*, PRI, 1974, en *Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana*; 5, México.

RANGEL GASPAS, Eliseo. *Hacia un nuevo federalismo*, en *Revista AMENAIPE*, (1) ene-jun 1996, México.

RECASENS SICHES, Luis. *Tratado General de Sociología*, 3ª edic. Edit. Porrúa S.A. 1984, México.

RETCHKIMAN, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia, coautor. *El federalismo y la Coordinación fiscal*, UNAM, 1981, México.

RIVA PALACIO, Vicente. *La Soberanía de los Estados y la Suprema Corte de Justicia*, Imprenta de J. M. Aguilar Ortiz, 1974, México.

ROCHA DIAZ, Salvador. *El nuevo federalismo mexicano : federalismo integral*, en *Revista del Senado de la República*, (10) ene-mar 1998, México.

RODRIGUEZ BARRERA, Rafael. *Federalismo y municipio*, en *Quórum*, (53) 6 may. 1997, México.

RODRIGUEZ OBREGON, José Arturo. *Un auténtico municipio, vía para un nuevo federalismo*, en *Revista AMENAIPE*, (1) ene-jun 1996, México.

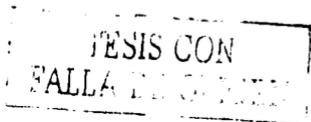
RODRIGUEZ VAZQUEZ, Miguel Angel. *El federalismo y las entidades federativas*, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, (33) ene-abr 1989, México.

ROJAS GUTIERREZ, Carlos. *Descentralizar recursos para fortalecer el pacto federal*, en *Estudios Parlamentarios del Congreso*, (11) sep-oct 1997, México.

ROMAN CELIS, Carlos. Serra Rojas, Andrés, trad. *Centralismo y descentralización en el pensamiento político de México*, s.e. 1956, México.

ROMERO, Jorge Javier. *Puentes para el federalismo*, en *Voz y Voto*, (31) sep. 1995, México.

ROMERO, Jorge Javier. *Federalism and the reform of the state*, en *Voices of Mexico*, (44) jul-sep 1998, México.



ROVIRA ENOCH, Alberti. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de estudios Constitucionales, 1986, Madrid, España.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Cuestiones de derecho político*, México-España / prólogo José Luis Soberanes Fernández, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, México.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*, Derecho Constitucional, 4ª edición, Edit. Porrúa, 1999, México.

SANCHEZ LOPEZ, Héctor. *Federalismo, Estado y municipio por una descentralización sustentable*, en *Revista del Senado de la República*, (1) oct-dic 1995, México.

SANCHEZ MAGALLAN, Juan Carlos. *Descentralización política y administrativa de México desde las Constituciones de 1857 y 1917 hasta nuestros días*, en *Quórum*, (54) 6 jun. 1997, México.

SÁNCHEZ, Prisciliano. *Pacto Federal del Anáhuac*, en *Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana*; 6, Edit. PRI, 1974, México.

SCHLEIFER, James T. *Como nació la democracia en América de Tocqueville*, Traducción de Rodrigo Ruza, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1984, México.

SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. *El Sistema de la Constitución mexicana*, 2ª edición, Edit. Manuel Porrúa, 1977, México.

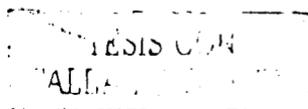
SECRETARIA DE GOBERNACIÓN. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos : Expedida el 31 de enero de 1917 y promulgada el 5 de febrero de 1917*, 2a. ed., Edit. Secretaría de Gobernación, 1927, México.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* / Prólogo Héctor Fix-Zamudio , Edit. Miguel Angel Porrúa, 1987, México.

STEWART, Marianne C; Harold D. Clarke. *The dynamics of party identification in federal systems : the canadian case*, en *American Journal of Political Science*, (1) jan. 1998, México.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, 1994, México.

UGARTE CORTES Juan. *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, Edit. Porrúa, 1985, México.



UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Actas constitucionales mexicanas*, 2ª edición, introducción de José Barragán Barragán, 1980, México.

----- *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, Presentación Jorge Madrazo, Edit. UNAM, IJ, 1988, México.

URIBE GOMEZ, José Candelario. *Algunos Comentarios sobre la Gestión Recaudatoria Municipal en los Países de México y España*, en *Revista INDETEC*, Hacienda Municipal, número 56, septiembre de 1996, México.

VALADES, Diego. *El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicano*, San José, IIDH, Edit. Capel, Cuadernos de Capel, No. 12, 1986, México.

VANOSI, Jorge Reinaldo A. *Situación actual del federalismo; aspectos institucionales y económicos en particular sobre la realidad Argentina*, Edit. Depalma, 1964, Buenos Aires.

----- *Teoría constitucional; Teoría constituyente; Poder constituyente; fundacional; revolucionario; reformador; supremacía y control de constitucionalidad*, Edit. De Palma, 1975, 2 v, Buenos Aires.

VARGAS AVALOS, Pedro. *El presupuesto federal, columna del federalismo y el municipio libre*, en *Quórum*, (57) sep-oct. 1997, México.

VAZQUEZ, Josefina Zoraida. *Origen y fracaso del primer federalismo mexicano*, en *Estudios Parlamentarios del Congreso*, 2 (9) may-jun 1997, México.

VILLAREAL DAVILA, Rosendo. *Federalismo y gestión municipal*, en *Quórum*, 6 (53) may. 1997, México.

WAYNE A, Cornelius; Todd A. Eisenstadt; Jane Hindley. *Subnational politics and democratization in México*, Edit. University of California, Center for US-Mexican Studies, 1999.

WRIGHT, Deil S. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, tr. María Antonia Neira Bigorra, Edit. Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, 1997, México.

ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. *El nuevo federalismo fiscal, pilar de un pacto federal renovado*, 28 de julio de 1995, Presidencia de la República, 1995, Puebla, Pue., México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

ZICCARDI, Alicia. *El estatus de la capital: Descentralización, reforma del Estado y federalismo*, en *Revista Mexicana de Sociología*, (3) jul-sep 1996, México.

TESIS CON
FOLIA DE ORIGEN

FOLIA DE ORIGEN