



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E
INVESTIGACIÓN**

**LA REGULACIÓN DE LA COORDINACIÓN
HACENDARIA EN MÉXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :
ULISES ALEJANDRO LÓPEZ TÉLLEZ**



**TUTOR ACADÉMICO:
DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO**

MÉXICO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Con especial agradecimiento:

- A Dios, por darme la existencia, una vida digna y fortaleza.
- A mis padres Julio López Reyes y Elvia Téllez de López, por ser únicos e inmejorables, por su amor recibido, por toda la confianza y amor brindado, pero primordialmente, por forjar en mí a una persona de bien.
- A mis amigos universitarios, por brindarme su apoyo y conocimientos de manera incondicional.
- A Mary Acosta Rizo, por ser parte fundamental en la consecución de mis objetivos.
- Al Dr. Miguel Ángel Garita Alonso, hombre sabio y prudente, quien me distinguió con su asesoría y amistad.
- A la Universidad Nacional Autónoma de México, por otorgarme un espacio en su memoria.

Gracias totales.

ÍNDICE

Introducción	1
---------------------	----------

CAPÍTULO 1. El Federalismo Fiscal en México

Introducción	9
1. El federalismo	11
1.1 El federalismo en México y su evolución histórica, política y jurídica	13
1.2 Situación actual del federalismo fiscal mexicano	24
1.2.1 Objetivos generales	27
1.2.2 Fundamentos constitucionales	33
1.2.3 Contradicciones	39
1.3 Perspectiva para un nuevo federalismo fiscal: viabilidad y objetivos estratégicos	51
1.4 La descentralización fiscal en México	58
1.4.1 Situación actual	61
1.4.2 Perspectivas	63
Consideraciones finales	66

CAPITULO 2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y la Centralización del Sistema Federal Mexicano

Introducción	69
2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	71
2.1 Antecedentes	75
2.2 Objetivos	84
2.3 Características del régimen de coordinación fiscal y sus organismos	88
2.4 Las participaciones y sus características	94
2.4.1 Las participaciones a favor de entidades y Distrito Federal	98
2.4.2 Las participaciones a favor de entidades no coordinadas	100
2.4.3 Las participaciones municipales	101
2.5 Integración y determinación de los fondos de participaciones	102
2.5.1 Fondo general de participaciones	105
2.5.2 Fondo de fomento municipal	107
2.5.3 Fondos de aportación federal del ramo 33 –fondos específicos	109
2.6 La Centralización del Sistema Federal Mexicano	113
2.6.1 Convenios de Coordinación Fiscal	113
2.7 Crítica al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	117
2.8 Una realidad: la centralización tributaria en el sistema federal y la dependencia financiera de las entidades y municipios	122
2.9 Aspectos a considerar en la descentralización como instrumento de oposición a la tendencia centralizadora del sistema federal mexicano	124
Consideraciones finales	135

CAPITULO 3. Análisis comparativo del federalismo mexicano con otras naciones

Introducción	139
3. Ámbitos de referencia del federalismo contemporáneo	140
3.1 El federalismo en Europa	141
3.1.1 Alemania	142
3.1.1.1 Constitucionalismo y federalismo alemán	142
3.1.1.2 Principios federalistas	145
3.1.1.3 La delimitación competencial alemana y su régimen fiscal	149
3.1.2 España	155
3.1.2.1 Constitucionalismo y federalismo español	155
3.1.2.2 Principios federalistas	158
3.1.2.3 La delimitación competencial española y su régimen fiscal	163
3.2 El federalismo en Sudamérica	169
3.2.1 Venezuela	170
3.2.1.1 Constitucionalismo y federalismo venezolano	170
3.2.1.2 Principios federalistas	172
3.2.1.3 La delimitación competencial venezolana y su régimen fiscal	173
3.2.2 Argentina	180
3.2.2.1 Constitucionalismo y federalismo argentino	180
3.2.2.2 Principios federalistas	183
3.2.2.3 La delimitación competencial argentina y su régimen fiscal	185
3.3 Ámbito Nacional	192
3.3.1 Cuadros comparativos desde un punto de vista formal del federalismo mexicano con otras naciones	199
Consideraciones finales	210

CAPITULO 4. La regulación de la Coordinación Hacendaria en México

Introducción	216
4. Problemática constitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	218
4.1 La disyuntiva del sistema fiscal mexicano	221
4.2 La coordinación financiera actual entre entidades y municipios: ineficacia	225
4.3 La necesidad de regular una Coordinación Hacendaria en México	228
4.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	230
4.3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006	234
4.3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	235
4.3.4 Nuestra opinión	238
4.3.5 Temas por desarrollar y ajustar en torno a una Coordinación Hacendaria	241
4.4 Análisis sobre algunas propuestas de reforma	249
4.4.1 Nuestra propuesta	255
4.5 Características de una Coordinación Hacendaria para la época	257
4.6 Beneficios de la Coordinación Hacendaria en el desarrollo social, económico y cultural del país	260
Consideraciones finales.	264
Conclusiones	267
Fuente de consulta	273

INTRODUCCIÓN

Es conocido para todos que el derecho es cultura, por lo que para poder aspirar a un sistema jurídico más sencillo, respetable y eficaz, se debe procurar una labor de concientización de la sociedad; igualmente, para alcanzar un mejor derecho se requiere de una sociedad más identificada con un sistema jurídico e instituciones que inspiren confianza, certidumbre y seguridad.

El propósito de este trabajo de investigación consiste en ordenar algunos elementos para el estudio y análisis del federalismo hacendario en México, a partir de diversas perspectivas del conocimiento jurídico, político, económico y social.

Para una mejor comprensión del tema, resulta necesario reseñar las condiciones y circunstancias que dieron origen al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pues como se verá, constituye uno de los principales puntos de partida de nuestro análisis.

A principio de la década de los setenta y antes de que se diera inicio a los primeros intentos de coordinación fiscal en México, imperaba un sistema recaudatorio permeado por una multiplicidad de tributos tanto federales como estatales, el cual era complejo e inequitativo para los contribuyentes, pues la diversidad de leyes fiscales frecuentemente contradictorias, gravámenes concurrentes desproporcionadamente altos y la multiplicidad de funciones similares de administración tributaria, generaba distorsiones en la economía nacional por los efectos que provocaban la diferencia de oportunidades de la población en cada estado y territorio del país, y por los excesivos costos que para la nación implicaba dicho sistema.

Con la intención de corregir la situación descrita, se efectuaron las convenciones nacionales fiscales, mismas que dieron inicio al proceso de coordinación fiscal entre la Federación, estados y municipios. En ese tenor, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal surgió con la finalidad de fungir como un instrumento mediante el cual se pudiera ejercer el federalismo mexicano, es

decir, el medio a través del cual se llevaran a cabo el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre los tres niveles de gobierno, cuyo objetivo consistiera fundamentalmente en el aseguramiento equitativo del sistema tributario hacia los contribuyentes de todo el país, a efecto de que en lo sucesivo fuera más simple el sistema recaudatorio nacional, se fortalecieran económicamente las finanzas estatales y municipales y se alcanzaría y sustentará el desarrollo económico regional.

El sistema antes referido, a pesar de haber tenido importantes avances y logros desde su creación -principalmente en materia de concurrencia impositiva-, en la actualidad presenta algunos problemas que necesariamente tienen que ser resueltos, por mencionar los más significativos: dependencia financiera, sustitución intergubernamental de funciones legislativas, afectación unilateral de la hacienda pública de un ámbito intergubernamental por otro, neutralización del potencial económico regional y local, renuncia de atribuciones de implicación federalista por parte de los estados y municipios, disminución de eficacia tributaria, etc, los cuales, han venido afectando considerablemente las finanzas públicas de los estados y municipios más necesitados, a grado tal, que hoy existe una gran concentración de facultades administrativas y financieras a nivel federal, y en consecuencia una mínima participación de aquellos en los ámbitos político, económico y social de nuestro país.

Por lo anterior, se estima urgente y de primer orden revalorar y reestructurar el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a efecto de mejorarlo, es decir, impulsarlo a un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria capaz de afrontar el desafío de la equidad y el bienestar general, manteniendo el equilibrio justo en las finanzas intergubernamentales del país, sin localismos anacrónicos, ni centralismos que inhiban a la ciudadanía y que retarden o detengan iniciativas de los diversos sectores nacionales. Esto es así, toda vez que los objetivos para los cuales fue instituido el régimen de coordinación fiscal han quedado superados, pues ante la ineficacia del sistema tributario que ha regido durante más de treinta años, se puede advertir que éstos sólo fueron cubiertos parcial y discrecionalmente.

Ahora bien, la hipótesis del trabajo de investigación que hoy presentamos se circunscribe a la necesidad de establecer a nivel constitucional y legal una regulación específica de la hacienda pública de la Federación, estados y municipios, que propicie que la asignación de los recursos públicos se de en función de una rendición clara y oportuna de la cuenta pública por cada nivel de gobierno, de esta forma, se podrá atender eficazmente el espíritu federalista que el país requiere.

Para llevar a cabo la demostración de la hipótesis en el trabajo propuesto, se utilizaron diversos métodos y técnicas de investigación, a saber: el uso del método *histórico*, el cual nos permitió analizar ampliamente los diversos fenómenos que nos ocuparon (federalismo, régimen de coordinación fiscal, hacienda pública, etc.), partiendo de sus orígenes o antecedentes, a efecto de entender en que situación temporal se iniciaron, cuales fueron las razones que impulsaron su formación y la evolución que han sufrido a lo largo del tiempo, esto es, las transformaciones que han experimentado hasta llegar a las formas en que los conocemos actualmente; los métodos *analítico* y *deductivo* que nos ayudaron a estudiar las normas jurídicas que regulan al federalismo y al régimen de coordinación fiscal en México; recurrimos al método analógico para establecer un comparativo en la hacienda pública de diversos países de Estado federal; los métodos sintético e inductivo para analizar las numerosas propuestas que se han formulado en torno a la coordinación financiera en nuestro país y así estar en posibilidad de diseñar un modelo general y concreto sobre una coordinación hacendaría eficiente y eficaz; igualmente, el método *sociológico*, el cual fungió como un instrumento indispensable para evitar que el estudio de los diversos fenómenos tratados se convirtieran exclusivamente en un diagnóstico aislado de estructuras jurídicas formales; finalmente, el método *científico-político*, ya que a través de éste nos fue posible explicar algunos fenómenos que rebasan el marco estrictamente jurídico y sociológico –puesto que las relaciones en un país como el nuestro basadas en factores de poder, hacen factible la obtención de un estudio detallado sobre los principales factores de desarrollo y atraso institucional en los países federados, que al mismo tiempo sirven de parámetro para establecer

hipótesis más cercanas a la realidad de las relaciones intergubernamentales de los países aquí analizados-.

Por su parte, entre las fuentes de información e investigación empleadas, destacan las de tipo bibliográfico, hemerográfico, legislativas y consultas en línea, respecto de las cuales se elaboró un registro de contenidos de carácter científico-jurídico obteniéndose resultados satisfactorios y optimizando tiempo y recursos.

Asimismo, la hipótesis precitada fue comprobada a través de específicas actividades de investigación (revisión, estudio y análisis de políticas públicas, planes y programas sexenales) de los que se evidenció que el actual sistema tributario mexicano ha venido presentando las condiciones sociales, económicas y jurídicas necesarias para transitar de una Coordinación Fiscal a una Coordinación Hacendaria; pues factores como el desempleo, niveles reducidos de educación pública, inseguridad nacional, pobreza, escasez alimentaria, falta de credibilidad en nuestras instituciones, partidos políticos y gobernantes, nos permiten afirmar la existencia de grandes diferencias económicas en numerosas regiones de la nación, haciendo más severa la inequitativa distribución de la riqueza y en esencia, la ausencia de bienestar común al que debe aspirar cualquier Estado.

En esa tesitura, nuestro análisis inicia con el capítulo primero, intitulado "el federalismo fiscal en México", en donde se analizan y comentan los aspectos más significativos de esta peculiar forma de Estado; su evolución histórica, política y jurídica; objetivos generales; fundamentos constitucionales; contradicciones; situación actual, así como las perspectivas de un nuevo federalismo y, finalmente, abordamos la descentralización fiscal haciendo énfasis en sus retos y proyecciones.

El objeto de estudio de este primer apartado lo constituye la forma de Estado federal, en donde se observa que para fortalecer el pacto de referencia, es necesario impulsar la descentralización desde el ámbito de sus funciones, recursos fiscales y programas públicos, hacia las entidades federativas y

municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad. Esto es, que para la construcción de un auténtico federalismo resulta imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de competencias, responsabilidades, funciones y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal.

En el capítulo segundo, intitulado “el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la centralización del sistema federal mexicano”, se examinan los objetivos, características y organismos del régimen de coordinación fiscal, así como las participaciones a favor de entidades federadas, Distrito Federal, municipios y entidades no coordinadas. Acto seguido, se abordan rubros relativos a la integración y determinación de los fondos de participaciones; la centralización del sistema federal mexicano y los convenios de coordinación fiscal; y finalmente se hace una crítica y evaluación del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, poniendo énfasis, en algunos aspectos de la descentralización como instrumento de oposición a la tendencia centralizadora del sistema federal mexicano.

En el referido capítulo, se pretende ilustrar la conveniencia de reformar el actual régimen de coordinación fiscal con el propósito de otorgar simultánea e integralmente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, además de hacer posible una adecuada coordinación en materia de crédito y deuda pública, congruente con sus responsabilidades institucionales y funciones públicas. Esto significa, que al apoyar las iniciativas de las entidades y municipios para establecer sus finanzas públicas y fuentes de ingreso, estaremos dando un sólido paso de transición a la coordinación hacendaria.

Ahora bien, en el capítulo tercero que lleva por título “análisis comparativo del federalismo mexicano con otras naciones”, se elabora un estudio –desde un punto de vista formal- sobre el funcionamiento y operatividad de los sistemas hacendarios de cuatro países: Alemania, España, Venezuela y Argentina, poniendo acento en tópicos como: constitucionalismo y federalismo, principios federalistas, delimitación competencial y régimen fiscal.

En este tercer apartado, intentaremos demostrar que en materia de derecho comparado, la existencia de una regulación precisa (por la vía constitucional y legal) de las finanzas públicas permite establecer una clara distribución competencial para cada uno de los niveles gubernativos, haciéndolos al mismo tiempo, más responsables en sus facultades y conscientes de sus obligaciones, logrando así, una rendición clara y oportuna de la cuenta pública.

Finalmente, en nuestro cuarto y último capítulo intitulado “la regulación de la coordinación hacendaria en México”, se analiza la problemática constitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como su ineficacia; derivando nuestro diagnóstico en la necesidad de regular una coordinación hacendaria en nuestro país; igualmente, se elaboran algunas alternativas respecto de diversos temas que necesariamente se tendrían que ajustar en torno a una coordinación hacendaria integral. Acto seguido, se comentan algunas propuestas de reforma hacendaria que se han venido generando en pasados planes nacionales de desarrollo; y por último, culminamos nuestro diagnóstico con el diseño de una propuesta integral que estudia y examina las características y beneficios de una coordinación hacendaria para la época.

Este último apartado, es precisamente el que permite corroborar que la presente investigación es producto de una exigencia jurídica, económica, política y social, la cual se traduce en la base de un proyecto de reforma constitucional y legal que hoy proponemos. Lo anterior es así, porque actualmente nuestro sistema tributario se encuentra agotado y deteriorado, quedando en absoluta evidencia la necesidad de regular una coordinación hacendaria en México, que sea congruente con los requerimientos financieros de la Federación, entidades y municipios.

Como se ha dicho, el presente documento plantea la necesidad de examinar un proyecto de reforma que nos ayude a transitar de una Coordinación Fiscal a una Coordinación Hacendaria, habida cuenta de que en la actualidad el régimen de coordinación fiscal -enunciado por la constitución y

previsto por la ley de la materia- se encuentra superado, quedando advertida la exigencia de evolucionar a un sistema más cercano al federalismo que el país requiere.

Es de considerarse, que entre las aspiraciones que nos hemos propuesto en el presente trabajo, encontramos la de precisar los elementos más importantes que nos permitan configurar un modelo institucional que devuelva las facultades tributarias a los estados y municipios de manera eficaz, generando al mismo tiempo las condiciones idóneas para lograr la coherencia en el actuar público. De lograrse tal cometido, estamos seguros que se podrán equilibrar las grandes diferencias financieras que actualmente sufren los estados y municipios y, al mismo tiempo, garantizar el máximo rendimiento de bienes y servicios públicos para todos los mexicanos.

En espera de que el presente estudio sea de utilidad en un futuro próximo, sólo nos falta agregar, que lo que hoy se busca es colaborar en la urgente creación de una cultura financiera –democrática, participativa e incluyente-, que sea capaz de incorporar las bases de una reforma hacendaria integral, social, equitativa y justa. Dicho en otras palabras, los mexicanos debemos estar convencidos de que al generar propuestas participativas e incluyentes, podremos contribuir al debate de un mejor modelo de desarrollo social.

Cabe aclarar que con el presente estudio no se persigue inventar cosas extraordinarias ni idear soluciones inalcanzables, sino revalorar lo existente, a efecto de ser más congruentes en el replanteamiento del régimen jurídico vigente. En esa línea de inteligencia, se propone llevar a cabo una revisión integral del sistema jurídico, una revisión que detecte contradicciones, duplicidades, anacronismos y vaguedades, al tiempo que identifique los principios a partir de los cuales se deba reconstituir un nuevo derecho que procure el bien común.

No se soslaya, que para lograr lo anterior resulta necesario analizar todos y cada uno de los elementos, estructuras y sectores (públicos, sociales y

privados), a fin de hacer patente el nuevo sistema financiero que posibilite a las diversas esferas gubernamentales, ofrecer a sus gobernados: equidad, certidumbre jurídica y sobre todo, bienestar social que como sabemos es el fin último de todo sistema político.

CAPÍTULO 1. El Federalismo Fiscal en México

Sumario.- Introducción.- 1. El federalismo.- 1.1 El federalismo en México y su evolución histórica, política y jurídica.- 1.2 Situación actual del federalismo fiscal mexicano.- 1.2.1 Objetivos generales.- 1.2.2 Fundamentos constitucionales.- 1.2.3 Contradicciones.- 1.3 Perspectiva para un nuevo federalismo fiscal: viabilidad y objetivos estratégicos.- 1.4 La descentralización fiscal en México.- 1.4.1 Situación actual.- 1.4.2 Perspectivas.- Consideraciones finales.

Introducción

La alusión al federalismo dentro de este trabajo no es accesoria ni gratuita. Como forma de Estado, el federalismo repercute absolutamente en la organización y funcionamiento del sistema jurídico del Estado mexicano. Por eso se ha hecho necesario vincular al actual proceso de reivindicación del federalismo con la oportunidad histórica de transformar paralelamente al derecho. La consolidación de un verdadero federalismo se logra si y sólo si, se emprende una profunda revaloración y un reajuste integral del sistema jurídico del Estado.

En un sistema federalista es imprescindible determinar un esquema claro e inalterable de jerarquización de normas. En México, aunque algunos autores sostengan la igualdad formal entre las leyes federales y las locales, existe una fórmula clara de superioridad por la cual las normas federales están por encima de las normas locales y éstas, a su vez, de las municipales. Éste ha sido un principio de orden de invalables efectos prácticos para el funcionamiento del complejo régimen normativo del sistema federal.

Ahora bien, el presente capítulo constituye un estudio del régimen constitucional del Federalismo en México, en el que se analizan y comentan, su origen, estructura, organización y funcionamiento.

En ese entender, el referido apartado pretende delimitar el marco de referencia mínimo del significado del federalismo en su dimensión financiera y sus

consecuencias para las relaciones intergubernamentales. Esta discusión sin lugar a dudas, dará integralidad al estudio del sistema federal y al conjuntarse con la perspectiva política y social, se estará en condiciones de distinguir cada uno de los aspectos de la dinámica cambiante de un sistema federal.

En esa tesitura, el objetivo del presente análisis consiste en ilustrar la necesidad de que para poder fortalecer al pacto federal en nuestro país, resulta necesario impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia las entidades y municipios bajo criterios de eficiencia y equidad. Esto es, para la construcción de un auténtico federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de competencias, responsabilidades, funciones y recursos del gobierno federal hacia los niveles gubernativos más cercanos a la ciudadanía: entidades y municipios.

No pasa inadvertido, que el tema del federalismo no es nada nuevo en nuestro país, pues ya desde el inicio de nuestra vida independiente los mexicanos comenzaron a plantear la necesidad de encontrar un modelo de gobierno que permitiera dotar de autonomía de decisión a las diferentes regiones, en cuanto a su régimen interno.

Así, después de décadas de discusión entre los partidarios del centralismo y del federalismo, nuestra legislación definió primero la existencia de dos niveles de gobierno: el federal y el estatal, unidos en un pacto que los llevaría a la colaboración. Posteriormente se introdujo el concepto de autonomía de los municipios, se establecieron los derechos sociales y se reconoció el derecho de los ciudadanos a elegir a sus autoridades y representantes mediante la emisión del sufragio libre y secreto.

No obstante de esos avances, en la realidad ha subsistido e imperado un modelo de relaciones institucionales centralizado, que tiene como origen el haber

dotado de grandes facultades administrativas, financieras y políticas al Gobierno Federal, algunas plasmadas en la legislación y otras de carácter discrecional.

En la actualidad, las entidades y municipios, a pesar de los cambios ocurridos en nuestra legislación, han ido buscando nuevas alternativas que les permitan obtener mayores recursos y así poder decidir de manera directa en qué obras y programas deben invertirlos. Igualmente, han buscado a través del consenso, nuevas reglas que les brinden mayores atribuciones para atender eficientemente a su población que demanda más y mejores servicios.

En ese tenor, lo que aquí se busca es dejar claro que el régimen constitucional del federalismo mexicano es sumamente complejo, ya que la forma de Estado no sólo está expresamente reconocida en nuestra Constitución, sino que también prevé su competencia federal y estatal. En consecuencia, una adecuada distribución de atribuciones de las entidades, junto con su disposición incondicional de mantenerse unidas en beneficio de la Federación, debe ser premisa fundamental para salvaguardar el pacto federal y procurar la estabilidad de sus componentes, tal y como lo expresa nuestra ley fundamental.

1. El federalismo

Como se sabe, durante muchos años la noción del federalismo ha sido una tarea compleja de la que se ha ocupado la ciencia política y otras disciplinas que analizan y estudian los temas del poder político y su organización en los estados federados.

Así, la diversidad de estas disciplinas que han sistematizado dicho concepto explican, en primera instancia, la gran variedad de los elementos que lo integran: yendo desde el ámbito cultural hasta el financiero; desde lo político hasta lo institucional y administrativo.

Como intentaremos mostrar, el federalismo “teóricamente” tiende más a los gobiernos locales en la medida en que es impulsado por la democracia; y menos, cuando deriva inmediatamente de su propia estructura. Sin embargo, la comparación no pone en duda, que existe una conexión estrecha del federalismo con los gobiernos locales necesaria e indefectible pero que a nuestro juicio, viene a ser más relevante la relación entre la *democracia** y los gobiernos locales. Por ello, es posible encontrar tanto en los países de Estado unitario como en los democráticos gobiernos locales fuertes, descentralizados y con sólidos vínculos de representación y de pertenencia cultural entre sus ciudadanos.

Asumiendo lo anterior, el federalismo queda configurado como “un catalizador del principio universal que relaciona a los ciudadanos con los gobiernos locales, en la medida en que implica a la democracia y a sus valores políticos, los cuales a su vez, pueden considerarse como consecuencia directa de su propia dinámica”.¹

Dicho en otras palabras, la esencia democrática del federalismo es la que impulsa su principal encuentro con los gobiernos locales.

En el terreno de la práctica social no existen los caminos únicos ni los destinos predeterminados. Las relaciones entre los conceptos que a lo largo del documento se irán estableciendo pertenecen al mundo de la teoría y solamente pueden tener el rango de *tendencias* para los procesos sociales. Los países federales no son el federalismo, de la misma manera que la democracia no es idéntica a los sistemas políticos, ni los gobiernos locales equivalen directamente al autogobierno ciudadano.²

* En sentido amplio la democracia es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad general. En sentido estricto la democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en el cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad al representante.

¹ Guillen López, Tonatiuh, *Federalismo Gobiernos Locales y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática, Núm. 17, Instituto Federal Electoral, México, 2002, p. 17.

² *Idem*.

Por lo anterior, tenemos que distinguir que el federalismo en el mundo “práctico” o de lo real es siempre más complejo que el federalismo teórico, ya que los conceptos sólo tienen la capacidad para establecer algunas conexiones entre sí, por lo que el cuadro de lo real queda inevitablemente incompleto. No obstante de su limitación y de los espacios abiertos por los conceptos teóricos, éstos aspiran a configurar el entorno esencial del objeto y de la estructura principal del federalismo mexicano.

A todo esto, el federalismo puede ser entendido como una forma de Estado caracterizada por la unión de colectividades autónomas en un territorio determinado, sujetas a un poder central pero soberanas al interior, y donde opera una descentralización política especial que determina el reparto de facultades entre el gobierno central y los estados, a fin de que prevalezca una sola voluntad federal.

Desde nuestra perspectiva, el federalismo debe cumplir al menos dos funciones: separar y delimitar el poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, proteger a las minorías mediante la autonomía territorial, así como cumplir un papel integrador en las sociedades heterogéneas.

1.1 El federalismo en México y su evolución histórica, política y jurídica

Al hablar sobre la evolución histórica, política y jurídica del federalismo mexicano, necesariamente tenemos que retomar algunas consideraciones sobre el término.

El diccionario de la lengua española dispone que la palabra “federalismo” implica un espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o estados. No obstante, para los fines de este trabajo, es inexacto aludir a la confederación dentro del concepto de federación, porque ello implicaría reconocer que los estados también son soberanos al exterior. A nuestro juicio la soberanía comprende dos

elementos: una independencia jurídica al exterior y una supremacía jurídica al interior, dicho en otras palabras, la soberanía implica la facultad de un estado para regularse y autodeterminarse en su interior sin interferencia externa de otros estados.

Así entonces, la palabra “federación” proviene del latín *foederatio, onis*, y significa “acción de federar”, “organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción”. A su vez, “federal” –del latín *foedus, eris*, pacto, alianza- remite a una “administración federalista”. Conviene también tomar en cuenta los vocablos “federar” –del latín *foederare*- y “federativo” –del latín *federatus* e *ivo*-, que respectivamente significan “unir por alianza, liga, unión o pacto entre varios”, y “perteneciente o relativo a la federación”, así como “sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos a ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un gobierno central”.³

Como ya se dijo, “la voces de federal, federalismo, federación, confederación, tienen su origen en la palabra latina *foudeus* o *fidus*, que significa alianza, pacto de alianza o fidelidad”.⁴ Y aunque las alianzas de los Estados Griegos son las mejores conocidas por las doctrinas políticas, cabe señalar, que...“dicho vocablo es frecuentemente usado en la Biblia, por la convicción profunda del pueblo judío de haber celebrado un pacto especial con Dios, conocido precisamente con el pacto de la antigua alianza y simbolizado en la expresión común de la liturgia cristiana de *foederis arcae*”.⁵

Veamos, que desde entonces el término ha conservado su original sentido de acuerdo o de pacto e incluso de fidelidad sagrada a lo pactado o convenido, usándose en la práctica constantemente en todos los intentos de integración

³ Voz “Federalismo”, en diccionario de la lengua española, vol. I, 22ª ed., REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 1046.

⁴ Barragán Barragán, José, *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*, Colección: Conciencia Cívica Nacional, Departamento del Distrito Federal, México, 1984, p. 8.

⁵ *Idem*.

política. Entonces, el Estado Federal provino de un pacto para concertar intereses políticos opuestos.

En suma, el concepto *federal* implica una distribución territorial del poder, y el término *federalismo* remite a la forma de Estado donde las colectividades autónomas que lo integran, delegan voluntariamente en un poder central ciertas atribuciones que benefician a todos, reservándose las que no están expresamente cedidas a la federación. Así, que sean dos los principios esenciales para la existencia plena de un Estado Federal: la *autonomía*, que debe preservarse como principio constitucional de los estados miembros, en tanto generadores de voluntad general, y la *descentralización política*, que supone un régimen especial de los poderes locales frente a los federales.⁶

En efecto, en la formación del Estado Federal –teóricamente- convergen dos ordenes jurídicos o dos entidades de derecho público: uno central, que funciona como eje, y otro que lo complementa; la integración de ambos forma un todo armónico. Así, la estructura del Estado Federal comprende: 1) la existencia de un orden jurídico central; 2) la existencia de un orden jurídico local; 3) la coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado; 4) la participación de ambos órdenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales; y, 5) la coordinación de ellos entre sí por una ley suprema, que es la Constitución General.⁷

Por otro lado, es bien sabido, que el federalismo se originó en los Estados Unidos de América para evitar la desunión de antiguas Colonias Inglesas. En ese entender, la Constitución estadounidense fue estatuida y sancionada por un pueblo interesado en “...formar una Unión más perfecta, establecer justicia, afirmar la

⁶ Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 42ª ed., México, Porrúa, 2002, p.28.

⁷ Cfr. Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal del Estado*, UNAM, México, 2005, p. 31.

tranquilidad interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar para propios y descendientes los beneficios de la libertad...”⁸

Normalmente, el carácter flexible de la Constitución Inglesa impedía que las arbitrariedades del Parlamento fueran controladas, de modo que, a juicio de las Colonias, era imperioso contar con una constitución fija, colocada por encima de los poderes del gobierno para lograr limitarlas. Así, la soberanía parlamentaria de Inglaterra fue disminuida, y entonces los estadounidenses dedujeron la posibilidad de que, dentro de una sola organización constitucional, hubiera dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas, con atribuciones propias y, sobre todo, ligadas en su conjunto por la Constitución. Esto fue el inicio del Federalismo.

Podemos decir, que desde sus orígenes, la Unión Americana se preocupó por controlar el poder del gobierno nacional, de ahí que le diera una relación exhaustiva de facultades para su efectivo funcionamiento, sin que pudiera atribuirse otras que no le estuvieran expresamente conferidas. En otras palabras, “la Constitución dio a la esfera federal los poderes para su actuación y, en cuanto a los Estados, no los convirtió en entes subordinados, sino soberanos en su esfera de acción. Esto es, cada Estado tendría pleno control sobre su sistema de gobierno y retendría los poderes no delegados al gobierno federal”.⁹

Así, el principio de distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros se encontraba implícito desde el texto original de la Constitución; sin embargo, se incorporó expresamente en 1971, a través de la décima enmienda lo siguiente: “Los poderes no concedidos a los Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos a los estados, quedan reservados, respectivamente, a los estados o al pueblo”. Es evidente, que dicha enmienda es el antecedente de la cláusula residual que actualmente se encuentra prevista en el artículo 124 de nuestra Carta Magna, que a la letra dispone: “Las facultades que no

⁸ Hamilton, Alexander *et al.*, “Apéndice V. Constitución de los Estados Unidos”, en *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, 2da. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 388.

⁹ Esquivel Leáutaud, Jimena, *et. al.*, *Modelos Comparados del Federalismo*, Centro Latinoamericano de la Globalidad, México, 2003, p. 79.

estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

De cualquier forma, en el sistema federal estadounidense, el pueblo conserva su soberanía básica, delega ciertos poderes al gobierno nacional y reserva otros a los estados, siendo éstos los que realmente formulan la política en el sistema federal, al ser mayores sus atribuciones. Es decir, “el sistema estadounidense se configura como una Federación no centralizada, en la que el poder se dispersa entre muchos centros que se coordinan entre sí a fin de que funcione la estructura política”.¹⁰

Por tanto, en 1787 al surgir el Estado federal norteamericano, la voz “federalismo” era corriente y común, aunque no se hubiera venido empleando para constituir un verdadero y autentico Estado soberano como el que se conocía hasta ese entonces.

Ciertamente, se sabe que en una etapa contemporánea, el caso estadounidense representó el primer intento de Estado federativo. No obstante de ello, hoy puede decirse, que tal acontecimiento no obedeció propiamente a exigencias de algunos principios filosóficos y doctrinales, sino que más bien, fue el resultado de una coyuntura histórica y política, cifrada por el malestar que habían causado entre las colonias británicas algunas medidas, particularmente en el campo económico y hacendario, dictadas desde la metrópoli inglesa, mismas que empujaron a las mencionadas colonias a la protesta organizada y a la resistencia armada en un clima de gran solidaridad y alianza recíproca, tan firme que se llegó a pensar en la construcción de un gran Estado que fuese autosustentable para hacer frente a Inglaterra: Estado federación.

¹⁰ Hernández Chávez, Alicia (coord), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 155.

En un contexto político diferente, pero tal vez movido por el mismo espíritu de liberación y aprovechando el desconcierto general sembrado en Europa por las guerras napoleónicas, singularmente en España y Portugal, las Colonias de América iniciaron su procedimiento irreversible de insurgencia, que fue uniendo esfuerzos bajo la alianza común contra las metrópolis europeas (Madrid y Portugal) en el aspecto militar y más tarde, sancionadas por pactos jurídicos de gobierno común bajo la misma forma de repúblicas federativas, como fue el caso de México, Brasil; Centroamérica de Venezuela y Argentina, motivadas por causas particulares propias de cada país.¹¹

Debemos señalar, que las circunstancias históricas y políticas, jugaron un papel muy importante en la génesis y formación de las naciones que optaron por organizarse bajo la forma de federación, siguiendo por una parte las enseñanzas de la doctrina sobre este particular y, por otra, siguiendo algunos modelos históricos, como el de los Estados Unidos de Norteamérica.

Ahora bien, cuando se habla de federalismo, es casi común que se enfaticen aspectos doctrinales, principios filosóficos y se interpreten éstos según la definición dogmática aceptada en cada época como la definitiva; por citar sólo un ejemplo, el principio de la soberanía se explica casi siempre tomando como punto de partida a las doctrinas de Rousseau, no obstante de que tales son un tanto complicadas para explicar adecuadamente la doble soberanía existente en los Estados Federativos (lo que es conocido en el ámbito de la ciencia política como teoría de la Cosoberanía, sistematizada por Waitz y difundida por Tocqueville). Y se hace poco caso de lo importante de la circunstancia y del hecho histórico que, antes que las doctrinas, condujeron, en muchos casos, a la adopción de la forma federativa.¹²

Particularmente, en nuestro país, no fueron las doctrinas las que impusieron la forma federal, sino diversos hechos históricos, políticos, jurídicos y sociológicos,

¹¹ Barragán Barragán, José, *op. cit.*, nota 4, p. 10.

¹² *Cfr. Ibidem*, p. 12.

que en su conjunto fueron dando origen y relieve a todo un proceso de formación del Estado federal mexicano.

Digamos, que en un primer momento *la proclamación de la independencia* de la Nueva España de su metrópoli madrileña -que tuvo lugar en el año de 1821-, representó la primera posibilidad de constituir al país de una manera enteramente libre y soberana. Representó en primera instancia, la desvinculación total de las diputaciones provinciales de su superior inmediato radicado en Madrid y en segundo término, la adhesión de otras diputaciones provinciales a la proclama de independencia de Centro América, desde Yucatán y Chiapas, hasta lo que hoy conocemos como Panamá.¹³

De esta forma, la posibilidad de construir un país libre e independiente quedó rubricada con la firma de los Tratados de Cordova, en donde se invitaba a la familia entonces reinante en España para que se trasladara a gobernar en México, bajo la forma de un Imperio. Mientras tanto, se establecía en la Nueva España una Junta Provisional calificada de suprema y soberana, la que se apresuro a actuar al estilo de las Cortes de Cádiz (con legislación propia). Sin embargo, lo anterior no sirvió de mucho, ya que las Cortes de Madrid desconocieron lo acordado en Cordova, quedando abierta la posibilidad de coronarse a Iturbide como el nuevo emperador de dicho imperio.

No obstante, ante los errores múltiples de Iturbide y sus incontable disputas, primero con la misma Junta Provisional y más tarde con el Congreso Constituyente, a quien desconoció, le costó que su gobierno haya sido efímero.

Acto seguido, con el *Acta de Casa Mata*, suscrita por los generales rebeldes, y a la que se adhieren inmediatamente todas las diputaciones provinciales, se marca el inicio del fin de Iturbide y el origen del movimiento federal, que se consuma a lo largo del año de 1823, con pronunciamientos de autodeterminación

¹³ Cfr. *Ibidem*, p. 13.

libre y soberana por parte de muchas de estas diputaciones provinciales, tanto de la Nueva España, como de Centroamérica y, con la expedición del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, que se limitó a reconocer la existencia de dichos Estados; que creó algunos otros, y que estableció los principios fundamentales del pacto de unión entre todos, esto es, del Estado Federal.¹⁴

Así, es como se afirma que el federalismo mexicano comienza con el Acta de Casa Mata, aunque en ocasiones no se le acredite. De tal suerte, nosotros consideramos que esta fue la principal y fundamental derivación de dicho documento, así como la respuesta a la política errada de Iturbide y de aquél Imperio.

Por tal motivo, y coincidiendo con las palabras de Barragán Barragán José, son básicamente cuatro los hechos primordiales que aparecen en el acta de referencia: primero, la reinstalación del Congreso y el aniquilamiento del Imperio; segundo, la necesidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente; tercero, las proclamas de soberanía e independencia de varias provincias (destacando la de Yucatán, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Jalisco y algunas provincias internas de Occidente) y, cuatro, la limitación de los poderes consagrados a algunos diputados que acudieron a un segundo Congreso Constituyente.¹⁵

De todo lo anterior, resulta el *Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824*, y luego, la propia *Constitución de ese mismo año*, ambas, bases y fundamentos de la nación mexicana y, de las grandes instituciones políticas que permanecieron con firmeza pese a su evidente evolución (Constitución Política de 1857 y 1917 -por mencionar sólo las más importantes-) sufrida durante el transcurso de los años y devenir del tiempo.

¹⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 15.

¹⁵ *Idem*.

Ahora bien, el régimen federal, -para Jacinto Faya Viesca- constituyó un triunfo de las fuerzas del progreso que siguió el ensayo de un imperio y dos regencias. “Así, 1824 puede ser considerado como el punto de origen de la construcción de la República Federal y, por tanto, de la creación del Estado Nacional”.¹⁶

Desde luego, no pasa inadvertida la existencia histórica de dos grandes corrientes políticas e ideológicas que polemizaron durante algunas décadas en torno a la creación de un régimen federal: liberales y conservadores. A saber, el triunfo de los liberales sobre los conservadores y primordialmente sobre la reacción imperialista, resolvió la gran incógnita suscitada entre 1821 y 1857: federalismo o centralismo. La vieja problemática, había pronosticado el triunfo del federalismo, no estando ya a discusión cual sería el futuro del régimen a instaurar. Sin embargo, para 1857, aún existía una cuestión insoluta y ésta era precisamente la de optar por una libertad de industria o por un monopolio de Estado.

Ya entrando en materia del federalismo fiscal, según nos dice el autor antes referido, los federalistas mexicanos estaban a favor de la libertad de industria y cuando pudieron elegir entre ella y los monopolios de Estado, se inclinaron por la primera. Aquí, valdría la pena enfatizar, que en aquella época (1776 a 1929) se vivió arduamente la corriente económica liberalista impulsada en Norteamérica, la cual no dejó la menor duda, que influyó determinadamente en los ideales del grupo político dominante que ejerció el control social en nuestro país.

Para aquel entonces, ya los liberalistas mexicanos (federalistas) habían forjado sus doctrinas al calor de los grandes conflictos con las fuerzas retardatarias y fraguado los grandes principios de sus prácticas políticas en el gran escenario de la reforma. El resultado fue el nacimiento de la reforma mexicana del liberalismo, al que atinadamente Jesús Reyes Heróles ha llamado “liberalismo social”.¹⁷

¹⁶ Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano, Régimen constitucional del sistema federal*, Instituto Nacional de la Administración Pública A.C. (INAP), México, 1988, p. 7.

¹⁷ *Cfr. Ibidem*, p. 9.

No obstante, en 1857 los federalistas introdujeron en la Ley Suprema de aquel año una figura que contradecía, en el marco del liberalismo clásico, los principios de la libertad de industria. Esto es, en el artículo 28 de la Constitución se estableció la figura del monopolio de Estado en las siguientes materias: servicios públicos, correo y acuñación de moneda; lo que significó, que la centralización de la República empezando a convivir en la Constitución real y en la Constitución formal del federalismo.¹⁸

Lo anterior, sin lugar a duda es el antecedente fundamental de la mayoría de los problemas que vive hoy nuestra Constitución, al tratar de abordar un esquema federalista evidentemente permeado de aspectos centralistas y que por añadidura, ha repercutido siniestramente en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual es contrario al pacto federalista que teóricamente rige en el país.

Continuando con las ideas antes expuestas, para los constituyentes de 1917, les fue más fácil conservar los monopolios de Estado en ese mismo precepto, sumando al correo, los telégrafos y la radiotelegrafía y, aumentando la emisión de billetes por un banco central. Tal idea, defendida fuertemente en los debates de 1916-1917, fue el prefacio para la creación del Banco de México en los años de gobierno del expresidente Plutarco Elías Calles. Seguidas de las reformas constitucionales del que también fuera presidente de nuestro país Miguel de la Madrid Hurtado, quedó en evidencia, una vez más, que los monopolios de Estado asumieron una caracterización más del tipo de régimen republicano, constituyéndose –según parece- en áreas exclusivas de intervención estatal en la vida económica nacional.¹⁹

Posteriormente, tales áreas de la actividad económica del Estado –lo que anteriormente se conocía como monopolios-, fueron revistiéndose como nuevos avances o mejor dicho, agregados de la soberanía nacional. Así por ejemplo, se

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

incluyo en el texto constitucional lo que los procedimientos de nacionalización arrasaron en su camino: petróleo, ferrocarriles, electricidad y, en su momento, hasta la banca. Hoy, el artículo 28 Constitucional incluye a la energía nuclear, la comunicación satelital y otros hidrocarburos amén del petróleo y la petroquímica básica.

De esta manera, -a palabras de Faya Viesca- el federalismo mexicano, e incluso, el federalismo fiscal, constituyen una síntesis histórica en la cual la autonomía de las entidades estatales convive con un Estado nacional popular sólidamente constituido, merced del proceso histórico vivido.

En la actualidad, el multicitado precepto, refleja hasta que punto conviene el alcance de la centralización (para los pocos que detentan el poder) y, al mismo tiempo, hasta que punto las entidades federativas pueden actuar fortaleciéndose en el marco de la descentralización administrativa. Siendo esto lógico y marcándose los parámetros de la centralización y descentralización, nos parece que México podrá encausarse dentro del fortalecimiento del pacto federal.

En suma, México está en el umbral del nuevo federalismo... el nuevo federalismo mexicano será, sin embargo, muy similar al que aspiramos como proyecto histórico de vida; es decir, aquel régimen de vida y de gobierno en el cual la República, los estados y los municipios existan con vigor político y autonomía, pero compartiendo la magna responsabilidad de eternizar a la nación mexicana como entidad compartida por estas tres esferas de gobierno.²⁰

Finalmente, cabe advertir, que el artículo 28 Constitucional aquí utilizado para ejemplificar nuestro estudio, no es el único que ha presentado variaciones o dolencias, toda vez que para poder hacer un análisis sobre el federalismo fiscal mexicano, necesariamente tenemos que echar un vistazo a la estructura básica del sistema tributario constitucional: artículo 31, fracción IV, 73, fracciones VII, XXIX,

²⁰ *Ibidem*, p. 10.

XXX, 115, fracción IV, 117, fracciones IV, V, VI y VII, 118, 122, 124 y 131; los que serán analizados con mayor detenimiento en posteriores rubros, y de los que desafortunadamente se observa que nuestra Ley Suprema no sigue un método coherente y sistemático, sino que, por el contrario, aborda el tratamiento de este problema de manera dispersa y contradictoria.

1.2 Situación actual del federalismo fiscal mexicano

Uno de los puntos de partida del federalismo desde una dimensión sociológica, es aquella que contempla a un país o a una Nación, tomando en cuenta toda su unidad y, a su vez, toda su diversidad.

El federalismo parte de valores eminentemente sociológicos: un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales y, una firme creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes.²¹

De lo antes mencionado, podemos deducir, que el federalismo implica reconocimiento, organización y coordinación recíproca de las tres esferas o niveles de gobierno, para poder actuar dentro del ámbito de sus potestades constitucionales y así, poder satisfacer preferentemente las necesidades en cada una de sus jurisdicciones en donde cohabitan distintos grupos sociales.

Por otro lado, no hay que olvidar, que una de las notas características que se ha procurado en el marco del federalismo a lo largo de su historia –desde 1824 hasta nuestros días-, ha sido la indispensable autosuficiencia económica que deben tener cada una de las orbitas de poder, a fin de identificarse con la plenitud de libertad política entre los niveles de gobierno, sin que exista la menor subordinación económica de una a otra entidad.

²¹ *Cfr. Ibidem*, p. 19.

Sin embargo, tal parece que el centralismo que en alguna época pudo justificarse como una necesidad para integrar y defender a la Nación, se ha convertido en una práctica constante y conveniente para unos cuantos, incluso, se ha configurado como un verdadero freno que debemos corregir.

Según Lanz Cárdenas, el “centralismo” que ha caracterizado a nuestro sistema político y administrativo “federal” -por razones históricas y propias de la pauta del desarrollo económico y social-, ha propiciado que el gobierno federal haya absorbido facultades –recaudatorias- propias de los estados y de los municipios y al mismo tiempo los haya debilitado.²² Aunque nosotros sepamos que el Municipio carece de poder tributario y únicamente cuenta con capacidad administrativa respecto de los ingresos que le reserva su entidad federativa.

Por tal motivo, es necesario que se combatan los desequilibrios en el desarrollo regional, para ello, se requiere fortalecer y modernizar el federalismo fiscal, que equivale a avanzar en el camino de las grandes reformas planteadas por los distintos sectores (público y privado) de nuestro país. Así mismo, se necesita vigorizar a los gobiernos de los estados y los municipios, y consolidar las políticas administrativas, económicas y -por supuesto- fiscales.

De igual manera, se precisa conveniente romper viejas estructuras y añejos procedimientos, se exige superar la centralización para ampliar la democracia, la igualdad y la libertad, así como impulsar la planeación regional y nacional y darle nuevos instrumentos políticos y económicos, al noble postulado del municipio libre.²³

En este orden de ideas, es necesario que se asuma constantemente la responsabilidad a nivel de los gobiernos de los estados, para que junto con la federación se establezcan en términos generales, una distribución adecuada de los

²² Cfr. Lanz Cárdenas, José Trinidad, *El federalismo mexicano y su realidad fiscal*, Universidad Autónoma del Sudeste de Campeche, México, 1982, p. 3.

²³ *Idem*.

impuestos a nivel nacional y local, aunque preferentemente, sería mejor que los gobiernos locales -que en teoría son los que conocen más sobre las problemáticas de sus entidades-, sean los que asuman las responsabilidades. Esto es, que se haga un reajuste general de tipo financiero para que sean los gobiernos de los estados los que cuenten oportuna y eficazmente con los recursos adecuados para apoyar a sus instituciones y hacer frente a sus necesidades colectivas.

Tenemos aun que plantearnos una revisión de competencias entre Federación, estados y municipios en forma seria y programada, para que dicha revisión no ocasione pérdidas de eficacia.²⁴ Ya que –aunque parezca contradictorio- los hechos demuestran que la ineficacia centralista de nuestro “teórico sistema federal”, requiere de un cambio, que por menor que sea, para tratar de descentralizar el desarrollo nacional y para ampliar las facultades de estados y municipios, nos traería una relación positiva respecto a los costos que, incluso, tengamos que pagar en tanto se capaciten a los gobiernos locales y municipales para asumir sus nuevas responsabilidades.

Lo antes dicho, es a grandes rasgos la manera como se vislumbra la realidad de nuestro federalismo fiscal, por tal situación, estamos convencidos en que debemos buscar una mayor justicia distributiva a través del sistema federal y hacer contundente en el medio mexicano, el pensamiento generalizado de hacer efectiva una distribución equitativa de la riqueza nacional a través de los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno de nuestro pacto federal y, así alcanzar la excelencia de nuestras instituciones, que como la Constitución lo establece, deben ser republicanas y federales.²⁵

²⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 4.

²⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 6.

1.2.1 Objetivos generales

Para el desarrollo del presente apartado, tomaremos en consideración un par de documentos que estimamos importantes: a) el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; y b) el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Ambos, nos permitirán precisar cual ha sido la política fiscal que se ha “pretendido” llevar a cabo en nuestro país durante los dos últimos periodos de gobierno, esto es, el del entonces Presidente priísta Ernesto Zedillo Ponce de León, y el del expresidente panista Vicente Fox Quezada –respectivamente-.

Tomando como punto de partida el decreto por el cual se aprobó el “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000” que se realizó con base en una valoración de objetivos fundamentales que se guiaban por el fortalecimiento de la unidad nacional y la soberanía, el respeto al Estado de derecho, la justicia social, el propósito de alcanzar un desarrollo económico nacional y regional vigoroso y sostenido, en un marco que concebía al “Nuevo Federalismo” como la búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación; presentamos a continuación, los objetivos generales de dicho documento, haciendo referencia a aquéllos relacionados con nuestra materia de estudio:

- “Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión...
- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el municipio...
- Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de Gobierno Federal y estatal, y los municipios...

- Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados...
- Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas...
- Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional...
- Revisar las atribuciones y las responsabilidades del municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades...²⁶

Como se observa, desde hace más de una década se exhibía la posibilidad de transformar el Sistema Nacional de *Coordinación Fiscal** en uno de Coordinación Hacendaria, por tanto, no es de extrañarse, que esto último se pueda llevar a cabo, ya que las tendencias y necesidades de los últimos años, han apuntado hacia una reforma hacendaria integral y no sólo fiscal.

De lo antes expuesto, nos encontramos con un proyecto que pretendía vincular un trabajo conjunto y de unidad nacional por parte de la Federación, entidades y municipios, puesto que en cada oportunidad se ponía de manifiesto la intención firme de fortalecer, impulsar, actualizar, desplegar e incluso transformar el sistema fiscal de aquellos días, no obstante, se advierte, que todos esos compromisos pudieron haber sido afrontados por la ciudadanía en general y, fundamentalmente por nuestros gobernantes. Actualmente, se observa, que mucho de lo planeado en aquel entonces pudo haberse logrado, sin embargo, la traumática historia nacional nos ha demostrado que gran parte de ello se convirtió en un discurso más que puso al federalismo en un plano absolutamente teórico.

* Como se verá más adelante, la Coordinación Fiscal es entendida como la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la ley que la prevé, se otorga a las entidades federativas en el rendimiento de un tributo federal, en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²⁶ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

Disponible en: <http://www.rim.uqroo.mx/rim/prognvfed/objgrales/htm>. p. Web, consultada el 23 de enero de 2006 a las 13:48 horas.

Por su parte y, de conformidad con lo establecido en los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 20 y 21 de la Ley de Planeación, como titular del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente Vicente Fox Quezada, en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, destacó los siguientes rubros que atañen a nuestra materia de estudio:

- “Tender hacia una descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, que rinda mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, y que al mismo tiempo facilite el ahorro de recursos eficazmente y el desarrollo sustentable...
- Contar con gobiernos ágiles, responsables, con capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo. Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, deberán quedar en manos de las entidades federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno la ejecución de acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida...
- Fortalecer los mecanismos que permitan acercar las decisiones de gobierno al ámbito en el que éstas son requeridas, en esa medida será el grado de pertinencia que tengan para resolver los problemas o aprovechar las oportunidades de las localidades en cuestión, elevando de esta forma el impacto y la eficacia en el uso de los recursos y logrando mejores resultados para la población que cada vez demanda más y mejores satisfactores a sus necesidades...
- Acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales. Por ello, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo...
- Fortalecer la participación ciudadana en las acciones de gobierno, respetando los cauces institucionales creados para ello. Esto implica pasar de la amplia participación ciudadana para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a una amplia participación en los procesos de evaluación de los resultados y de

compromiso con las acciones que la misma sociedad y los demás órdenes de gobierno deben emprender para materializar el México que deseamos...”²⁷

Como se puede apreciar, en los cinco puntos anteriores se buscaron alternativas e instrumentos que iban desde la descentralización administrativa (que combatiera arduamente uno de los males más grandes que adolece nuestro pacto federal, esto es, la concentración de facultades en el gobierno federal y por ende, causante de una mayor dependencia financiera de las entidades federativas y municipios); hasta la búsqueda de mecanismos que coadyuvaran al fortalecimiento respetuoso de las autonomías estatales y municipales, es decir, se apostó por el desarrollo regional reconociéndose la capacidad de autodeterminación y ejecución de los niveles de gobierno inferiores en el sentido de que ellos determinaran su ingreso, gasto y deuda; y por último, se observó la tendencia de apertura del gobierno federal a la participación ciudadana para que contribuyera y colaborara en la construcción y redefinición de los planes de desarrollo más adecuados tendientes a satisfacer las necesidades actuales.

Igualmente destacan los siguientes aspectos:

- “Transferir del Gobierno Federal a las entidades federativas: facultades, funciones, responsabilidades y recursos que se ajusten al sistema de competencias para establecer con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios, para acercar el gobierno a los ciudadanos, y así democratizar la gestión pública, mejorar los resultados y ampliar la corresponsabilidad de los gobiernos...todo ello, con arreglo a los principios de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia...
- Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública, impulsándose un esquema integral de profesionalización y capacitación para apoyar la descentralización, para potenciar la calidad de la gestión de gobierno, para fomentar una mejor rendición de cuentas y para abrir cauces a la participación ciudadana...

²⁷ Plan Nacional de Desarrollo. Disponible en: <http://pnd.presidencia.gob.mx>. p. Web, consultada el 30 de enero de 2006 a las 16:45 horas.

- Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas, es decir, se buscara impulsar mecanismos de comunicación intergubernamental, así como convenios que contribuyan a vigorizar la gobernabilidad democrática, la alianza federalista, la unidad nacional y la atención del interés público”.²⁸

En términos generales, se pretendía impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios, a efecto de democratizar la gestión pública, así como también, se plantearon objetivos de modernización y simplificación administrativa en apoyo a la descentralización de la administración pública, y finalmente, se establecía como exigencia, que siguieran prevaleciendo y perfeccionándose los convenios de colaboración administrativa.

De las consideraciones anteriores, podemos obtener como premisa importante, que hoy más que nunca se necesita fortalecer el federalismo en México, ya que es la vía como el desarrollo de las diferentes regiones que componen nuestro vasto territorio pueden lograr que las menos desarrolladas mejoren sus condiciones de vida y que la Federación se vea fortalecida mediante un sano desarrollo regional. Dicho en otras palabras, si el sistema no funciona en su interior, difícilmente funcionará en todos sus niveles de gobierno.

Digamos, que un auténtico federalismo debe impulsar el desarrollo integral de las regiones, mediante un proceso participativo con las entidades federativas y los municipios, que fomente la descentralización política de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a partir de esquemas que definan con claridad qué corresponde hacer a las entidades federativas y municipios para evitar duplicidades u omisiones en la función pública.

De esta manera, consideramos que los objetivos generales del federalismo fiscal que nuestro país requiere, debe observar los siguientes tópicos:

²⁸ *Idem.*

- a) Consolidar la descentralización política de la administración pública federal;
- b) Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas;
- c) Acelerar la transición de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a uno de Coordinación Hacendaria;
- d) Fortalecer a los gobiernos estatales y municipales;
- e) Alentar la transparencia y rendición de cuentas de los tres niveles de gobierno y,
- f) Vigorizar los mecanismos de participación ciudadana, fomentando una cultura política federalista.

Finalmente, resulta conveniente precisar lo que debe entenderse por federalismo fiscal; por tal motivo, nos remitiremos a lo expresado por Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, quien considera que:

Es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiéndose que el ejercicio de dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios.²⁹

En este sentido, todo sistema fiscal aunque puede variar entre países constituidos en entidades federadas, engloban al menos algunos principios federales, pues la función primordial del federalismo fiscal, se hace consistir en sentar las bases de una estructura que respecto a cada atribución de la administración pública encuentre el punto de equilibrio entre la satisfacción de las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de los residentes del país y el respeto a las inclinaciones de los vecinos de cada una de las subdivisiones del

²⁹ *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales -Mecanismos de Conciliación-*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, p. 19.

territorio nacional; dicho de otro modo, delimitar cuándo se trata de materias de interés general y cuándo de alcance únicamente regional.

1.2.2 Fundamentos constitucionales

Es importante hacer el señalamiento, que el federalismo fiscal mexicano tiene y debe ser contemplado como el aspecto fundamental y originario para poder entender a todas luces, la necesidad irrestricta de una nueva reforma hacendaria integral que nos encamine a un verdadero y auténtico federalismo fiscal.

Resulta entonces, la necesidad de analizar primeramente los aspectos constitucionales que dan en la actualidad el fundamento y justificación a las finanzas federales.

Para tal efecto, abordaremos el presente apartado tomando como punto de partida el poder tributario de cada una de las esferas de gobierno, para que posteriormente podamos delimitar el marco del sistema tributario mexicano en donde se funda el pacto federal.

Desde el punto de vista del *poder tributario federal*, vemos que el artículo 73, fracción VII, de nuestra Ley Suprema confiere al Congreso de la Unión el poder para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal.

Igualmente la fracción XXIX de ese mismo precepto Constitucional, señala, por un lado, cuales son las contribuciones que pueden ser establecidas por el Congreso de la Unión y, paralelamente, muestra la base Constitucional -al igual que la fracción XXX- del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal basado en participaciones.

Llama la atención, que la fracción VII, del artículo 73 antes citado, concede un poder tributario ilimitado al Congreso de la Unión para establecer las

contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y la fracción XXIX del mismo numeral, reserva ciertas fuentes a la federación. Por tal circunstancia, se dice que existen facultades concurrentes de tributación de la Federación y de los estados.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, el Gobierno Federal tiene: a) facultades concurrentes amplias con los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73 fracción VII, y 124); b) poderes exclusivos otorgados en forma positiva respecto de ciertas materias que se prevén en el artículo 73 fracción XXIX, y c) facultades exclusivas por razón de prohibición a los estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118).³⁰

Por otra parte, un punto que es conveniente aclarar, es el concerniente a la extensión y significado del concepto de “entidades federativas”, ya que con frecuencia suele identificarse exclusivamente con el de “estados”, lo cual es incorrecto. En efecto, al hablar de entidades federativas nos estaremos refiriendo a todas las circunscripciones territoriales que forman parte de la República Mexicana y que están dotadas de un régimen de gobierno y de administración pública para la atención de los asuntos locales. Es decir, comprendemos tanto a los llamados “estados” como al Distrito Federal.

Establecido lo anterior, resulta oportuno, pasar al estudio de las reglas competenciales que en materia fiscal contiene la Constitución Política que nos rige para delimitar la potestad tributaria de las entidades federativas.

Ya hemos dicho, que las entidades que integran la República concurren con la federación en un poder tributario general, tan es así, que éste ha sido el principio tradicional que ha prevalecido a lo largo de nuestras Constituciones Federales y, se ha confirmado en múltiples ocasiones por el máximo tribunal de nuestro país.

³⁰ Tesis Jurisprudencial P./J. 142/2001, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, enero de 2002, página 1042.
Tesis Jurisprudencial P./J. 11/1965, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1965, Primera Parte, Pleno, p. 42.

Una opinión muy extendida y sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por numerosos tratadistas, es que el fundamento del poder de tributación de las entidades federativas, reside en el artículo 124 de nuestra Carta Magna, el cual dispone que *“todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”*.³¹ Esto, es lo que comúnmente se conoce con el nombre de cláusula residual del pacto federal, no obstante, algunos consideran que dicho precepto no es aplicable a la distribución de poderes gravatorios, ya que bajo esta tesis, en materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los Estados, aun cuando la Constitución confiere poderes tributarios exclusivos a la Federación.

Igualmente, es aceptado que el poder tributario de los Estados se encuentra fundado en el artículo 40 constitucional, el cual dispone que *“es voluntad del pueblo mexicano constituirse en 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 los principios de esta ley fundamental”*.

Luego entonces, es en la autonomía o soberanía de los estados donde podemos afirmar que radica el fundamento del poder tributario de las entidades, tal y como lo indica Sergio Francisco De la Garza, *es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significaría ausencia de soberanía*.³²

Aunado a lo anterior, el artículo 117 -e incluso el 118, además de establecer prohibiciones para los estados para tributar sobre determinadas materias-, prevé implícitamente un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la Constitución, como ya hemos dicho, que restringir en algunos rubros.

³¹ Cfr. De La Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 26ª ed., Porrúa, México, 2005, p. 230.

³² Cfr. *Ibidem*, p. 231.

Otro fundamento Constitucional que rige el poder tributario de los estados –y en general a los tres niveles de gobierno-, lo encontramos en el artículo 31 fracción IV, que obliga a los mexicanos a contribuir a los gastos públicos, no sólo de la federación, sino de las entidades federativas y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio siguiente:

Dentro del marco de nuestro sistema jurídico Constitucional ha de entenderse que las autoridades legislativas de los Estados legislan dentro del ámbito de su jurisdicción para todos aquellos sujetos y objetos que quedan comprendidos en ésta, sin que para la no aplicación de sus preceptos a las personas y cosas que están sometidos a un régimen especial federal se haga necesaria la exención correspondiente en un precepto concreto de cada ley local.³³

Así mismo, y con relación al artículo 73, fracción XXIX de dicho texto Constitucional, se ha pronunciado de la siguiente forma:

Las facultades a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX Constitucional, son exclusivas del Congreso de la Unión; por tanto, tales facultades no se han reservado a los Estados; y el derecho a participar en el gravamen no significa de manera alguna derecho a participar en la facultad de establecer; que la ley secundaria no pueda otorgar facultades a los Estados para gravar esas materias sin contrariar el texto de la Constitución.³⁴

De lo precedido, coincidimos con De la Garza, al observar que en términos de la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional, la Federación tiene poder tributario exclusivo sobre las materias a que tal precepto se refiere y que si el

³³ Semanario Judicial de la Federación, VII Época, Vol. 66, Primera Parte, p. 59. AR 2801/72, Auto transportes del Sur de Jalisco, S. A. d e C. V., fallado 15-II-73.

³⁴ AR 7023/59, Mobiloil de México, S. A., fallado 19-III-68; AR 6236/58, Gas Monclova, S. A., fallado 2-VI-65; AR 1463/62, Mobiloil de México, S.A., fallado 17-VI-69; AR 1025/68, Gas del Pacífico y Dies Gas, S. A., fallado 7-VII-1973.

legislador ordinario ha concedido autorizaciones a los Estados para que establezcan dichos tributos, les ha delegado dicho poder en forma limitada.

Por otro lado, refiriéndonos ahora al “supuesto” poder de tributación de los municipios, debemos recordar que el Congreso Constituyente de 1917 debatió largamente sobre la forma de dar autonomía financiera al Municipio. Desafortunadamente, ante la inminencia de un plazo perentorio, los Constituyentes aprobaron un texto constitucional, que entonces a nadie satisfizo plenamente, ya que establecieron que los municipios administrarían libremente su hacienda, la que se formaría con las contribuciones que le señalarían las legislaturas de los estados.³⁵

De lo anteriormente referido, tenemos, que la experiencia ha demostrado que no puede haber un Municipio libre y fuerte si está sujeto a la buena o mala voluntad de la legislatura estatal. De ahí, que pueda decirse que a la autonomía política municipal debe corresponderle una autonomía financiera. Sin embargo, ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenezca, ya que entre los municipios y su Estado y, entre todos éstos y la Nación deben existir vínculos de solidaridad.

Por otra parte, a raíz de la iniciativa de reformas de 1983, impulsada por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, se expresó que era necesario hacer una definición de competencias entre Federación, estados y municipios, y así mismo, se hizo énfasis en que la debilidad del Municipio mexicano no es fortuita; ya que se debía a su insuficiencia financiera, a su deficiencia organizacional y administrativa, tanto para cubrir los servicios públicos normales como para tener una mayor participación en las tablas del desarrollo nacional.

³⁵ De La Garza, Sergio Francisco, *op.cit.*, nota 31, p. 240.

De tal suerte, que la reforma a dicho precepto Constitucional mantiene la tesis de que el municipio libre es la base de la organización política y administrativa del país. Sin embargo, ...“no se le otorga poder tributario al Municipio, por lo que éste no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder radica en la Legislatura o Congreso del Estado y, únicamente se establece, que puede administrar y recaudar las contribuciones que llegan a establecer a su favor las entidades”.³⁶

Por otro lado, resulta importante hacer notar que tratándose de contribuciones municipales, el poder tributario se mantiene en un órgano estadual, ajeno al Municipio, como lo es el Congreso del Estado y no se lo atribuye a los municipios. Sin embargo, es un poder tributario que lo pueden y lo deben ejercitar los estados únicamente a favor de sus municipios, que serán los únicos con facultades de recaudación (competencia tributaria).

Al respecto, De la Garza señala: “...que existen impuestos que son estrictamente municipales y que deben definirse claramente como tales, sin que quede al arbitrio de la Legislatura Estadual concederlos o retirarlos como fuentes de recursos municipales...”³⁷, v.gr. impuesto de espectáculos y diversiones públicas, impuesto sobre sacrificio de ganado, impuesto sobre anuncios, bardas, banquetas, etcétera.

En suma, queremos afirmar, que los municipios carecen de potestad tributaria, por consiguiente, con lo único que cuentan es con una competencia tributaria para administrar y recaudar aquellos tributos que le han sido establecidos a su favor por parte de las legislaturas locales de las que forman parte.

Una vez estudiado lo anterior, podemos concluir diciendo que en la actualidad la base de nuestro sistema tributario constitucional se encuentra dispersa (artículo 31 fracción IV, 73 fracciones VII, XXIX, XXX, 115 fracción IV,

³⁶ *Ibidem*, p. 241.

³⁷ *Ibidem*, p. 242.

117, 118, 122, 124 y 131) en nuestra Carta Magna, por tal motivo, uno de los puntos de propuesta en el presente trabajo de investigación se hace consistir en la conveniencia de establecer un apartado específico en la Constitución que permita delimitar los fundamentos esenciales del federalismo fiscal mexicano. Cuestión esta última de la que nos ocuparemos en el capítulo cuarto.

1.2.3 Contradicciones

Es de conocimiento amplio, que la conformación del federalismo mexicano está condicionado por la distribución entre gobiernos de las fuentes de recursos financieros, así como de las atribuciones y responsabilidades relacionadas con dichos recursos y su ejercicio, es decir, la materialización del federalismo mexicano depende en gran medida de la materialización del federalismo fiscal.³⁸

Así, el complejo sistema competencial previsto en la constitución para tratar de deslindar los campos de acción tributaria de la Federación y de las entidades federativas, sólo ha conducido en la práctica a una situación anárquica, producto de la ausencia de reglas precisas que determinen con exactitud las respectivas facultades y limitaciones.

Ahora bien, la conformación del Estado Mexicano ha tenido sus elementos y características fundamentales en un modelo “teórico” de tipo federal. Así, cada Constitución que ha tenido nuestro país ha adoptado un régimen federal - o al menos eso se ha creído-, generando expectativas de contar con un poder político real en los distintos ámbitos de gobierno.

En los últimos años, se ha intentado llevar a cabo una revisión del federalismo mexicano y más específicamente del federalismo fiscal, en donde se ha buscado establecer los mecanismos e instrumentos adecuados para lograr su fortalecimiento. Para obtener todo esto, se ha tomado en consideración que será

³⁸ Cfr. Pérez Torres, Javier, “Contradicciones del federalismo fiscal mexicano”, *Revista del INDETEC*, Edición Especial, marzo, 2003, Guadalajara Jalisco, México, p. 114.

necesario hacer un diagnóstico sobre los elementos que actualmente lo caracterizan y, que sirvan de punto de partida para la implementación de alternativas para su desarrollo.

En la conformación de dicho diagnóstico, se ha estimado pertinente tomar en cuenta las ambivalencias en las que ha ido cayendo con el devenir de los años el federalismo mexicano y que pudieran constituirse como un obstáculo para su desarrollo y más específicamente como una contradicción misma en la naturaleza del sistema federal.³⁹

Así pues, Javier Pérez Torres, en un artículo publicado en la revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas –INDETEC-, nos afirma que algunas de las limitaciones del federalismo fiscal mexicano tienen que ver fundamentalmente con las contradicciones o la forma en como sus características pueden llegar a la propia aspiración federalista.

De esta manera, se citan como contradicciones principales y que incluso pudieran formar parte del número de materias a revisar en los trabajos que impulsen la evolución del federalismo en México, a las siguientes temáticas:

l) *Dependencia Financiera*. En el sentido, de que en nuestro país existe una exagerada dependencia económica de las entidades federativas y municipios con respecto a los recursos públicos federales.

“Esta dependencia financiera se traduce en que del total de recursos que se ejercen o se gastan la entidades federativas en un año, poco más del 95% lo reciben del Gobierno Federal y sólo genera con sus potestades tributarias propias algo más del 4% en promedio de ese total en el año”.⁴⁰

³⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 115.

⁴⁰ *Idem*.

En el caso de los municipios, su dependencia financiera es relativamente menor, aunque en algunos casos supera los promedios de las entidades.

Lo preocupante del asunto, es que ésta dependencia financiera contradice la aspiración esencial del federalismo o como también lo podemos denominar “espíritu federalista”, toda vez, que lo único que se exhibe es la existencia de una alta concentración de atribuciones y de recursos del gobierno federal (centralismo), frente a las entidades federativas y municipios y, al mismo tiempo, que se constituya una de las causas más grandes de imprecisión del sistema impositivo mexicano y por tanto, un freno importante para la democratización del país.

II) *Sustitución intergubernamental de funciones legislativas.* Con relación a este punto, “se ha sostenido que la creación de las contribuciones o su imposición tiene como principal requisito que se contemplen en una ley, lo cual supone un proceso legislativo previo a la existencia de todo gravamen”.⁴¹

Aquí, valdría la pena recordar que en la conformación de la estructura federal, se doto a los gobiernos de las entidades federativas facultades para poder legislar y, por supuesto, para poder tributar e imponer contribuciones tanto para sí, como para sus municipios, a fin de cubrir y hacer frente a sus gastos públicos. Sin embargo, como contradicción de lo anterior, se observa, que las funciones legislativas que determinan la casi totalidad de los recursos públicos, que se habrán de ejercer anualmente en cada entidad federativa y en sus municipios, son funciones del propio poder legislativo federal y no funciones que fuesen creadas a favor del poder legislativo local para ese fin.

“De esta manera, la gestión legislativa que realmente determina la suerte financiera de los estados y los municipios se lleva a cabo por el ámbito federal,

⁴¹ *Idem.*

mientras que la función legislativa local apenas determina un 5% aproximadamente de lo que habrán de ejercer las entidades, y un poco más los municipios”.⁴²

Con otras palabras, es el Congreso Federal quien en materia de Hacienda Pública, “paradójicamente” sustituye a los congresos locales en sus funciones fundamentales, lo cual se traduce en un contrasentido de la aspiración federalista de que las modalidades de la vida hacendaria local se decidan en su propio ámbito, es decir, en el lugar en donde las necesidades se hacen presentes y que por añadidura se tengan que satisfacer.

III) *Afectación unilateral de la hacienda de un ámbito gubernamental por otro.* Esta cuestión implica, que “en virtud de la forma en como se encuentra expresado actualmente el federalismo fiscal, provoca que al decidirse aumentar o disminuir los recursos fiscales del ámbito del gobierno federal, simultáneamente y, aún sin proponérselo, se produzca un aumento o disminución de los ingresos fiscales de cada una de las entidades federativas y municipios”⁴³. Es decir, estamos presenciando “una reacción en cadena”, en donde si la parte superior de la pirámide tributaria se amplía o se reduce –paradójicamente- sus bases o eslabones más bajos también se ven afectados por dichos cambios o variaciones.

Es por tal situación, que si se quiere respetar el modelo del pacto federal adoptado por nuestra nación, es necesario que la hacienda pública de cada esfera de gobierno esté en facultad –por así convenir a sus finanzas- de poder llevar a cabo modificaciones, sin que para ello, quede implícito que dicha determinación disminuya o aumente los ingresos de las demás haciendas públicas, lo que no obstante pueda ocurrir.

Así entonces, esta posibilidad de que en forma unilateral la hacienda pública de una esfera de gobierno afecte a otra hacienda, contradice la aspiración federalista de que sea cada ámbito de gobierno quien decida su política fiscal,

⁴² *Ibidem*, p. 116.

⁴³ *Idem*.

dicho en otra forma, se necesita que cada ámbito tributario esté en posibilidad de definir sus propias condiciones y propósitos para aumentar o disminuir en su caso sus ingresos y ejercicio, toda vez, que se considera que en ello se basarán las modalidades de su gestión pública.⁴⁴

Dicho en otras palabras, al no tomarse medidas en el asunto y al permitir tal contradicción, lo único que sucederá es que la hacienda pública de un ámbito de gobierno (Vgr. Gobierno Federal) sea quien decida la política fiscal de los otros ámbitos impositivos (entidades federativas y por añadidura a los municipios), o por lo menos que sin intención de hacerlo los afecte.

IV) *Renuncia de atribuciones de implicación federalista.* Esta contradicción implica, que cuando las entidades federativas suspenden o renuncian a su facultad de establecer determinados tributos (contribuciones), ya sea de su propia esfera de acción o de los municipios, lo que se pone en juego con esta abdicación al ejercicio de la potestad tributaria, es la materialización de una característica fundamental del federalismo, que consiste precisamente en que cada gobierno, y en este caso los subnacionales, cuenten con los medios que le permitan directamente no solo financiar su gestión de gobierno, sino diseñar con “arreglo” a sus condiciones locales ese financiamiento.

Este arreglo o compromiso, “...forma parte de las condiciones en que fue creado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que con el fin de hacer participable una mayor proporción de ingresos federales, a las entidades federativas y a los municipios, condicionó a aquellas a que se comprometieran a suspender o a no establecer determinadas contribuciones de su potestad tributaria”.⁴⁵ Es decir, tal situación obliga prácticamente a que las entidades federativas y municipios que deseen “tajada” en la “repartición del pastel”, deban suspender o renunciar a sus facultades impositivas a favor del gobierno federal.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Ibidem*, p. 117.

Esto se ilustra en el artículo 73 Constitucional fracción XXIX, que en su parte última precisa: “...*Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica...*”

Como se puede apreciar, nuestra Ley Suprema nos da el fundamento constitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al referirse al concepto de “participación” -que como todos sabemos se trata de un sistema que funciona por medio de fondos - y más aún, cuando expresamente manifiesta sobre la existencia de una ley federal secundaria, esto es, la Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, sobre esta situación hablaremos a detalle en el próximo capítulo.

En coincidencia con el autor en comento, sólo podemos agregar, con relación a esta contradicción, que “en todo caso para una suspensión o cancelación del ejercicio de este tipo de potestades constitucionales, sería necesario un proceso legislativo constituyente y contar con una disposición constitucional expresa que así lo prevea.”⁴⁶

V) *Neutralización del potencial económico local.* Esta contradicción se hace consistir, en el hecho de que al no contar las haciendas locales de las entidades federativas y de los municipios, con potestades tributarias propias de peso relevante, se neutraliza la posibilidad de que estos ámbitos de gobierno se valgan de ellas para estimular el potencial económico regional o local.⁴⁷

En este sentido, ante la imposibilidad de que cada hacienda local pueda diseñar su propia política fiscal, se afecta considerablemente a sus finanzas públicas, toda vez, que si dicho nivel de gobierno estuviera en posibilidades reales de llevarlo a cabo, la extracción de los recursos de la economía local, mediante el establecimiento de contribuciones estatales, se llevaría en marcha conforme al

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

tamaño y capacidad contributiva de esa economía regional y, al mismo tiempo, se regresarían los montos de las contribuciones recaudadas en atención a la exigencia de infraestructura que esa misma economía requiere para su desarrollo.

Esta ventaja de las contribuciones locales permite –según Javier Pérez Torres– que la carga tributaria pueda ser mayor en regiones de mayor potencial económico, y menor carga tributaria en las localidades que así resulte posible. Esto, al margen de las contribuciones locales podría ser el espacio para incrementar la carga fiscal nacional, y mejorar su relación con el PIB...Esto desde luego contrasta con la menor flexibilidad de las contribuciones federales o nacionales cuya carga tributaria tiende a ser uniforme a pesar de las diferentes capacidades y necesidades económicas regionales.⁴⁸

Ante esta apreciación, no cabe la menor duda, que nuestra Constitución únicamente nos refiere de manera expresa a contribuciones federales o nacionales y por tanto, se deja en evidencia la falta de explicitud de contribuciones locales o regionales –o también llamadas subnacionales– que sean de verdadero peso recaudatorio, lo que provoca que se neutralice o invalide el potencial económico regional, así como la capacidad contributiva de algunas zonas, que servirían y fomentarían su propio desarrollo.

VI) *Disminución de la eficacia tributaria.* Este rubro refiere, a que uno de los mecanismos importantes que debe operar en la instrumentación e implementación de las contribuciones para que éstas sean más eficientes, es que su carga tributaria no sólo atienda a la capacidad contributiva de quien ha de pagarlas, sino que también, se deje al alcance de los contribuyentes la posibilidad de identificar a la autoridad que recauda sus montos, así como a la que administra y ejerce estos recursos recaudados.⁴⁹

Tal parece, que esta situación no tiene mayor complicación ante la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, sin embargo,

⁴⁸ *Ibidem*, p.118.

⁴⁹ *Idem*.

lo que realmente se busca, es dejar claro, que de acuerdo con experiencias internacionales, el contribuyente es mucho más cumplido cuando percibe el correcto uso de los recursos, de ahí que se considere ideal que la asignación de los recursos públicos se dé en función de una rendición completa, clara y oportuna de la cuenta pública por cada orden o nivel de gobierno. De lograrse ello, se podría disminuir una contradicción más del federalismo fiscal: dependencia financiera de entidades y municipios respecto del gobierno federal.

En este orden de ideas, se pretende fomentar una cercanía entre la autoridad que establece las contribuciones y el contribuyente que ha de pagarlas, así como entre la autoridad que debe prestar los bienes y servicios públicos y el contribuyente que los exige, sólo mediante esta vía, se podrá facilitar la transparencia y rendición de cuentas, pero sobre todo, se logrará una eficiente gestión pública de la autoridad que está más cerca del lugar donde ésta se requiere y, con el financiamiento preciso.

VII) *Descentralización del gasto con implicaciones centralizadoras.* Se ha creído ampliamente, que el federalismo fiscal con el paso de los años ha ido evolucionando por la vía de la descentralización de los recursos públicos federales, primordialmente en lo que refiere al sector salud y al sector educativo.

Este aparente proceso descentralizador, se ha incrementado en los últimos años, tan es así que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal prevé que sean las entidades federativas quienes decidan y resuelvan algunos aspectos en materia tributaria –aunque sólo sea minimamente-, con la finalidad de que el mejoramiento del “federalismo hacendario”, no se vea limitado u obstaculizado por imprecisiones en los mecanismos de la descentralización.⁵⁰

No obstante, la realidad nos muestra que pese a dichos intentos descentralizadores de nuestro teórico sistema federal, la descentralización de

⁵⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 119.

recursos federales, constituye paralelamente una mayor concentración en el gobierno federal de todas aquellas decisiones del gasto público que realizan las entidades federativas y sus municipios.

En otras palabras, los recursos captados por las entidades y municipios realmente les son asignados a razón de una decisión implícita del gobierno federal, que por situaciones totalmente obvias y por deficiencias de nuestro sistema federal, es quien determina cuales serán los fines a los que serán destinados tales recursos.

Javier Pérez Torres nos dice que “...el recurso está etiquetado, de manera que al crecer el monto del Gasto Público de las entidades y municipios por la descentralización de estos recursos, paralelamente creció también la concentración de sus decisiones de gasto ... pues tal concentración contraviene los fines federalistas y representa un exigente punto a solventar en vísperas de una proyección del nuevo federalismo hacendario, donde se decida si deben suprimirse o seguirse adicionando “etiquetas” y con ello un crecimiento en las responsabilidades y atribuciones locales y/o regionales.”⁵¹

VIII) *Fiscalización superior por parte de un ámbito de gobierno a otro.* Por lo que incumbe a este rubro, podemos decir, que se ha hecho de conocimiento generalizado que las auditorias (derivadas de una facultad de comprobación) realizadas a la gestión pública, adquieren mayor peso o importancia en la medida en que éstas sean realizadas por un poder público distinto de aquél al que pertenece el ente auditado.

En este orden de ideas, es común observar cómo el órgano técnico respectivo del poder legislativo, realiza la auditoria o fiscalización superior a la gestión del poder ejecutivo, dentro del mismo ámbito de gobierno. Esto sin lugar a dudas, también genera que los grandes volúmenes de recursos de origen federal

⁵¹ *Idem.*

que hoy gastan las entidades federativas y municipios, aumenten igualmente las posibilidades del ejercicio de la fiscalización superior por parte del órgano técnico de la legislatura federal, a la gestión pública de los municipios y de los ejecutivos de las entidades federativas.⁵²

Sumado a lo antes dicho, esta posibilidad ha contemplado la vía de que mediante un convenio, sean los órganos técnicos de las legislaturas locales, quienes realicen tal auditoria aunque por cuenta del ámbito federal.

Lo anterior significa, que con independencia de quien realice materialmente la fiscalización, ésta tendrá el carácter de federal, lo cual nos conduce a una contradicción del pacto federal, toda vez que a cada nivel de gobierno se a dotado de un poder público que habrá de decidir bajo sus principios y requerimientos la acción fiscalizadora.

De tal suerte, podemos agregar que "...si bien parece lógica la acción del ámbito federal en la fiscalización de la gestión pública vinculada con los recursos federales, esta comprensión cambia sustancialmente cuando se trata de dos ámbitos de gobierno diferentes, ha quienes la norma constitucional ha dotado de poderes e instituciones propios para la realización de esas funciones".⁵³

En síntesis, al permitir que la fiscalización funcione en tales circunstancias, se cae necesariamente en una contradicción del sistema federal, donde si bien es cierto que interesan las acciones de control y vigilancia dentro de dicho pacto, no es menos cierto que también es importante que exista separación, respecto y reconocimiento mutuo entre las esferas gubernativas.

IX) *Coordinación intergubernamental.* Como se sabe, uno de los instrumentos en que se agota el federalismo fiscal mexicano, es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que su creación es una conjugación *sui*

⁵² Cfr. *Ibidem*, p. 120.

⁵³ *Idem*.

géneris en la que se manifiestan las diferentes facultades de los gobiernos de las entidades federativas y del gobierno federal.⁵⁴

En tal sentido, se configura una contradicción que representa el hecho de que a pesar de tratarse de supuestas “relaciones paritarias”, como lo son las que en este Sistema de Coordinación Fiscal tienen las entidades y el ámbito federal, la modificación, actualización o mejora de este sistema, puede llevarse a cabo, de hecho, únicamente por una de sus partes, es decir, por el ámbito federal.

Ciertamente, los hechos nos han demostrado, que sólo el ámbito federal puede determinar y establecer los cambios en su legislación federal para que estos cambios se traduzcan al mismo tiempo en cambios al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Así pues, tenemos que dejar claro, que si bien es cierto que cada cambio que acontece en torno al Sistema de Coordinación se realiza con el acuerdo previo de las partes y, que de hecho así ha ocurrido, no es menos cierto, que sin considerar a las entidades, se lleven a cabo modificaciones a la legislación federal y que al mismo tiempo repercutan en el sistema.

Algunos juristas han llegado considerar que tales modificaciones unilaterales no han tenido ese propósito, toda vez que derivan de la posibilidad jurídica de que el ámbito federal al instrumentar sus reformas fiscales, aun sin proponérselo, afecte unilateralmente las bases de la coordinación fiscal (bases intergubernamentales) y con ello impacte las haciendas de las entidades y municipios.⁵⁵

Finalmente, podemos señalar como excepciones de lo que hemos venido comentando, a los Convenios de Adhesión del Sistema, cuyas modificaciones deben pasar por las legislaturas locales para su aprobación. Igualmente ocurre,

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 121.

⁵⁵ *Idem*.

con los Convenios de Colaboración Administrativa, en donde los cambios requieren de la aceptación expresa de cada entidad y del gobierno federal. Aspectos todos ellos, que abordaremos con mayor detenimiento en el capítulo segundo.

X) *Redistribución de atribuciones de decisión entre el ejecutivo y el legislativo federal.* Al tenor de este punto, hemos de indicar que en lo último años se ha hecho evidente el fortalecimiento del poder legislativo federal frente al ejecutivo de ese mismo ámbito y, aunque dicho fenómeno político no radica en nuevas atribuciones de aquél, sino en un ejercicio cada vez mayor de sus funciones, todo esto deriva, de la nueva correlación de fuerzas políticas entre sus integrantes. Lo cual, de manera inmediata se traduce en un fortalecimiento del federalismo en aras de materializar los ejercicios y beneficios de la división de poderes.

Sin embargo, -a juicio de Javier Pérez Torres- el sólo fortalecimiento del poder legislativo federal, no representa la desconcentración o descentralización de atribuciones, pues estas continúan en el ámbito federal, no obstante este fenómeno, en tanto que sí representa una vía para el fortalecimiento del federalismo, pudiera crear el equívoco de que se están fortaleciendo las relaciones intergubernamentales, cuando en realidad sólo se trata de la relación entre poderes del ámbito federal.⁵⁶

Así entonces, un autentico federalismo fiscal, necesita primordial atención en la distribución de atribuciones entre niveles de gobierno y no solo entre poderes de un mismo ámbito, pues sería una contradicción suponer que el equilibrio intergubernamental lo constituye el equilibrio entre poderes. En este sentido, no basta con que las decisiones que estaban concentradas en el ejecutivo federal, se ejerzan ahora por el legislativo federal, sino que además, se necesita que aquellas decisiones que correspondan al ámbito local, se trasladen del ámbito federal a las entidades y a sus municipios en el orden que corresponda.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 121.

1.3 Perspectiva para un nuevo federalismo fiscal: viabilidad y objetivos estratégicos

En términos de José María Calderón, la reforma del Estado en los últimos años se ha planteado dentro de tres grandes dimensiones: la economía, la político-administrativa e institucional y la sociocultural. Todas ellas con vertientes endógenas y exógenas y, que tienen que ver respectivamente con su funcionamiento interno y con las múltiples y complejas formas de relación que establecen con la sociedad y con otras entidades estatales.⁵⁷

Hoy día, coincidimos que en la reforma de Estado mexicano, ha ido adquiriendo un lugar primordial el federalismo político y fiscal y, más aún, esta reforma tendrá que pasar necesariamente a través del fortalecimiento del federalismo en sus acepciones político institucional, económico-financiera y sociocultural.

Desde la entrada en vigor de la actual Ley de Coordinación Fiscal y por añadidura, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980), el tratamiento de las finanzas públicas federales, estatales y municipales ha sido primordialmente financiero y recaudatorio.

En los casos del ingreso y del gasto, la perspectiva dominante giró siempre en torno al fortalecimiento de la hacienda pública federal, mientras que las haciendas públicas estatales y municipales devinieron una suerte de oficinas periféricas de recaudación de ingresos y distribución condicionada del gasto público.

Desde la perspectiva del ingreso, es posible constatar una opinión crítica en torno a dos tareas fundamentales, hoy inconclusas, pero que en su momento, constituyeron las ideas fuertes de la Ley de Coordinación Fiscal: a) por un lado y,

⁵⁷ Cfr. "Hacia un nuevo federalismo fiscal -Orientaciones, problemas y perspectivas-", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XLI, núm. 169, Julio-Septiembre, 1997, México, p. 133.

en oposición al discurso oficial, los hechos y tendencias verificadas empíricamente ponen en claro que, en lugar de promoverse el federalismo, se han acentuado las líneas favorables a la expansión del centralismo del gobierno federal; y b) por otro lado, la historia nos reprocha que a poco más de 25 años de entrada en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, las desigualdades intra e interestatales se han agudizado al resultar favorecidas las entidades federativas y municipios con mayor desarrollo económico relativo.⁵⁸

A juicio de José María Calderón, la explicación a tal situación, se puede apreciar desde dos ángulos distintos: en primer lugar, por la peculiaridad o privaticidad de las fórmulas y montos de la distribución de las participaciones (fondo general de participaciones, fondo de fomento municipal, fondos de aportaciones específicas); y en segundo lugar, por la ausencia de un reordenamiento estructural de los tres niveles de gobierno que ha hecho presente la existencia de grandes limitaciones a la potestad impositiva de las entidades federativas y a la libertad económica de los municipios.

En lo referente al gasto, las observaciones se han acentuado con la intensificación de las medidas de descentralización puestas en marcha por el gobierno federal a partir de 1985. Tales observaciones, se mueven en torno, a que en la asignación del gasto, hay desequilibrios significativos en los diferentes niveles de gobierno y una distribución que no es equitativa y si discrecional entre las entidades federativas.

Así por ejemplo, en 1996, el 85 % de la inversión pública federal (de los tres véveles de gobierno) la ejerció el sector público central; y las participaciones a entidades federativas representaron el 12.7% del gasto público total y sólo el 2.6% del gasto público presupuestal se canalizó hacia los municipios. Contrariamente, para el año 2006, dichos porcentajes se concentraron considerablemente, pues la

⁵⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 134.

inversión pública federal se situó en un 89%, frente a un 9% de las entidades federativas y tan sólo un 2% de los municipios.⁵⁹

Actualmente, la situación se ha complicado; según datos del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), en 1929, el gobierno federal recaudaba el 71%, las entidades el 21% y los municipios el 8%, en años recientes (2006-2008), de cada 100 pesos recaudados, el 91% los cobra el gobierno federal, 8% los gobiernos locales y 1% los municipios.⁶⁰ Entonces preguntémosnos ¿Federalismo o Centralismo?...

Retomando ideas anteriores, se muestra, que en lo referente al gasto, parece existir un consenso en la necesidad, por un lado, de ampliar el margen de recursos destinados a entidades y municipios y, por otro, llevar a cabo una profunda reforma favorable a la descentralización de muchas de las funciones que actualmente desempeña el gobierno federal y, aunque este último aspecto parece ir cobrando vida, no es suficiente ante las necesidades actuales de entidades y municipios.

No es nada nuevo, que a lo largo de diversas iniciativas que se han ido gestado en el seno de la Comisión de Estudios Fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se haya visto con buenos ojos –desde la perspectiva del gobierno federal- que se vayan precisando los lineamientos fundamentales para un nuevo federalismo fiscal. Así pues, algunas de sus principales motivaciones han sido las siguientes:

- Que se fortalezca el mecanismo fiscal, como un medio para contribuir al equilibrio pleno de las finanzas públicas nacionales, a efecto, de alentar el ahorro, la inversión y el empleo. Por consiguiente, es fundamental asegurar en

⁵⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 136.

⁶⁰ Datos proporcionados por el Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y confirmados por la Comisión Especializada de Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU). Abril de 2008.

el nuevo federalismo fiscal, el equilibrio pleno de las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno...

- Que se redefina de manera clara y transparente el ámbito fiscal de cada uno de los tres niveles de gobierno... Canalizándose mayores recursos y responsabilidades a las entidades y municipios...
- Que los mayores recursos fiscales vayan acompañados... de mayores responsabilidades fiscales para vincular los ingresos y los gastos en cada nivel de gobierno de manera efectiva... ⁶¹

Llama la atención, que en los objetivos antes citados -considerados por el gobierno federal como necesarios para la construcción de un nuevo federalismo-, no se hace más que remitirse a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo que se encuentre en vigor con el presidente en turno y, aunque si bien es cierto, que cada planeación puede ser distinta en cada sexenio, también lo es, que los objetivos antes referidos son una constante en las últimas estrategias sexenales de planeación y presupuestación de los expresidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quezada.

Así por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el entonces presidente -priísta- Ernesto Zedillo, se concebía al nuevo federalismo como “el reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y el respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios *con las facultades propias del gobierno federal*”.⁶² Resulta sorprendente y a la vez irónico, que se haya intentado definir a un nuevo federalismo fiscal “medianamente”, es decir, que se haya ponderado por una autonomía impositiva -sobre todo para los niveles subnacionales: entidades y municipios-, y al mismo tiempo, que se haya establecido un sometimiento a las facultades propias del gobierno federal, lo cual a todas luces violenta el espíritu federalista.

⁶¹ *Ibidem*, p. 137.

⁶² *Ibidem*, p. 138.

Ahora bien, en el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el expresidente panista Vicente Fox Quezada, la idea de un nuevo federalismo, incluía además de los tres objetivos antes referidos (equilibrio de las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno, redefinición de la potestad impositiva de dichos órdenes y mayores responsabilidades fiscales), a la descentralización, la colaboración administrativa y a la rendición clara y oportuna de la cuenta pública.

A nosotros nos parece, que los intentos y planteamientos por lograr un nuevo federalismo fiscal, necesariamente requieren de cambios estructurales considerables en el sistema tributario mexicano y no de una simple planeación sexenal que exhiba la incapacidad gubernamental de lograr un auténtico federalismo fiscal que tanto necesita el país.

Para tal efecto, en el capítulo cuarto procuraremos sentar las bases de una reforma constitucional que nos permita transitar hacia un verdadero federalismo fiscal y, superar el plano meramente teórico de la concepción federalista.

Antes de finalizar este rubro, basta indicar que en coincidencia con José María Calderón, se estiman como elementos idóneos para un nuevo federalismo fiscal, aquéllos que se hagan viables en la cobertura de tres tareas básicas:

I.- *Compensación*. La esencia compensatoria del pacto federal subraya la necesidad de transformar al federalismo en un instrumento de “redistribución de los recursos y las oportunidades”, de tal manera que todos los niveles de gobierno, así como los órganos de gobierno federal asuman corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre las entidades y municipios;

II.- *Redistribución de competencias*. Esto implica, que se requiere de una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno; para ello se necesita

fortalecer la vida institucional y los recursos públicos en los niveles de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades;

III.- *Descentralización*. Esto significa, que se necesita impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad.

De esta forma, “los objetivos básicos, estrictamente declarativos, del nuevo federalismo fiscal se fundarían en la democracia, la unidad nacional, y el desarrollo equilibrado. Y los supuestos económicos sobre los que reposarían los objetivos anteriores serían la estabilidad de las finanzas públicas federal, estatal y municipal y la consolidación de las fuentes propias de ingreso”.⁶³

Otro punto a tratar, es el relativo a los objetivos estratégicos para lograr un nuevo federalismo fiscal, los que sin preámbulos, giran en torno: 1) a la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos; y 2) a la municipalización.

Para la descentralización de las funciones, será necesario, que ésta, se lleve a cabo en las áreas de principal interés y desarrollo para la nación, tales como educación, salud, medio ambiente, fomento agrícola, desarrollo rural, entre otras más.

Tratándose de la descentralización de los recursos fiscales, se deberá traducir en una reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que otorgue mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas y a los municipios. De esta manera, el objetivo primordial de esta reforma, consistirá en la creación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que tome en cuenta la distribución de los ingresos, las facultades de recaudación, las responsabilidades

⁶³ *Ibidem*, p. 140.

de gasto, así como también, facultades y responsabilidades en materia de deuda pública y crédito para cada uno de los niveles de gobierno.

Igualmente, para la descentralización de los programas públicos, se requerirá de la participación y voluntad política, de la federación, de las entidades federativas y municipios, para favorecer el desarrollo regional y combatir las desigualdades sociales y pobreza en tales circunscripciones, todo esto, a través de la creación servicios básicos, empleo, producción, etcétera.

Para dar mayor consistencia a lo anterior, se pretende un fortalecimiento de las finanzas publicas en los tres niveles de gobierno con base en los siguientes criterios: I) mediante la transferencia de potestades tributarias de la federación a las entidades federativas y municipios, para vincular la imposición fiscal con las preferencias comunitarias; II) elevando cuantitativamente los recursos transferidos a estados y municipios, asignándolos de manera clara y transparente; y III) mejorando y perfeccionando la colaboración administrativa entre los niveles de gobierno en el ámbito fiscal.⁶⁴

El segundo objetivo estratégico, es el fortalecimiento del municipio o fomento para una mayor municipalización. En este sentido, se tendrá que orientar: I) la participación en planes y programas sectoriales y regionales; II) la ampliación del periodo de gobierno municipal; y III) la representación y participación de las comunidades indígenas.

“El proceso de municipalización –en opinión de José María Calderón- se refiere al conjunto de medidas tendientes a otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a los municipios y a fundar la integración nacional en ayuntamientos fuertes, vinculados a las necesidades básicas de la población y representativas de las comunidades”.⁶⁵

⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 141.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 142.

De esta manera, consideramos que el centro del “nuevo federalismo fiscal” que el país necesita, serán los gobiernos locales, porque en la medida en que cuenten con más recursos y responsabilidades, la ciudadanía podrá participar en las decisiones de ingresos y gasto que les afecten directamente. Por tal motivo, debemos ser concientes, que será necesario redefinir el marco jurídico sobre el que se funda y actúa nuestro sistema tributario en cada una de las esferas de gobierno, a efecto de lograr un auténtico federalismo fiscal.

Situaciones como estas, serán motivo de análisis y discusión en capítulos próximos, por lo que a continuación, damos paso, al estudio de la descentralización fiscal en nuestro país.

1.4 La descentralización fiscal en México

Hoy día, nuestro país cuenta con 31 estados y un Distrito Federal. Los 31 estados tienen la misma naturaleza y el mismo estatuto constitucional. El Distrito Federal cuenta con un estatuto constitucional propio y distinto del de las entidades. Por otro lado, existen 2429 municipios, cuya configuración jurídico-constitucional es la misma para todos, a pesar de que su realidad social, económica y cultural es sumamente diversa.

No obstante, de la estructura federal que México adoptó desde sus primeras constituciones federales, el sistema político que nos ha representado durante ya muchos años, acusa un alto grado de centralización. Ello se debe, en gran medida, a que el sistema político constituido en nuestro país a lo largo del siglo XX tuvo como pieza fundamental una Presidencia de la República sumamente fuerte, que desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre la política local, sino también sobre el Congreso de la Unión y hasta en la Suprema Corte.⁶⁶

⁶⁶ Cfr. Serna De La Garza, José María y Valadés, Diego, *Federalismo y Regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, p. 549.

Bajo estas circunstancias y, a pesar de la fachada formalmente federalista, la política real se condujo de una manera centralizada. Dicho sistema, se encargó de introducir en el diseño institucional federal de nuestra nación una lógica centralizadora, a través de la cual se consolidó la subordinación de los estados a los poderes federales y, en particular, a la institución de la figura presidencial. En este orden de ideas, es como en las últimas tres décadas, se han buscado establecer los mecanismos e instrumentos que sirvan de contrapeso a esta “política central federal”, siendo una de estas alternativas: la descentralización.

Así, resulta importante señalar, que la descentralización es un proceso inherente al desarrollo de América. Sin embargo, no es hasta la década de los ochentas, cuando se puede hablar de un proceso de descentralización propiamente dicho, en virtud de que es hasta ese entonces cuando la descentralización es considerada como una estrategia del desarrollo de los países de la región.

En tal inteligencia, es hasta ese momento cuando se plantea reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia iniciativas locales y ciudadanas como estrategias de desarrollo.

En ese tenor, la descentralización en nuestro país, emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda, sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, público y social.⁶⁷

De esta manera, uno de los grandes retos de la reforma del federalismo mexicano se vincula al concepto de la descentralización. En un país con las carencias, desigualdades y dificultades como el nuestro, lograr la equidad en la distribución de los recursos de la hacienda pública es una tarea impostergable. El

⁶⁷ Cfr. De La O Gómez, Eduardo, “La descentralización fiscal en México”, *Revista del Indetec*, Edición Especial 2003, Guadalajara Jalisco, México, p. 57.

punto nodal para ello consistirá en aplicar mecanismos de distribución que permitan un desarrollo regional equilibrado mediante una mayor capacidad tributaria de los estados y municipios.

Las tendencias actuales del comercio internacional, el efecto interno de los hechos internacionales y la cambiante política nacional reclaman la reformulación de la política, lo que quizá representa el aspecto más problemático y con mayor potencial para el auténtico fortalecimiento del federalismo. La determinación de cuanto corresponde recaudar a cada orden gubernamental y cómo se debe ejercer el presupuesto definirá en buena parte el nuevo esquema de las relaciones intergubernamentales para el nuevo siglo.⁶⁸

En primer lugar, podemos decir, que la descentralización parece apropiada para facilitar la competitividad, ya que sólo a través de ella es posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir.

Así entonces, la descentralización se constituye como el medio por excelencia para que el Estado desempeñe las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permite, además de una mayor eficacia fiscal, una mayor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control de gasto.

En segundo lugar y por lo que refiere a los objetivos sociales, se piensa que los nuevos sistemas de redistribución territorial deben generar una mejor distribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para abatir la pobreza y mitigar la desigualdad.

⁶⁸ Hernández Díaz de León, María Angélica, *Descentralización y reforma del sistema hacendario*, Manrique, Irma y López González, Teresa (Coords), en *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Porrúa, México, 2005. p. 363.

En tercer lugar, la descentralización política es concebida como un mecanismo que contribuye sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales y que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la participación ciudadana en la gestión pública y la reducción de la corrupción.⁶⁹

Finalmente, no se soslaya, que el compromiso por la descentralización ha sido ratificado por el actual gobierno federal a través de su “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, el cual exhibe en diversas normas básicas de su acción gubernamental el tema de la descentralización.

1.4.1 Situación actual

Hoy día, y muy a pesar de la importancia que ha tenido la evolución y desarrollo de la descentralización para el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas del país, el modelo tributario de nuestra nación, basado en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha establecido paradójicamente una alta concentración y centralización fiscal en el gobierno federal, no obstante, de que se han compartido funciones de administración y rendimientos con los gobiernos subnacionales a través del esquema de *Colaboración Administrativa y del Sistema de Participaciones*.*

Hoy día, parece existir consenso en la necesidad de una mayor descentralización en el ámbito tributario, tanto por la vía del fortalecimiento de los

* La *colaboración administrativa* comprende “las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente” (LCF, artículo 13). Se ejerce previo convenio de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que las entidades federativas celebran con la SHCP. En dicho convenio se establecen los ingresos de que se trata, las facultades a ejercer, sus limitaciones, las percepciones a recibir por las entidades o sus municipios, entre otros asuntos. Este convenio entra en vigor a partir de su publicación en el periódico oficial de la entidad y en el DOF.

El *sistema de participaciones* es entendido como el conjunto de recursos públicos integrantes de la recaudación federal distribuíble destinados a su designación federal, estatal y municipal durante un ejercicio fiscal, esto es, la cantidad que le corresponde a cada uno de los niveles de gobierno de la recaudación federal durante un año.

⁶⁹ Cfr. De la O Gómez, Eduardo, *op.cit.*, nota 66, p. 58.

ingresos propios, como por el camino de la descentralización administrativa, ello como premisa fundamental para la obtención de mayores *ingresos* tributarios que coadyuven a satisfacer las necesidades de *gasto* de los gobiernos locales y disminuyan la dependencia que éstos tienen de las transferencias federales.⁷⁰

En lo que atañe al manejo de la deuda pública, las principales decisiones se han venido desarrollando a iniciativa del gobierno federal y parece que las disposiciones en la materia han representado un auténtico muro a la acción de los gobiernos locales sobre el manejo de su propio endeudamiento; sin embargo, actualmente se plantean propuestas que refieren a la necesidad de transformar el marco jurídico normativo para que los gobiernos subnacionales de las entidades federativas y municipios tengan un mayor margen de autonomía en el manejo de su política de endeudamiento.⁷¹

Así pues, en el seno del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las discusiones en relación con las transferencias de recursos y responsabilidades del gobierno federal hacia las entidades federativas, han llevado a cuestionar la vigencia del actual esquema de descentralización como un elemento o instrumento que realmente impulse el fortalecimiento de la gestión pública (sobre todo en su aspecto financiero) de los gobiernos locales, llegando a proponerse que no se federalice ninguna otra función sin que previamente se realice la evaluación de sus efectos financieros en las haciendas públicas subnacionales.

En virtud de ello, se ha vuelto una exigencia profundizar en el análisis del proceso de descentralización en nuestro país, evaluando al efecto, si el modelo, las estrategias y acciones seguidos hasta el momento, responden a las actuales circunstancias económicas, políticas y sociales que privan en el ámbito local, nacional e internacional y, si son las adecuadas para hacer frente a un desarrollo armónico y sustentable del federalismo hacendario del país, que nos conduzca al

⁷⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 66.

⁷¹ Cfr. *Ibidem*, p. 67.

mismo tiempo, a un mayor desarrollo económico que se pueda sostener por si mismo.

1.4.2 Perspectivas

Por lo que toca a este rubro, abordaremos tres aspectos fundamentales, los cuales consideramos deben ser cubiertos y perfeccionados por la política fiscal descentralizadora de nuestro país:

Así por ejemplo, en materia de *ingresos*, todos los miembros integrantes del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal reconocen que es necesario aumentar el nivel de percepciones (ingresos) en los tres ámbitos de gobierno para hacer frente a las presiones de gasto.

En este entendido, todos los involucrados han tenido que formular una serie de alternativas al respecto. El Gobierno federal a través de su Secretaria de Hacienda y Crédito Público ha planteado por un lado la necesidad de mejorar el sistema de recaudación a efecto de hacerlo más eficiente y, por otro lado, el que las entidades federativas ejerzan mayores potestades tributarias para aumentar sus ingresos.

Por su parte, algunas entidades federativas han propuesto la necesidad de revisar la distribución de recursos entre la federación, entidades y municipios, considerando que es necesario que se aumente el monto de la Recaudación Federal Participable en algunos puntos adicionales, así como fiscalizar de manera más efectiva la integración de la mencionada recaudación, contando para ello con la participación de las entidades federativas en dicha revisión.⁷²

Ahora bien, tratándose de las transferencias intergubernamentales condicionadas denominadas Ramo 33 –“Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”-, las entidades han manifestado la necesidad

⁷² *Idem.*

de revisar los criterios de integración de los fondos, así como la necesidad de aumentar los recursos destinados a Educación y Salud de manera particular, así como la integración de los recursos del “Programa de Apoyos Federales para las Entidades Federativas” al Ramo 33 para darle mayor certidumbre a este tipo de transferencias, cuyo destino de uso está enfocado a infraestructura y saneamiento financiero.⁷³

Por otro lado, tratándose del *gasto público*, se ha generalizado la idea de que es necesaria una redefinición de las atribuciones de gasto entre ámbitos de los distintos niveles de gobierno, con el propósito de eliminar los espacios de incertidumbre que propicia la extensa concurrencia en esta materia.

En ese contexto, existe el planteamiento de profundizar en una reforma⁷⁴ al sistema de gestión del gasto público con enfoques en los resultados, implementándose tanto por el gobierno federal como por las entidades federativas, así como también, induciendo su instauración en el ámbito municipal, logrando con ello, mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, así como una mayor cobertura y calidad en la provisión de los servicios públicos que se proporcionan a la ciudadanía.⁷⁵

También se ha planteado, el perfeccionar las bases de la coordinación para la fiscalización del gasto público condicionado, que es transferido a las entidades federativas y municipios, contando con la participación de las tres orbitas de gobierno, considerando además, la participación de los poderes ejecutivos y legislativos del gobierno federal y estatal.

Por último, en materia de *deuda pública*, las medidas asumidas recientemente tanto a nivel federal como local, han permitido un mejor control de la

⁷³ Cfr. *Ibidem*, p. 68.

⁷⁴ Dicha reforma, implicaría la implantación de la Planeación Estratégica; la Programación Plurianual; la Presupuestación con Enfoque de Resultados de los Sistemas de Evaluación en el desempeño de la Gestión Pública; un Sistema de Información Financiera, lo que requerirá previamente de la armonización de la información financiera, contable y presupuestal.

⁷⁵ De La O Gómez, Eduardo, *op. cit.*, nota 66, p. 68.

deuda de las entidades y municipios; sin embargo, aunque las disposiciones legales prohíben el endeudamiento cuyo destino sea el gasto corriente, el crecimiento de la deuda en el ámbito subnacional ha sostenido un paso importante de crecimiento.⁷⁶ Por ejemplo, actualmente el saldo de la deuda de las entidades federativas y municipios representa el 1.29% del Producto Interno Bruto nacional y significa casi 15% de las transferencias federales a estados y municipios (incluyendo participaciones, aportaciones y gasto reasignado).⁷⁷

De esta manera, resulta necesario analizar y debatir sobre la necesidad de establecer algunas medidas macro fiscales a través de algún ordenamiento jurídico que permita contener el déficit fiscal de las entidades en condiciones sustentable y que los saldos de la deuda de los gobiernos subnacionales puedan estar en condiciones manejables: tanto en monto, como en plazo y costo financiero.⁷⁸

Finalmente, será a lo largo de los siguientes capítulos, cuando veamos a detalle todos estos lineamientos que nos permitan convencernos sobre la idoneidad de transitar de una Coordinación Fiscal a una Coordinación Hacendaria, en donde además, se analizó de una manera integral el aspecto de la deuda y crédito público, incluyendo al ingreso y al gasto, todo ello, como parte de una política descentralizadora que necesariamente tenga que perfeccionarse en nuestro país.

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Datos obtenidos de la Trigésimo Tercera Reunión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores celebrada el 14 de noviembre de 2005 en Cuatro Ciénegas, Coahuila, México.

⁷⁸ *Idem.*

Consideraciones finales

Si bien el federalismo mexicano responde constitucionalmente al federalismo clásico, en la práctica, pese a los intentos de dar a las entidades y municipios facultades que les deben ser propias, el gobierno federal las ha desplazado. Es por ello, que en la actualidad frente al reto de lograr y autentificar un verdadero federalismo fiscal, es necesario que el país implique e incluya a todos los sectores públicos y privados, a sus autoridades, representantes y ciudadanos, traduciéndose todo esto, en un gran esfuerzo por comprender y resolver las circunstancias en que regularmente se desenvuelven las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno.

La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional está basada en el hecho de que todas las agrupaciones sociales que integran un Estado federal tienen que colaborar en las decisiones nacionales que toma el orden jurídico central. De este modo las entidades federadas aparecen como una parte que participa en la toma de decisiones de otra parte. Esto es así, porque para analizar el alcance de cualquier pacto federal es importante convenir en una idea incluyente de federalismo, cierto es, que en cada época de nuestra historia, o de cualquier otro país de estructura federal, se han asignados diversas competencias al Estado federal y a los estados de la Federación, por tal motivo, el federalismo no es, ni puede ser, algo estático, por lo contrario, es algo dinámico y cambiante.

En ese orden de ideas, para consolidar al federalismo hay que respetar e impulsar el desarrollo municipal y fortalecer la coparticipación ciudadana, con una sana y eficiente división de poderes. Por tanto, los únicos límites de la descentralización democrática deberán fijarlos las necesidades de desarrollo social y político de la Federación en su conjunto, tal como lo prevé nuestra Ley Fundamental. Consecuentemente, se requiere que las políticas de desarrollo regional descendan no sólo a nivel municipal, sino al de las comunidades, de

forma tal que respondan a las aspiraciones y necesidades de la gente en su lugar de origen o de trabajo.

En lo que respecta al municipalismo, podemos decir que la debilidad de los estados ha trascendido a una debilidad de los municipios que vemos perfectamente en materia fiscal donde hay una dependencia total para ambos. Sin embargo, consideramos que no sólo son las autoridades federales quienes arrebatan a las fuerzas políticas de los estados su autonomía, pues como analizamos en el presente capítulo, en ocasiones existe el marco jurídico adecuado y son ellas mismas a las que resulta más conveniente renunciar a cierta autonomía, a cambio de mantenerse en el juego del poder local.

El hecho que se pugne por un municipio cada vez más responsable y participativo que haga al gobierno más democrático, no significa que podemos igualar al federalismo con municipalismo, puesto que tampoco el municipio puede llegar a tener una libertad tal por encima de entidades y Federación ya que traería el desequilibrio y la anarquía social y económica.

Por otro lado, la centralización o descentralización del gobierno, nunca se llevan a cabo al extremo de la teoría. La práctica demuestra que tienen matices y por ende no se presentan puras, pero indiscutiblemente son las fuerzas políticas las que determinan una u otra tendencia y por ende un federalismo más o menos descentralizado. En México el Federalismo ha pasado de una gran tendencia centralizadora a iniciativas y políticas descentralizadoras, como en educación y salud, en donde se hacen grandes esfuerzos por llevar a vías de hecho un federalismo cooperativo a través de diversos programas de coordinación entre Federación, entidades y municipios. Pese a ello, aun no puede hablarse de un federalismo descentralizado puesto que muchos de estos programas no dejan de ser instituidos por el propio gobierno federal.

En la crisis actual de nuestro pacto federal, consideramos que la descentralización de los recursos a partir de metas de desarrollo autosustentado en inversiones productivas a nivel municipal y regional, permitirá la creación de empleos permanentes y, en consecuencia la reactivación económica. Esto es así, puesto que la realidad nos indica que no se pueden tomar decisiones uniformes para cada entidad federativa, ya que cada una tiene situaciones distintas y por tanto debe contar con su propia estrategia de desarrollo. “Nadie mejor que las comunidades puede decidir cuales son sus necesidades prioritarias”.

En sentido general, no es la descentralización económica ni administrativa la que lleva a un fortalecimiento del federalismo, dicho en otras palabras, lo que ha debilitado al federalismo mexicano no es la concentración de facultades gubernamentales sino la excesiva centralización política. Descentralizar realmente significa redistribuir responsabilidades entre los estados y municipios, para lograr una distribución más eficiente en el ejercicio del gasto público de impacto regional y local. Sin embargo, es necesario el control social, a través de los ayuntamientos y las legislaturas locales, de los productos derivados de la recaudación fiscal, para evitar distorsiones, manipulación y corruptelas de los fondos públicos.

Sin minusvaluar lo antes dicho, debemos advertir que la estructura del Estado federal radica en la adecuada composición y distribución de los órganos que integran el Estado. Sin embargo, el reparto de competencias en nuestro país no está ceñido por una regla determinada y precisa, pues depende en gran parte de la historia política, cultural y social. De la misma manera, es necesario tener presente la situación del momento en cuanto a la influencia de los factores reales de poder, pues éstos pueden influir en la orientación del texto constitucional con respecto a la distribución de competencias entre ambos órdenes jurídicos.

CAPITULO 2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y la Centralización del Sistema Federal Mexicano

Sumario.- Introducción.- 2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.- 2.1 Antecedentes.- 2.2 Objetivos.- 2.3 Características del régimen de coordinación fiscal y sus organismos.- 2.4 Las participaciones y sus características.- 2.4.1 Las participaciones a favor de entidades y Distrito Federal.- 2.4.2 Las participaciones a favor de entidades no coordinadas.- 2.4.3 Las participaciones municipales.- 2.5 Integración y determinación de los fondos de participaciones.- 2.5.1 Fondo general de participaciones.- 2.5.2 Fondo de fomento municipal.- 2.5.3 Fondos de aportación federal del ramo 33 –fondos específicos.- 2.6 La Centralización del Sistema Federal Mexicano.- 2.6.1 Convenios de Coordinación Fiscal.- 2.7 Crítica al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.- 2.8 Una realidad: la centralización tributaria en el sistema federal y la dependencia financiera de las entidades y municipios.- 2.9 Aspectos a considerar en la descentralización como instrumento de oposición a la tendencia centralizadora del sistema federal mexicano.- Consideraciones finales.

Introducción

En el presente capítulo realizaremos un breve análisis sobre la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, destacando las bases competenciales de los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal-, así como los avances y problemas que aún sigue enfrentando dicho régimen en nuestro país.

Debemos advertir que actualmente resulta inobjetable la existencia de una excesiva concentración de facultades y de recursos a favor del ámbito federal, en claro perjuicio de los órdenes estatal y municipal. Esta desmesurada concentración representa, sin duda, la principal causa de atraso y desequilibrio en nuestro desarrollo regional y, por supuesto, el punto de partida del presente estudio.

Así por ejemplo, en materia fiscal la política de coordinación impulsada durante las últimas tres décadas por el Gobierno Federal, a fin de homogeneizar el sistema tributario nacional, ha exigido a los estados suspender, de hecho, el ejercicio de su potestad tributaria, al obligarlos a sacrificar diversas fuentes de ingreso propio. En este sentido, a partir de 1980 se implantó, un esquema impositivo único (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal), en el que

prácticamente todas las decisiones en materia fiscal han sido tomadas de manera inconsulta por el gobierno central e impuestas a los estados de forma unilateral.

Aunado a ello, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que para algunos es elemento fundamental para dar orden y equidad al sistema tributario nacional, basó su éxito inicial, pues no puede desconocerse que lo tuvo, en la implantación simultánea del Impuesto al Valor Agregado, que significó un fuerte sacrificio para los contribuyentes, así como en la ya mencionada congelación de la potestad tributaria local, que indiscutiblemente ha representado a su vez un severo sacrificio a los poderes estatales.

Sin embargo, no podemos dudar, que el sistema ha ido cambiando en los casi treinta años que lleva de vida, de forma tal, que en términos reales se han estancado las participaciones que de la recaudación federal participable se destinan a las haciendas públicas estatales y municipales. Esto es, que el congestionamiento de la principal fuente de ingreso con que cuentan los estados y municipios ante el dinámico crecimiento de la población y de las necesidades de ésta, ha provocado un desequilibrio financiero y económico que prácticamente es estructural en la gran mayoría de las entidades federativas y, que por ende, las ha obligado, en muchos casos, a endeudarse más allá de los límites prudentes.

En esa línea de pensamiento, el presente capítulo tiene como propósito, poner de manifiesto la conveniencia de reestructurar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el fin de otorgar simultánea e integralmente mayores ingresos y atribuciones de gasto a los estados y, crear una adecuada coordinación en materia de crédito y deuda pública, que sea congruente con las responsabilidades institucionales y funciones públicas. Esto significa, que al apoyar las iniciativas de las entidades y municipios para establecer sus finanzas públicas y fuentes de ingreso, se dará un sólido paso hacia la transición de una Coordinación Hacendaria que tanto necesita el país.

2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En la mayoría de los países del mundo y fundamentalmente en las economías modernas, a medida que se ha ido ampliando la órbita de las atribuciones del Estado en los procesos de desarrollo económico y social, los sistemas de planeación y coordinación nacional se han convertido en un imperativo que se ha ido gestando y desarrollando en mayor o menor grado según las posibilidades y necesidades de cada país, variando en la forma de manejarlos y, de acuerdo con la filosofía política y estructuración jurídica de cada uno.

Así por ejemplo, en México, desde el Plan Global de Desarrollo de 1980-1982, se anotaba que planear consistía en concebir una estructura racional de análisis que contuviera los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitieran alcanzarlas con base en la asignación correcta de los recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, así como también, controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.¹ En esa línea de pensamiento, si se asume como postulado que se planea para fortalecer la independencia del país, para generar suficientes fuentes de empleo en beneficio de la población que lo demanda, para lograr un crecimiento alto y sostenido y, para mejorar la distribución del ingreso; necesariamente tendremos que afirmar, que dichos elementos constituyen los grandes objetivos nacionales del desarrollo y, por tanto, aceptar que las tareas encaminadas al logro de esos grandes propósitos deben encontrar fundamento y sentido en el sistema jurídico positivo, puesto que

¹ Cfr. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Texto del Lic. José Sáenz Arroyo, Porrúa, México, 1981, p. 1.

su ejecución necesariamente atiende a la existencia de una congruente relación entre las normas y las acciones.²

Por lo anterior y, en virtud de que el ejercicio de la planeación de las acciones públicas es un proceso irreversible que forma parte de la función administrativa, es necesario, al igual que ocurre con los demás aspectos de ésta, promover la revisión y en su caso, la modernización de los instrumentos jurídicos que la regulan, a efecto de que su ejercicio observe la característica esencial de la legalidad.

Estas consideraciones, ponen de manifiesto, la necesidad de promover en el campo del derecho, el fortalecimiento de la infraestructura de la planeación y de la coordinación; para ello, es necesario ponderar por la idoneidad de estas tareas administrativas, en función de los instrumentos jurídicos vigentes y determinar la conveniencia de adoptar medidas que tiendan a consolidarlas y a proveerlas de una mayor eficacia.

Por tal motivo, resulta fácil señalar que en la medida en que participen en su integración los diferentes grupos sociales y se concilien intereses opuestos, se podrán alcanzar los equilibrios económicos que sustenten el desarrollo nacional.

Vale la pena anotar, que si nuestro andamiaje jurídico es correlativo con el sistema económico de nuestro país, particularmente, en lo que refiere a la planeación y a la coordinación como instrumentos de la administración pública, sólo así, se podrá concebir un desarrollo económico y social acorde con los objetivos nacionales, capaces de diseñar una estrategia encaminada a regular las actividades de todos los sectores de manera democrática y, con posibilidades reales de responder a los nuevos requerimientos sociales.

² Cfr. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Texto del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Porrúa, México, 1981, p. IX.

Por lo señalado, nos atrevemos a decir, que la planeación económica y social implica no sólo un acto de racionalización y justicia por parte del Estado, sino también, la voluntad soberana de afirmar y realizar los derechos de la comunidad nacional.

Ahora bien, una vez que hemos hecho referencia sobre algunos aspectos de la planeación que, indiscutiblemente se encuentra ligado a la esencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, corresponde el turno, para hacer algunas apreciaciones sobre éste último.

La doctrina mexicana nos dice, que la coordinación fiscal puede ser entendida como “la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas en el rendimiento de un tributo federal, en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.³

De la definición anterior y en coincidencia con Adolfo Arrijo Vizcaíno, podemos ubicar los siguientes elementos: a) que el régimen de coordinación fiscal, sólo puede existir, por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada en una ley federal secundaria aplicable a la materia de que se trate, es decir, queda enmarcado dentro del contexto del principio de legalidad; b) presupone la existencia de un tributo o contribución de naturaleza federal; c) requiere de la intervención de las entidades federativas en las funciones de recaudación y administración del tributo federal coordinado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, d) otorga a las entidades coordinadas una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidos por la federación.

Por otro lado, es conveniente precisar, lo complicado que resulta para los estudiosos de la materia, proporcionar alguna noción o idea de lo que deba

³ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho Fiscal*, Décima primera edición, Colección Textos Universitarios, Themis, México, 1996, p. 152.

entenderse por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que únicamente nos aproximan a sus elementos más representativos y con ciertas descripciones de su funcionamiento u operatividad. No obstante, consideramos más que oportuna la definición utilizada Dolores Beatriz Bonifaz Chapoy, que al respecto expone lo siguiente:

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen que, a través de la participación estatal en los impuestos federales, la afinidad de impuestos entre las jurisdicciones federales y la colaboración administrativa entre las diversas autoridades hacendarías, enlaza las estructuras tributarias de la Federación, los estados y los municipios.⁴

En relación con lo anterior, nosotros consideramos, que dicho Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se configura como un mecanismo jurídico que permite y facilita al gobierno federal el control político y económico de nuestro país sobre los demás ámbitos de gobierno: estatal y municipal; dicho en otras palabras, la coordinación fiscal para efectos de nuestro trabajo es entendida:

Como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los estados y los municipios, cuyo objetivo general es asegurar la equidad del sistema tributario hacia los contribuyentes de todo el país, simplificar el sistema tributario nacional y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales, a fin de alcanzar y sustentar el desarrollo económico nacional.⁵

En suma, al ser el régimen de coordinación fiscal uno de los instrumentos mediante el cual se ejerce el federalismo mexicano, el primero de ellos se traduce, en un acuerdo en el que las entidades federativas por voluntad propia ceden a la federación parte de su poder originario de tributación, para conformar así, una unión nacional en el que se interrelacionan los diferentes poderes y los distintos niveles de gobierno que la integran, con el propósito de lograr mediante su

⁴ *Op.cit.*, nota 29, p. 217.

⁵ Castañeda Ortega, Ramón, "Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", *Revista del INDETEC*, Edición Especial 2003, Guadalajara Jalisco, México, p. 26.

conjunta participación, el desarrollo nacional en el sector político, económico y social.

2.1 Antecedentes

Es bien sabido, que cuando se examina o analiza el régimen federal de nuestro país, necesariamente tendremos que anotar que hacia él parecen dirigirse todos los caminos de nuestra economía nacional; así por ejemplo, desde el movimiento independentista, pasando por la época de la reforma y, la misma revolución mexicana, triunfo el régimen federal y se vio plasmado en las constituciones de 1824, 1857 y 1917, las cuales corresponden a las insurgencias referidas.

Así pues, una de las cuestiones fundamentales que se han planteado en torno al surgimiento del federalismo mexicano ha sido y lo seguirá siendo el ¿cómo distribuir los ingresos del estado entre los diversos niveles de gobierno?

De esta manera y, con el objeto de dar respuesta a tal interrogante, se fueron advirtiendo en nuestro país la expedición de diversas reglamentaciones, siendo las más importantes las leyes de clasificación de rentas del 4 de agosto 1824, del 17 de septiembre de 1846, del 27 de abril de 1847, del 12 de septiembre de 1857 y, del 20 de mayo de 1868; las cuales tuvieron vigencia desde 1824 hasta 1868, lapso en el que sólo sufrieron dos periodos de interrupción (el primero de 1835 a 1846 y, el segundo de 1858 a 1868) ambos como resultado de la intervención del sistema central que pausó al sistema federal.*

Un elemento más que se presento en cada una de estas leyes fue el denominado “el Contingente”, el cual consistió en la obligación que el gobierno federal impuso a las entidades federativas (a través de decretos autónomos o incluso mediante las mismas leyes) de aportar una parte de sus ingresos fiscales

(rentas) para el sostenimiento de los gastos federales de la Federación.⁶ Sin embargo, tales intentos de repartir mejor los impuestos a través de dichas disposiciones se vieron afectadas por los precarios ingresos y demasiados gastos que derivaban de la inestabilidad política de la época (pugna entre liberales y conservadores), aunada a la resistencia de las entidades federativas a cubrir dicho Contingente.

En efecto, -como afirma Alonso Pérez Becerril- la lucha entre el federalismo y centralismo provocó una permanente oscilación constitucional: 1824, primera constitución federal; 1836, centralismo con las siete leyes constitucionales; 1842, tentativa federal por el Congreso Constituyente de ese año; 1843, Bases Orgánicas acentuadamente centralistas; 1847, Actas de Reformas de índole federal; 1853, bases de carácter centralista expedidas por Santa Anna; 1857, instauración definitiva del federalismo por la generación de Juárez y otros liberales.⁷

Igualmente, con motivo de la Revolución Mexicana y la promulgación de la Constitución de 1917, el eterno cuestionamiento de cómo repartir los impuestos entre las tres esferas de gobierno, originó que se llevaran a cabo una serie de Reuniones Nacionales de Funcionarios y Causantes: Primera Convención Nacional Fiscal de 1925, Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933, Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, Primera Convención Nacional de Causantes de 1947, Segunda Convención Nacional de Causantes de 1948 y, Tercera Convención Nacional de Causantes de 1950.

Así las cosas y, dada la importancia que merece, a continuación abordamos de manera exclusiva los aspectos más relevantes que resultaron de las tres convenciones nacionales fiscales antes referidas, las que con toda certeza constituyeron la base para la configuración de nuestro actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

⁶ Cfr. Pérez Becerril, Alonso, *México Fiscal*, Porrúa, México, 2004, p. 34.

*Estas reuniones se abordan a mayor detalle en "Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México", de José María Serna de la Garza, UNAM, 2004.

⁷ *Ibidem*, p. 36.

- *Primera Convención Nacional Fiscal de 1925*

El Gobierno Federal, bajo la Presidencia del General Plutarco Elías Calles, y siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público el Alberto J. Pani, justamente preocupado sobre el problema de la concurrencia de impuestos y reformas constitucionales, convocó a los estados de la República a una Convención Nacional Fiscal con el objeto de estudiar la forma de delimitar los campos de imposición. Esta Convención se inició el 10 de agosto de 1925.⁸

En la referida Convención se pretendió establecer una delimitación clara entre los poderes tributarios de la Federación y de las entidades. En este sentido, dentro de los objetivos se estableció que era necesario delimitar las competencias federal y local en materia de impuestos, así como determinar un plan nacional de arbitrios que ayudara a unificar el sistema fiscal en toda la Nación disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer equitativamente sobre los causantes.⁹

En atención a lo anterior, las conclusiones de esta primera Convención fueron las siguientes:

a) “Que los impuestos sobre la tierra y los edificios fueran exclusivos de los estados; ...

b) Que los estados debían tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por las autoridades estatales y sobre los servicios públicos locales; ...

c) Que el poder tributario federal fuera exclusivo sobre el comercio y la industria, aunque los estados tuvieran que participar en el producto de tales

⁸ Cfr. Flores Zavala, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, 33ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 415.

⁹ Cfr. Serna De La Garza, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas -Serie de Estudios Jurídicos-, Núm. 55, México, 2004, p. 11.

impuestos recaudados en cada entidad, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados; ...

d) Que los impuestos sobre las herencias y donaciones fueran exclusivos de los estados, pero que el gobierno federal también pudiera participar en sus productos conforme a bases uniformes; ...

e) Así mismo, que debería tratarse en forma separada a los impuestos especiales y que las futuras convenciones tendrían que resolver sobre su establecimiento ya sea por la federación o por los estados, y que ambos niveles de gobierno podrían participar en sus productos; ...

f) Finalmente, que se debería de agregar una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto tendría que ser exclusivo para los estados...”¹⁰

De lo antes expuesto, podemos apreciar que en congruencia con los objetivos planteados en la convocatoria de dicha convención, al celebrarse ésta y resultando tales conclusiones, se determinó cuales serían los impuestos que le corresponderían a la federación y cuales a los estados. Además, se introdujo un principio que a la postre vendría a convertirse en elemento central del sistema tributario mexicano, esto es, nacería la figura de las “participaciones”, en donde los estados participarían respecto de los ingresos producidos por impuestos cobrados por la federación y viceversa.

No obstante de lo anterior y, en cumplimiento de los acuerdos de la Primera Convención Nacional Fiscal, la Secretaría de Hacienda en el año de 1926, envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales que no fue tomado en consideración y, en consecuencia quedaron en el olvido las conclusiones de dicha Convención.

¹⁰ *Ibidem*, p. 12.

- *Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933*

El 11 de mayo de 1932, siendo Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio y, Secretario de Hacienda y Crédito Público Alberto J. Pani, se convocó a una Segunda Convención Nacional Fiscal que perseguía cuatro finalidades:

1. La revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal;
2. El estudio del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios;
3. La determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el Sistema Federal y,
4. El estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y Constitución del órgano más capacitado para encargarse de ellos.¹¹

De la misma manera que en la Primera Convención Nacional Fiscal, la Segunda, tuvo como meta el establecimiento de una delimitación entre los poderes tributarios de la Federación y de los estados.

La convención al trabajar del 20 de febrero al 11 de marzo de 1933 llegó a las siguientes conclusiones:

a) “Se estableció que la base de la tributación local debería de ser la imposición territorial. Consecuentemente, que el gobierno federal no debía establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni adicionales sobre los tributos locales. Así mismo, que debería de gravarse tanto la propiedad urbana como la rural y, tanto la edificada como la no edificada; ...

b) Que los estados debían tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que tuvieran lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones y

¹¹ Flores Zavala, Ernesto, *op. cit.*, nota 84, p. 418.

sobre los servicios públicos municipales, así como de las concesiones que fueran otorgadas dentro de su competencia; ...

c) Que el gobierno federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como de las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requirieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero, que en todos esos impuestos, pudieran participar de sus productos tanto los estados como los municipios; ...

d) Igualmente, que el gobierno federal tuviera poder tributario y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenecieran a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal; ...

e) Finalmente y, por lo que respecta a impuestos sobre herencias y donaciones, se estableció que el poder tributario debía ser exclusivo de los estados, pero que la federación podría participar en el producto de dichos impuestos...”¹²

Bajo este orden de ideas, y muy a pesar del debate abierto por la Segunda Convención Nacional Fiscal y de sus propuestas, una vez más, gran parte de dichas conclusiones no llegaron a convertirse en una reforma constitucional que modificara el régimen de concurrencia impositiva existente. Afortunadamente, una de ellas, si pudo ser encausada: el principio de la participación de los estados en los ingresos producidos por determinados impuestos que eran definidos como federales –reforma del 18 de enero de 1934, al artículo 73 constitucional, fracción X-.

Dicho en otras palabras, se constitucionalizó por primera vez el principio de que el poder de crear un impuesto, aun y cuando originariamente ha correspondido a un nivel de gobierno (Federal), los otros niveles también tendrían derecho a participar en los ingresos recaudados por ese concepto.¹³

¹² Serna De La Garza, José María, *op.cit.*, nota 85, p. 13.

¹³ *Cfr, Ibidem*, p. 14.

- *Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947*

Por oficio de 4 de octubre de 1947, siendo presidente de la República Miguel Alemán Valdés y, Secretario de Hacienda y Crédito Público Ramón Beteta, se convocó a los gobiernos de los estados y municipios a una Tercera Convención Nacional Fiscal.

En tal convocatoria se pudieron apreciar objetivos y alcances distintos al de las anteriores convenciones, ya que en esta ocasión, se establecieron los cimientos de nuestro actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Entre los objetivos señalados por tal convocatoria, destacan los siguientes:

a) La necesidad de trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, esto es, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre los contribuyentes;

b) El requerimiento de planear y estructurar la forma en que la Federación, estados y municipios pudieran distribuirse en relación con el costo de los servicios públicos y con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, así como la facultad de establecer y administrar los impuestos, fijando el principio de que el reconocimiento de facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria no implicase, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes;

c) Que se determinaran las bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y se crearan formulas de entendimiento entre ellas y los particulares, para que de esta forma, se permitieran reducir los gastos de

recaudación y control de los impuestos y, así satisfacer al máximo las necesidades colectivas.¹⁴

Así pues, la convención al trabajar del 11 a 28 de noviembre de 1947 llegó a las siguientes conclusiones:

a) “Que se abolieran los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que fueran gravadas por una sola ocasión por la federación. De esta manera, podrían participar los tres niveles de gobierno en la proporción que de común acuerdo aprobaran los organismos legislativos correspondientes; ...

b) Que se promoviera una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados, a través de una ley tipo; ...

c) Que en materia de impuesto predial, este fuera únicamente local con participación de los municipios; ...

d) Que la hacienda municipal se formaría principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado, y con la participación en impuestos federales y estatales; ...

e) De igual manera, que se considerarían como impuestos sobre actividades de carácter local los relativos a diversiones y espectáculos públicos, así como sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas locales; ...

f) ...Que como derechos municipales se identificarían a los de agua potable, registro, panteones, obras municipales de urbanización, y todos aquellos que se

¹⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 18.

originaran por las autorizaciones, permisos y licencias que expediera la autoridad municipal;

g) ...Que se establecerían por los estados una legislación uniforme para gravar el comercio y, que la federación suprimiría todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento sobre ventas al consumo; ...

h) En cuanto a los impuestos especiales a la industria, se estableció que su rendimiento se debería de dividir en tres porciones fijas, para que se compartieran entre los tres niveles de gobierno y, una parte más, con la cual se conformaría un fondo de reserva para auxiliar a cualquier estado que sufriera un déficit o desequilibrio presupuestario o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitaran; ...

i) Se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Arbitrios, de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios...”¹⁵

Como último apunte, es menester precisar, que como organismo encargado de llevar a la práctica las conclusiones de la Convención, se creó la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, integrada por tres representantes de la Federación, cinco de los estados, dos de los municipios y dos de los causantes. Este organismo tendría como funciones, todas las relativas a los estudios y proyectos de leyes que fueran necesarios para cumplir con lo acordado en la Convención y las que en lo subsiguiente coadyuvarían a sentar las bases del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. No obstante, la referida comisión fue sustituida por la Comisión Nacional de Arbitrios creada por la *Ley de Coordinación Fiscal* entre la Federación y los Estados, del 28 de diciembre de 1953. En dicha ley, se vendría a señalar el procedimiento de revisión de leyes

¹⁵ *Ibidem*, p. 21.

fiscales locales con la finalidad de detectar la existencia de procedimientos alcabalatorios u otros contrarios a los previstos por la Constitución Federal y, así mismo, fijaba las posibles recomendaciones para corregir dichos procedimientos, así como las sanciones por incumplimiento y los mecanismos de defensa de los estados.

A saber, esta última ley fue derogada por la Ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de 1978, publicada el 27 de diciembre de ese mismo año y, que entró en vigor el 1 de enero de 1980, quedando suprimida la Comisión Nacional de Arbitrios.¹⁶

Finalmente, vale la pena señalar que la ley en cita ha sido reformada en diversas ocasiones mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: 3 y 29 de diciembre de 1993, 15 de diciembre de 1995, 30 de diciembre de 1996, 29 de diciembre de 1997 y, finalmente, el 31 de diciembre de 1998.

2.2 Objetivos

En la inteligencia de que el régimen de coordinación fiscal es entendido como la concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno de un Estado para lograr la armonización en sus ordenamientos fiscales, ahora resulta importante, hacer un breve señalamiento sobre sus principales objetivos.

De manera muy general, uno de los fines del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, consiste, en dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los de los estados, los municipios y el Distrito Federal, así como el de establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuyendo entre ellos dichas participaciones y,

¹⁶ Flores Zavala, Ernesto, *op. cit.*, nota 84, p. 437.

finalmente, fijar las reglas de colaboración administrativa entre las distintas autoridades fiscales.¹⁷

A nuestro entender, sería incompleto abordar los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sin hacer referencia a la ley que lo regula, puesto que ésta, juega un papel muy importante y trascendental en la planeación y coordinación nacional y, no obstante que ha sufrido reformas y adecuaciones en múltiples ocasiones con el fin de que el régimen de coordinación sea compatible con la política financiera del gobierno federal, siempre ha tenido como directriz el salvaguardar e incrementar el ingreso compartido con los estados y los municipios, cuyo desarrollo y fortalecimiento beneficie a la federación, de la que forman parte.¹⁸

Bajo estas ideas, la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y, que entró en vigor el 1 de enero de 1980 -con excepción de las disposiciones de su Capítulo IV, relativas a los organismos en materia de coordinación, que tuvieron aplicación hasta el 1 de enero de 1979-, establece en su artículo primero, los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

“Artículo 1.-Esta ley 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”. [...]

Antes que nada, es importante subrayar que cuando la ley hace mención a que tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación, se refiere en gran

¹⁷ Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Derecho Financiero*, McGraw-Hill, México, 1997, p. 157.

¹⁸ *Ibidem*, p. 158.

medida, a que dicha coordinación será opcional en materia de derechos, pero obligatoria e integral en materia de impuestos.

Ahora bien, para facilitar el entendimiento de dicho numeral a continuación explicaremos cada uno de los objetivos particulares que se encuentran plasmados:

a) Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal. Este objetivo, que de manera implícita contempla a los demás, tiene el propósito de que la federación y las entidades federativas, de común acuerdo, realicen acciones conducentes a la simplificación del sistema fiscal nacional, tratando de armonizarlo, para evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, que traen como resultado cargas excesivas en los contribuyentes y la duplicidad o multiplicidad de las funciones de recaudación y vigilancia, y consecuentemente, un uso mayor de los recursos nacionales.¹⁹

b) Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de los estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos federales; y distribuir entre ellos dichas participaciones. Por lo que toca a éste rubro, debemos recordar que en la Ley de Coordinación Fiscal se fijaron las reglas mediante las cuales la Federación se obliga a transferir a las entidades federativas porcentajes establecidos de determinados conceptos tributarios y no tributarios recaudados por ella misma.

A estos conceptos la ley los define como “participables”, los cuales son representativos de la dinámica de los ingresos totales anuales que obtiene la federación. De esta forma, se integran fondos de participaciones que se distribuyen entre las entidades federativas (incluyéndose al Distrito Federal) reglas de carácter

¹⁹ Castañeda Ortega, Ramón, *op. cit.*, nota 81, p. 32.

general que contemplan factores económicos y fiscales consignados por el mismo ordenamiento.²⁰

Así mismo, en el citado ordenamiento se establecen los tiempos en que deberán de ser entregadas las participaciones a las entidades, otorgando con esto, certidumbre y dinamismo acerca de las participaciones federales que les corresponden, debido a que con ello se les garantiza la percepción de los ingresos vinculados a los ingresos federales y el pleno conocimiento de la manera en que serán repartidas entre ellas dichas participaciones para que en lo conducente puedan con facilidad realizar sus actividades de planeación y presupuestación con mayor eficacia.

c) Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. Sobre este punto diremos, que la colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales es un instrumento mediante el cual los ámbitos de gobierno estatal y municipal, en coordinación con la federación, ejercen funciones en materia de administración de los ingresos federales, entre los cuales se encuentran: el Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración; funciones todas ellas, por las que los gobiernos locales reciben a cambio un incentivo económico que les permite fortalecer sus finanzas públicas.²¹

Bajo este orden de ideas, las funciones, facultades y limitaciones de las respectivas haciendas públicas, que se desprenden de tales actividades son reglamentadas por la Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo III, y por los Convenios de Coordinación en materia de Administración de Ingresos Federales, que cada entidad puede celebrar con la federación, con el propósito de establecer directrices entre las entidades y la federación que garanticen la uniformidad de los sistemas de administración tributaria en todo el país. Sin embargo, sobre esta cuestión hablaremos más adelante.

²⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 33.

²¹ *Idem*.

d) *Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.* En el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, con la finalidad de perfeccionar los mecanismos entre las autoridades fiscales estatales y federal, se crearon los organismos del sistema, cuyas funciones se encuentran reguladas por el Capítulo IV de la Ley de Coordinación Fiscal.

La creación de tales organismos, se efectuó “con la intención de originar las áreas de participación de las autoridades fiscales estatales y federal en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del sistema, así como para que el sistema contara con el sustento suficiente que consolidara la coordinación fiscal nacional”.²²

Así pues, nuestro régimen de coordinación logrado mediante la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, ha tenido como objetivo fundamental fortalecer las haciendas públicas de las tres esferas de gobierno, procurando el respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía municipal y, de cierta forma, intentando consolidar el pacto federal y el desarrollo regional.

2.3 Características del régimen de coordinación fiscal y sus organismos

Tomando en consideración los aspectos más elementales sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como el contenido de los preceptos legales previstos por la ley que los regula, dicho régimen obedece fundamentalmente a los siguientes principios:

1. Libre manejo y disponibilidad de fondos. Este carácter implica que “el régimen de coordinación fiscal observa un sistema de distribución del ingreso federal en el que las autoridades hacendarias de las entidades y municipios participan libremente respecto de los ingresos totales anuales que obtiene la

²² *Ibidem*, p. 34.

federación por concepto de todos sus impuestos, así como por los derechos sobre extracción de petróleo y de minería”.²³ Aquí vale la pena señalar, que los Estados pueden coordinarse en impuestos, o en impuestos y derechos (Art. 10-B Ley de Coordinación Fiscal), sólo que de coordinarse en impuestos ésta será “obligatoria” e integral, y de coordinarse en derechos será “optativa”.

II. Nivelación de la capacidad fiscal de las entidades. Este punto refiere, a que “el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal procura dar equilibrio a los sistemas tributarios de los tres esferas gubernativas mediante la creación de mecanismos que compensan las diferencias de capacidad tributaria entre las distintas entidades y sus municipios”²⁴, de tal suerte, que todos ellos puedan prestar un nivel de servicios aceptable sin que tengan que imponer mayor presión fiscal de la que ya existe en otras entidades.

III. Eliminación de la concurrencia impositiva. Una de las finalidades supremas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es en definitiva, dar solución al problema de la doble o múltiple tributación que se presenta en las haciendas públicas de todo régimen federalista.

No obstante, si bien es cierto que la concurrencia impositiva se encuentra permitida por nuestra ley suprema (es decir, no impide expresamente que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales establezcan contribuciones sobre las mismas fuentes o bases del impuesto), también lo es que ello hace suponer que ambos cuerpos legislativos (federal y local) actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente.

Ahora bien, se supone que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación, contemplado en la ley de la materia, ha sido la solución al establecer, por un lado, las participaciones que compensan el ingreso local suspendido –o mejor dicho “renunciado” por las entidades- y por otro, obligando a

²³ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Derecho Financiero*, op. cit., nota 89, p. 158.

²⁴ *Ibidem*, p. 159.

los gobiernos de los estados a que, a cambio de recibir las citadas participaciones, ajusten su legislación tanto estatal como municipal a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y, para el caso de la coordinación en materia de traslación de dominio de bienes inmueble hasta 1995, la Ley Federal sobre Adquisición de Inmuebles.²⁵

Dicho en otras palabras, se trata de dar una solución cuantitativa y no cualitativa para otorgar participaciones o no, en cada gravamen.

IV. Uniformidad en el procedimiento para calcular las participaciones. Esta característica implica, que dicho régimen de coordinación reúne en un solo documento el procedimiento de calculo y liquidación de las participaciones de todos los impuestos federales y de los derechos sobre la extracción de hidrocarburos y de minería, logrando de esta forma, certidumbre jurídica respecto de lo que les corresponde a cada una de las entidades -y por consiguiente de sus municipios- que se encuentra adheridas al sistema.

En resumen y, tomando en consideración las palabras del jurista Sergio Francisco de la Garza, también se contemplan como características de dicho Sistema de Coordinación Fiscal, las siguientes constantes:

a) Se trata de un régimen que es resultado de un largo diálogo entre las autoridades hacendarias federales y de las entidades, para quienes a estos últimos es optativo adherirse o no;

b) Dicho sistema no otorga participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a los estados y municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquéllos que

²⁵ *Idem.*

tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones ²⁶;

c) Se trata de un sistema fiscal el cual intenta responder a las necesidades de su población y que al mismo tiempo procura dar orden y congruencia al conjunto de impuestos, permitiendo que el nivel de gobierno que corresponda pueda administrarlos con mayor eficacia distribuyendo racionalmente –de acuerdo a los programas presupuestados- los recursos captados en común por todos los niveles de gobierno. Dicho en otros términos, se trata de estudiar a la coordinación fiscal como un proceso dinámico e integral.

Por nuestra parte, consideramos que otro rasgo distintivo del multicitado régimen, lo constituye la *adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, la cual se efectúa mediante la realización de un *convenio de coordinación* que celebra la entidad federativa con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual debe ser autorizado o aprobado por la Legislatura Estatal. Además, dicha adhesión debe llevarse a cabo integralmente – con todos y cada uno de los conceptos considerados como ingresos de la Federación- y publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad respectiva (Art. 10. Ley de Coordinación Fiscal).

Cabe señalar, que para constituir el sistema que permitiera alcanzar los objetivos abordados con anterioridad –al que el Distrito Federal fue incorporado por la propia Ley de Coordinación-, cada Estado al celebrar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dicho convenio de adhesión, se comprometía a derogar o dejar en suspenso los impuestos locales y municipales incompatibles con el régimen de coordinación que se instauraba, a cambio de recibir una participación en el total de los impuestos de la Federación. Igualmente, a su conveniencia, las entidades podían con aprobación de sus respectivas legislaturas, dar por terminado dicho pacto.

²⁶ De La Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 31, p. 251.

Así las cosas y, para el caso de que alguna entidad hubiera preferido no ingresar a dicho régimen, se previó que en los términos establecidos en las leyes relativas, podía participar de los impuestos especiales reservados a la Federación por la Constitución. De esta manera, se consideró que dicha norma sería aplicable a los estados que en el futuro decidieran separarse del Sistema y, a los que fueran apartados de él por declaratoria de la Secretaría de Hacienda.

Ahora bien, en el supuesto de que se presentaran violaciones al convenio por parte de la entidad federativa, o por el hecho de que se establecieran impuestos exclusivos de la Federación, o de derechos contrarios a lo ordenado en la Ley de Coordinación Fiscal o en el Convenio de Coordinación, esto provoca que la Secretaría de Hacienda, previa audiencia de la entidad y, teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, disminuya la participación de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga, o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

Si la violación se actualiza en materia de derechos, la consecuencia es que la coordinación queda sin efectos. Acontecido ello, la Secretaría de Hacienda tiene que comunicar dicha resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motivó, para cuya corrección cuente la entidad con un plazo mínimo de tres meses. En caso de que no se efectúe la corrección, la Secretaría de Hacienda declarará que la entidad respectiva deja de estar adherida al sistema, publicándose en el Diario Oficial (Art. 11. Ley de Coordinación Fiscal).

De igual manera, la entidad inconforme con la declaratoria puede ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad con el Artículo 105, fracción I y II de la Constitución, demandando la anulación de la declaratoria – recurso contra la declaratoria de separación-. El Artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal regula dicho el procedimiento.

Por último, es importante destacar la existencia de *organismos en materia de coordinación*, puesto que éstos también contribuyen en la delimitación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del que hemos hablado.

A saber, la Ley de Coordinación Fiscal prevé que las autoridades hacendarias, federales y estatales tengan un foro permanente de diálogo y negociaciones. De tal suerte, que para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tanto el gobierno federal –por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- como los gobiernos de las entidades por medio de sus órganos hacendarios, participan a través de cuatro organismos: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), y desde 1990 la Junta de Coordinación Fiscal (Art. 16 de la Ley de Coordinación Fiscal).²⁷

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, tiene verificativo cada año, y es el foro en donde convergen los diversos estudios y trabajos realizados durante la anualidad. Asimismo, es el lugar en donde se toman las decisiones que definen los cambios en el Sistema de Coordinación Fiscal y la marcha del mismo.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se encuentra integrada por ocho tesoreros y por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Esta comisión sesiona bimestralmente y de manera extraordinaria según las exigencias y necesidades que tengan que llevarse a cabo en materia de coordinación fiscal.

El Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas, es el instrumento encargado de proporcionar apoyo técnico y capacitación, así como la información que sea requerida por las entidades federativas y municipios en materia de finanzas, planeación y coordinación financiera.

²⁷ Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales*, op. cit., nota 29, p. 219.

Finalmente, la Junta de Coordinación Fiscal (creada en 1990), está integrada por los representantes que a su criterio designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, por los órganos hacendarios de las ocho entidades federativas que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Es la encargada de emitir los dictámenes técnicos relativos a los recursos de inconformidad interpuestos ante la Secretaría de Hacienda por los contribuyentes afectados por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema de Coordinación, tanto en materia de impuestos, derechos, como por el gravamen sobre adquisición de inmuebles.

2.4 Las participaciones y sus características

Las participaciones constituyen una parte importante de los ingresos fiscales de la federación y de los estados, toda vez que permite que un nivel de gobierno le transfiera al otro –el estatal al federal- parte de sus ingresos, por así convenir a sus intereses financieros y políticos y, por supuesto, por haberse convenido de dicha forma en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a cambio de participar respecto de ciertos ingresos que constitucionalmente se le han conferido de forma exclusiva a la federación.

Con ello, la Federación, las entidades federativas (incluido el Distrito Federal) y los municipios, comparten los ingresos fiscales de algunos de ellos en vez de establecer en cada nivel de gobierno impuestos que recaerían sobre las mismas fuentes y duplicarían las cargas fiscales de los contribuyentes, dicho en otras palabras, harían más polémico el problema de la concurrencia impositiva, además de multiplicar las obligaciones administrativas de los particulares y los costos de control de las autoridades.

El origen del sistema de participaciones se encuentra en nuestra Constitución, la cual le ha reservado a la federación ciertos impuestos a los que

denomina “contribuciones especiales” y sobre las cuales impuso a la propia federación la obligación de otorgar a las entidades federativas participaciones en esas materias.²⁸

Según la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones a las entidades y municipios se pagan a través de los fondos de participaciones y de fomento municipal. Destacando, que la palabra “fondo” no denota en dicha ley la afectación de recursos, sino que se trata de ciertas etapas de cálculo en las participaciones de los estados.

Así pues, la integración de los fondos y la distribución de las participaciones, durante ya más de 25 años de aplicación del régimen de coordinación fiscal en nuestro país han sido objeto de múltiples modificaciones para su perfeccionamiento.

Inicialmente, las entidades federativas -al igual que el Distrito Federal, que como ya se dijo, por la propia Ley de Coordinación Fiscal forma parte del Sistema-, que se adhirieron al Sistema Nacional de Coordinación, tuvieron derecho desde su concepción original, a participar en dos fondos, a saber:

El Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FCP).

El Fondo General de Participaciones se constituyó en 1980 con el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos, es decir, de la totalidad de los impuestos que recaudara la Federación durante un ejercicio fiscal excepto los de comercio exterior.

Por su parte, el Fondo Complementario de Participaciones se integró con el 0.37% de los ingresos totales anuales que percibía la Federación por concepto de

²⁸ Cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Derecho Financiero*, op. cit., nota 93, p. 163.

impuestos, porcentaje que se elevó en 1981 a 0.50%. La justificación de este Fondo Complementario era la siguiente: tradicionalmente las participaciones se distribuyen en forma tal que las entidades que generan mayores volúmenes de ingresos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones, lo que no beneficia a los estados de menor desarrollo económico. De esta manera, dicho Fondo se distribuiría en proporción inversa a las participaciones que recibieran en el Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realizara la Federación en cada una de las entidades. De esta manera, el 0.37% daría en 1979 por única vez, un total de mil millones de pesos a las entidades federativas. Así, su distribución se llevó a cabo repartiendo en 50% de su monto por igual entre todas las entidades y la mitad restante atendiendo a las necesidades de cada una de ellas.²⁹

Resulta pues, que las reglas para la formación de ambos fondos como de distribución han sufrido numerosas reformas a través de los años las que inclusive alcanzaron la desaparición del Fondo Complementario en 1990 para fusionarse al actual Fondo General de Participaciones, integrado por dos componentes que por ese único ejercicio fueron equivalentes a la proporción que en el monto del nuevo fondo representaron el importe que provisionalmente tenía en 1989 el Fondo General de Participaciones –91.63%- y, el que tenía el Fondo Financiero Complementario –8.38%-.³⁰

Sin embargo, sobre el Fondo General de Participaciones, de su respectiva integración, así como del Fondo de Fomento Municipal, hablaremos más adelante, por lo que a continuación nos avocaremos al análisis de las características más notables de las participaciones:

- *Libre manejo y disponibilidad.* Este carácter consiste en que los recursos que se canalizan a las entidades no están condicionadas ni en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación a las entidades, ni de éstos a sus municipios,

²⁹ Cfr. De La Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 31, p. 254.

³⁰ *Idem.*

por lo que son ellos los que determinan su manejo, aplicación y determinación de las partidas que habrán de erogarse. En todo caso, la única obligación de la entidad es adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o, no establecer gravámenes contrarios al sistema de referencia.

- *Periodicidad.* Significa que las entidades reciben de la Federación (los primeros 25 días de cada mes), el monto de los anticipos a cuenta de las participaciones federales que les corresponden en dicha mensualidad. De tal secuencia, la federación entrega las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la entidad las reciba, el cual habrá de cubrírseles.

- *Oportunidad.* Implica que a la falta de entero o entrega de las participaciones, en los plazos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal (artículo 15), originará intereses a cargo de la Federación o entidad –según sea el caso- con base a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión y, para los casos de entrega de participaciones a los municipios, la ley de la materia (artículo 6°) dispone igualmente que el retraso dará lugar al pago de intereses en los términos antes señalados y, en caso de incumplimiento por parte de la entidad, la federación hará la entrega directa a dichas unidades administrativas (municipios) y, descontará la participación del monto que corresponda al estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

- *Operatividad.* Quiere decir, que las participaciones funcionan con base a un sistema de compensación entre la federación y las entidades. En otras palabras, el sistema opera a través de convenios de colaboración administrativa en materia de ingresos federales, lo que implica, que las entidades acreedoras de la federación cuando tienen un flujo de recaudación en mayores porcentajes, pueden retenerlo. En este caso, la Tesorería de la Federación con la información rendida

por la propia entidad, realiza la constancia de participaciones correspondiente y les entrega solo la diferencia a su favor en el mes que corresponda.

- *Seguridad.* Significa que las participaciones funcionan con base a fórmulas (artículos 2-A y 6° de la Ley de Coordinación Fiscal) y no conforme a criterios subjetivos, lo que da confiabilidad a las entidades respecto de lo que les corresponde participar y recibir de las liquidaciones.

- *Delegación de facultades.* Esta característica, permite, de que en torno al régimen de coordinación fiscal se establezcan principios básicos que faciliten un sistema de delegación de funciones en la administración de los ingresos federales que serán destinados a los estados y municipios (artículo 13 de la ley de referencia).

- *Certeza en cuanto al cumplimiento de los convenios de adhesión.* Este rubro refiere, a que en el Sistema de Coordinación Fiscal se establecen las bases jurídicas para el debido cumplimiento del Convenio de Adhesión y, del Convenio de Colaboración Administrativa que firman las entidades federativas, así como para la reparación patrimonial de los contribuyentes afectados por las violaciones a dicho régimen, otorgando de esta manera, certidumbre jurídica a los causantes en lo que respecta la observancia y cumplimiento de los estatutos de dicho sistema.

2.4.1 Las participaciones a favor de entidades y Distrito Federal

De manera general y, de conformidad con lo establecido en el artículo 1°, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas y el Distrito Federal (por inclusión de la propia Ley de Coordinación) participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale la citada ley, mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

Adicionalmente, las entidades participaran en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable (v.gr. recargos sobre impuestos federales, multas por infracción a leyes federales, entre otras), que se señale en los convenios respectivos y en la proporción que en los mismos se establezca (artículo 2 de la ley de referencia).

Igualmente, los estados participan en los productos de la federación relacionados con bienes o bosques que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales (artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal).

Acto seguido, las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva (artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal).

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva (artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal).

2.4.2 Las participaciones a favor de entidades no coordinadas

Por lo que refiere a este rubro, aunque no existen actualmente ni han existido desde la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal entidades no coordinadas, el artículo 6° transitorio de esta ley, dispone que los estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal continuarán percibiendo las participaciones que les correspondan conforme a leyes y decretos que quedaran derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación (31-XII-1979) y, las de los impuestos especiales a que se refiere el inciso V, fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución Federal que subsista.³¹

Igualmente, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Ley del IEPS) en su artículo 28, establece participaciones a favor de las entidades que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases (ejemplificando):

- I. Del importe recaudado sobre cerveza:
 - a) 2.8% a las entidades que los produzcan.
 - b) 36.6% a las entidades donde se consuma.
 - c) 7.9% a los municipios de las entidades donde se consuma.
- II. Del importe recaudado sobre gasolina:
 - a) 8% a las entidades federativas.
 - b) 2% a sus municipios.
- III. Del importe recaudado sobre tabacos:
 - a) 2% a las entidades productoras.
 - b) 13% a las entidades consumidoras.
 - c) 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

³¹ Cfr. *Ibidem*, p. 258.

Así pues, al final de este precepto se manifiesta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrirá directamente las cantidades que correspondan a los municipios, de acuerdo con la distribución que señale la legislatura local respectiva y en su defecto, en función del número de sus habitantes según los datos del último censo que proporcione el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI).

Por último, se indica, que las entidades que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en su conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que solo podrán decretar las entidades en que aquél se cultive.³²

2.4.3 Las participaciones municipales

Repartidas según normas de carácter general que cada legislatura local determine, los municipios reciben, conforme a lo establecido en disposiciones federales, un porcentaje nunca inferior al 20% del importe que al Estado del cual forman parte le corresponda en el Fondo General de Participaciones; y en el caso de los estados que han aceptado armonizar sus gravámenes sobre adquisición de inmuebles, y al efecto han adoptado los lineamientos federales en cuanto a base, desgravamientos y tasa, así mismo, sus subdivisiones políticas reciben también un porcentaje no inferior al 20% sobre el total del impuesto federal sobre tenencia y uso de vehículos –excepto aviones- cedido por la federación como un estímulo a las entidades coordinadas en esta materia. De igual manera, les corresponde el monto total de la suma que del Fondo de Fomento Municipal obtenga la entidad que integran.³³

La entrega de esas cantidades provenientes de la recaudación federal la efectúa la Federación por conducto de los gobiernos locales, que a su vez para no

³² *Idem.*

³³ Bonifaz Chapoy, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales y finanzas estatales*, op. cit., nota 29, p. 276.

dar cabida al pago de recargos e intereses –como ya lo hemos dicho anticipadamente-, deben distribuirlas dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que las reciban; pero si alguno omite cumplir con esta obligación, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales procede a hacerlo la Federación, descontándolas de las participaciones que correspondan al Estado remiso.

Además, los municipios reciben directamente de la Federación participaciones sobre algunas multas aplicadas por autoridades administrativas distintas de las fiscales, sobre los derechos del otorgamiento de concesiones en la zona federal marítimo terrestre, y sobre algunos impuestos específicos al comercio exterior.³⁴

Debe notarse, que las participaciones deben ser cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no pueden ser objeto de deducciones. Los gobiernos de los estados pueden publicar, por lo menos una vez al año, en el Diario Oficial de la Federación y en alguno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante una anualidad, a cada uno de sus municipios.

2.5 Integración y determinación de los fondos de participaciones

Tomando en consideración, que las participaciones más elevadas le corresponden a los estados en las que se genera mayor volumen de impuestos y, que como consecuencia de ello para las entidades con menor desarrollo económico relativo es más difícil obtener los recursos necesarios para superar esa situación, se acordó crear junto con un Fondo General de Participaciones que se distribuyera en razón directa de la recaudación, un Fondo Complementario que funcionara como instrumento de precaución y que por tanto se distribuyera en proporción inversa a las cantidades obtenidas del acervo anterior; con este mismo

³⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 277.

criterio, se creó en 1980 otro fondo (Fondo de Fomento Municipal), éste para el fomento de las subdivisiones políticas de los Estados.³⁵

Fundándose en estos tres elementos (Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal) se organizó el Sistema de Coordinación Fiscal de nuestro país, hasta la desaparición del segundo de ellos – Fondo Financiero Complementario- en 1990.

Así pues, una vez que hemos referido someramente sobre los inicios de dichos fondos que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conviene ahora, hacer un pequeño espacio para analizar brevemente su integración y determinación.

Primeramente diremos, que los recursos que son compartibles en dichos fondos, se constituyen de las percepciones totales anuales obtenidas por la federación durante un ejercicio fiscal. Sin embargo, cabe señalar, que originalmente solo se integraban por concepto de impuestos en 1980, y a partir de enero de 1982 se incluyen también a los derechos sobre hidrocarburos y minería.

En la actualidad, el mismo tratamiento convenido respecto a estos ingresos se aplica a sus accesorios -multas y recargos- que hayan sido señalados en los convenios respectivos, quedando excluidos de ser repartidos un reducido número de gravámenes al comercio exterior, cuyo rendimiento, la federación ha compartido por décadas a los municipios.

Por otro lado, “la disminución en la recaudación federal participable por estímulos otorgados por la federación... afecta exclusivamente la percepción neta de la federación, y para los efectos de la composición de los fondos se consideran como impuestos pagados”.³⁶ Esto es, que la recaudación que se toma en consideración no es la causada, determinada o liquidada, sino la efectivamente

³⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 233.

³⁶ *Ibidem*, p. 235.

pagada, ya sea, que ésta corresponda al ejercicio fiscal en curso o concierna a impuestos determinados por revisiones o auditorías a ejercicios anteriores. Así entonces, para el caso de gravámenes cubiertos en parcialidades, se consideran como devengados a medida que van siendo efectivamente pagados, evitando de esta manera, problemas en el pago y entero de los mismos.

Como último apunte, cabe destacar, que con excepción de los ejercicios de 1988 y 1989, del monto de las percepciones federales, se han ido deduciendo hasta nuestros días el importe de las devoluciones y compensaciones (ya que ambos tienen el mismo efecto práctico), toda vez que se trata de una recaudación no obtenida.

De tales circunstancias, se desprende, que el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal se determinan por cada ejercicio fiscal de la Federación, la que en forma provisional hace un cálculo mensual de la Recaudación Federal Participable en el mes inmediato anterior; y cuatrimestralmente se van realizando ajustes sobre la recaudación obtenida en ese periodo, y se liquidan dentro de los dos meses siguientes las diferencias, y a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, la propia federación formula la liquidación anual que proceda (artículo 7° de la Ley de Coordinación Fiscal).

Por último, durante los primeros meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General se calculan provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, eso es así, hasta en tanto se cuente físicamente con la información necesaria para el cálculo de los nuevos factores (artículo 6° de la ley de referencia).

2.5.1 Fondo general de participaciones

Originalmente, el sistema de participaciones en vigor hasta 1979 estaba desprovisto de principios congruentes en cuanto a la determinación de los impuestos que podían ser participables y aquellos cuya recaudación debía ser exclusiva de la Federación, por lo tanto, carecía también de uniformidad y coherencia en cuanto al monto a repartir y al método para distribuirlo. Estas deficiencias vinieron a ser corregidas al canalizar a través de un solo instrumento (Fondo General de Participaciones), la porción de los impuestos federales destinada a ser compartida, y al dividirla conforme a un único procedimiento.

Así pues, este fondo – que a partir de 1984 se vio disminuido en un 3% de su monto- se integró originalmente con el 13% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación por concepto de impuestos, porcentaje ligeramente superior al 12.07% que conforme al antiguo régimen de coordinación representaron las participaciones de 1978 respecto de la recaudación federal; pasado el tiempo, éste ha ido experimentado varios aumentos hasta llegar a constituirse con el 18.1% de la recaudación federal participable.³⁷

Actualmente, el Fondo General de Participaciones, de conformidad con el artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal, se integra por los siguientes elementos, que operan independientemente entre si:

Artículo 2.-El fondo general de participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni

³⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 225.

tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3-a de esta ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al registro federal de contribuyentes en los términos del artículo 3-b de esta ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la ley del impuesto sobre la renta.

El fondo general de participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomara de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de esta ley.

III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El fondo general de participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las entidades federativas y los municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-a de esta ley. El porcentaje citado será distribuido entre las entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del fondo general de participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en derechos. Así mismo, el fondo se incrementará con el porcentaje que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al fondo general un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-a del código fiscal de la federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectuó la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente

a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades que estén adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal y que hubieran celebrado con la federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal podrán celebrar con la federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

En suma, dicho fondo se constituye con el 20% de la Recaudación Federal Participable, es decir, aquélla que obtenga la Federación por concepto de todos los impuestos, así como por todos los derechos sobre la extracción de hidrocarburos y minería en un ejercicio fiscal. De tal suerte, que ese 20% representa a su vez un 100% de dicho fondo, del cual un 45.17% se distribuye de acuerdo al número de habitantes de cada entidad, otro 45.17% con base a las formulas que prevé la ley de la materia (artículo 3) y, el restante 9.66% se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

2.5.2 Fondo de fomento municipal

Este fondo fue creado en el mes de diciembre de 1980 y, entró en vigor en enero de 1981 como una exigencia a la problemática existente de aquella época, es decir, ante la inminente salida del petróleo mexicano al extranjero, que sólo se

efectuaba por el puerto de Coatzacoalcos, Veracruz, dicho Municipio era el único beneficiado sobre el total de la participación sobre la tasa adicional aplicable al impuesto respecto de las exportaciones de ese hidrocarburo, por tal motivo, y dado que no se justificaba que el beneficio fiscal de la comercialización de una riqueza de dominio público de la nación se concentrara en una sola municipalidad, la Cámara de Diputados decidió que de la participación de 95% de dicho impuesto correspondiera sólo el 10% a la localidad en cuestión y, el 90% restante se distribuyera entre todos los municipios del país.³⁸ No obstante, dichos porcentajes tuvieron diversas variaciones en los años siguientes de aquella década.

El Fondo en comento ha venido repartiéndose con propósitos de precaución. Así por ejemplo, hasta 1983 se distribuyó entre los estados conforme a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones –desaparecido este último en 1990-, y entre 1984 y 1989 cada entidad obtuvo por ese concepto hasta una cantidad igual a la recibida el año anterior, más una porción adicional en relación con el año precedente, una vez dividida ésta, se siguieron las mismas reglas de distribución del Fondo Complementario; luego entonces, en el caso de que ocurriera un decremento en aquél, éste se repartiría en la proporción que hubiera correspondido a cada estado en el año inmediato anterior.³⁹

Una vez que desaparece el Fondo Complementario en 1990, el Fondo de Fomento Municipal se divide entre los estados en proporción inversa a la participación por habitante que en el ejercicio de que se trate les hubiera correspondido en el Fondo General de Participaciones (30% para todos los municipios del país y, el 70% para los municipios de aquellos estados coordinados en materia de derechos), ajustados los coeficientes de distribución una vez eliminado el Distrito Federal que carece de municipios.

Cabe destacar, que a partir de 1991 se incorporó como factor para dicho cálculo, la recaudación del impuesto predial y de los derechos sobre el agua, lo

³⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 279.

³⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 281.

cual, despertó un mayor interés en la recaudación de dichos conceptos y aparentemente fortaleció a la hacienda municipal.

Hoy día, el fondo de referencia se encuentra constituido con el 1% de la Recaudación Federal Participable que obtiene la hacienda federal durante un ejercicio fiscal por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y extracción de hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos; siendo el objetivo fundamental de este fondo, el fortalecimiento de los ingresos de las municipalidades del país y la implementación de mecanismos que coadyuven al logro de una eficaz redistribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Aunado a lo anterior, y en la inteligencia de que dicho fondo está destinado en su totalidad a las municipalidades; el 1% de la Recaudación Federal Participable representa el 100% del fondo en comento, del cual, el 16.8% corresponde a la integración rigurosa de un fondo de fomento para los municipios y, el 83.2% restante incrementa dicho fondo y sólo se destina a las entidades que se encuentran coordinadas en materia de derechos (artículo 2º-A, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal).

2.5.3 Fondos de aportación federal del ramo 33 –fondos específicos-

Los fondos específicos o también llamados fondos de aportaciones federales del ramo 33, surgieron como una exigencia política, económica y social, que tenía como premisa fundamental promover el Federalismo en nuestro país, mismo, que en aquel momento reclamaba la promoción de una amplia distribución de funciones, decisiones y operaciones en las políticas públicas. En esa inteligencia, el ejecutivo federal propuso una iniciativa en el año de 1997 para modificar la Ley de Coordinación Fiscal, adicionándose entonces el *Capítulo V “De los fondos específicos”* a la ley que hoy conocemos.

Inicialmente, y con base en los artículos 25 de la Ley de Coordinación Fiscal y 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, las erogaciones previstas para el ramo 33 denominadas “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, se integraron por 5 Fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social-Estatal y Municipal;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

De los fondos mencionados, los dos primeros al ser incorporados al ramo 33 no implicaron modificaciones técnicas para el Estado, debido a que desde años anteriores dichos recursos ya eran radicados, administrados y ejercidos por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado respectivo y ya formaban parte de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo Local; sin embargo, los tres últimos fondos, al integrarse al ramo 33, provocaron que se radicaran los recursos al Estado y a sus respectivos municipios para que fueran éstos quienes los administraran, ejercieran y los incorporaran como parte de sus respectivas cuentas públicas, lo que desde luego implicó modificaciones técnicas trascendentales al régimen de coordinación fiscal.

Es importante mencionar, que el Congreso de la Unión al crear el ramo 33, omitió establecer la normatividad específica que rigiera la forma en como deberían administrarse y ejercerse esos recursos, así también, olvidó realizar un análisis previo sobre su funcionamiento, errores, que fueron ampliamente criticados, puesto que pudo haber encontrado cobijó tanto en la Ley de Coordinación Fiscal, como en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de ese año. Ya para el ejercicio fiscal de 1999, mediante una modificación a la ley de la materia, se subsanaron tales omisiones, y se incorporan dos fondos de aportaciones a los

cinco que integraban originalmente el ramo 33, los fondos adheridos fueron: el de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y, el de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

En abono a lo anterior, el artículo 46, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal, dictó que las aportaciones de los Fondos de Infraestructura Social-Estatal y Municipal y, de Fortalecimiento a los Municipios y el Distrito Federal, serían administrados y ejercidos en lo conducente por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, por los municipios que los recibieran conforme a sus propias leyes. Por lo tanto, deberían registrarse como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en la Ley de Coordinación.

Igualmente, en término de la fracción tercera, párrafo tercero, del artículo en cita, se ordenó que la fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas y de los municipios, serían efectuadas por el Congreso Local que correspondiese por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda y conforme a sus propias leyes, a fin de verificar, que las dependencias del ejecutivo local y de los municipios –respectivamente-, aplicarían los recursos de los fondos para los fines previstos por dicha legislación.

En resumen, los “fondos específicos” o también llamados “fondos de aportaciones federales” (con independencia de lo establecido en los Capítulos I a IV de la Ley de Coordinación Fiscal), se establecen como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece dicha ley, todo ello, respecto de la participación de tales entes en la recaudación federal participable (artículo 25 de la ley de referencia).

De las anteriores consideraciones, podemos concluir que el ramo 33 (el cual sustituyó en 1997 al entonces denominado ramo 26), es la partida presupuestal del gobierno federal que agrupa a los siete fondos de aportaciones

federales, regulados por el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual se distribuye a los estados y municipios de la siguiente manera:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);

III. Fondo de Infraestructura Social (FAIS), que a su vez se distribuye en:

1.- Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y

2.-Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM);

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FAFOMUN-DF);

V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), que se distribuye en erogaciones para:

1.-Asistencia Social e

2.-Infraestructura Educativa;

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), que se distribuye a su vez en erogaciones para:

1.-Educación Tecnológica y

2.-Educación de los Adultos, y finalmente

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y Distrito Federal (FASP).

Bajo tales anotaciones, resulta conveniente destacar que si bien en el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal no existe condicionamiento alguno de los recursos que lo integran, ni mucho menos están sujetos a destino determinado, ni se pagan en obra o son susceptibles de fiscalizarse, cosa totalmente distinta acontece con los Fondos Específicos del Capítulo V, toda vez que éstos sí se encuentran condicionados, están sujetos al destino para el cual fueron creados y, son susceptibles de revisión y fiscalización.

2.6 La centralización del sistema federal mexicano

Es de conocimiento general, que entre las materias altamente centralizadas durante los últimos cien años se encuentra la materia tributaria, la cual desde hace varias décadas ha sido progresivamente asumida por el poder nacional y asignada marginal y operativamente a los estados y municipios.

De la premisa anterior, se desprende el siguiente planteamiento: ¿qué beneficios se han obtenido con la descentralización administrativa durante los últimos treinta años en nuestro país?

Sin lugar a dudas el referido cuestionamiento constituye el punto de partida que intentaremos aclarar a continuación, no sin antes, será necesario explicar la forma como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha procurado dar solución a dicha problemática a través de la creación de los convenios de coordinación y colaboración administrativa.

2.6.1 Convenios de Coordinación Fiscal

Una de las características fundamentales del régimen de coordinación fiscal, la encontramos en los convenios de coordinación, los cuales, tienen como objetivo primordial la colaboración y estrategia financiera-administrativa entre los tres ámbitos de gobierno, a través de la búsqueda de soluciones programadas a conflictos de concurrencia impositiva y, por supuesto, a problemáticas de centralización financiera del sistema federal mexicano.

Al respecto, podemos referirnos propiamente a los siguientes convenios:

I. Convenio de adhesión. Dicho contrato se lleva a cabo integralmente entre la entidad federativa que desea formar parte del régimen de coordinación y la

Federación, es decir, la entidad participante queda adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para que en lo sucesivo colaborare tanto en materia de impuestos como en materia de derechos. Así mismo, las entidades federativas se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la legislación fiscal federal y en los convenios de adhesión a través de sus respectivos anexos. En la actualidad el sistema de referencia funciona con los 31 estados adheridos al mismo por convenio, mientras que para el Distrito Federal fue la voluntad del legislador (la propia ley) quien lo incorporo.

Cabe aclarar, que las legislaturas locales pueden establecer algunos impuestos cuyos conceptos ya están gravados por impuestos federales, como es el caso de nóminas, diversiones y espectáculos públicos (este último con las limitaciones que expresamente señala la Ley del Impuesto al Valor Agregado).

II. Convenios de Colaboración Administrativa. La colaboración administrativa en materia fiscal se creó con el objeto de: a) *aminorar* el excesivo centralismo en el trámite y resolución de los problemas; b) *adoptar* sistemas que acercaran a las autoridades para la toma de decisiones en el mismo lugar en el que surgían las dificultades; c) *evitar* la superposición de trámites y, d) *aprovechar* la capacidad administrativa de las entidades. Sin embargo, todo ello tiene su origen desde 1948 fecha en la cual se había establecido por vez primera la coordinación fiscal para efectos de la ley del impuesto sobre ingresos mercantiles, ya que respecto a este gravamen habían venido celebrándose convenios de colaboración administrativa entre las entidades de la República y la Federación, así, sus preceptos que en un principio eran demasiado heterogéneos fueron uniformados en 1974. De esta manera, la colaboración administrativa de los estados con la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de los impuestos federales, había hecho posible obtener un importante aumento en la recaudación, motivo por el cual, en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se

instituyeron los convenios entre esos niveles de gobierno para realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal.⁴⁰

Cabe destacar, que toda colaboración administrativa en materia fiscal debe implicar tanto una *coordinación de procedimientos administrativos*, como una *coordinación de normas presupuestarias*, todo ello, con el firme propósito de lograr entre las entidades y la Federación una mejor y mayor recaudación, fiscalización y administración de los impuestos federales.

No obstante, conviene indicar que tratándose de la coordinación de procedimientos administrativos, ésta ha ido creciendo paulatinamente, toda vez que la colaboración administrativa de los estados con la Federación para realizar tareas de recaudación, fiscalización y administración de recursos, ha hecho posible obtener un aumento importante en dichos rubros, lo que ha motivado que en la Ley de Coordinación Fiscal se hayan instituido los convenios entre los diversos niveles de gobierno, a efecto de realizar de común acuerdo tareas de administración fiscal.

Por su parte, tratándose de la coordinación de normas presupuestarias, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años no han existido aún, acuerdos relevantes de coordinación sobre principios presupuestarios, ni mucho menos se ha alcanzado obtener un mínimo de uniformidad en cuanto a la presentación de los mismos.

En resumen, podemos decir que en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal existen fundamentalmente dos tipos de acuerdos o convenios que se pueden suscribir:

- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y
- Convenios de Colaboración Administrativa.

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 275.

Vías opcionales de Coordinación. Para perfeccionar el régimen de coordinación fiscal y evitar que se exigieran cobros de impuestos reclasificados como derechos, que al aplicarse sobre actividades afectadas al impuesto al valor agregado y al impuesto especial sobre producción y servicios que desvirtuaban dicho sistema, se estableció a partir de 1982 *la coordinación en materia de derechos.*⁴¹ No obstante, si bien es cierto que a través de la política de coordinación se logró que las entidades derogaran o dejaran en suspenso los derechos estatales y municipales que se cobraban por otorgar o renovar licencias de funcionamiento a giros comerciales o industriales, por permitirles trabajar en horario extraordinario, así como por actos de inspección y vigilancia, entre otros más, logrando de esta manera que los estados y municipios pudieran conservar facultades para expedir licencias y permisos, también lo es que paradójicamente no pudieron exigir cobro alguno por tales derechos.

A cambio de dicha abstención, la Federación no otorgó participación en los derechos federales, ni resarcó los cobros suspendidos sino que dispuso que a la entidad federativa que se coordinara se le incrementaría respecto de su participación del Fondo General con un 0.1% de la Recaudación Federal Participable en el ejercicio fiscal siguiente y, a los municipios de dichas entidades se les haría partícipes de la triplicación del Fondo de Fomento Municipal como consecuencia de la coordinación en derechos.⁴²

En la actualidad, todas las entidades federativas se han acogido a este sistema, aunque para ello debemos recordar, que toda coordinación en materia de derechos es opcional, pero no así la que existe en materia de impuestos, la cual es obligatoria.

Finalmente, con el transcurso de los años se fueron creando otras vías opcionales de coordinación, como lo fueron las que se establecieron en materia de

⁴¹ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Derecho Financiero*, op. cit., nota 93, p. 172.

⁴² *Idem.*

impuestos sobre adquisición de bienes inmuebles de 1982, y tiempo después, sobre puentes de peaje en 1992.

2.7 Crítica al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Las soluciones y salidas que algunos mexicanos han propuesto en el transcurso de nuestra historia a la interrogante de cómo distribuir los ingresos públicos del Estado entre las tres esferas de gobierno, ha sido una de las principales constantes que incluso hoy sigue latente.

Sin lugar a dudas, este problema deriva en gran parte de la coexistencia tributaria de la federación con las entidades federativas, así como por la concurrencia impositiva que autoriza nuestra Carta Magna generando al mismo tiempo fenómenos de doble o múltiple imposición.

Así las cosas, hay quienes opinan que se requiere correlacionar los sistemas federal y locales de contribuciones, es decir, dar una regulación jurídica más precisa para realizar lo siguiente: a) evitar la evasión impositiva teniendo un domicilio fiscal en una entidad diferente de aquella en que ocurre el hecho generador de la tributación; b) llevar a cabo operaciones de fiscalización y ejecución coordinada; c) impedir una competencia desleal en materia contributiva y, d) celebrar convenios de compensación de adeudos, entre otras.⁴³

Por otro lado, hay también quienes opinan que al implementar una coordinación fiscal –sobre todo en el ámbito estatal y municipal- se producirían ciertas desventajas: a) se agudizaría el centralismo político estatal en perjuicio de la libertad municipal al depender las más importantes decisiones fiscales del gobierno del Estado; b) se atentaría contra la autonomía financiera municipal al no contar las autoridades hacendarías de los municipios con una plena libertad para el

⁴³ Cfr. Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal*, Colección de Textos Jurídicos, Iure Editores, México, 2001, p. 94.

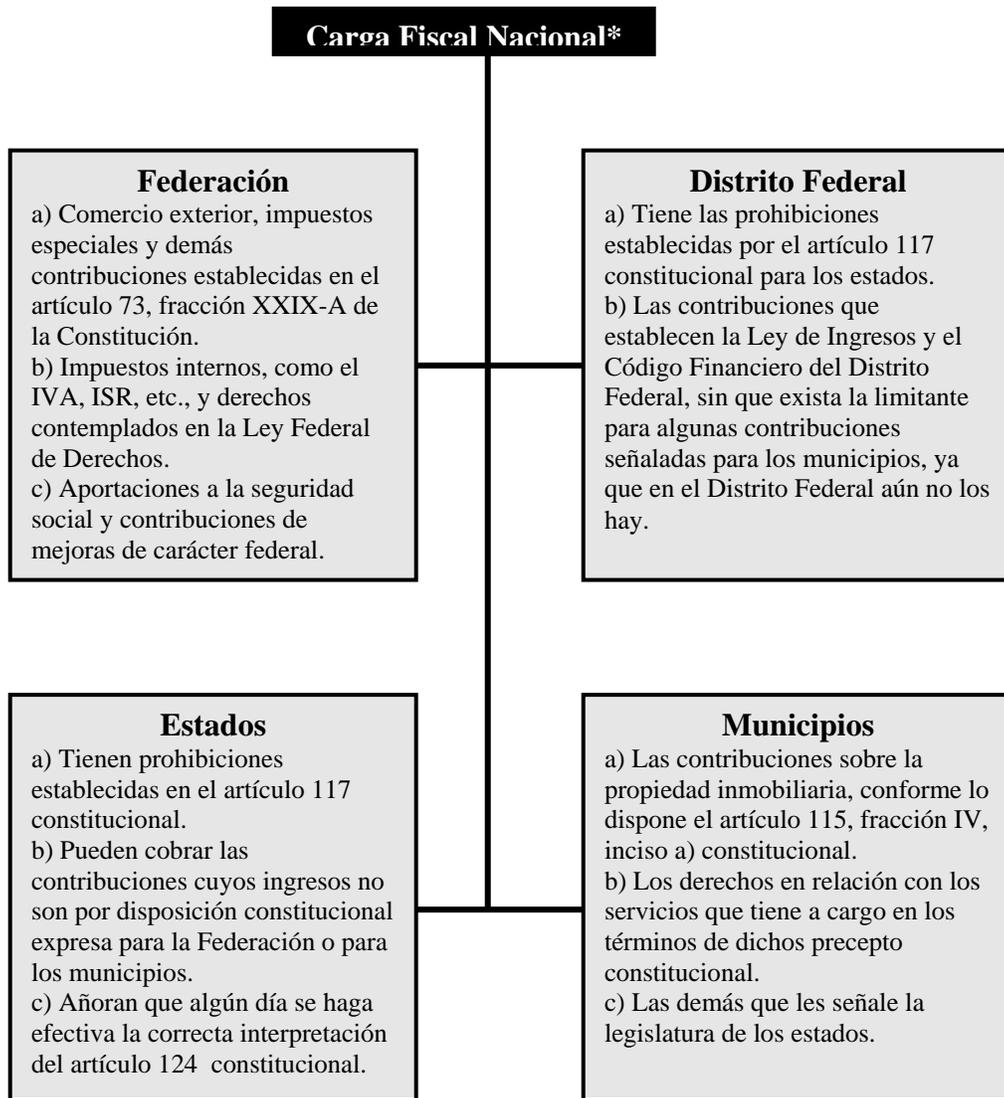
manejo de sus ingresos y el gasto público y, c) el establecimiento de los montos porcentuales de participaciones sería fijado a conveniencia y capricho de los gobiernos federal y estatal.⁴⁴

En atención de lo anterior, debemos mencionar, que nuestro actual régimen de coordinación fiscal fue creado como un medio a través del cual se buscaría distribuir lo ingresos del Estado para su posterior distribución entre los tres niveles de gobierno –Federación, entidades y municipios-, delimitando competencias entre dichos niveles gubernativos en lo relativo al ejercicio de facultades legislativas tributarias y actividades administrativas, procurándose la colaboración entre tales entes. Al parecer, eso no se ha logrado, tan es así que hay estudiosos en la materia que se inclinan porque en la Constitución se establezca clara y delimitadamente, que impuestos deben corresponder a cada nivel de gobierno y otros más, porque se regule a rango constitucional la existencia expresa de Ley Federal de Coordinación Fiscal. Y aunque algunos opinen, que dicha regulación de la citada ley se encuentra prevista en el artículo 73 Fracción XXX, nosotros creemos que sólo se hace mención implícita de la existencia de tal normatividad más no así de manera expresa.

Lo antes expuesto, se ejemplifica –tal y como lo ilustra Hugo Carrasco Iriarte- haciendo un pequeño examen de la contribución de la carga fiscal nacional, entendiendo por ésta, al cúmulo de contribuciones recaudadas en toda la República, la cual está por demás señalar que se encuentra desequilibrada, toda vez que la Federación tiene mayor materia recaudatoria de carga fiscal, a diferencia de los estados, el Distrito Federal y municipios.⁴⁵ Al respecto véase el cuadro siguiente:

⁴⁴ Cfr. Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 5ª ed., Porrúa, México, p. 2006.

⁴⁵ Cfr. Carrasco Iriarte, Hugo, *op. cit.*, nota 119, p. 95.



*Diagrama visible en *Derecho Fiscal II*, de Hugo Carrasco Iriarte.

Es evidente que la tendencia del legislador federal al regular cualquier materia, lo hace asignando competencias a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, pero siempre dejando un pequeño hueco para que la Federación modere ciertas atribuciones en determinadas materias que requieren más cambios por la influencia del movimiento social. Con esto, también se pretende que la Federación determine con más precisión los recursos financieros materiales y humanos que cada entidad federativa regulará para ejercer su atribución. En ese sentido, se ha hecho indispensable –como ya se dijo- la celebración de diversos convenios o acuerdos de coordinación. Quizá, éste sea un

punto muy cuestionado entre los constitucionalistas, debido a que es el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo quienes históricamente han establecido las competencias de las entidades federativas y de los municipios y no la propia Constitución.

Bajo esta tesitura, la coordinación en materia fiscal nos ha conducido - paradójicamente- al centralismo hacendario, situación totalmente opuesta a la naturaleza jurídica del federalismo. Parece que la tendencia de la Coordinación Fiscal apunta a que las contribuciones que se cobren sean únicamente de naturaleza federal, dejando a las entidades federativas limitadas en sus facultades para ejercer sus cobros, y por lo tanto, sin autonomía financiera para sufragar sus gastos públicos.⁴⁶

Hasta este momento, algo nos debe quedar claro, y eso es precisamente la complejidad de poder incrustar armónicamente en la Constitución, qué parte de los recursos fiscales del Estado deben corresponder a cada nivel de gobierno, y sobre todo, qué conceptos por su características deban ser federales, estatales o municipales, esto es, que la solución que se da a la concurrencia impositiva en nuestros días, únicamente se limita al plano cuantitativo dejando a un lado al plano cualitativo.

Lo anterior se ilustra en la Ley de Coordinación Fiscal, pues se observa, la tendencia por dividir entre cada esfera gubernativa la recaudación federal participable, misma que se ve destinada a través de participaciones previamente delimitadas en diversos fondos (Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal y Fondos de Aportaciones Federales –Específicos o del Ramo 33-), es decir, únicamente se detalla el ámbito cuantitativo pero no se abunda en lo cualitativo.

⁴⁶ Cfr. Palacios Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, México, 2003, p. 343.

Así por ejemplo, los porcentajes que actualmente se destinan en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a cada nivel de gobierno (78.5% a la Federación, 17.5% a las entidades y 4% a municipios –aproximadamente-), ha generado la inconformidad de estados y municipios, y no obstante, de que dichas entidades están en desacuerdo por la parte que les asigna la federación, no pasa inadvertido que aquéllas hacen lo mismo con sus municipios al asignarles tan sólo una quinta parte de sus ingresos.

Lo mismo ocurre en la asignación de las participaciones para los estados y municipios, en donde se observa, que entre otros, el patrón principal de reparto es el número de habitantes; así, quien tiene mayor número de habitantes recibe en consecuencia más ingreso. Sin embargo, nosotros consideramos que también deberían tomarse en consideración otros patrones no menos importantes, a saber: movimiento y actividad económica que cada entidad y municipio desarrolla, así como el esfuerzo recaudatorio que estos pudiesen desplegar.⁴⁷

No debemos olvidar, que existen también entidades y municipios con un mayor grado de desarrollo económico en relación con otros, por tal motivo, deben implementarse adecuaciones trascendentales al actual régimen de coordinación fiscal, a efecto de que la riqueza nacional sea distribuida de manera tal que permita un desarrollo integral del país, con ello no estamos diciendo que se deban solapar a entidades o municipalidades que no desplieguen un esfuerzo y desarrollo recaudatorio proporcional, sino que la distribución de la riqueza se dé en función de la capacidad de gestión y administración de cada entidad y municipio.

Por último y a manera de resumen diremos, que si partimos de la idea que el Sistema de Coordinación Fiscal, deriva de las facultades implícitas del Congreso de la Unión, establecidas en la fracción XXX, del artículo 73 Constitucional –tal y como lo afirma uno de los principales arquitectos de nuestro régimen de coordinación fiscal *Roberto Hoyo D´Addona*, estaríamos aceptando entonces, que

⁴⁷ Cfr. Pérez Becerril, Alonso, *op. cit.*, nota 82, p. 39.

los resultados de la Coordinación Fiscal discrepan del sistema original de concurrencia impositiva previsto en la fracción XXIX del mismo precepto, toda vez, que estaríamos en presencia de un desfase en la lógica de cada uno de estos dos niveles normativos (constitucional y legal).⁴⁸

Lo antes dicho significa, que por un lado el régimen constitucional, del esquema del artículo 73 fracción XXIX, ha tendido a través de los años -y no por mandato constitucional sino por decisión de la propia federación- a ofrecer participaciones a las entidades a cambio de no gravar las mismas bases, por el otro lado, el régimen legal del Sistema de Coordinación Fiscal, que supuestamente nació como un mecanismo para evitar la doble o múltiple imposición, siguió con la misma tendencia, pero esta vez el problema se agudizó, ya que dicho régimen, como todos sabemos, funciona a través de un sistema de participaciones, mismas, que en algunos casos chocaba con las ofrecidas previamente por la federación, lo que sin lugar a dudas nos condujo a un contrasentido entre ambos niveles normativos.

Sin embargo, sobre el particular y otros relativos, así como de sus posibles soluciones hablaremos a detalle en nuestro último capítulo.

2.8 Una realidad: la centralización tributaria en el sistema federal y la dependencia financiera de las entidades y municipios

Como ya lo hemos apuntado, a pesar de la “estructura federal” que ha prevalecido en nuestra nación, la realidad nos ha indicado que el sistema federal mexicano acusa un alto grado de centralización. Ello se debe, sin lugar a dudas, a que el sistema político instaurado en México a lo largo del siglo XX presentó como instrumento fundamental y clave, a un poder ejecutivo sumamente fuerte (anteriormente llamado partido de Estado), que en su momento desarrolló y consolidó la capacidad de ejercer una influencia determinante no solamente sobre

⁴⁸ Cfr. Serna De La Garza, José María, *Las Convenciones Nacionales Fiscales*, op. cit., nota 85, p. 36.

la política de los estados, sino sobre el Congreso de la Unión, e incluso, hasta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Bajo este orden de ideas, lo que parecía originalmente una estructura de corte federal, realmente se tradujo en una política económica y financiera de tipo centralizado, puesto que el sistema en cuestión se encargó de introducir en el diseño institucional de nuestro país una lógica centralizadora, por medio de la cual se consolidó la subordinación de los estados a los poderes federales, y en particular a la institución de la presidencia de la República.

Debemos aclarar, que afortunadamente el antiguo sistema centralizador acusadamente presidencialista se ha ido extinguiendo, y en su lugar, según lo parece, ha ido desarrollándose paulatinamente un sistema renovado, en el que los distintos actores políticos y ciudadanos han venido reclamando nuevos espacios de participación y decisión. Ante tal situación, consideramos, que el diseño institucional del sistema federal no puede permanecer sujeto a la antigua lógica centralizadora, sino que debemos idear fórmulas novedosas para salir de tal circunstancia, a efecto de entrar en una dinámica que permita vitalizar e impulsar a las entidades y municipios que tanto han padecido en sus finanzas.

Por tal motivo, uno de los objetivos principales que nos hemos planteado en el presente trabajo de investigación, consiste, en la tarea de encontrar los elementos necesarios que nos permitan configurar un diseño institucional que devuelva las facultades tributarias a los estados y municipios de manera eficaz, generando al mismo tiempo, las condiciones reales que logren dar coherencia a las estructuras públicas. De lograrse lo anterior, estamos convencidos que podremos contar con un punto de equilibrio que matice y aminore las grandes diferencias económicas que existen entre los estados y municipios, pero primordialmente, garantice el mínimo de satisfacción social para todos los mexicanos.

Atento a lo anterior, será preciso vitalizar a los estados y municipios partiendo del estudio, análisis y reestructuración de cuatro aspectos fundamentales: en primer lugar, tratando la *fórmula de distribución de competencias*; en segundo término, las *relaciones de colaboración*; en tercer lugar, replanteando el marco del *federalismo fiscal*; y finalmente, el poder de *celebración de los tratados internacionales*. Aspectos todos ellos, que se han visto afectados por la lógica centralizadora y consecuentemente, por la dependencia financiera que esta genera.

2.9 Aspectos por considerar en la descentralización como instrumento de oposición a la tendencia centralizadora del sistema federal mexicano

Sin lugar a dudas, cuando nos referimos a la descentralización como un instrumento de combate a la tendencia centralizadora en nuestro sistema federal, automáticamente se viene en mente la existencia de problemas, imprecisiones e inexactitudes en torno a temáticas o a rubros que no han sido atendidos adecuadamente. En efecto, en este punto examinaremos cuatro aspectos directamente relacionados con el rubro arriba indicado: I) la *formula de distribución de competencias*; II) *las relaciones intergubernamentales de colaboración*; III) *federalismo fiscal* y, IV) *celebración de tratados internacionales*.

Con la *formula de distribución de competencias* del sistema federal mexicano, prevista en el artículo 124 de nuestra ley suprema (también conocida como cláusula residual a favor de los estados), se vino a establecer un sistema rígido de distribución, en donde se configuró un sistema que aparentemente pudo determinar que competencia le corresponde a la federación, y cual a las entidades federativas. Dicha rigidez, según se cree, deriva de la utilización que en dicho precepto se ha hecho del adverbio “expresamente”, en virtud del cual se ha de entender que las facultades no atribuidas de manera expresa a la federación se entienden reservadas a los estados.

Sin embargo, debemos entender que nuestro sistema federal es mucho más complejo, puesto que la propia Constitución establece una serie de reglas de atribución que define diversas facultades, por ejemplo: facultades atribuidas a la federación (artículos 73 y 123); facultades atribuidas de manera expresa o tácita a las entidades federativas (artículos 27, fracción XVII y 41 respectivamente); facultades prohibidas a la federación (artículo 24), facultades prohibidas a las entidades federativas tanto de manera absoluta (artículo 117) como relativa (artículo 118); facultades coincidentes (artículo 73, fracción XXV), facultades coexistentes (artículo 73, fracción XVI); facultades de auxilio (artículo 130) y, facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁹

Aunado a lo anterior, el Distrito Federal presenta un régimen constitucional peculiar, puesto que a su Asamblea Legislativa le fueron otorgadas facultades legislativas expresamente señaladas por el artículo 122 constitucional, además de que el Congreso de la Unión se reservó el poder de legislar en la capital del país en un número limitado pero relevante de materias.

Finalmente, a partir de una reforma llevada a cabo en 1983 al artículo 115 constitucional, a los municipios se les doto de una serie de materias que la Constitución les reconoce como propias y que no pueden ser invadidas por las entidades ni por la federación.

En síntesis, a pesar de la complejidad del sistema de distribución de competencias, la matriz del esquema sigue siendo la cláusula residual a favor de los estados prevista en el artículo 124 constitucional. No obstante, debemos aclarar que, con todo y la reserva formal a favor de las entidades federativas, la Constitución ha atribuido muy pocas materias a los estados. Quizás, una de las razones principales por las cuales se justifique lo antes señalado, sea la hipótesis de que en los estados federales las demandas de las sociedades contemporáneas

⁴⁹ Cfr. Serna De La Garza, José María y Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 65, p. 550.

requieren de un alto grado de centralización de recursos para poder ser atendidas. Por tal motivo, la centralización en los esquemas federales puede ser una respuesta a los requerimientos que tengan que ver con las economías de gran escala (Vgr. Estados Unidos, Alemania, Italia, etc.), con las exigencias de uniformidad de las condiciones de vida, o incluso con la globalización.⁵⁰

Sin embargo, conviene aclarar que la centralización en el caso del federalismo mexicano no puede identificarse sin mayor análisis con el proceso centralizador que como tendencia generalizada caracteriza a los sistemas federales, ya que como sugiere Fernández Segado, ...“se trata de un federalismo diferente, caracterizado por el inequívoco predominio del poder central, la naturaleza jerárquica del poder, de la autoridad y de la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto de otros”.⁵¹

En este sentido, Serna de la Garza, nos señala que la paradoja del caso mexicano consiste en que siendo un Estado formalmente federal, nuestro sistema presenta problemas típicos de un Estado unitario. Dicho en otras palabras, la excesiva centralización ha llevado a problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento, o pérdida de visibilidad y de responsabilidad, eficacia e inmediatez, en la relación entre los centros de decisión (niveles de gobierno) y los destinatarios de la acción pública.

Lo anterior explica el porqué de las diversas iniciativas que el gobierno federal ha impulsado desde la década de los ochenta para descentralizar, esperando con ello dar una solución efectiva al problema de la tendencia centralizadora de nuestro sistema federal. Y no es que la descentralización sea un inadecuado instrumento que permita acabar con la tendencia centralizadora del sistema federal mexicano, simplemente, se trata de encontrar la forma adecuada para poder implementar dicha alternativa gradualmente, y que permita fortalecer en

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Fernández Segado, Francisco, *El Federalismo en América Latina*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Num. 41, UNAM, México, 2003, p. 18.

lo sucesivo a las entidades federativas y municipios (tomando en cuenta: grado de desarrollo y capacidades económicas-financieras), sin restarle a los poderes de la unión, capacidad de acción.

Una de las técnicas que podrían ser de gran utilidad para llevar a cabo dicho diseño descentralizador, son las llamadas “leyes generales o leyes marco”, que incluso nuestro texto constitucional las califica como leyes de concurrencia. Lo destacado de este tipo de leyes, es que permitirían un fenómeno de competencias compartidas, en donde se le atribuiría a la federación un título competencial material o sustantivo, que le permitiría incidir sobre las competencias de los otros niveles de gobierno en aspectos sustantivos de la materia, pero dejando espacios más o menos amplios para que los estados puedan ejercer su potestad legislativa en el tema de que se trate (es decir, nos referimos propiamente a la creación de una Ley Federal de Coordinación Hacendaría que por ahí pudiera incluirse de manera expresa en el artículo 73, fracción XXX, de nuestra Norma Suprema).

Cabe advertir, que este mecanismo no sería nada novedoso toda vez que ya en diversas ocasiones se ha empleado en nuestro país, tal es el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Salud, Ley General de Educación, y Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, las cuales prevén acciones coordinadas y cooperativas entre los distintos niveles de gobierno y que son realizadas principalmente a través de convenios de coordinación.

Como es evidente, hay quienes sugieren que dichas “leyes marco” lejos de evitar la centralización la hacen más prolifera y que de cierta forma se oponen al sentido del artículo 124 constitucional. Particularmente, consideramos que en el diseño y aprobación de tales leyes, se deberá evitar que se obedezca en exclusiva a necesidades e intereses particulares provenientes del centro, pero además, que se analice la conveniencia de acotar en la Constitución la extensión del poder legislativo federal en relación con la expedición de dichas leyes. Al respecto, Serna

de la Garza, aconseja, que dichos límites podrían implementarse mediante la creación de bases generales al momento de expedir dicho ordenamiento, ya que con esta disposición se buscaría asegurar que dichas leyes marco dejaran un espacio razonable de acción a los congresos locales. Así mismo, dichas leyes de referencia permitirían la creación de un marco en donde tuviese cabida una transferencia gradual y selectiva de atribuciones, de la federación, a las entidades. De esta manera, se crearía un autentico régimen constitucional y legal de convenios de coordinación y de transferencia de facultades que garanticen los tratos diferenciados y los ritmos distintos, a efecto de responder a las asimetrías existentes entre las entidades de la federación.⁵²

Para lograr lo anterior, absolutamente se requiere de un proceso de diálogo nacional en el que participen los tres niveles de gobierno y los diversos actores políticos y ciudadanos, a efecto de poder adoptar los acuerdos necesarios que versen sobre las materias que actualmente son de competencia exclusiva de la federación, para pasar a ser objeto de responsabilidad compartida con los gobiernos estatales y municipales. Sin olvidar, tomar las provisiones necesarias (económicas, financieras, humanas, técnicas y materiales) que garanticen la eficacia en dicha transferencia.

Finalmente, debemos precisar que será necesario fortalecer gradualmente a las instancias políticas que representan a los intereses de las entidades federativas, en particular, a aquellos órganos que participen en la formación de la voluntad federal. Incluso, todo esto abriría “la posibilidad de reconsiderar la participación del Senado de la República como la cámara federal por excelencia, a efecto de que al momento de la creación y expedición de las leyes generales o marco, éstas sean aprobadas por medio de un procedimiento legislativo ordinario, dentro del cual el Senado intervenga ineluctablemente”.⁵³

⁵² Cfr. Serna De La Garza, José María y Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 65, p. 557.

⁵³ *Ibidem*, p. 558.

Ahora bien, por lo que refiere al esquema de las *relaciones intergubernamentales*, desafortunadamente nuestra Carta Magna ha establecido un sistema extremadamente vertical y escasamente horizontal. Y es que precisamente, son diversos los mecanismos que integran y caracterizan a dicho sistema de relaciones intergubernamentales, así por ejemplo, uno de ellos consiste en las relaciones entabladas en el marco de las leyes generales, mismas que como ya lo hemos dicho, establecen la posibilidad de que la Federación, los estados y los municipios ejerzan facultades sobre distintas porciones de la misma materia compartidamente.

Otro ejemplo, lo observamos en los convenios de colaboración administrativa que pueden ser celebrados en distintos rubros o materias: entre la Federación y las entidades, entre la Federación y los municipios, entre entidades y municipios, o incluso entre las mismas municipalidades -todo ello porque la Constitución así lo autoriza-. No obstante, también existen otros casos en donde nace la posibilidad de celebrar convenios, y nos referimos principalmente, a aquellos que derivan de leyes federales relativas a materias exclusivas de la Federación, en donde se comparte con entidades y municipios la “ejecución” de alguna ley federal, pero no para compartir la potestad legislativa, como sería el caso de las leyes marco o generales, que como sabemos es facultad exclusiva del Congreso de la Unión; Vgr. Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Población, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, etc.

De hecho, las relaciones intergubernamentales en los últimos años han ido cobrando importancia en la práctica del federalismo mexicano, y han permitido flexibilizar en cierta medida la distribución formal de competencias que, según la formulación del artículo 124 Constitucional, es bastante rígida. Sin embargo, el grueso de las relaciones intergubernamentales se da con la intervención y bajo la dirección de la Federación -verticalmente-, y poco o casi nada bajo la forma de relaciones horizontales.

Lo anterior se constata con el análisis de algunos órganos de coordinación de acciones previstos por leyes federales, en los cuales se observa la participación excesiva del gobierno federal con relación a la casi nula participación de los otros dos niveles de gobierno (entidades y municipios). Así entonces, entre estos ejemplos podemos mencionar a las siguientes materias: Seguridad Pública, Protección Civil, Deportes, Educación, Salud, Coordinación Fiscal, Conurbaciones, entre las más importantes.

Como es evidente, “el peso real de estas instancias de colaboración horizontal es mínimo, dado su carácter predominantemente consultivo, y debido al predominio de las autoridades federales en los procesos de toma de decisiones en las materias respectivas, apuntalado por la desproporcionada fortaleza fiscal del gobierno Federal”⁵⁴, que en el mejor de los casos, le dará aviso a los niveles menores de gobierno sobre los cambios y/o modificaciones a realizar en aquellas materias donde se supone deberían participar de manera integral con el gobierno federal.

Además, el carácter vertical de las relaciones intergubernamentales se puede explicar en buena medida por el esquema centralizado de distribución de competencias, ya que la mayoría de las materias se encuentran en manos de la Federación, por lo tanto, resulta que el Congreso de la Unión ha tenido casi siempre la capacidad de definir en que medida y en que términos han de participar las entidades y municipios en la elaboración y ejecución de las políticas públicas respectivas.

Asimismo, y dada la centralización que existe en nuestro país en materia de recursos fiscales, no resulta nada viable ni práctico para los estados y por ende a sus municipios lanzarse a proyectos comunes con otras entidades, ya que esto les cerraría las puertas en la percepción de los recursos que la Federación podría aportar al proyecto.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 563.

En este sentido, coincidimos con Serna De la Garza, que al respecto señala:

En la medida en que empiece a darse un proceso de descentralización que convierta a las materias ahora exclusivas de la federación en materias de responsabilidad compartida con entidades y municipios, y en la medida en que se den pasos para una distribución más equilibrada de los recursos fiscales en el país, se generarán las condiciones para potenciar las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal.⁵⁵

A pesar de lo anterior, resulta preocupante la interpretación que le han dado algunos juristas a la fracción I, del artículo 117 constitucional, que a la letra prohíbe a los estados “...celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado...”, ya que consideran que dicha disposición representa una limitación a la capacidad de alguna entidad de entablar relaciones de asociación para resolver problemas afines. Por tal motivo, sería conveniente que para evitar malos entendidos en lo subsiguiente se aclarará que únicamente dicha limitación se refiere a las alianzas políticas como las que en algún pasado atentaron contra las instituciones del país.

Por otro lado, y refiriéndonos ahora al esquema del *federalismo fiscal mexicano*, tenemos que hacer primeramente algunas precisiones. En primer lugar, debemos aclarar que a diferencia del régimen general de distribución de competencias cuya base constitucional se prevé en el artículo 124, en materia tributaria nuestra Carta Magna no establece una delimitación clara y precisa entre los poderes tributarios de la Federación y de las entidades federativas. Al contrario, nuestro régimen de distribución de competencias en materia tributaria ha establecido lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado “conurrencia” entre las potestades tributarias de ambas esferas de gobierno, toda vez – que como ya lo hemos indicado anticipadamente- carece de poder tributario el Municipio.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 564.

Al respecto, autores como Ernesto Flores Zavala, Sergio de la Garza y Jorge Carpizo, e incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación han avalado la formula según la cual la Constitución establece: a) facultades ilimitadas concurrentes: en donde el Congreso de la Unión puede establecer tributos sobre cualquier materia o base, sin ninguna limitación (artículo 73, fracción VII); b) facultades exclusivas otorgadas en forma positiva: previstas por la fracción XXIX del artículo 73, y c) facultades exclusivas de la federación por razón de prohibición a los estados: establecidas en el artículo 117, fracciones III, V, VI y VII , y artículo 118.

Lo mencionado, equivale a decir que la concurrencia en realidad significa facultades ilimitadas de la federación para gravar cualquier base, aunque desgraciadamente eso nos conduzca a una doble o múltiple imposición, provocando al mismo tiempo, daños en la actividad económica nacional al incidir de manera acumulada y superpuesta sobre las mismas bases o fuentes del impuesto, y lo que es peor, que los contribuyentes se vean obligados a pagar diversos impuestos, conforme a una multiplicidad de normas, aplicadas por autoridades distintas (federales y estatales), y a través de procedimientos de recaudación diferentes.

No obstante, y a pesar de las Convenciones Nacionales Fiscales que tuvieron verificativo en los años de 1925, 1933 y 1947, de las que posteriormente resultó nuestro actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su respectiva ley (que insistimos, no tiene regulación expresa en nuestra Constitución), no ha sido posible evitar la concurrencia impositiva, ni mucho menos llevar a cabo una delimitación precisa del ámbito de competencia tributaria de los tres niveles de gobierno. Al contrario, bajo este esquema lo único que se ha logrado es que la Federación controle más del 80% de los ingresos fiscales anuales generados en el país, lo cual es un indicador absoluto del grado de dependencia financiera que guardan las entidades y municipios en relación con la Federación.

Por último, por lo que atañe al esquema del *poder de celebración de tratados internacionales* en el sistema federal, y tomando como punto de partida del debate contemporáneo los alcances legales de la globalización, podemos plantear la existencia de un conflicto entre la facultad de celebrar tratados internacionales y el impacto que éstos pueden llegar a tener sobre la esfera de competencia legislativa de las entidades federativas. Dicho en otras palabras, es bien sabido que en los sistema federales la facultad de hacer leyes está asignada a órganos pertenecientes de dos niveles de gobierno: el federal y el estatal, además, en dichos sistemas existe alguna fórmula que distribuye competencias legislativas a cada esfera de gobierno, de manera tal que es posible distinguir un núcleo de materias sobre las cuales solamente los estados pueden legislar, sin que la legislatura federal tenga facultades para expedir leyes sobre las mismas materias.⁵⁶

Ahora bien, puede darse el caso que los tratados internacionales incidan sobre materias que, de acuerdo a la fórmula de distribución de competencias antedicha, corresponden a las entidades federativas. Por tanto, esta situación nos coloca ante la circunstancia de discutir si es constitucionalmente legítimo o no el que órganos no locales puedan regular mediante tratados internacionales materias que la formula de distribución de competencias reserva a las entidades federativas.

En este orden de ideas, y más allá de un posible debate doctrinal y de razonamientos judiciales sobre un ambiguo artículo 133 constitucional, pensamos que hay razones prácticas que muestran la conveniencia de considerar el hecho de que el Presidente de la República sí puede celebrar tratados internacionales en materias que conforme a la cláusula residual corresponde a las entidades, ya que de lo contrario, nos conduciría a sustraer a México de una serie de tratados y acuerdos internacionales y aislar al país de una realidad internacional.

⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 578.

Cabe precisar, que de ningún modo estamos avalando un razonamiento que justifique la tendencia centralizadora de nuestro sistema federal, toda vez que creemos, que para evitar tal situación es necesario que se defina un nuevo esquema que haga eficaz el poder de celebración de tratados internacionales en dos puntos fundamentales.⁵⁷ Uno de ellos tiene que ver con la revitalización del Senado de la República, el cual podría fungir como una cámara que represente a los intereses de los estados, tal sería el caso, por ejemplo, el que se proponga que se le permita participar a dicho Senado en el diseño y evaluación del gasto público federal en el ámbito estatal y municipal.

En segundo lugar, habría que pensar que lo realmente importante en la celebración de los tratados internacionales, desde el punto de vista del sistema de distribución de competencias sería la existencia y eficacia de controles sobre la decisión política del presidente al momento de celebrar un tratado que recaiga sobre materias reservadas a entidades federativas.

Ante tal posibilidad, tendríamos que estructurar un Senado que funja como cámara federal, que pudiese intervenir en el proceso de celebración de tratados internacionales y no solamente como instancia de aprobación o rechazo, sino como elemento importante en la negociación misma del instrumento.

En fin, todo lo anterior representa el camino ideal para avanzar hacia un nuevo federalismo, que impulse las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolide sus fuentes propias de ingreso. Ya que como lo estima Carlos Quintana Roldan: “Este plan propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas”.⁵⁸

⁵⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 582.

⁵⁸ Quintana Roldan, Carlos, *Derecho Municipal*, 8ª ed., Porrúa, México, 2005, p. XXI.

Consideraciones finales

En la inteligencia, de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal constituye un conjunto de decisiones y órganos que regulan la coordinación entre la Federación con las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, esto nos conduce a precisar que la regla en el sistema federativo mexicano, paradójicamente, se ha hecho consistir en la concurrencia que tienen la federación y los estados para imponer contribuciones. Sobre esta regla podemos afirmar que se estructura el sistema contributivo del país; por un lado, el gobierno federal y, por el otro, los estados de la República, que pueden imponer con sus propios criterios las contribuciones que estiman necesarias, lo cual se ha pretendido armonizar con la Ley de Coordinación Fiscal.

En ese tenor, se debe tener presente una de las críticas más rigurosas al federalismo fiscal en virtud de que actualmente se presentan enormes desigualdades en los servicios y en la protección de los derechos básicos. Lo anterior se atribuye a que el gasto público varía considerablemente de entidad a entidad y de Municipio a Municipio, desigualdad que no es accidental, sino inherente al sistema federal.

Dentro de ese contexto aparecen estados y municipios ricos, estados y municipios pobres y el Distrito Federal con sus grandes contrastes, económicos y sociales. Para explicar lo anterior, la tesis federalista señala que la diversidad es una condición del principio del sistema federal, lo cual permite a las comunidades estatales ejercer su autonomía política, dando diversas posibilidades como: 1. Interactuar en un ambiente de independencia política y autosuficiencia económica; 2. Desarrollar sus capacidades de organización; 3. Ejercitar sus talentos y esfuerzos en la persecución de estilos y niveles propios de vida social y privada; 4. Asumir los sacrificios y costos y responsabilidades que exigen el modelo de vida y el nivel de desarrollo económico y social elegidos por la comunidad; 5. Aspirar a

obtener las recompensas sociales y económicas asociadas al trabajo y esfuerzo de las distintas generaciones de pobladores de dicha comunidad.

A pesar de lo anterior, la realidad nos indica que tales condiciones no se han propiciado correctamente, por el contrario, ha provocado que para solucionar la desigualdad en las entidades, se apliquen métodos no federalistas, como realizar transferencias sustanciales de ingreso generado en una comunidad estatal hacia otras, anulándose el principio de diversidad y operando de hecho, un Estado unitario; no obstante, esto no significa que el federalismo fiscal se oponga a la reducción de los desequilibrios regionales, sino como ya lo dijimos desestima la aplicación de métodos no federalistas.

En otras palabras, en un Estado centralista, las transferencias directas del nivel central al local son el método apropiado para establecer la redistribución fiscal. En cambio, en un Estado federal, las transferencias redistributivas en gran escala no son el instrumento fiscal idóneo para esta forma de organización política debido a que, en lugar de reducir las disparidades, los esquemas de transferencias redistributivas pueden agravarlas generando dependencia financiera.

Asimismo, las transferencias de los estados de ingresos cuantiosos a los de ingresos limitados motivan una inadecuada asignación de los recursos federales y reduce el incentivo de la población del estado beneficiario para trabajar, ahorrar o tomar decisiones que impliquen riesgos.

En ese entender, estamos convencidos que mediante políticas de desarrollo regional a largo plazo se puede reactivar el engranaje federalista, y no únicamente con el apoyo del gobierno federal para el rompimiento de inercias y rezagos, sino también con la inversión federal directa puede enfrentarse eficazmente el problema del desequilibrio regional.

Por otro lado, numerosas opiniones se han contemplado en los últimos años sobre la necesidad de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal amplíe su cobertura a fin de considerar -además del ingreso y gasto- al crédito y deuda pública, y así poder encontrar soluciones integrales y racionales en la redefinición de atribuciones en las tres esferas de gobierno, de manera tal, que la Coordinación se ocupe también de los principales problemas que aquejan a las entidades federativas y municipios, en cuanto a los elementos antes referidos, así como en la definición de las políticas y líneas de coordinación -y no de subordinación- que en el futuro pueden y deben establecerse.

No debemos olvidar, que la complejidad del tejido social contemporáneo y los reclamos populares por justicia y democracia, la confirmación de polos de desarrollo económico, los desequilibrios regionales, los problemas ambientales y la crisis económica y financiera global, son solamente algunos de los problemas que enfrentamos en la actualidad. La solución a esto sólo puede darse a través de la impostergable desconcentración democrática de las decisiones. México hoy más que nunca, requiere de entidades federativas y municipios fuertes y autónomos, no sólo de iure, sino también de facto.

Con ello, estamos apoyando el replanteamiento de una reforma del Estado, sobre bases democráticas, ya que no basta con la voluntad política del ejecutivo federal, pues se hace necesario el replanteamiento de las bases mismas del sistema político y del pacto federal para adecuarlo a las nuevas condiciones, donde la existencia partidista con capacidad de gobernar, así como la participación de organizaciones no gubernamentales y ciudadanas sean tomadas en consideración.

En ese sentido, para alcanzar la salud financiera de los municipios y de los gobiernos estatales es fundamental el proceso de reforzamiento del federalismo; para ello, se deben crear o en su caso consolidar sistemas estatales eficaces de Coordinación que, identifiquen las fuentes tributarias que pueden ser cedidas a los municipios, para que a través de mecanismos adecuados se busquen nuevas

formulas de distribución en las participaciones entre los estados, los municipios y las comunidades.

Dicho en otras palabras, hoy más que nunca resulta conveniente precisar los distintos campos impositivos en una reforma constitucional en virtud de la importancia y trascendencia del régimen de coordinación actual. Por tal motivo, estimamos que debe adicionarse un apartado específico en la Constitución General, en el que se especifique con claridad los campos de acción tributaria que corresponden a los tres niveles de gobierno, de manera tal que se evite el fenómeno de la concurrencia impositiva.

Así, y bajo la consecuencia argumentativa de crear una nueva estructura político y jurídico-administrativa de la Ciudad de México, es urgente modificar la actual Ley de Coordinación Fiscal por una de Coordinación Hacendaria, con la finalidad, entre muchas otras, de que se establezca la posibilidad para que el Distrito Federal pueda celebrar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación y deje esa entidad de estar adherida automáticamente a dicho régimen. Además de que con esta medida se estaría fomentando un auténtico criterio distributivo.

CAPITULO 3. Análisis comparativo del federalismo mexicano con otras naciones

Sumario.- Introducción.- 3. Ámbitos de referencia del federalismo contemporáneo.- 3.1 El federalismo en Europa.- 3.1.1 Alemania.- 3.1.1.1 Constitucionalismo y federalismo alemán.- 3.1.1.2 Principios federalistas.- 3.1.1.3 La delimitación competencial alemana y su régimen fiscal.- 3.1.2 España.- 3.1.2.1 Constitucionalismo y federalismo español.- 3.1.2.2 Principios federalistas.- 3.1.2.3 La delimitación competencial española y su régimen fiscal.- 3.2 El federalismo en Sudamérica.- 3.2.1 Venezuela.- 3.2.1.1 Constitucionalismo y federalismo venezolano.- 3.2.1.2 Principios federalistas.- 3.2.1.3 La delimitación competencial venezolana y su régimen fiscal.- 3.2.2 Argentina.- 3.2.2.1 Constitucionalismo y federalismo argentino.- 3.2.2.2 Principios federalistas.- 3.2.2.3 La delimitación competencial argentina y su régimen fiscal.- 3.3 Ámbito Nacional.- 3.3.1 Cuadros comparativos -desde un punto de vista formal- del federalismo mexicano con otras naciones.- Consideraciones finales.

Introducción

En el capítulo que nos ocupa, abordaremos los aspectos más relevantes de los sistemas hacendarios de cuatro países; haciendo principal énfasis en los siguientes temas: constitucionalismo, principios federalistas, delimitación competencial y régimen fiscal.

Los países participantes y de los cuales se incluye aquí la información, son: Alemania, España, Venezuela y Argentina.

Atento a lo anterior, consideramos necesario advertir que para el modelo Español se hace un estudio de los rubros antes citados en atención a su autonomía fiscal, toda vez que como tal, no es un país federalista sino un estado regional autónomo (cuasi-federal; con tres niveles de gobierno: central, regional y local) con fuertes rasgos y acentos en la descentralización.

Asimismo, estimamos pertinente manifestar que el presente capítulo acentúa los aspectos constitucionales que para cada uno de los temas se eligieron. Además, la información analizada representa un arduo esfuerzo de traducción e interpretación de las normas legales (expresión de los sistemas jurídicos de los países comparados) y, en la mayoría de los casos se incluyeron aspectos que en la legislación secundaria o particular se ha establecido para cada uno de los temas referenciales del presente examen.

En ese contexto, el objeto de estudio de este tercer capítulo consiste en mostrar que en materia de derecho comparado, la existencia de una regulación precisa (por la vía constitucional y legal) de las finanzas públicas, permite establecer una clara distribución del ámbito competencial de cada uno de los niveles gubernativos. Haciéndolos al mismo tiempo, más responsables en sus facultades y obligaciones, conduciendo todo ello, a una rendición clara y oportuna de la cuenta pública.

3. Ámbitos de referencia del federalismo contemporáneo

Para iniciar con este apartado, resulta importante mencionar que lo que aquí denominamos “ámbitos de referencia del federalismo fiscal contemporáneo” no es otra cosa que un breve estudio del federalismo fiscal a nivel internacional.

Una de las finalidades del presente capítulo, es poder analizar y estudiar el Federalismo en diversos países, teniendo en cuenta que este régimen político no desconoce ningún continente ni mucho menos idioma alguno. En este sentido, el estudio que ponemos a consideración, representa una investigación y análisis de algunos países que han optado por este régimen político, por lo que nuestro principal interés es visualizar su tratamiento, las consecuencias que ha tenido y su desarrollo en los tiempos modernos.

Bajo tal tesitura, procuraremos abordar los lineamientos, características, funcionamiento y operatividad del federalismo en ciertas naciones, ocupándonos inicialmente por el plano europeo con los países de Alemania y España, para posteriormente abordar el plano sudamericano con los países de Venezuela y Argentina. Finalmente, aplicaremos nuestra investigación en forma de estudio comparado, a razón de precisar -desde un punto de vista formal- la estructura y funcionalidad del federalismo mexicano.

Cabe destacar, que lo antes dicho representa un intento bastante humilde, en el sentido de que consideramos que un sistema jurídico para poder ser entendido en plenitud –o al menos eso se pretende- debe ser comparado con otros sistemas jurídicos de mayor y menor envergadura, a efecto de poder obtener de dicho examen las posibles ventajas y desventajas de un federalismo como el nuestro.

3.1 El federalismo en Europa

La razón por la cual hemos seleccionado geográfica y jurídicamente a Europa –específicamente a las naciones de Alemania y España- es de gran peso. En la actualidad, Europa, resulta ser el ejemplo más acabado de la progresiva configuración de un posible súper-estado continental que no necesariamente irá en demérito de los tradicionales y conocidos nacionalismos modernos, pero que ha ido adquiriendo innegablemente un nuevo significado político, que al mismo tiempo resulta ser perfectamente congruente con el fenómeno de la globalización.

Así por ejemplo, para el caso de Alemania, veremos que la solución federal ha operado de manera unitaria y cooperativa, cediéndose constitucionalmente áreas de la soberanía nacional a los órganos internacionales de la Unión Europea.

Por lo que respecta al caso español, observaremos que la definición original del Estado se ha volcado a una considerable y flexible descentralización política, aún en progreso, con ciertas áreas de impredecibilidad, pero que ha conllevado al mismo tiempo a una expresa cesión de soberanía dirigida al ámbito internacional de la expansiva Unión Europea.

No cabe duda, que al referirnos a esos dos ejemplos, podemos creer que la tendencia en la actualidad apunta a la descentralización y a una cesión expresa de soberanía –al menos en materia de federalismo-. No obstante, para el caso de nuestro país, dicha mecánica no resulta nada novedosa, puesto que ya desde los

años ochenta se ha venido “implementado” aunque los resultados no hayan sido del nada satisfactorios.

Buena parte de los especialistas nacionales e internacionales del derecho constitucional, señalan que es sin duda el Estado constitucional contemporáneo la representación de la organización más amplia y compleja que ha desarrollado el género humano, y es que precisamente, esa tendencia integradora parece seguir avanzando; Vgr. la Unión Europea, o más aún, tal y como lo afirmó el Dr. Luigi Ferrajoli en una de sus más recientes estancias en nuestro país al disertar sobre democracia constitucional y al referirse al término “Estado internacional”.

Tal parece, que pudiéramos seguir citando ejemplos que justificarían exitosamente el estudio de dicho plano Europeo para nuestra investigación, sin embargo, eso será motivo de nuestros siguientes puntos de análisis.

3.1.1 Alemania

3.1.1.1 Constitucionalismo y federalismo alemán

Para la mejor comprensión de nuestro diagnóstico, resulta vital realizar un breve análisis del sistema constitucional de la República Federal Alemana. De hecho, la importancia de la norma suprema alemana vigente (Ley Fundamental de Bonn –*Grundgesetz*, G.G- del 23 de mayo de 1949) estriba en su capacidad de representar a uno de los principales ejemplos de constitucionalismo y federalismo puesto que se caracteriza por la necesidad de descentralizar las competencias, fortalecer la unidad, rescatar los derechos fundamentales y garantizar la democracia.

Así, podemos apreciar como se otorga gran importancia al encuentro de fórmulas para la representatividad, la descentralización política y territorial, la distribución de competencias y una eficaz jurisdicción en la Alemania de nuestros días.

Alemania al ser considerada unánimemente como un Estado Federal, se encuentra integrada por una Federación (*Bund*), por entidades federativas o Estados (*Länder*), así como por municipalidades. Como consecuencia de ser una nación que optó por una organización basada en un principio federal, los espacios constitucionales de la Federación y de los Länder se contraponen o yuxtaponen de forma fundamentalmente autónoma.¹

Es decir, los Länder en cuanto miembros del Estado Federal tienen un poder soberano propio (originario), que si bien es cierto, se encuentran materialmente limitados, su poder por ningún motivo deriva de la Federación. De esta manera, la Bund ejerce su competencia en todo el territorio del Estado incluyendo desde luego a los Länder y éstos contando a su vez con competencias propias.

Como se observa, en la Ley fundamental de Bonn en su artículo 28.1, la República Alemana ostenta un rango de autonomía constitucional propio de los Länder que les permite crear sus propias constituciones locales, estructurarse internamente y desarrollar las competencias que le son propias dentro de un orden constitucional federal armónico y homogéneo.

En términos generales, la República Federal Alemana se define como un Estado federal, democrático y social. Donde “el concepto de -Estado federal- es entendido con base en la propia Constitución, como una ordenación política bímembre dotada de homogeneidad y al mismo tiempo distribuida con base en el principio de lealtad federal”.² A su vez, dicho principio de lealtad federal es interpretado como el sustrato fundamental y cohesivo de una pluralidad que mantiene el deber de observar y fortalecer el régimen federal.

Lo anterior sin lugar a dudas, representa el matiz inspirador del federalismo, aunque también debemos señalar, que igualmente es producto de una evolución histórica propia que protagonizaron las diferentes articulaciones de los gobiernos

¹ Cfr. Cabrera Beck, Carlos, *El nuevo Federalismo Internacional*, Porrúa, México, 2004, p. 84.

² *Ibidem*, p. 91.

centrales, así como el grado de intervención regional de los Länder. Al respecto, los constitucionalistas alemanes opinan que los Länder se han venido consolidando históricamente y la Federación también se ha visto fortalecida, creándose a partir de la reforma de 1976 un sistema de articulación territorial y competencial flexible.

En este orden de ideas, podemos decir que el Estado Federal alemán “se concibe como una estructura de un nivel estatal a otro”.³ Lo cual se advierte especialmente en el plano de las competencias legislativas, en el que se ha producido una clara transferencia de competencias de los Estados miembros hacia la Federación.

Por otro parte, cuando decimos que Alemania es un Estado compuesto, integrado de manera bímembre, lo que queremos manifestar, es el hecho de que se trata de una estructura de un Estado Federal integrado por la Bund y por los Länder, siendo estos últimos entidades integrantes de aquélla. De esta forma, el régimen federal queda así constituido por dos esferas político-jurídicas, que le otorgan al Estado alemán su naturaleza bímembre.

Como consecuencia de lo anterior, los órganos representativos de la esfera federal, tendrán a su cargo las competencias que atañen al Estado globalmente considerado, derivándose de tal naturaleza cierta supremacía competencial que adquiere efectos vinculatorios para los Länder. Sin embargo, ello no quiere decir que los Länder no tengan reservadas sus propias competencias, puesto que actúan con eficacia dentro de sí mismos, tanto con respecto a otros Länder, como frente a la propia Bund. De esta forma, la normatividad propia de los estados miembros, sus actos y sus resoluciones administrativas gozan de plena validez y obligatoriedad ante la Federación.

³ *Ibidem*, p. 92.

En suma, en el federalismo alemán, los Länder equivalen a los estados integrantes de la Federación o entidades federativas, de tal suerte, que les corresponde una autonomía originaria que les permite organizarse internamente de modo libre y asumir sus propias competencias. Además, para poder concretar su capacidad de autoorganización, los Länder pueden ejercer moderadas funciones de dirección política y gozar de la asignación de ingresos fiscales suficientes.

3.1.1.2 Principios federalistas

Como se ha mencionado líneas antes, un aspecto trascendental para el federalismo alemán, lo constituye el *principio de lealtad al sistema federal (bundestreue)*, el cual es producto de la articulación de diversas disposiciones constitucionales y de su interpretación por el Tribunal Constitucional alemán. Dicho principio, equivale a una autentica norma jurídica de derecho constitucional, a la cual también se le atribuye un carácter de derecho consuetudinario o mejor aún, de principio general de derecho, sin que para ello se requiera formulación expresa en ningún precepto constitucional.

“La concepción y aplicación del principio de lealtad federal resulta particularmente importante como criterio de interpretación para la determinación y alcance de la división de competencias”.⁴ Dicho en otras palabras, el principio de lealtad federal, juega un papel muy importante en la determinación y moderación de las recíprocas competencias federales y regionales, que constituyen la espina dorsal del sistema federal.

En términos simples, la Bundestreue se traduce en un instrumento interpretativo cuando la norma competencial ofrece algún problema de aplicación y, sobre todo, cuando la existencia de una norma aparece oscura o dudosa. De esta manera, dicho principio actúa como un criterio de corrección de la conclusión

⁴ *Ibidem*, p. 96.

alcanzada por la aplicación automática de los criterios constitucionales de distribución de competencias.

Igualmente, la Bundestreue puede ser utilizada en la derivación o configuración de deberes complementarios o accesorios en el ejercicio de competencias, tomando en cuenta los intereses generales. Esto es, se trataría de ciertos deberes no expresamente contemplados en el texto constitucional y que podrían consistir en un hacer, como en un no hacer, deberes de ayuda o participación que se justifican en razón del interés general y el mantenimiento del orden constitucional del Estado en su conjunto.

Un tercer papel funcional de la Bundestreue, consiste en controlar o fijar un límite al ejercicio de los derechos y a la discrecionalidad propia de los mismos, es decir, se trata de una discrecionalidad entendida en una doble connotación: por un lado, como una discrecionalidad de actuación consistente en que una determinada competencia atribuida por la Constitución, pueda ser o no voluntariamente ejercitada, y por otro lado, como una discrecionalidad referida a la conformación de la atribución, es decir, al contenido de la acción.

Al respecto, podemos decir, que independientemente de la aplicación que se le quiera dar a dicho principio, tanto el Bund como los Länder están bajo el mandato de la Bundestreue.

Otro principio, no menos importante del federalismo alemán lo constituye el de *homogeneidad*, el cual se desprende del artículo 28.1 de la Constitución alemana, el cual dispone que ... “corresponde a la ley fundamental el establecimiento de un orden sustentado en los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social...”. Asimismo el artículo 28.3 encomienda a la Federación que garantice el “orden constitucional” antes referido. En tal inteligencia, el principio de homogeneidad se traduce en un esfuerzo para poder lograr la existencia de un sistema constitucional ordenado, en donde la organización política de la

Federación, como la de los Länder sean congruentes, y que además mantengan entre sí homogeneidad, evitando situaciones de las que resulten divisionismos o antagonismos contrarios a un espíritu federalista.

Cabe destacar, que en Alemania dicho principio se fomenta mediante diversas instituciones y procedimientos, como son los casos de vinculación y prevalencia del Derecho Federal sobre el de los Länder (Artículos 1.2 y 1.3), las atribuciones de control, supervisión y coerción reservadas a la autonomía constituyente que afectan a estos últimos. Así, en la medida en que no se vulnere el principio de homogeneidad, se brindará respecto y protección a la autonomía de los Länder.

Por lo que refiere a la estructura político institucional del federalismo alemán, resulta necesario hacer algunas precisiones. Primeramente, si tomamos en consideración el criterio clasificatorio de Shultze respecto a las funciones o los objetivos del federalismo, por un lado, y la arquitectura político-institucional, por el otro, el federalismo alemán se puede reducir a dos modelos de cada género:⁵

Respecto a las funciones o los objetivos a nivel normativo, el federalismo alemán es centrípeto, puesto que se ubica en la búsqueda de la meta de integración e igualdad de las condiciones de vida, a diferencia del centrífugo, que se da en función de la autonomía y diversidad de las condiciones de vida.

En relación a la arquitectura político-institucional, el federalismo alemán es intraestatal, puesto que establece una división funcional de tareas según tipos de competencia y fomenta un proceso político basado en chequeos y balances (*cheques and balances*), a diferencia del interestatal, que establece el reparto de competencias según campos de política y la separación de poderes.

⁵ Cfr. Nohlen, Dieter, *El Federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro*, en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José Maria (coords.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, 2005, p. 4.

Resumiendo dicho ejercicio clasificatorio, podemos tipificar al federalismo alemán como centrípeto e intraestatal (o cooperativo), concretizando esta última distinción en una Cámara de representación de los estados miembros (*Bundesrat*) a nivel de la federación, que se constituye por sus funcionarios ejecutivos y en una constitución financiera de integración tributaria.

Ciertamente, el federalismo alemán ha evolucionado en dirección de un fortalecimiento garantista. Por tal motivo, resulta trascendental analizar dos aspectos de su manifestación político-institucional: el primero de ellos, relativo al Consejo Federal –*Bundesrat*- y, el segundo, referente a la interacción entre los dos principales niveles de Estado –*Bund* y *Länder* -.

El Consejo Federal o *Bundesrat* es el órgano de los estados miembros a través del cual ellos participan, junto a la Dieta Federal (*Bundestag*) en la legislación de la Federación. De cierta forma, se le puede considerar como una segunda Cámara, sin embargo, en una comparación internacional, el Consejo Federal no es una auténtica Cámara del Parlamento, sino uno de los cinco órganos superiores de la Federación.

Al ser el *Bundesrat* la representación del gobierno de los estados miembros de la federación, su participación en la legislación federal es mayor que las de muchas segundas Cámaras de otros sistemas políticos, puesto que tienen derecho al veto absoluto en alrededor del 60% de la legislación federal. Además, se trata de un órgano “eterno” que se renueva por partes respecto a los escaños que corresponde a un Estado miembro. En resumen, se trata de un órgano de participación de los poderes ejecutivos de los estados miembros en la legislación de la Federación.

3.1.1.3 La delimitación competencial alemana y su régimen fiscal

En Alemania, si bien su Constitución se inclina formalmente por un federalismo, ya en el terreno de la praxis se atisba una adecuación que se aleja del “sistema de separación perfecta de competencias”, toda vez que se da más bien un “sistema de compenetración mutua” en el cual aunque se plantee en principio una separación de materias y funciones, cada una de las esferas competenciales ejerce un cierto grado de influencia en el ejercicio de los poderes de la otra. De esta manera, podemos decir que existe un grado de compartición originaria de funciones a diferencia del modo estadounidense que plantea una división tajante.

Dicho en otros términos, el federalismo de compenetración mutua, parece definir mejor a Alemania que el federalismo clásico, pues éste último no se identifica sólo por la existencia de una separación de esferas de gobierno y atribución de competencias sino por una tajante distribución de las mismas que no deben ni siquiera tocarse y que son plenas dentro de cada uno de sus ámbitos.

La naturaleza del sistema federal alemán explica por sí misma la existencia de principios moderadores, como es el de fidelidad federal, pues la utilización de una medida se convierte en una necesidad para poder armonizar los niveles adecuados de *compenetración*.

Respecto a las competencias y funciones, vale en primer lugar distinguir entre la toma de decisiones y la ejecución administrativa. Así por ejemplo, la mayor parte de la competencia legislativa –en todo caso las materias más relevantes– pertenece a la Federación, mientras que la competencia administrativa no solamente de los estados miembros, sino también de la Federación, pertenece a los Länder y a las municipalidades.

Esta diferenciación de funciones ha dado origen a llamar al sistema alemán también “federalista administrativo”, pues es justamente la administración la que es prácticamente de exclusiva competencia de los estados miembros.

Más allá de esto, su efecto consiste en obligar a los tres niveles del Estado a una estrecha y continua cooperación, especialmente a nivel ejecutivo entre la Bund, los Länder y municipalidades, para posibilitar y mantener la gobernabilidad.

En segundo lugar, respecto a las competencias legislativas, vale distinguir entre tres tipos de legislación: la exclusiva del Estado (Bund), la concurrente, y la exclusiva de los estados miembros (Länder).

Al respecto, la Constitución alemana en su Artículo 73 determina las materias que son de exclusiva competencia legislativa de la Federación (*ausschließliche Gesetzgebung*); por ejemplo, la política exterior, defensa, protección civil, nacionalidad, aduanas, inmigración, moneda, tráfico aéreo, ferrocarriles, correos, telégrafos, propiedad industrial, etc.

A su lado, los Artículos 72, 74 y 74a del mismo ordenamiento dan pauta a la competencia legislativa concurrente (*konkurrierende Gesetzgebung*). Sobre ésta última, los Länder tienen la facultad de legislar siempre y cuando la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa, lo que significa que la Federación tiene el derecho de legislar siempre que y en cuanto exista la necesidad de una regulación legislativa federal porque así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado. Además, por ley federal existe la posibilidad de que pueda determinarse que una disposición legislativa federal que ya no sea necesaria, pueda ser remplazada por la legislación de los Länder.

En resumen, los estados miembros mantienen la competencia de legislar en materias correspondientes, al derecho civil, penal, a la organización jurisdiccional, al derecho a la asociación, al derecho económico, mientras la federación no haga uso de su competencia de legislar al respecto. En caso contrario, el derecho de la Federación o Bund se impone sobre el de los estados miembros o Länder (*Bundesrecht bricht Landesrecht*).

Finalmente, existe la competencia legislativa exclusiva de los estados miembros, la cual se restringe al ámbito de la educación, cultura, policía, así como al derecho municipal. Cabe destacar, que dicha competencia ha sido socavada en buena parte debido a las reformas constitucionales introducidas en 1969.

Solo para recordar diremos, que en aquellos días, la mayoría parlamentaria de los dos grandes partidos políticos (Socialdemócrata y Liberal) acordaron reformas constitucionales que resultaron determinantes para el desarrollo del federalismo alemán –en su segunda etapa-, introduciéndose entre otros aspectos:

- Una legislación marco de la Federación (Artículo 75; *Rahmengesetzgebung*), la cual se estableció sobre las competencias legislativas de los Länder en campos relativos a la política educativa y cultura, tradicionalmente de competencia descentralizada. Además, la Federación mantenía la facultad de poder determinar los principios generales del sistema universitario, así como de otros campos, como son; la protección a la naturaleza, el ordenamiento territorial y la administración del agua. De esta manera, la Federación podía influir en dichos rubros estableciendo un marco legal, al cual tuvieron que atenerse los legisladores de los estados miembros;
- Tareas conjuntas del Estado y de los Länder (*Gemeinschaftsaufgaben*), las cuales se extendieron a ciertas áreas que hasta la fecha son de competencia exclusiva de los estados miembros, por ejemplo; la

construcción de universidades, inversiones en hospitales, transporte urbano masivo, y protección de costas marítimas. Así, la Federación conseguiría el derecho a compartir la función de cumplir con las tareas de competencia de los Länder;

- La “gran unión de ingresos fiscales” (*GroBer Steuerverbund*). Dada la importancia que la Constitución Financiera ha tenido para el funcionamiento del federalismo, ésta se encuentra reglamentada por los Artículos 104^a a 115 de la Ley Fundamental concernientes al Capítulo X “De la Hacienda” (*Das Finanzwesen*). En dichos numerales, se establecen los principios de que la Federación y los estados deben sufragar cada uno de los gastos necesarios para cumplir con sus funciones (Artículo 104-A, inciso 1 de la Constitución) y que son autónomos e independientes entre sí en su política presupuestal (Artículo 109, inciso 1, de la Constitución). Sin embargo, estos principios se ven modificados en gran medida por las múltiples relaciones de interdependencia entre la Federación, los estados miembros y municipios con relación al proceso de decisión de las políticas financieras, así como al reparto de los ingresos fiscales y al cumplimiento de las funciones del Estado.⁶

Como se puede apreciar, tanto en Alemania como en México podemos ubicar problemas competenciales y más aún de interdependencia financiera, por tal motivo, en aquella nación la competencia legislativa compartida, la gran unión de ingresos fiscales, las tareas comunes y la legislación marco fueron los acuerdos e instrumentos que modificaron el federalismo original de Alemania –en su primera etapa, esto es, antes de las reformas constitucionales de 1969- dándole su fisonomía actual. Ésta, por supuesto, caracterizada por una mayor intensidad de la interdependencia entre los diferentes niveles gubernativos del Estado.

⁶ Cfr. Renzsch, W. *Finanzverfassung und Finanzausgleich*. Bonn, 1991 –Constitución alemana comentada vigente-.

Por un lado, los estados miembros perdieron competencias exclusivas, recompensadas por una mayor posibilidad de influir en la toma de decisiones a nivel de la Federación a través del Consejo Federal –Bundesrat-, cuyo peso en el sistema político alemán aumento considerablemente. La federación, por el otro, pudo aumentar su influencia en la política de los estados miembros a través del cofinanciamiento de las tareas comunes. De esta forma, los Länder se convirtieron en gran medida en dependientes de la generosidad selectiva de la federación, por cuanto determinadas políticas a nivel de los estados miembros son realizables sólo mediante el cofinanciamiento por parte de la Federación –Bund-.

Por lo que refiere al régimen fiscal alemán, la Ley Fundamental de Bonn o Constitución alemana -Capítulo X “De la Hacienda”- dedica 13 extensos Artículos para regular dicho régimen, los cuales se refieren a la distribución de competencias en materia tributaria, sin embargo, son los Artículos 104^a, 105, 106, 106^a, 107 y 108 los que tienen mayor implicación.

Para ilustrar el nivel de detalle, mencionaremos algunos aspectos del artículo 106, mismo que establece las reglas de distribución de los ingresos tributarios. Según dicho artículo, ciertas contribuciones se atribuyen a la Federación o Bund como exclusivas (derechos aduaneros, impuestos sobre el transporte de mercancías por carretera, impuestos sobre las transacciones de capital, impuesto sobre seguros, entre otros). Mientras que otras se atribuyen como exclusivas a los estados o Länder (impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones, impuesto sobre automotores, impuesto sobre la cerveza, entre otros).

Además, se establecen ciertos “impuestos comunes” -que equivaldrían a lo que hemos denominado líneas atrás como concurrentes-. Por ejemplo, el párrafo 3 del artículo 106 señala que los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta, sociedades y sobre las ventas corresponden conjuntamente a la Federación y a los Länder, siempre que los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta no

estén atribuidos a los municipios de acuerdo con el párrafo 5 del propio Artículo 106.

Igualmente, se asienta en dicho párrafo 3 que en los ingresos provenientes de los impuestos sobre la renta y de sociedades participan la Bund y los Länder a partes iguales; y que la participación de federación y estados miembros en el impuesto sobre las ventas será fijada por una ley federal que requerirá de la aprobación del Consejo o Cámara Federal –Bundesrat-. Cabe destacar, que en éste mismo párrafo, la Constitución va más allá al determinar los principios para la fijación de los porcentajes que sobre lo recaudado por el impuesto sobre las ventas, habrá de corresponder a la Bund y a los Länder.

En lo particular, llama la atención, de que en Alemania si bien es cierto existe un Federalismo “cooperativo” inequívocadamente más avanzado que en México, también lo es, que por momentos muestra un esquema teóricamente federalista que en la praxis se torna centralista.

Así por ejemplo, las competencias legislativas atribuidas constitucionalmente a los Länder son escasas, no obstante de que les es propio lo perteneciente a su propia organización estatal interna o regional, y lo relacionado con los asuntos estrictamente propios como los culturales, educativos (formativos, escolares), régimen de policía, seguridad, orden público, desarrollo urbano (incluyendo el ordenamiento territorial), planificación de actividades propias, radiodifusión, facultades regulatorias en materia de imposición local en tanto ello no resulte duplicatorio de impuestos federales (tales serían los casos de impuestos suntuarios y aquellos enfocados al consumo), y en algunos campos en donde las leyes federales o “marco” ha reservado la intervención local.

No obstante de lo anterior, el panorama que presenta el Estado alemán desde el punto de vista de sus competencias formales, se inclinan decididamente a favor de la autoridad federal, por tal motivo, en la actualidad el régimen fiscal alemán ha

visto con buenos ojos a la descentralización como una alternativa para disminuir la dependencia financiera de los niveles menores de gobierno (Länder y municipios) respecto del Gobierno Federal, y así evitar la centralización, que como todos sabemos es contraria al espíritu federalista en cualquiera de las modalidades que ésta revista.

3.1.2 España

3.1.2.1 Constitucionalismo y federalismo español

La Constitución española de 1978 diseña a grandes rasgos una nueva forma de organización territorial del Estado que bien puede denominarse “Estado autonómico”, expresando en su Artículo 2, una declaración política básica, a cuyo tenor indica: *“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de España, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”*.

Como puede apreciarse, estamos frente a una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto de una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, entre las que no sólo encontramos a las Comunidades Autónomas, sino también a los municipios y a las provincias, todas ellas dotadas de autonomía. Si bien, mientras la autonomía de las Comunidades Autónomas o entidades federadas (equivalentes a las entidades federativas de una federación) son de naturaleza o carácter político, las de los municipios o entidades locales y provincias son de naturaleza meramente administrativa.

Es importante mencionar, que la nación Española no constituye o representa propiamente una Federación, puesto que no se asume formal y expresamente hablando en su texto constitucional como un modelo federal, aunque en ella se integran técnicas propias de él (la más importante: la descentralización), e incluso en varios aspectos funciona como un Estado federado alcanzando un grado de

pluralidad territorial muy similar -y en ocasiones mucho mayor- a la de algunos estados federales como el caso de México.

Así pues, el régimen autonómico español se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales que lo integran. Sin la primera –homogeneidad- no habría unidad ni integración en el conjunto estatal y sin la segunda –diversidad del *status*- no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional de España (STC 76/1983, del 5 de Agosto), caracterizan al Estado de las autonomías.

Por otro lado, conforme a su Constitución vigente (de 1978), el Estado español ha creado un modelo original para resolver la cuestión de la descentralización política y mantener la unidad de la Nación. Dicho modelo se sustenta en un marco constitucional flexible, que encuentra como factores operantes de su capacidad de ajuste, a las recíprocas acciones y definiciones que resulten entre el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites constitucionales y jurisdiccionales aplicables a cada una de ellas.⁷

En este sentido, debe resaltarse que a pesar del intenso proceso de descentralización logrado en los últimos veinte años, España es un Estado unitario. Dicha unidad se encuentra claramente expresada por su propia Constitución mediante su Artículo 1, incisos 1.1 y 1.2, los cuales ubican a la nación española dentro de la más exigente modernidad en cuanto a la definición del Estado global se refiere. Igualmente,- como ya se ha visto- la parte primera del Artículo 2º ratifica decididamente la unidad nacional, al tiempo que en su segunda parte, introduce la nota singular de la descentralización o “autonomía de las naciones o regiones” de la Nación española, así como el principio de solidaridad entre todas ellas – principio, éste último, que en su momento abordaremos a detalle-.

⁷ Cfr. Cabrera Beck, Carlos, *op. cit.*, nota 135, p. 181.

Por otro lado, el Artículo 1.3 constitucional atiende, dentro del concepto jurídico del Estado, al elemento organizativo más importante del mismo que es el gobierno o fórmula monárquico-parlamentaria. Sobre este aspecto algunos estiman, que desde un punto de vista ideológico se desprende una aparente contradicción al haberse conjugado constitucionalmente la definición de un Estado progresista, con la inclusión de un elemento histórico tradicional en su gobierno, en nuestra opinión, creemos que no existe en ello contradicción alguna, puesto que el Artículo 1.1 se refiere por una parte a la definición del Estado como un ente global y supremo en el cual predominan las notas social y democrática, mientras que en el Artículo 1.3 la Constitución denomina al tipo de gobierno que es parte del Estado, reconociendo previamente su origen y esencia democrática.

Para abordar, la cuestión de la descentralización política española (como un instrumento federalista), no debemos perder de vista, que si la Nación se da en la unidad, la descentralización, que es pluralidad, podrá darse hasta en tanto no se atente con la unidad.

Ahora bien, el Estado autonómico al ser entendido como una expresión de unidad articulado en el reconocimiento y respecto a la pluralidad, de ninguna manera debe asociársele con un Estado centralizado (aunque hace 40 años fuese el más centralizado de Europa), sino descentralizado, pero único. Así pues, la existencia descentralizada de las comunidades autónomas y la atribución flexible de sus competencias, se dan en torno a la indisoluble unidad de Nación española.

En virtud de sus derechos Constitucionales -como se vera más adelante-, las comunidades autónomas pueden desarrollar sus procesos autonómicos como partes articuladas de un todo y con una clara subordinación a la voluntad soberana y a los principios superiores que la rigen, lo que sin lugar a dudas representa una clara expresión del espíritu federalista y/o regionalista que dicha nación persigue inacabadamente.

En este sentido, valdría la pena retomar algunas notas de Eduardo García de Enterría, que al respecto señala que “regionalizar no es romper, se trata de articular descentralizadamente un conjunto, en beneficio de la superior funcionalidad unificada del mismo, a base de la distribución territorial del poder”.⁸ La regionalización es pues una modalidad de la organización del Estado unitario, sujeta a una serie de condicionantes.

3.1.2.2 Principios federalistas

Como ya hemos dicho anticipadamente, al ser el caso Español un modelo de Estado autonómico pero al mismo tiempo flexible a la descentralización, a continuación presentamos el análisis de algunos principios, que desde nuestra perspectiva ilustran profundamente el sentir federalista de aquella nación, aunque formal y expresamente no sean concebidos como tales en la Constitución y sean interpretados por algunos doctrinarios españoles como principios descentralizadores de la “región” española.

Sobre este parecer, la Ley Fundamental de España, acoge un conjunto de principios que han de regir el ordenamiento jurídico interno tanto del Estado como de las propias comunidades autónomas, con lo que se trata de lograr un régimen jurídico constitucional común dividido en sectores de capital importancia, tales como el ejercicio de los derechos y las libertades, la relación entre las diversas Comunidades entre las que se distribuye el poder y el propio marco socioeconómico. Nos referimos a los principios de igualdad, solidaridad y unidad de mercado.

En su proyección sobre la organización territorial del estado, *el principio de igualdad* muestra dos manifestaciones diferenciadas, por un lado, la igualdad jurídica entre todas las comunidades autónomas; por otro, la igualdad de derechos

⁸ García De Enterría, Eduardo, *Curso de Derecho Constitucional Español*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1998, p. 63.

y obligaciones de los ciudadanos, que se traduce básicamente en la interdicción de toda discriminación en parte alguna del territorio nacional.

Por lo que se refiere a la igualdad jurídica entre Comunidades, ésta se plasma en su igual posición jurídico-constitucional, o como lo ha dicho el Tribunal Constitucional español: "...éstas (comunidades autónomas) son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de representación en el Senado; en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional, o en cuanto a que las diferencias entre los dos distintos Estatutos de Autonomía (constituciones: del Estado y de las Comunidades) no podrán implicar privilegios económicos o sociales..." (STC 76-1983, del 5 de agosto).

En cuanto a la igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos, cabe recordar que el artículo 139.1 de la Constitución Española prescribe que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado". En concordancia con dicha previsión, el artículo 149.1 del mismo ordenamiento, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Por su parte, el *principio de solidaridad* es consagrado -como ya vimos- por el artículo 2 del ordenamiento en cita. En correspondencia con dicho numeral, el artículo 138.1 constitucional enuncia como un deber del Estado garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad. Al unísono, se observa, que el citado artículo 138.1 recoge una primera definición de lo que se ha de entender por solidaridad: "el establecimiento del ejercicio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español".

En este orden de ideas, la solidaridad se traduce, por un lado, en un límite negativo frente al ejercicio de las competencias de cada instancia estatal, o lo que

es igual, en la obligación de actuar con respeto a los intereses del conjunto; y por otro lado, en el fundamento de ciertas obligaciones positivas, que afectan tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, particularmente en el terreno de la actividad política.

Finalmente, el principio de orden económico al proyectarse en diversas direcciones trae como consecuencia, a su vez, al *principio de unidad de mercado*, esto es, la existencia de un mercado único, que a juicio del Tribunal Constitucional español (STC 88/1986, del 1º de julio) supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Sin embargo, tal unidad, no significa uniformidad, pues la existencia de entes dotados de autonomía política supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos.

En contexto, la Constitución de 1987 no diseñó en definitiva, un mapa regional sino que asentó en el llamado principio dispositivo, operado a través de una remisión a los Estatutos de Autonomía (Constituciones locales), las diferentes vías a través de las cuales podían constituirse las Comunidades, a la par, que esbozó un marco autonómico general, tanto en el orden a la distribución de competencias como a la organización institucional autonómica. Solo para finalizar diremos, que dicho principio dispositivo viene a posibilitar que el régimen autonómico se adecue en cada caso a las particularidades y características de las municipalidades y regiones que integran a España, haciendo al mismo tiempo, más factible los procesos descentralizadores.

Por lo que toca a la estructura político- institucional del federalismo español, debemos advertir que una de las constantes que aparece en todos los estados compuestos o federados es la existencia de una segunda Cámara. Ciertamente, se vislumbra con buenos ojos la necesidad de articular de alguna forma las relaciones entre Federación (en este caso Estado) y las entidades federadas (comunidades

autónomas), y comúnmente se ve en la Segunda Cámara un instrumento importante para ello, como también puede serlo para canalizar la participación de las entidades federadas en las decisiones generales y en el proceso de integración de los órganos constitucionales.

Ahora bien, es un espejismo pensar que el anterior dato corresponde siempre a las características propias de una segunda Cámara. Ya que tanto por su composición como por sus funciones, las variantes son muy diversas, y en algunos países no existe relación lógica entre su existencia y la mencionada pluralidad territorial.

Analicemos pues, groso modo el panorama actual de dicha institución, tanto por lo que refiere a su composición como a sus funciones asignadas. La composición del Senado en los diferentes países de organización compuesta responde a varios patrones. La primera referencia es si la composición responde a las entidades federadas (Comunidades Autónomas). A este respecto, es importante distinguir entre aquellos países en que se quiere reflejar el carácter compuesto de la organización política –tal es el caso alemán-, de aquellos en que la referencia de las entidades federadas no existen realmente, sino que se toma en consideración su territorio como mera circunscripción territorial .

Así entonces, la composición del Senado español (Cámara Territorial o Consejo Federal) se constituye por 260 miembros, de los cuales 60 son elegidos por los parlamentos de Comunidades Autónomas, y los demás miembros restantes son elegidos directamente en circunscripciones que no coinciden con el territorio de la entidad federada o Comunidad Autónoma.

Ahora bien, la composición de la estructura de la Cámara Alta o Territorial representa una primera aproximación que debe complementarse con el análisis de las funciones que se asignan. En España, el Senado ostenta facultades colegislativas supeditadas a la Cámara de Diputados, no obstante, además tiene

atribuidas tres específicas funciones propiamente federales: a) Cámara de primera lectura para el fondo de compensación interterritorial; b) autorización de acuerdos entre entidades federadas; y c) autorización para el uso de los medios compulsivos respecto de estas entidades.

En esencia, la consideración conjunta de la estructura y funciones del Senado, en un análisis no sólo formal, sino que al mismo tiempo tome en consideración real a las instituciones, podrá permitir contestar si se da, y en que medida, una participación efectiva de las Comunidades Autónomas en las decisiones generales.

En definitiva, el Cámara Territorial no es la única vía en como las Comunidades Autónomas y los Municipios pueden participar en la elaboración de planes y programas, así como en la ejecución de decisiones del Estado español, ya que también existen otras formas de participación en la política general como lo son la participación en la elección del Jefe de Gobierno, y la participación en las iniciativas estatales de leyes federales, sin embargo, es precisamente a través del Senado o Cámara Territorial donde se fabrican los aspectos más trascendentales de la descentralización como instrumento del federalismo español.

Para concluir diremos, que tomando en consideración las funciones y los objetivos desde un nivel normativo, el modelo español se asimila a un federalismo de tipo centrífugo, puesto que se da en función de la autonomía y diversidad de las condiciones de vida. Así mismo, si tomamos en cuenta la arquitectura político-institucional, el esquema español es interestatal, puesto que establece un reparto de competencias basado en los campos de la política y la separación de poderes.

3.1.2.3 La delimitación competencial española y su régimen fiscal

Curiosamente, en España la Constitución general remite o reenvía para completar la ordenación de las competencias a los Estatutos (Constituciones de las Comunidades Autónomas), integrando todo ello parte del llamado “bloque constitucional” y culminando con la existencia de varias categorías: competencias exclusivas federales, competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, competencias compartidas y competencias delegables.

De esta manera, “la bifrontalidad del reparto competencial se enmarca a partir del límite superior o principio generador del interés nacional común (política global), para arribar a su desenvolvimiento particularizado o específico (políticas regionales)”⁹.

Así entonces, la ordenación de las competencias se realiza, generalmente, combinando la enumeración de una o varias listas de competencias, en uno o varios poderes públicos en relación con ámbitos más o menos concretos de carácter material y con apoyo de una cláusula cierre o residual (tal es el caso de México, donde su Constitución exhibe varias enumeraciones de competencias atribuidas de manera exclusiva a la Federación y entidades, prohibidas a la Federación y entidades, y concurrentes. Además de que prevé una cláusula residual en su Artículo 124).

Por ello, para conocer el complejo sistema de delimitación competencial en la nación española, hay que considerar primeramente, el criterio diferenciador que se desprende de los Artículos 148 y 149 Constitucionales, pues sus conceptos representan pilares básicos de la interpretación, además de que se trata de preceptos que se complementan mutuamente e inclusive admiten diversos grados de ajuste. Se considera que el artículo 149 constituye el eje del sistema, ya que regula los límites de la descentralización.

⁹ Cabrera Beck, Carlos, *op.cit.*, nota 135, p. 194.

Desde luego los citados numerales no son los únicos artículos constitucionales aplicables a la delimitación competencial, pues entre otras normas aplicables, es conocido que conforme al Artículo 150.2: “El Estado puede transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”. Y también, conforme al Artículo 150.3, se expresa que: “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general”.

Debemos advertir, que de la propia Constitución se distinguen entre las competencias propias de las comunidades autónomas y las que son exclusivas del Estado. Sin embargo, la movilidad del sistema constitucional bifronte en ese aspecto ha permitido el desarrollo autonómico de competencias, al mismo tiempo que éste mantiene la titularidad del interés general. Continuando con este esquema, la Constitución procede a la básica delimitación competencial, proponiendo las materias pertenecientes a uno y otro caso, así como la división de funciones sobre las que puede actuar dentro de una misma materia.

De lo antes expuesto encontramos:

1.-Competencias estatales o de la unidad (exclusivas del Estado: Artículo 149). Sobre este tipo de competencias, vale la pena hacer algunas precisiones, toda vez que dicho numeral únicamente hace mención a la competencia exclusiva del Estado de forma lisa y llana. Tenemos pues, que las llamadas competencias exclusivas se pueden observar desde el punto de vista de su materialidad absoluta o relativa. Serían competencias absolutas aquellas que pertenecieran sólo al Estado, sin posibilidad alguna de ser compartidas materialmente, bajo ningún título por las comunidades autónomas. Serían, en cambio, competencias relativas, aquellas que pertenecieran en esos términos al Estado, pero en cuyo ámbito

material interviniesen, parcial, subordinada o igualitariamente, los gobiernos autónomos.

Hecha la acotación anterior, tenemos que son 32 las materias que comprende el listado de competencias exclusivas del estado las cuales podríamos denominar “competencias exclusivas absolutas”, aunque al mismo tiempo el Artículo 149 en su apartado 3, esto es, 149.3, abre la posibilidad de que surjan facultades exclusivas relativas, toda vez que consagra una cláusula residual que al tenor expresa: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso conflicto, sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no este atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas”. Como se aprecia, de cualquier modo, el que resulta beneficiado por dicha residualidad es el Estado.

2.- Competencias Autonómicas o de la descentralización (exclusivas de las comunidades autónomas: Artículo 148). Cuando el precepto en cita nos enuncia la relación de competencias que las comunidades autónomas podrían asumir (catálogo de 22 materias), nos está indicando, entre otras, las características de flexibilidad y voluntariedad implícitas en el proceso de una posible descentralización de dichas competencias. De entrada, no se trata de competencias constitucional y definitivamente preasignadas, sino virtuales o posibles, aun cuando originariamente son correspondientes a las mencionadas comunidades autónomas.

Independientemente del origen y evolución de las atribuciones competenciales en las diferentes comunidades autónomas, la existencia del principio dispositivo (previsto en el Artículo 149.3) establece, como ya se ha visto, que aquéllas deben quedar comprendidas en sus respectivos Estatutos pues de no

ocurrir así, la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía, corresponderán al Estado.

Inversamente, el artículo 148 en su apartado 2, es decir, 148.2, señala que: “Transcurridos cinco años, y mediante reforma de sus Estatutos, las Comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el Artículo 149”. Esto, sin lugar a dudas, representa de cierta forma, una nueva posibilidad para aquellas comunidades que por error u omisión no encuadraron en sus respectivos Estatutos aquellas materias contempladas en el Artículo 148, o bien, porque en su momento no eran aptas para asumir dichas facultades competenciales, pero que por el transcurso del tiempo ahora lo son.

3.- Competencias compartidas. Cuando nos referimos a las competencias compartidas, lo hacemos en el sentido de poder ilustrar aquellos casos donde se da una recíproca actuación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Nosotros creemos que es a partir del Artículo 149 Constitucional como puede apreciarse que las competencias exclusivas del Estado van señalando una serie sucesiva de intervenciones a favor de las Comunidades, para el efecto de que éstas formulen sus respectivas normas de desarrollo, previa asunción de las competencias directas que le son propias, gestando obviamente, competencias compartidas o mejor dicho concurrentes.

4.- Competencias delegables. Toda delegación nace de una decisión realizada por un sujeto jurídico que posee la titularidad o materialidad de una actividad o función. Así, la delegación o transferencia de una competencia estatal es una facultad que nace constitucionalmente, se desarrolla bajo la normatividad de una ley orgánica, se deposita en una legislación local y puede ser corregida por leyes posteriores o por sentencia del Tribunal Constitucional.¹⁰.

¹⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 212.

En tales términos, para el modelo Español, aparecen como competencias delegables aquéllas que el Estado puede transferir o delegar a las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, y que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación en términos del Artículo 149.

Por lo que refiere al régimen fiscal español, aquí se presenta un problema general de suficiencia de recursos, y lógicamente se plantea más agudamente cuando las entidades federadas o en este caso las Comunidades Autónomas asumen la gestión de servicios con crecimiento superior al del gasto general, como sucede en los ámbitos de salud, empleo y sanidad.

En muchos países la regulación de las relaciones financieras se sitúa en la Constitución Federal, a veces con una regulación amplia y pormenorizada como es el caso de Brasil, pero con frecuencia con una simple fijación de principios y/o reglas esenciales como es el modelo Español. En otros casos, la colaboración de una ley federal expresamente prevista en la Constitución y su respectiva formulación pueden someterse a un procedimiento específico con intervención, más o menos decisoria de las propias entidades federadas (tal es el caso de Alemania con su Constitución Financiera; México con su Ley de Coordinación Fiscal e incluso España con su Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas Españolas).

Particularmente en el modelo Español, la Ley Orgánica de Financiación permite una intervención decisiva de las Comunidades Autónomas en las sucesivas leyes de cesión de tributos estatales, con excepción de dos entidades federadas (País Vasco y Navarra), cuyo régimen fiscal es de carácter paccionado y que por ello generan situaciones asimétricas en el panorama de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, si bien en España es bastante normal la admisión de tributos propios de las entidades federadas y la atribución a éstas de potestad tributaria, el

rendimiento de dichos tributos es, en general, poco significativo, ya que la potestad federada se ubica en posición subordinada al poder tributario Federal, lo que nos hace pensar, que también presentan el mismo problema mexicano de la dependencia financiera de las entidades federadas respecto del gobierno federal, generando al mismo tiempo centralismo financiero.

Igualmente, en España la tributación propia no es significativa, y no se ha instrumentado la posibilidad de imponer recargos sobre los tributos federales, optándose mejor por los impuestos estatales cedidos con márgenes de regulación propia.

Similar al acaso mexicano, en España se presenta una participación en fondos generales federales y estatales (no condicionados), al mismo tiempo, que la cesión de tributos estatales constituye la principal fuente de ingresos. Sobre este último aspecto, cabe diferenciar entre dos fórmulas: a) la participación en fondos federales generales (México) que se distribuyen con cierto automatismo, a partir de parámetros establecidos con carácter permanente o plurianual, reflejándose o no en estos criterios de solidaridad; y b) cesión de impuestos federales a las entidades federadas (España), con carácter total o parcial, y con o sin facultades de regulación del tributo, que pueden ser de menor o mayor amplitud, y con atribución o no de facultades de gestión tributaria (intentándose con esta fórmula –parcialmente- dar solución al problema de la responsabilidad fiscal).

Otro punto importante, lo constituye la subvención o transferencia condicionada como fuente de ingresos de las entidades federadas (Comunidades Autónomas). Estas subvenciones pueden ir ligadas a proyectos concretos, o a programas en cuya formulación se prevea alguna intervención de las entidades. En cualquier caso, constituyen un importante instrumento de la Federación para incidir en las políticas de las Comunidades Autónomas. De ahí, que su extensión ha generado en España -sobre todo por el riesgo que representa para el papel

autónomo de las Comunidades-, que el Tribunal Constitucional haya restringido su ámbito y haya acotado los supuestos y régimen.

Debemos precisar, que así como en España la gestión tributaria se concreta en que cada nivel de gobierno gestiona sus tributos, en Alemania y México sucede lo contrario, ya que por convenio específico las entidades federadas gestionan algunos tributos federales.

Para acabar con este rubro, pueden destacarse algunos datos, obviamente no exhaustivos, pero que desde nuestra perspectiva son significativos para efectos de nuestro análisis: en Alemania mientras el gasto federal representa el 39% del egreso público total, el de los Länder el 38% y el de las entidades locales el 23%; en España, el porcentaje federal del gasto público es del 66%, el de las Comunidades Autónomas del 21.9% y el de las entidades locales del 12.1%. El caso Mexicano es distinto, ya que el egreso federal representa el 90% del gasto público, por un 8% de los Estados y tan sólo un 2% de los municipios, lo que evidentemente nos muestra el grado de centralismo financiero que atraviesa en la actualidad nuestro país.¹¹

3.2 El federalismo en Sudamérica

Como ya hemos advertido, el federalismo es una estructura dinámica que presenta una gran capacidad de transformación y de adecuación al desenvolvimiento de las regiones y de las naciones. Así, podemos entender con suficiente claridad que las diferentes dimensiones comunes que suscriben al federalismo, han sido influidas significativamente por su evolución histórica y por el contexto político, económico, social y cultural. En este sentido, tendríamos que darle la razón al politólogo francés, Georges Burdeau, al señalar que la idea federalista goza de prestigio universal, puesto que ha pasado la prueba del tiempo,

¹¹ Cifras obtenidas de la página del Banco Mundial y cotejadas con la del Fondo Monetario Internacional al primer semestre de 2007. Disponible en <http://bancomundial.org/> p. web consultada el 30 de abril de 2007 a las 21:15 horas.

y sigue teniendo vigencia, aunque para mantenerla necesitemos vigorizarla a la luz de las nuevas circunstancias internacionales y nacionales.

El impacto del federalismo, ha llegado a todos los continentes, si bien es cierto, no es un hecho en todas las Naciones, se ha adoptado en los países con mayor fuerza política y económica, como lo es en los Estados Unidos de Norteamérica y en la Ex-Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, así, como en las Naciones que carecen de influencia en su alrededor. Dicho en otras palabras, es un fenómeno que crece día a día y que Emmanuel Kant propuso como resolutorio para la quimera de la paz universal permanente.

En este apartado, revisaremos el Federalismo de dos estados federados - Venezuela y Argentina- mismos que servirán de referencia para entender jurídicamente al federalismo sudamericano en aquella región.

Cabe desatacar, que un punto importante para el desarrollo de este rubro lo constituye estudio del fenómeno descentralizador como instrumento federalista y más aun, como discurso de la modernización de tales naciones, puesto que ha llegado a ser uno de los temas claves en las agendas políticas de nuestros días.

3.2.1 Venezuela

3.2.1.1 Constitucionalismo y federalismo venezolano

La corriente de opinión venezolana sitúa su origen Federalista en la autonomía de los Ayuntamientos Coloniales, lo cierto es que en 1811 éstos constituyeron un Pacto Federal, acordando que los poderes de las entidades federativas serían designados por el centro. Más tarde, las constituciones de 1818 y 1821 fueron totalmente centralistas.

Tiempo después, la ley suprema de 1830 tuvo cierto grado de descentralización, y la de 1857 retoma la idea total central, aunque la Carta Magna de 1858 muestra nuevamente aspectos de descentralización.

Ya para 1864, época en que encontraba en vigor la idea federalista en el texto supremo venezolano, se llevaron a cabo ciertas reformas: 1874, 1881, 1891, 1893, 1899, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1931, 1933, 1945, 1953, para culminar en la Constitución de 1961 (en vigor a partir de 1989), en las cuales se fue restringiendo y luego ampliando la idea de un Estado federado, hasta llegar a la “forma federal” que hoy se conoce por la Constitución “Chavista” de 1999.

En este orden de ideas, la Constitución vigente venezolana en su artículo 4° indica que la República Bolivariana de Venezuela es un “Estado Federal descentralizado” en los términos consagrados por la Constitución, y que se encuentra regida por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Así mismo, el artículo 6° del mismo ordenamiento expresa que el gobierno de la República y el de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, “descentralizado”, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

Como se puede apreciar, es una constante en ambos numerales constitucionales el rasgo distintivo de la descentralización, ya que como se sabe, este elemento se muestra como un instrumento importante para llevar en buenos términos al federalismo Venezolano. Igualmente el artículo 17 y 158 hacen alusión a la descentralización; el primero de ellos, consignándolo como una herramienta que facilite la división político-territorial y político-administrativa, y que funja además como garantista de la autonomía municipal; y el segundo de ellos, precisándolo como política nacional.

Debemos señalar, que por lo general son tres los criterios o condiciones fundamentales que se mencionan al discutir al instrumento descentralizador: a) la existencia de entidades territoriales para administrar autónomamente; b) el derecho del pueblo a elegir sus propios líderes locales-municipales, y c) la capacidad autofinanciera de las distintas entidades territoriales.

De cualquier forma, lo que se pretende es que la descentralización funcione como un proceso por el que parte del poder gubernamental y su respectiva responsabilidad, sea traspasada desde el nivel central nacional a los niveles estatales y municipales. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo salud, asistencia médica, educación, seguridad pública etc, sean establecidos bajo la responsabilidad local y/o regional.

3.2.1.2 Principios federalistas

Como se dijo anticipadamente, el artículo 4° del ordenamiento en cita al definir a la Nación Bolivariana de Venezuela como un “Estado Federal descentralizado”, al mismo tiempo, nos proporciona los principios federales bajo los cuales se marca el cauce del funcionamiento gubernamental, puesto que indica que dicha República se regirá por los principios de: integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Por lo que refiere al principio de *integridad territorial*, el Título II “Del espacio geográfico y de la división política”, nos manifiesta en sus artículos 10° al 15°, que es voluntad del pueblo venezolano integrarse en una República, la cual está compuesta de extensión territorial y demás espacios geográficos, mismos en los que se ejerce soberanía plena. En el mismo sentido, el artículo 16°, al referirse a la división política, indica que “con el fin de organizar políticamente a la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales...” organizándose el territorio venezolano en municipios. En esta inteligencia, podemos decir, que el territorio nacional de Venezuela se encuentra -al igual que México- integrado en una Federación compuesta por estados miembros y municipios.

Los principios de *cooperación* y *solidaridad*, si bien es cierto que se encuentran estrechamente relacionados en sentido y alcance, puesto que ambos,

posibilitan a los Estados miembros y a sus respectivos municipios dentro del ámbito de sus respectivas competencias a colaborar y a solidarizarse para con el poder público nacional (gobierno federal) cuando éste así lo demande, no es menos cierto, que la norma fundamental de Venezuela estructura también un aparato federal cimentado en un sistema de distribución de competencias de corte tríptico, ya que incluye al Municipio con competencia propia a nivel constitucional, a diferencia de México y Argentina, para los cuales su sistema de distribución de competencias es díptico.

Por lo que concierne a los principios de *conurrencia* y *corresponsabilidad*, el artículo 165 de la Carta Magna de Venezuela, expresa “que las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes base dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados...”, y más adelante agrega que tal legislación “estará orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad”. Lo anterior, evidentemente, nos da una fuerte impresión, ya que el fenómeno de la concurrencia impositiva que aqueja a la mayoría de los países latinoamericanos incluyendo a México no es visto como grave, sino contrariamente, es intencionado – o al menos eso parece-.

Además, el hecho de aceptar al principio de concurrencia en tales términos, nos conduce inmediatamente al principio de corresponsabilidad, y más aun, nos remite a la descentralización, que como ya hemos dicho líneas atrás, tiende a la transferencia de poder y responsabilidades del nivel central nacional a los niveles estatales y municipales.

3.2.1.3 La delimitación competencial venezolana y su régimen fiscal

Como ya se menciona, la Constitución venezolana vigente, establece un sistema de distribución de competencias de tipo tríptico o tripartita, puesto que incluye además del poder público nacional y del poder público estatal, al poder

público municipal, el cual es plenamente autónomo y por ende se encuentra habilitado como un ente con competencia constitucional. Para el caso mexicano, las cosas son distintas, ya que el municipio carece de poder de tributación, contando únicamente con capacidad administrativa o de gestión respecto de aquellos ingresos que el Estado o entidad le ha reservado (obviamente sin considerar aquellos ingresos que se estiman estrictamente municipales: predial, pago por concepto de anuncios luminosos, bardas, espectáculos, etc).

Más aun, nos es exagerado afirmar, a la vista de la ley suprema de Venezuela, que los municipios (que incluso son objeto de una regulación mucho más detallada que la que se dedica a los estados) detentan una posición constitucional mucho más sólida que la del poder público estatal. Basta con atender a sus competencias (artículo 178) y a sus ingresos (artículo 179), como también al ámbito que abarca la autonomía municipal (artículo 168), para llegar a la conclusión –en verdad paradójica en el seno de un Estado Federal-, de que los municipios ven constitucionalmente reconocida una autonomía más consistente que la reconocida a los estados.¹²

En opinión de Fernández Segado, la Constitución Venezolana ilustra un “sistema híbrido de lista única de competencias federales”, ya que contempla las competencias de los poderes de la nación no en una norma enumerativa de las atribuciones del Congreso, sino en un Artículo *ad hoc*, el 156, que a través de un largo listado de atribuciones, poderes y materias, que abarca 33 apartados, enuncia las *competencias del poder público nacional o federales* que habrán de ejercer los cinco poderes que lo integran (recordemos que a los tres poderes del Estado, la Carta Magna venezolana de 1999, con afán de originalidad y demagogia populista, añadió el poder ciudadano y el poder electoral).

A pesar de lo anterior, no quedan en tal precepto agotadas todas las competencias que asume la nación (de ahí que se diga que se trata de un sistema

¹² Cfr. Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 127, p. 90.

híbrido de lista única de competencias federales), pues a lo largo del articulado constitucional pueden detectarse otras competencias del mismo titular. Es por ello, que el apartado último del Artículo 156 (apartado 33), alude a “toda materia que la presente Constitución atribuya al poder público nacional...”, conocido dicho inciso, como el que da origen a las *facultades implícitas*, pues continua agregando “...o que le correspondan por su índole o naturaleza”.

De lo anterior tenemos, que una cláusula de ese alcance, mucho más amplia que las equivalentes a la mexicana o argentina, posibilitan una ilimitada absorción competencial por el poder beneficiario de la misma, esto es, por el poder nacional. Así pues, a juicio de Fernández Segado “el acaparamiento de competencias legislativas por el Poder Legislativo Nacional no es sólo la consecuencia de esta cláusula, sino también ha tenido que ver con la desnaturalización del federalismo venezolano”.¹³

La Constitución venezolana, a diferencia de la argentina y mexicana, acoge en su articulado una norma (artículo 164) que enumera las supuestas *competencias exclusivas de los estados*. Ante todo, podemos decir, que difícilmente puede hablarse de exclusividad competencial cuando en un buen número de los 11 apartados que integran dicho precepto, tras mencionarse la competencia asumida, se lleva a cabo una remisión a las disposiciones de la ley nacional. No obstante, habrá que entender, pues, a cada materia en particular para poder dilucidar la exacta naturaleza de la competencia estatal, si bien es obvio, a la vista del Artículo 164, que la exclusividad, entendiendo por tal la integridad de la competencia será lo excepcional.

Dicho en otras palabras, estaríamos hablando de una competencia estatal que en todo caso sería producto o resultado de una cláusula residual -prevista por el Artículo 164.- “Es de competencia exclusiva de los Estados”: ...apartado 11.-

¹³ *Ibidem*, p. 109.

“Todo lo que no corresponde de conformidad con esta Constitución a la competencia nacional o municipal”.

Por otro lado, el Artículo 165 de la Carta Venezolana hace referencia a las denominadas competencia concurrentes, principalmente en materia de educación, obras públicas, sanidad, etc, veamos pues: Artículo 165.- “Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de base dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados...”

En cualquier caso, la primera precisión que debemos hacer es de tipo conceptual. De acuerdo con la tipología competencial que seguimos, más que de competencias concurrentes, en el caso del Artículo 165 se debe hablar de competencias compartidas, pues dos instancias distintas, el Poder Legislativo Nacional y las asambleas legislativas de los Estados, van a ejercer una misma función, la función legislativa, sobre idéntica materia.

De lo anterior conviene destacar, que dicho precepto omite toda referencia a las materias que han de tener cabida dentro de esta categoría competencial, lo que lógicamente desvirtúa la eficacia de la norma constitucional por cuanto ahora dependerá de una ley nacional la concreción de esas materias que, por lo mismo, dejarán de ser de competencia compartida. En opinión de Fernández Segado, “otra falla importante la constituye el hecho de que la Constitución al no enumerar esas materias, ya no será la fuente atributiva de la titularidad.”¹⁴

Pasando a otro aspecto, el Artículo 157 de la Constitución venezolana, contempla lo que se denomina “descentralización política de competencias nacionales”. Al tenor de tal precepto: “La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los municipios o a los Estados determinadas materias de competencia nacional, a fin de promover la descentralización”. Al respecto diremos, que resulta paradójico hablar de “promover la descentralización” en un

¹⁴ *Ibidem.* p. 111.

Estado Federal que, por su naturaleza propia, ya presupone la misma, aunque dicha descentralización sea considerada (como ya se ha visto anteriormente en el artículo 158) una política nacional encaminada a profundizar la democratización y a acercar el poder a la población.

Al margen de la anterior paradoja, parece que el principio descentralizador, tiende a suponer una reasignación de competencias a favor de los Estados y municipios y el inicio de un camino regido por un federalismo de tipo cooperativo.

En suma, el sistema distributivo de competencias seguido por la Constitución venezolana tiene su inspiración en el sistema norteamericano, pues aunque formalmente no se pueda hablar de una lista única de competencias federales (por las razones antes enunciadas), en la realidad, el único listado propiamente atributivo de competencias es el del Artículo 156. De ahí también, la cláusula residual a favor de los estados del Artículo 164 apartado 11 (ciertamente, el propio artículo, en sus diez apartados enuncia una serie de competencias supuestamente exclusivas para los estados, aunque casi ninguna de ellas tiene ese carácter), y por supuesto, que se siga que en Venezuela exista un sistema de lista única, aunque sea híbrido.

Por otro lado, dentro del problema de la división de competencias, es de primordial importancia la tributaria, ya que constituye la columna vertebral del *régimen fiscal* venezolano, en virtud de que es por el tipo de contribuciones como se puede saber cuales son impuestas por la federación, por las entidades federativas y por los municipios.

Como se ha visto, en Venezuela son los apartados 12, 13 y 14 del Artículo 156 de la Ley Fundamental quienes delimitan la competencia impositiva de la federación: "Artículo 156.- Es de la competencia del poder público nacional:

...Apartado 12.-La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y

demás conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y municipios por esta constitución y la ley;

Apartado 13.- La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial;

Apartado 14.- La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los municipios, de conformidad con esta Constitución...”

Por lo que toca a la facultad tributaria de las entidades federativas, en realidad ésta se limita a cuatro aspectos: a) la administración de sus bienes, b) los ingresos que le pertenecen en términos del Artículo 167, c) el empleo del crédito público con las limitaciones que se establecen constitucionalmente, y d) la llamada competencia residual –Artículo 164 apartado 11-.¹⁵

Por su puesto que también debemos incluir como un quinto aspecto, los que emanan de los apartados 3, 4 y 5 del multicitado Artículo 164:

“...Apartado 3.- La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales; Apartado 4.- La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales; y Apartado 5.- El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no

¹⁵ Carpizo, Jorge, *El Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973, p. 52.

reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley...”

Finalmente, por lo que refiere al poder tributario municipal, éste es amplio y detallado, lo que a nuestro modo de ver constituye un rubro muy atinado por el legislador venezolano. En principio, el Artículo 168 de la Constitución venezolana otorga plena autonomía al Municipio, entre la cual se hace comprender: la gestión de las materias de su competencia (apartado 2), y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos (apartado 3).

Acto seguido, el Artículo 179 del mismo ordenamiento, señala que materias son consideradas como ingresos municipales, entre las cuales destacan:

“...Apartado 2.-Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística; Apartado 3.- El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos; Apartado 4.- Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales; Apartado 5.- El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas; Apartado 6.- Las demás que determine la ley...”

Como es susceptible de apreciación, el legislador venezolano estableció un listado constitucional vigoroso, en donde no obstante de otorgarle facultades impositivas amplias, los favorece una vez más con otras de carácter implícito al señalar en su apartado sexto: “las demás que determine la ley”.

Por último, el Artículo 180 del ordenamiento en comento, establece claramente la naturaleza y alcance de la potestad impositiva municipal al señalar lo siguiente:

Artículo 180.- La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades. Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticos territoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

Digamos para terminar, que anteriormente en la Constitución de 1961 existía un situado constitucional (Artículo 229) que establecía la partida asignada al presupuesto federal, misma que se distribuía entre los estados, territorios y el Distrito Federal. En la actualidad, Venezuela cuenta con una ley federal que regula a detalle el régimen fiscal y monetario previsto constitucionalmente en los Artículos 311 al 315 (régimen presupuestario), así como el sistema tributario previsto en los numerales 316 y 317, el sistema monetario nacional (Artículos 318 y 319) y la coordinación macroeconómica (Artículos 320 y 321).

3.2.2 Argentina

3.2.2.1 Constitucionalismo y federalismo argentino

Hoy día, se sabe que la colonización Argentina se llevó a cabo mediante la fundación de ciudades en las que se encontraba un principio de descentralización en la existencia del sistema de un gobierno comunal y las que fueron corporaciones políticas con representación en las Cortes de España.

Algunos autores encuentran el origen del federalismo argentino en las enormes distancias entre las ciudades y lo difícil de los medios de comunicación; esos factores hicieron que cada ciudad tuviera una especie de autonomía y

ejerciera influencia en cierta jurisdicción. Pero lo importante de esto, es de que se cree que el sistema federal argentino respondió a una realidad: al principio de autodeterminación de los pueblos.

También, resulta indudable el notable aporte del ahora considerado padre del derecho público argentino -Jean Bautista Alberdi-, a la sanción de la Constitución de 1853, a través de su célebre obra “Bases”, escrita en Valparaíso en 1852, ya que de su pensamiento -principalmente concentrado en los capítulos XVII al XXIV- se analizan normas eminentemente federalistas, destacando: a) que su modelo esencial fue la Constitución Norteamericana de 1787, pues de allí emergen los más importantes principios en materia de distribución de competencias entre el gobierno federal, las provincias y el Senado; b) no obstante, su concepción se apartó de dicho modelo, para consagrar una Federación más centralizada, así por ejemplo, se opta por una revisión de las Constituciones provinciales por parte del Congreso; se establece la facultad de sancionar los Códigos de fondo por parte del Congreso; se faculta de competencia a los Tribunales Federales para resolver conflictos entre una provincia y sus vecinos, etc.¹⁶

En opinión de Jorge Carpizo (tomando como punto de referencia el pensamiento de Alberdi), los antecedentes de la federación argentina fueron: a) las diversidades y rivalidades provinciales; b) los periodos de aislamiento y hasta de independencia provincial que ocurrieron durante la revolución -1810-; c) las diferencias de suelo, clima y hábitos entre las provincias; d) las enormes distancias entre una provincia y la otra; e) la falta de un sistema de comunicaciones; f) la existencia de gobiernos provinciales, y de una administración de justicia local; g) el principio de autonomía que la revolución reconoció a las provincias; h) el sistema municipal colonial; i) la imposibilidad de reducir sin violencia a las provincias para que abandonaran los derechos ya adquiridos, j) los tratados celebrados por las provincias durante el periodo de aislamiento; k) el provincialismo monetario cuyo antecedente más remoto fue Buenos Aires, y l) el acuerdo de las provincias,

¹⁶ Cfr. María Hernández, Antonio, *El federalismo argentino*, en Valadés, Diego y Serna De La Garza, José María (coords.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, 2005, p. 39.

efectuado en San Nicolás en mayo de 1852 y en el que se ratificó el pacto de 1831 que consagró el principio de la forma federal de gobierno.¹⁷

Como se puede apreciar, son múltiples las causas que tuvieron ingerencia en la configuración del Estado federal argentino. Se cuenta que de la revolución de 1810 a 1835 se fueron formulando las provincias argentinas, se dictaron sus cartas y reglamentos constitucionales, lo que es prueba evidente de la existencia de esas entidades, mismas que posteriormente constituyeron el Estado federal.

Por lo que refiere a la Constitución Argentina, se dice que ésta es la más antigua del Continente Latinoamericano, la cual exhibe características de brevedad y rigidez. Dicha ley suprema, fue sancionada por el soberano Congreso General Constituyente el 1° de mayo de 1853, y reformada y concordada subsecuentemente por Convenciones Nacionales en 1860, 1866, 1898, 1949 y 1957 (aunque debemos destacar que las modificaciones de 1949 fueron declaradas nulas).¹⁸ Podemos afirmar que la Constitución de 1853 no fue un capricho de los constituyentes, sino resultado de la realidad y las necesidades que se impusieron y que crearon el Estado federal argentino.

En este orden de ideas, al ser la Constitución Argentina la norma fundamental de una República federativa compuesta por 23 provincias (entidades federativas) y un Distrito Federal Autónomo (Buenos Aires), prescribe en su artículo 1° que “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana y federal...” Además, conviene indicar, que establece un régimen jurídico muy similar al mexicano, sobre todo por lo que refiere al ámbito de la delimitación competencial y específicamente en lo relativo al establecimiento de un sistema de lista única de competencias federales.

¹⁷ Cfr. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 148, p. 21.

¹⁸ *Ibidem.* p. 22.

3.2.2.2 Principios federalistas

Al tratar de ubicar los principios federalistas más destacados en el régimen constitucional argentino, nos encontramos con una situación bastante peculiar, esto es, que la ley suprema de la República Federal Argentina no precisa con plenitud cuales son aquellos principios que direccionan e impulsan su forma de Estado. De tal suerte, que al hacer un análisis sobre dichos numerales constitucionales consideramos que éstos se ubican implícitamente en los siguientes numerales:

Artículo 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garantizará a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Como es de apreciarse, el constituyente argentino únicamente hace mención a la existencia de ciertos principios que deberán estar inmersos en las Constituciones locales de cada Provincia, mismas que a su vez, deberán de estar sujetas a los principios consagrados por la ley fundamental, pero en ningún momento se puntualizan los principios en cuestión.

Por su parte, el Artículo 11 señala que:

Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie, que pasen por *territorio de una provincia a otra, serán libres* de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio.

Con relaciona este numeral, podemos decir, que ubicamos al *principio de libertad*, en la inteligencia de que se autoriza a cualquiera de las provincias

argentinas de ejercer libremente su derecho de tránsito y por consiguiente, de poder llevar a cabo en buenos términos su actividad económica.

Por otro lado, el Artículo 12 expresa que:

Los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que *en ningún caso puedan concederse preferencias* a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio.

En relación con este precepto, podemos afirmar, que estamos frente a un *principio de igualdad*, toda vez que la Constitución es clara al señalar que en ningún caso podrán otorgarse preferencias a un puerto respecto a otro -que bien pudieran estar ubicados en provincias distintas-.

Igualmente, el Artículo 16 ordena que:

La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento; no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. *La igualdad* es la base del impuesto y de las cargas públicas.

Como puede observarse, en dicho precepto una vez más el legislador, plasmó su voluntad para considerar al principio de igualdad como trascendental – particularmente en cuanto se refiere a la igualdad en el establecimiento de los impuestos y de las cargas públicas, lo que por situaciones totalmente lógicas tiene aplicación en toda la Federación y por ende en todas las provincias argentinas-.

Finalmente, el numeral 28 del ordenamiento en cita, manifiesta que: “*Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio*”. En este orden de ideas, confirmamos una vez más lo aducido al inicio del presente rubro, en el sentido de que los principios federales de la República Argentina se encuentran implícitos en los numerales antes descritos.

No obstante de lo anterior, si bien es cierto que la Carta Suprema de aquella nación no precisa cuales son los principios federales que encaminan a la República Argentina en su andar federalista, no es menos cierto, que al menos se muestra la intención legislativa de ponderar por aquellos derechos fundamentales que observan hoy día la totalidad de los textos supremos.

Es importante destacar, que el texto constitucional argentino de 1853, experimento una importante reforma en el año de 1860, pues presentó perfiles y principios definidores notablemente federalizados con relación a la Constitución de 1853 –que encontraba sus fuentes en el texto norteamericano de 1787 y en los reclamos de Artigas de 1813-. Al parecer, dichas reformas profundizaron notablemente la descentralización del poder en la Constitución, modificando en parte la fuerte influencia de Alberdi, que se había alejado de manera ostensible del modelo federal norteamericano.

En suma, si bien el federalismo normativo de esas dos etapas (1853 y 1860) no alcanzó el grado de descentralización del norteamericano, en modo alguno se puede decir que al menos resultó un federalismo de tipo mixto en Argentina.

3.2.2.3 La delimitación competencial argentina y su régimen fiscal

Los estudiosos en la materia sostienen que la reforma Constitucional de 1994, sin lugar a dudas, tuvo como una de sus ideas primordiales la acentuación de la descentralización del poder en Argentina, como se advierte en tres aspectos fundamentales: federalismo, autonomía municipal y la Ciudad de Buenos Aires.

En materia de federalismo –objeto de nuestro estudio-, y en virtud de aquélla reforma, es como mejor se observa la distancia entre la “norma y la realidad” constitucional, pues se sabe, que a lo largo de la historia argentina se fue produciendo un extraordinario proceso de centralización en el área metropolitana de Buenos Aires, que impidió la vigencia efectiva de los principios federales de la ley suprema de 1853 y 1860. Por este motivo, la Convención Nacional Constituyente de 1994 destinó su segundo debate a esta temática.

En ese tenor, el destacado federalista español Antonio María Hernández, sostiene que luego de la reforma constitucional de 1994 existen cuatro órdenes de gobierno en la federación argentina: 1) el gobierno federal, al que la ley suprema destina el título primero, “Gobierno Federal”, artículos 44 a 120, de la segunda parte; 2) los gobiernos de provincia, regulados en título segundo, “Gobiernos de Provincia”, artículos 121 a 128, de la segunda parte; 3) el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, artículo 129, en el título segundo de la segunda parte, que tiene naturaleza de Ciudad-Estado, distinta de las provincias y municipios, y 4) los gobiernos municipales autónomos, según lo dispuesto por los artículos 5° y 123.¹⁹

A nuestro entender, la sociedad federal argentina está integrada por el gobierno federal, 23 provincias, y la ciudad-Estado de Buenos Aires, que tienen entre sí relaciones federales directas, y si bien en la reforma se ha consagrado la autonomía municipal, por el Artículo 123, las que deben asegurarse dicho régimen siguen siendo las provincias.

Por otro lado, las clasificaciones efectuadas por la doctrina sobre las relaciones en la estructura federal argentina mantienen una peculiar vigencia, es decir, en dicho marco de corte federal encontramos relaciones de: a) subordinación (Artículo 5° y 31, que establece la supremacía de la Constitución nacional); b) participación (de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires en el gobierno federal, específicamente en el Senado) y c) coordinación (que es la delimitación de competencias de los gobiernos federal, provinciales y de la ciudad de Buenos Aires).

Pasando –estrictamente- al ámbito de la distribución competencial, igualmente ubicamos distintas clasificaciones de competencias entre gobierno federal y provincias, que podemos sintetizar así:²⁰

¹⁹ Cfr. María Hernández, Antonio, *El federalismo argentino*, en Valadés, Diego y Serna De La Garza, José María, (coords.), *op. cit.*, nota 149, p. 51.

²⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 52-55.

I.- *Conservadas por las provincias* (Artículo 121);

II.- *Delegadas al gobierno federal* (fundamentalmente las expresas en los distintos órganos del gobierno federal, v.gr., Artículos 75, 85, 86, 99, 100, 114, 115 y 116, y las implícitas del Congreso, Artículo 75, inciso 32);

III.- *Concurrentes entre los órdenes gubernamentales* (Artículos 41, 75, incisos 2, 17, 18, 19, primer párrafo, y Artículo 125);

IV.- *Compartidas* (que requieren la voluntad de los órdenes gubernamentales como la ley-convenio de coparticipación y el órgano fiscal federal, y las transferencias de competencias, servicios y funciones, Artículo 75, inciso 2), y

V.- *Excepcionales* (para el gobierno federal en los impuestos directos, Artículo 75, inciso 2, y para los gobiernos de provincias en el dictado de los Códigos de fondo hasta tanto los dicte el Congreso, y en armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, Artículo 126).

Además, existen competencias prohibidas a las provincias (porque fueron delegadas al gobierno federal); prohibidas al gobierno federal (porque fueron conservadas por las provincias) y prohibidas a todo orden gubernamental (como la concesión de facultades extraordinarias, de la suma del poder público o sumisiones o supremacías a gobierno o persona alguna, Artículo 29, o la violación de las declaraciones, derechos y garantías de la parte dogmática de la ley suprema).²¹

Podemos afirmar, que con la reforma constitucional de 1994 se agregan nuevas competencias al gobierno federal, y aumentaron también las competencias exclusivas de las provincias.

En cuanto a las facultades concurrentes, la reforma incorporó los impuestos indirectos internos (Artículo 75, inciso 2); las atribuciones vinculadas con los

²¹ Cfr. *Ibidem*, p. 53.

pueblos indígenas argentinos (Artículo 75, inciso 17) y lo establecido en la cláusula del progreso o del desarrollo humano (Artículos 75, inciso 19, primer párrafo, y 125).

Por otro lado, resulta importante destacar, que Argentina –al igual que México– presenta un sistema de lista única de competencias federales. Así entonces, el Artículo 75 de la Carta Argentina como el 73 de la mexicana, en sus treinta y un primeros apartados del texto argentino y en sus veintinueve primeros (que en realidad son treinta y cinco si se advierte que el apartado XXIX consta de diez subapartados y que tres de los apartados del artículo han sido derogados) del mexicano, enuncian un conjunto de potestades y facultades de dispar naturaleza respecto de los cuales, en todo caso, el apartado trigésimo segundo del artículo 75 argentino y el trigésimo del Artículo 73 mexicano, reconocen la facultad del Congreso para expedir todas las leyes que se entiendan necesarias “para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina” (Artículo 75.32) o “a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión” (Artículo 73, fracción XXX de la Constitución Mexicana).

Por lo que concierne al régimen fiscal, así como a los aspectos financieros del federalismo argentino podemos destacar los siguientes:

I.- La existencia de una *coparticipación impositiva* (distribución de competencias en materia tributaria a nivel constitucional). Esto es, que la reforma de 1994, al constitucionalizar la coparticipación impositiva, también cumplió su objetivo de fortalecer el federalismo: primeramente, porque la reforma define con claridad la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias con relación a los tributos indirectos externos, como nacionales –en el inciso 1 del Artículo 75-; a los tributos indirectos internos, con carácter de concurrentes –en el inciso 2, primer párrafo, del Artículo 75-, y a los tributos directos, como

correspondientes sólo en forma excepcional al gobierno federal –en el inciso 2, segundo párrafo, del Artículo 75, tal como lo había señalado la doctrina.

Aunado a lo anterior, el inciso 2 del Artículo 75 prescribe como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica. Sin embargo, no pueden considerarse como elementos integrantes de la masa coparticipable los tributos que corresponden a las provincias que poseen recursos naturales, v.gr., regalías petroleras, como una derivación de su propiedad, reconocida en el Artículo 124 de la ley suprema.

Seguidamente, el inciso 2 señala: “Una ley- convenio, sobre las base de acuerdos entre la Nación y las Provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”. En este sentido, se puede observar, la incorporación de una “ley-convenio” en la Constitución, la cual significó una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, en uno de los capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre nación y provincias.

En tales términos, dicha reforma vino a imponer novedosos criterios de reparto, tanto para la distribución primaria como para la secundaria. Con relación a la *distribución primaria*, o sea, entre la federación, por un lado, y las provincias y la ciudad de Buenos Aires, por el otro, debemos señalar: a) lo vinculado a asignaciones específicas, y b) la relación directa a las competencias, servicios, funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto, como dice el inciso 2 del Artículo 75, en una frase que se correlaciona con un párrafo posterior de la misma norma que expresa: “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires, en su caso”.²²

²² *Ibidem*, p. 65.

Resaltamos la trascendencia de este criterio, ya que una de las herramientas del gobierno federal para lesionar al federalismo fue imponer transferencias de competencias, servicios o funciones a las provincias o a la Ciudad de Buenos Aires, con lo que centralizó recursos y federalizó el déficit.

Los criterios de reparto para la distribución secundaria, o sea, entre las provincias y la ciudad de Buenos Aires, deben ser, según la norma constitucional: a) objetivos: es decir, claramente determinados, razonables y exentos de parcialidad; b) equitativos: o sea, justos en el caso concreto, V.gr., a mayor capacidad contributiva o poblacional sería equitativa una mayor participación; c) solidarios: con ayuda mutua entre las provincias, V.gr., con redistribución que beneficie a las más rezagadas, y d) prioritarios, para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.²³

En tal inteligencia, se cree que con un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires –que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior de la distribución secundaria, donde se advierten las disputas entre las provincias grandes y las chicas, además de la incorporación de la Ciudad de Buenos Aires.

II.- La futura presencia de un *organismo fiscal federal*. Sobre este aspecto, con la reforma constitucional, en el inciso 2 del Artículo 75, se dispuso la existencia de un organismo fiscal federal el cual tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido por dicho numeral, y según lo determinado por la ley, la cual deberá de asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición.

Se dice, que la creación de dicha institución fue otra trascendente idea del constituyente, que elevó a la máxima jerarquía normativa un organismo con las

²³ Cfr. *Ibidem*, p. 66.

funciones que actualmente desempeña la Comisión Federal de Impuestos, y que entre sus facultades se encontrarán las: de interpretación a la Ley de Coparticipación; de ejecución a la misma; de asesoramiento de los fiscos adheridos y de tribunal administrativo, para decidir si los gravámenes locales se oponen al régimen de coparticipación. Sus resoluciones podrán ser recurridas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

III.- La existencia de *pautas federales del presupuesto nacional*. La otra gran materia, donde la reforma constitucional de 1994 introdujo lineamientos de federalismo financiero es el presupuesto nacional.

En efecto, el inciso 8 del multicitado Artículo 75 indica que dicho instrumento debe ser fijado por el Congreso, “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”. En tal sentido, vale señalar que ellas son la relación directa a las competencias, servicios y funciones de la nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, contemplando criterios objetivos de reparto -de los cuales hemos hablado anteriormente-.

Asimismo, hay que resaltar que el inciso 8 señala que el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos debe efectuarse “en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas”, lo que evidentemente implica una definición constitucional que relaciona a la importante ley con la planificación, pues no puede darse otro sentido a las palabras “programa” y “plan” que utiliza la ley suprema. A su vez, el presupuesto es considerado por la doctrina clásica del derecho financiero como un instrumento de gobierno, administración y planificación.²⁴

En resumen, la norma constitucional antes estudiada (Artículo 75) es tan amplia, que señala rumbos de notable significación para el futuro de la nación argentina, V. gr., la descentralización que es la reforma del Estado que se espera. En este sentido, y a juicio de Antonio María Hernández, tanto la Ley-Convenio de

²⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 69.

Coparticipación como el presupuesto deberán establecer criterios precisos para las transferencias de competencias, servicios y funciones de la nación a las provincias en un proceso que requerirá reasignaciones de recursos y concertación con los respectivos ordenes gubernamentales para el debido respeto de las autonomías provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires y posteriormente, de las municipales.²⁵

3.3 Ámbito Nacional

Como se puntualizo en nuestro primer y segundo capítulo, el contexto fiscal y hacendario de nuestro país no es nada alentador, sin embargo, tampoco estamos en la posición de señalar que se trata del más imperfecto. En este sentido, lo que se ha buscado en torno al desarrollo del presente capítulo es la elaboración de un estudio –desde un punto de vista formal- que atienda a un interrogante básica o primordial: el ¿cómo?, haciendo a un lado cualquier otro aspectos subjetivo que necesariamente tendría que dar respuesta a preguntas relativas al ¿por qué? o ¿para qué? que lejos de ayudarnos a construir un análisis objetivado en torno al funcionamiento de nuestro federalismo fiscal, nos alejaría en definitiva.

En función de lo anterior, lo que pretendemos en este tercer capítulo de investigación, es mostrar los rasgos y características mas elementales de algunos sistemas federales –incluyendo el nuestro- a efecto de poder entender de mejor manera la distribución competencial y por ende, el manejo de la hacienda pública en aquellos países que hemos seleccionado para nuestro estudio.

Esto es, que un intento por exhibir las ventajas y desventajas del sistema federal mexicano -de forma aislada- de nada serviría sino se compara con “eficaces e ineficaces” sistemas jurídicos, pero también estamos ciertos, que un estudio comparado de tal naturaleza de nada ayudaría si previo a ello no distinguimos los diversos contextos sociales, políticos, económicos, geográficos, culturales, ideológicos, etc., que a toda luz, son probablemente divergentes u opuestos.

²⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 70.

Por tal razón, a continuación comentaremos algunos aspectos que previamente fueron abordados en capítulos precedentes, sin embargo para efectos de nuestro análisis, resulta necesario sean retomados con mayor detenimiento. A saber:

1.- En materia de tributación. Como se conoce, tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales tienen autoridad tributaria independiente. Sin embargo, entre el ámbito federal y estatal existe un fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual implica que no todas las fuentes de tributación son concurrentes, pero sí las principales.

Si bien existe una concurrencia general, también existen limitaciones a los estados establecidas en la Constitución para gravar el comercio exterior, hidrocarburos, energéticos, la banca, entre otras, mismas que a su vez implícita o expresamente según sea el caso, se encuentran reservadas como exclusivas del gobierno federal.

Igualmente, los recursos naturales se entienden como propiedad de la Nación y sólo pueden ser explotados mediante concesión o autorización federal. No obstante, una parte de los ingresos que producen los recursos naturales son compartidos con los gobiernos subnacionales, en virtud del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En ese sentido, los tres órdenes de gobierno están limitados en su facultad tributaria bajo los principios de equidad y proporcionalidad de las contribuciones y desde luego, al principio de legalidad, previstos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal. A su vez, dichas autoridades tienen el límite de que las contribuciones sean suficientes para cubrir el gasto público, expresado en los presupuestos de egresos. La recaudación de las principales fuentes concurrentes la hace la Federación y luego participa de ésta a estados y municipios conforme a una ley. Sin embargo, existen segmentos de recaudación de contribuciones

federales coordinadas que hacen los estados y los municipios y que los conservan para sí en su totalidad, y en algunos casos enteran un porcentaje a la Federación.

A pesar de lo anterior, la parte principal es recaudada por la Federación. En ese orden de ideas, las contribuciones inmobiliarias están garantizadas para ser recaudadas solamente por los municipios, y sólo en vía de apoyo pueden suscribir convenios con los estados para que éstos les administren dichas contribuciones a cambio de una participación.

Uno de los problemas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es precisamente que la Constitución no lo prevé, sino que ha sido el resultado del fenómeno de concurrencia reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ello, el Congreso de la Unión expidió una ley especial que se denomina Ley de Coordinación Fiscal, pero que no tiene imperio por sí misma, sino que requiere de la aceptación de ella por parte de los Estados a través de convenios de adhesión que autorizan las legislaturas estatales. De este modo, las unidades subnacionales suspenden su capacidad de imponer ciertas contribuciones a cambio de fondos de participaciones más o menos equivalentes a los ingresos que obtendrían si existieran varios tributos sobre una misma fuente, por tanto, es la propia Ley de Coordinación Fiscal la que asegura los mecanismos y fórmulas para la distribución y entrega de participaciones a estados y municipios.

Otro fenómeno interesante, es el relacionado con los impuestos estatales y municipales. Por ejemplo si una persona vive en una entidad, pero trabaja en otra, paga sus impuestos por el producto de su trabajo en la entidad en donde trabaja o en donde tiene el domicilio el empleador. Pero paradójicamente las contribuciones inmobiliarias las paga en la entidad donde se ubica su residencia o el inmueble de que se trate.

En la ámbito municipal, la Carta Fundamental en su artículo 115 fracción IV, expresamente prevé que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como

de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, 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. En ese sentido la norma establece que 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 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 locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de 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.

II.- *En materia de deuda pública.* Los tres órdenes de gobierno tienen facultad para adquirir deuda, sin embargo dicha adquisición debe hacerse con procedimientos establecidos en la Ley Federal o Estatal según sea el caso, y con la aprobación de las legislaturas respectivas y, tratándose de municipios, el endeudamiento también lo aprueba la legislatura estatal. Todos los gobiernos a su vez están limitados por el principio de que sólo puede contraerse deuda pública para financiar lo que la Constitución denomina inversiones públicas productivas. Lo cierto es que este principio no se cumple del todo, puesto que con deuda se autoriza financiar hasta el déficit de gasto corriente.

En México, los gobiernos subnacionales tampoco pueden adquirir deuda con personas extranjeras ni en moneda extranjera, sino a través de la propia Federación. Un fenómeno registrado en los últimos 6 años es el que tiene que ver

con la colocación por primera vez de deuda en el mercado de valores nacionales por parte de los gobiernos subnacionales, mismo mecanismo que no había sido utilizado por décadas, razón por la cual la única fuente de financiamiento que se tenía era la banca de desarrollo, la banca privada o la co-inversión con el sector privado. Si bien en México se han canalizado créditos de la banca internacional a los gobiernos subnacionales, éstos pasan por conducto de la banca de desarrollo federal por disposición constitucional.

Por su parte el gobierno federal ha venido construyendo una política pública de reducción de niveles de endeudamiento, en relación a no financiar más del 0.5 por ciento del Producto Interno Bruto respecto del Presupuesto de Egresos Federal, anual. En relación con los gobiernos subnacionales no existe una pauta constitucional que limite su déficit presupuestario o establezca el punto de balance, pero algunas legislaciones locales sí lo hacen, así como el propio mercado del crédito público que difícilmente otorgará créditos a un gobierno que exceda niveles de endeudamiento manejables.

Han existido crisis recurrentes en las décadas pasadas que llevaron a los gobiernos subnacionales a no poder pagar su deuda y al efecto, ha concurrido el gobierno federal con programas de apoyo para saneamiento financiero en distintos momentos y más recientemente, en 1995 con motivo de la crisis financiera general de aquel año. Sin embargo, la Constitución no obliga a la Federación a realizar tal salvamento por lo que dichos apoyos han sido considerados como programas derivados de una política pública coyuntural.

III.- En materia de distribución de ingresos tributarios. El Sistema de Coordinación Fiscal en virtud del cual se distribuyen recursos federales a los gobiernos subnacionales no tiene su origen expreso –sólo implícito- en la Constitución como ya hemos establecido, sin embargo, y suponiendo que este sistema convencional no existiera, el Artículo 73, fracción XXIX constitucional, establece que la Federación debe participar a las entidades federativas y éstas a los municipios en una proporción no estipulada sobre las *contribuciones especiales*

que la propia Federación establezca sobre algunas de sus fuentes de contribución exclusivas, como lo son: energía eléctrica, tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo -cerillos y fósforos-, agua miel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

En las relatadas circunstancias, la Ley de Coordinación Fiscal que se aprobó en el año de 1978 y que se encuentra en vigor a partir de 1980, ha experimentado cambios fundamentales para incrementar los montos y conceptos de participación a estados y municipios respecto de ingresos federales, así como también, ha vivido modificaciones en las fórmulas que prevé para determinar el coeficiente de participación de cada entidad y municipio. A la fecha, por el concepto de “participaciones federales”, estados y municipios -en conjunto- reciben alrededor del 26 por ciento de la Recaudación Federal Participable, misma, que no representa la totalidad de los ingresos de la Federación, sino aproximadamente el 60 por ciento de su ingreso total por todos los conceptos.

IV.- En materia de Gasto. La Constitución limita al Poder Ejecutivo Federal para erogar sus ingresos a lo estrictamente autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y ello se expresa en el mecanismo consistente en que la Cámara de Diputados autoriza el citado Presupuesto de Egresos, lo cual a la fecha ocurre con gran nivel de detalle. Aunado a ello, muchísimos rubros de gasto ya vienen predeterminados por obligaciones legales o convencionales –es decir “etiquetados”-, de tal suerte que en la actualidad sólo un 13 por ciento del presupuesto anual de gasto federal tiene margen de programación.

Asimismo, ni el Ejecutivo ni la Cámara de Diputados pueden autorizar gasto federal que no tenga que ver con el cumplimiento de sus funciones sustantivas, puesto que de otro modo resultaría inconstitucional.

Respecto a las unidades subnacionales, éstas tienen plena autonomía para gastar sus ingresos propios, limitados sólo a lo que establezcan las legislaturas estatales o los ayuntamientos municipales, según sea el caso y, desde luego, limitados al gasto relacionado con sus funciones sustantivas y competencias. Con

igual libertad y como si se tratara de recursos propios, los gobiernos subnacionales pueden gastar libremente los recursos transferidos por concepto de *participaciones* a las que nos hemos referido en el apartado anterior.

No obstante, advertimos que existen otro tipo de transferencias como lo son el caso de las denominadas *aportaciones federales*, mismas que representan montos superiores a las propias *participaciones*, es decir, 34 por ciento de la Recaudación Federal Participable contra el 26 por ciento de la Recaudación Federal Participable, respectivamente. Dichas “aportaciones” no están establecidas en la Constitución y son meramente un mecanismo legal, inserto en la Ley de Coordinación Fiscal, pero tienen naturaleza distinta a las “participaciones” originales.

La diferencia fundamental es que las “aportaciones” pueden o no existir en función en que así lo decida el Congreso de la Unión y además, los gobiernos subnacionales están sujetos a condicionamientos y requisitos establecidos en la propia ley para ejercer dichos recursos, a diferencia de la total autonomía con que se manejan las “participaciones” por parte de los Estados. Por último, existen mecanismos de transferencia denominados reasignación de gasto o programas de subsidios en donde la Federación transfiere a los gobiernos subnacionales recursos condicionados para fines específicos, los cuales se pactan a través de convenios.

Como se puede avizorar, los cuatro rubros antes comentados (poder de tributación, deuda pública, distribución de ingresos, y gasto) constituyen los elementos más característicos que derivan de una adecuada distribución competencial, misma que a su vez, constituye la configuración de la hacienda pública de un Estado.

**3.3.1 Cuadros comparativos -desde un punto de vista formal
- del federalismo mexicano con otras naciones-
ÁMBITOS COMPETENCIALES A NIVEL FEDERAL O NACIONAL**

MÉXICO	ARGENTINA	ESPAÑA	VENEZUELA	ALEMANIA
CONSTITUCIÓN FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN	CONSTITUCIÓN FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN	CONSTITUCIÓN FACULTADES EXCLUSIVAS DEL ESTADO	CONSTITUCIÓN FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA REPÚBLICA	CONSTITUCIÓN FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN
<p>Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:</p> <p>VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;</p> <p>XXIX.- Para establecer contribuciones:</p> <p>1o. - Sobre el comercio exterior;</p> <p>2o. - Sobre el aprovechamiento y Explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;</p> <p>3o. - Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;</p> <p>4o. -Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y</p>	<p>Artículo 75.- Corresponde al Congreso:</p> <p>1.-.....</p> <p>2.-Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.</p> <p>Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regimenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos</p>	<p>Artículo 149.-</p> <p>1.-El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:</p> <p>14ª. Hacienda general y Deuda del Estado.</p> <p>Artículo 133</p> <p>1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.</p>	<p>Art. 156.- Es de la competencia del Poder Público Nacional</p> <p>11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, de la moneda extranjera, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.</p> <p>12.- La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley.</p> <p>13.- La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.</p>	<p>Artículo 70.-</p> <p>1. Los Estados tendrán derecho a legislar en la medida en que la presente Ley Fundamental no confiera potestades legislativas a la Federación.</p> <p>La delimitación de competencias entre la Federación y los Estados se regirá por los preceptos de la presente Ley Fundamental sobre legislación exclusiva y legislación concurrente.</p> <p>Artículo 71</p> <p>En el ámbito de potestad legislativa exclusiva de la Federación, los Estados tendrán competencia para legislar sólo cuando y en la medida en que una Ley Federal les haya facultado expresamente para ello.</p>

<p>50. - Especiales sobre:</p> <p>a) Energía eléctrica;</p> <p>b) Producción y consumo de tabacos labrados;</p> <p>c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;</p> <p>d) Cerillos y fósforos;</p> <p>e) Aguamiel y productos de su fermentación;</p> <p>f) Explotación forestal, y</p> <p>g) Producción y consumo de cerveza</p>	<p>La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.</p> <p>No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.</p> <p>Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad</p>		<p>14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.</p> <p>15. El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.</p> <p>16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.</p> <p>33. Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza.</p>	<p>Artículo 72</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>2. La Federación tendrá, en este campo, competencia para legislar en tanto en cuanto exista necesidad de un ordenamiento legislativo federal, porque:</p> <p>1) una materia determinada no pueda ser eficazmente regulada mediante la legislación de cada Estado, o porque 2) la regulación de una materia mediante una ley regional sería susceptible de menoscabar los intereses de otros Estados o del conjunto, o porque 3) así lo exija la preservación de la unidad jurídica o económica, en particular el mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida allende los límites de un Estado regional.</p> <p>Artículo 73</p> <p>La Federación tendrá derecho exclusivo a legislar sobre:</p> <p>1) Los asuntos exteriores, así como la defensa, incluyendo la protección de la población civil 49; 2) la nacionalidad en el plano federal; 3) la libertad de circulación, el régimen de pasaportes, la inmigración y la extradición 4) la moneda y el cambio, los pesos y medidas y la medición del tiempo; 5) la unidad del territorio comercial y aduanero, los contratos mercantiles y navieros, la libertad de circulación de las mercancías y los intercambios comerciales y financieros con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras; 6) los ferrocarriles federales y el tráfico aéreo; 7) los correos y telégrafos; 8) la situación jurídica de las personas que se hallen al servicio de la Federación y de las entidades de derecho público directamente vinculadas; 9) la propiedad industrial, la propiedad intelectual y el derecho de edición; 10) la colaboración entre la Federación y los Estados en materia de:</p>
--	---	--	---	---

				<p>a) Policía criminal; b) salvaguardia del orden fundamental demoliberal, de la existencia y la seguridad de la Federación o de un Estado (defensa de la Constitución) y c) salvaguardia contra cualesquiera empresas que desde el territorio federal pongan en peligro, mediante el empleo de la fuerza o acciones preparatorias de ésta, intereses exteriores de la República Federal Alemana, así como la institución de una Oficina Federal de Policía Criminal y la lucha internacional contra la delincuencia; 11) las estadísticas con finalidades de orden federal.</p> <p>Artículo 105</p> <p>1. La Federación tendrá potestad legislativa exclusiva en materia de aduanas (Zolle) y de monopolios fiscales.</p> <p>2. La Federación tendrá potestad legislativa concurrente sobre los demás impuestos cuando le corresponda total o parcialmente el producto de los mismos o se den los supuestos del párrafo 2 del artículo 72.</p> <p>3. Requerirán el consentimiento del Consejo Federal las leyes federales sobre impuestos cuyo producto afluya en todo o en parte a los Estados o a los municipios(o asociaciones de municipios).</p>
--	--	--	--	---

-ÁMBITOS COMPETENCIALES A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL (O EQUIVALENTES)-

MÉXICO	ARGENTINA	ESPAÑA	VENEZUELA	ALEMANIA
FACULTADES DE LOS ESTADOS	FACULTADES A LAS PROVINCIAS	FACULTADES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-	COMPETENCIA y FACULTADES DE LOS ESTADOS	COMPETENCIA y FACULTADES DE LOS ESTADOS O LÁNDER
<p>ART 124 .</p> <p>Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.</p>	<p>Artículo 121.</p> <p>Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.</p>	<p>Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.</p> <p>Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.</p>	<p>Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los estados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.-Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución. 2.-La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley. 3.-La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales. 4.-La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales. 5.-El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley. 	<p>Artículo 70</p> <p>Los Estados tendrán derecho a legislar en la medida en que la presente Ley Fundamental no confiera potestades legislativas a la Federación.</p> <p>Artículo 72</p> <p>En el ámbito de legislación concurrente los Estados tendrán competencia para legislar mientras y en la medida en que la Federación no haga uso de sus derechos legislativos</p> <p>Artículo 74</p> <p>La legislación será concurrente y se extiende a los campos siguientes:</p> <p>1) el derecho civil, el derecho penal y el régimen penitenciario, la organización judicial, el procedimiento judicial, la abogacía, el notariado y el asesoramiento jurídico; 2) el registro civil; 3) el derecho de reunión y asociación; 4) el derecho de residencia y establecimiento de los extranjeros; 4a) el derecho a usar armas y explosivos; 5) la protección del patrimonio cultural alemán contra la emigración al extranjero.</p>

<p>COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS</p> <p>Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;</p>		<p>COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</p> <p>Artículo 133.- Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. 3. Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley.</p>	<p>6.-La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.</p> <p>7.-La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.</p> <p>8.- La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales;</p> <p>9.-La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales;</p> <p>10.-La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.</p> <p>Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.</p> <p>COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS</p> <p>Artículo 178. Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:</p>	<p>6) los asuntos de refugiados y expulsados; 7) el régimen de previsión pública; 8) la nacionalidad en el ámbito de los Estados; 9) los daños de guerra y su reparación; 10) la asistencia a los damnificados por la guerra y a las viudas y huérfanos de caídos y el cuidado de los ex-prisioneros de guerra, 10a) los cementerios de guerra y sepulturas de otras víctimas de la guerra y de víctimas de la dominación del despotismo; 11) el derecho de la economía (minería, industria, energía, artesanado, oficios, comercio, banca y bolsa, seguros privados); 11a) la producción y utilización de la energía nuclear para fines pacíficos, la construcción y funcionamiento de instalaciones que sirvan a este objetivo, la protección contra los peligros que surjan al liberar energía nuclear o a causa de radiaciones ionizantes, y la eliminación de sustancias radiactivas; 12) el derecho del trabajo, incluyendo la organización de la empresa, la salvaguardia del trabajo y las oficinas de colocación, así como la seguridad social, con inclusión del seguro de desempleo; 13) la regulación de las ayudas a la enseñanza y el fomento de la investigación científica; 14) el derecho de expropiación en lo referente a las materias de los artículos 73 y 74; 15) la transferencia de la tierra y del suelo, de recursos naturales y medios de producción a la colectividad o a otras formas de explotación comunitaria; 16) la prevención del abuso de poder económico; 17) el fomento de la producción agraria y forestal, el abastecimiento en alimentos, las producciones agrícolas y forestales de importación y exportación, la pesca de bajura y de altura y la protección de costas; 18) el tráfico inmobiliario, el derecho del suelo y los arrendamientos rústicos, la vivienda y el régimen de barriadas y residencias; 19) las medidas contra enfermedades y epizootias de índole contagiosa, la admisión a profesiones médicas y sanitarias y al comercio de medicamentos, el tráfico de medicamentos, remedios, narcóticos y tóxicos;</p>
--	--	--	--	---

<p>III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p> <p>a) Agua potable y alcantarillado. b) Alumbrado público c) Limpia. d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones f) Rastro g) Calles, parques y jardines h) Seguridad pública y tránsito, e i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;</p> <p>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:</p>			<p>1.-Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.</p> <p>2.-Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.</p> <p>3.-Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.</p> <p>4.-Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.</p> <p>5.-Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.</p> <p>6.-Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.</p>	<p>19a) la explotación económica de hospitales y la regulación de las tarifas de asistencia hospitalaria; 20) medidas de protección en el comercio de productos alimenticios y otros artículos de consumo, objetos de necesidad, productos forrajeros, semillas y plantas agrícolas y forestales, protección de las plantas contra enfermedades y daños, así como protección de los animales; 21) la navegación de alta mar y de cabotaje, así como las señales marítimas, la navegación interior, el servicio meteorológico, los canales marítimos y los canales interiores que sirvan al tráfico general; 22) el tráfico por carretera, el transporte por camión, la construcción y mantenimiento de carreteras para el tráfico de larga distancia, así como la percepción y distribución de tasas por la utilización de caminos públicos mediante vehículos automóviles; 23) los ferrocarriles que no sean federales, con excepción de los de montarla; 24) la eliminación de residuos, la purificación de la atmósfera y la lucha contra el ruido.</p> <p>Artículo 105</p> <p>2a) Los Estados tendrán facultades para legislar sobre los impuestos locales de consumo y de lujo, en la medida en que no sean de la misma naturaleza que impuestos regulados por ley federal.</p>
---	--	--	---	---

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>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, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.</p>			<p>7.-Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.</p> <p>8.-Las demás que le atribuya la Constitución y la ley.</p> <p>9.-Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a la Constitución.</p> <p>Artículo 180. La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades.</p> <p>Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticos territoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.</p>	
--	--	--	---	--

<p>Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</p> <p>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.</p> <p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p>				
--	--	--	--	--

<p>VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y</p> <p>VIII. La leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.</p> <p>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.</p>				
---	--	--	--	--

-CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN-

MÉXICO	ARGENTINA	ESPAÑA	VENEZUELA	ALEMANIA
CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN	CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN	CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN	CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN	CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN
<p>Artículo 117</p> <p>Los Estados no pueden, en ningún caso:</p> <p>I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras,</p> <p>II.- (Se deroga).</p> <p>III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.</p> <p>IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.</p> <p>V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.</p> <p>VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.</p>	<p>Artículo 126.-</p> <p>Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político, ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado, ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrota, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.</p>	<p>Artículo 149.-</p> <p>La materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.</p> <p>Artículo 157</p> <p>1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:</p> <p>2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios</p>	<p>Artículo 157. –</p> <p>La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.</p> <p>Artículo 165.</p> <p>Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.</p> <p>Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.</p>	<p>Artículo 70.-</p> <p>1. Los Estados tendrán derecho a legislar en la medida en que la presente Ley Fundamental no confiera potestades legislativas a la Federación.</p> <p>La delimitación de competencias entre la Federación y los Estados se regirá por los preceptos de la presente Ley Fundamental sobre legislación exclusiva y legislación concurrente.</p> <p>Artículo 71.-</p> <p>En el ámbito de potestad legislativa exclusiva de la Federación, los Estados tendrán competencia para legislar solo cuando y en la medida en que una Ley Federal les haya facultado expresamente para ello.</p>

<p>VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.</p> <p>VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p>VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.</p> <p>Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.</p>		<p>3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.</p>		
--	--	--	--	--

Consideraciones finales

En la actualidad, el federalismo es una estructura dinámica que presenta una gran capacidad de transformación y de adecuación al desenvolvimiento de las regiones y de las naciones. Así, es como podemos entender con suficiente claridad que las diferentes dimensiones comunes que suscriben al federalismo, han sido influidas significativamente por su evolución histórica y por el contexto político, económico, social y cultural. En este sentido, tendríamos que darle la razón al politólogo francés, Georges Burdeau, al señalar que la idea federalista goza de prestigio universal, puesto que ha pasado la prueba del tiempo, y sigue teniendo vigencia, aunque para mantenerla necesitemos vigorizarla a la luz de las nuevas circunstancias internacionales y nacionales.

Europa, resulta ser el ejemplo más acabado de la progresiva configuración de un posible super-estado continental que no necesariamente irá en demérito de los tradicionales y conocidos nacionalismos modernos, pero que ha ido adquiriendo innegablemente un nuevo significado político, que al mismo tiempo resulta ser perfectamente congruente con el fenómeno de la globalización.

Así por ejemplo, para el caso de Alemania, observamos que la solución federal ha operado de manera unitaria y cooperativa, cediéndose constitucionalmente áreas de la soberanía nacional a los órganos internacionales de la Unión Europea. En España, visualizamos que la definición original del Estado se ha volcado a una considerable y flexible descentralización política, aún en progreso, con ciertas áreas de impredecibilidad, pero que ha conllevado al mismo tiempo a una expresa cesión de soberanía dirigida al ámbito internacional de la expansiva Comunidad Europea.

No cabe duda, que al referirnos a esos dos ejemplos, podemos creer que la tendencia en la actualidad apunta a la descentralización y a una cesión expresa de soberanía, al menos tratándose del federalismo en sus finanzas

intergubernamentales. Sin embargo, para el caso de nuestro país, dicha mecánica no resulta nada novedosa, puesto que ya desde los años ochenta se ha venido “implementado” aunque los resultados no hayan sido del nada satisfactorios.

En lo particular, llama la atención, de que en Alemania si bien existe un Federalismo “cooperativo” o de “compenetración” inequívocadamente más avanzado que en México, no es menos cierto, que por momentos muestra un esquema teóricamente federalista, que en la praxis se torna centralista. No obstante, el panorama que presenta el Estado alemán desde el punto de vista de sus competencias formales, se inclinan decididamente a favor de la autoridad federal, por tal motivo, en la actualidad el régimen fiscal alemán ha visto con buenos ojos a la descentralización como una alternativa para disminuir la dependencia financiera de los niveles menores de gobierno respecto del gobierno Federal, y así evitar la centralización, que como todos sabemos es contraria al espíritu federalista en cualquiera de las modalidades que ésta revista.

Por su parte, el modelo español no constituye o representa propiamente una Federación, puesto que no se asume formal y expresamente en su texto legal como un modelo federal, aunque en ella se integran técnicas propias de él (la más importante: la descentralización), e incluso en varios aspectos funciona como un Estado federado alcanzando un grado de pluralidad territorial muy similar y en ocasiones mucho mayor a la de algunos estados federales como el caso de México. Debe resaltarse que a pesar del intenso proceso de descentralización logrado en los últimos veinte años, España es un Estado unitario.

Por otro lado, y en coincidencia con Fernández Segado sobre los rasgos generales del federalismo, estudiando su concreta proyección sobre los estados federales latinoamericanos –México, Argentina y Venezuela- enumeramos los siguientes:

I.- La existencia de una constitución, rígida normalmente, en cuya reforma han de participar, como regla general, los entes territoriales constitutivos de la federación;

II.- El reconocimiento a los estados miembros de la Federación del principio de autonomía, cuya manifestación primordial es la elaboración o reforma de su propia Constitución –siempre dentro del marco delimitado por la Constitución Federal-;

III.- La existencia de un órgano, normalmente jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos entre la federación y los estados miembros, así como de salvaguardar la primacía de la ley fundamental;

IV.- La participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, cauce que suele encontrar su manifestación en la estructura bicameral del Poder Legislativo federal con la subsiguiente existencia de una Cámara de los Estados: Senado –aunque no se así para el modelo Venezolano, ya que la Constitución “Chavista” de 1999, suprimió a dicha Cámara-;

V.- El reparto constitucional de competencias entre la Federación y los estados miembros, el cual se da en función de un sistema de distribución de competencias – siendo para el caso mexicano y argentino de tipo díplico (Federación y estado o provincias), y para el caso venezolano de corte tríptico (Federación, Estados y municipios)-, operando además: para México y Argentina un sistema de lista única de competencias federales; y para Venezuela, un sistema híbrido de lista única de competencias federales;

VI.- La compensación financiera que se manifiesta en un conjunto de reglas ordenadoras de la división de competencias tributarias entre la Federación y los estados miembros; y

VII.- La intervención federal, que se traduce en una técnica encaminada a mantener, en caso de violación, la integridad territorial, política y constitucional de la Federación – en el caso de México esta institución se conoce con el nombre de “declaratoria de desaparición de poderes”, el cual también existe en Argentina, pero no así en Venezuela-.

Tenemos entonces, que al hablar de federalismo latinoamericano (aplicable para México, Argentina, Venezuela, entre otras naciones), es obligado referirse a las concisas recomendaciones del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, que al efecto señaló: la necesidad organizar al sistema federal bajo fórmulas que permitan una cooperación vertical y horizontal entre sus distintos niveles gubernativos; estudiar los problemas que plantean las asimetrías de los diversos componentes de la estructura federal; fortalecer a las Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales -en su caso- en sus capacidades para resolver conflictos competenciales suscitados entre los distintos niveles de gobierno de la estructura federal; utilizar “leyes marco” para avanzar en la descentralización; fortalecer la autonomía financiera de los Estados o provincias y municipios, y finalmente, diseñar sistemas que permitan la coordinación de planeación a todos los niveles de gobierno.²⁶

Por todo lo anterior concluimos, que sólo mediante una regulación precisa (por la vía constitucional y legal) de las finzas públicas, se permitirá una clara distribución del ámbito competencial de cada uno de los niveles gubernativos. Haciéndolos al mismo tiempo, más responsables en sus facultades y obligaciones, conduciendo todo ello, a una rendición clara y oportuna de la cuenta pública.

Resulta importante precisar, que no es un coincidencia que muchas de las naciones que han adoptado la forma federal de Estado se hayan inclinado por un tipo de gobierno republicano, pues al parecer ambas formas integradas

²⁶ Cfr. Brage Camazano, Joaquín, “El federalismo en latinoamérica: algunos rasgos generales”, en Häberle, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, UNAM, 2006, pp. LXXVI a LXXVII.

constitucionalmente han contribuido a garantizar, si no una longevidad constitucional, por lo menos una opción institucional más factible para la consecución de ciertas finalidades políticos-sociales de los gobernados. Cabe aclarar que la forma de gobierno republicano no es una característica del Estado federal, ni mucho menos una derivación de él; es sólo que esta forma hace las veces de un complemento para el perfeccionamiento y el funcionamiento más eficaz del Estado federal.

Debemos advertir, -tal y como lo señala Leonel Armenta López en su obra *La Forma Federal del Estado*- que en una Constitución real no basta que el precepto sea suficientemente claro en cuanto a la intención de adoptar la forma de Estado llamada federal. Lo que se necesita es discernir si la forma que plasmó la constitución fue recogida por ésta sabiendo el sentido de todos sus gobernados, es decir, si de acuerdo con las condiciones en que se estaba desarrollando la participación política de la sociedad mexicana en ese momento, fueron las que condujeron al legislador para adoptar esa forma de Estado, o sea, de abajo hacia arriba, o si dicho principio de forma de Estado fue impuesto por la Constitución sin que la sociedad actuante para la cual iba dirigida fuese consciente – al menos en un momento histórico determinado-, del significado y trascendencia del mencionado principio que conlleva en sí mismo una forma de ser, una conducta, de esa sociedad, así como de cual debía de haber sido su participación complementaria para que el deseo de lo allí escrito fuera real y efectivo, o sea de arriba hacia abajo.²⁷

Nosotros consideramos, que una Constitución debe caracterizarse fundamentalmente por tener la fuerza para propiciar una consolidación democrática constante, estableciendo el marco institucional que permita una actividad social unificadora e integradora, que se funde en la solidaridad entre la comunidad y el propio Estado. En ese tenor, si el legislador pudiera ver más allá que un simple enunciado plasmado en la Constitución de una forma de Estado federal democrático, como lo sería el concierto de fuerzas y corrientes de opinión, tendríamos un

²⁷ *Op. cit.*, nota 7, p. 184.

verdadero federalismo incluyente, actuante, dinámico y concertador, dejando de lado a un Estado Federal que existe en el texto constitucional sólo de nombre.

CAPITULO 4. La regulación de la Coordinación Hacendaria en México

Sumario.- Introducción.- 4. Problemática constitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.- 4.1 La disyuntiva del sistema fiscal mexicano.- 4.2 La coordinación financiera actual entre entidades y municipios: ineficacia.- 4.3 La necesidad de regular una Coordinación Hacendaria en México.- 4.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.- 4.3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.- 4.3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.- 4.3.4 Nuestra opinión.- 4.3.5 Temas por desarrollar y ajustar en torno a una Coordinación Hacendaria.- 4.4 Análisis sobre algunas propuestas de reforma.- 4.4.1 Nuestra propuesta.- 4.5 Características de una Coordinación Hacendaria para la época.- 4.6 Beneficios de la Coordinación Hacendaria en el desarrollo social, económico y cultural del país.- Consideraciones finales.

Introducción

En capítulos anteriores hemos señalado que el Federalismo implica un pacto de unión o alianza en el sistema federal y una de las decisiones políticas fundamentales de la sociedad ya que intenta responder a las necesidades económicas, políticas y sociales propias del momento histórico, para alcanzar un lugar estratégico en el proceso de transformación profunda del Estado Mexicano.

En ese sentido, la apertura económica y el flujo de información que se conoce en tiempo real, son condicionantes en las que las relaciones institucionales deben adaptarse y transformarse para no quedar rezagadas. Por ello, resulta necesario replantear la misión y los objetivos que persiguen nuestras instituciones.

En el momento actual, el desafío a encarar no sólo es el de la integridad territorial o cultural, sino el de la equidad y el bienestar general, manteniendo y llevando el equilibrio justo a los distintos niveles gubernativos, sin localismos anacrónicos, ni centralismos que inhiban a la periferia y que retarden o detengan iniciativas.

Por otro lado, la práctica recurrente de gobernar y administrar central y verticalmente que identificó a México hasta hace algunos años, produjo un país con grandes disparidades regionales en el que el objetivo teleológico del federalismo se atisbo cada vez más como una utopía acentuada por el centralismo y así, fueron puestos en tela de juicio además de las bases constitucionales y

legales, la propia maquinaria operativa de la toma de decisiones con base en los instrumentos fiscales (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal –SNCF-) y administrativo intergubernamental (Convenios de Desarrollo Social –CDS-).

Bajo esta perspectiva, no debemos olvidar, que el sistema federal puede generar políticas homologadoras (de interés general e integradoras) tanto como diferenciadas y específicas (de interés regional y específico). Es menester, sin embargo, apuntar que, cuando las disparidades al interior de una unión son sustanciales, la idea de lo federal tendrá poco éxito, a menos que el programa político se oriente enérgicamente a lograr un desarrollo e integración equilibrada.

Es por lo anterior, que la idea de un federalismo hacendario es sumamente integral puesto que implica el examen, diagnóstico y discusión de temas diversos como el ingreso, egreso, presupuestos o deuda; en donde se busca evitar esquemas centralistas por un lado, y por otro, se pretende garantizar la unidad en la diversidad, asegurar la integridad en la nación y el equilibrio de poderes, así como el fortalecimiento de las funciones de los gobiernos municipales en donde las relaciones de los tres órdenes de gobierno respondan de manera eficaz para enfrentar los nuevos tiempos.

En ese tenor, el objeto del presente capítulo consistirá en ordenar algunos elementos para el estudio y el análisis del federalismo hacendario en México, a partir de diversas perspectivas del conocimiento jurídico, político, económico y social. Así mismo, intentaremos mostrar que hoy día nuestra nación presenta las características necesarias y suficientes para transitar de una Coordinación Fiscal a una Coordinación Hacendaria, o dicho de otra forma, exhibe la necesidad de regular una Coordinación Hacendaria en nuestro país.

4. Problemática constitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Constitucionalmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal enfrenta algunos problemas que vale la pena examinar. El primero de ellos es el relativo a sus propias bases constitucionales, ya que si bien, nuestra Ley Suprema establece un régimen de concurrencia, por otro lado, han existido leyes y convenios que sucesivamente han ido transfiriendo significativas facultades tributarias a la federación, provocando dependencia financiera en las entidades federativas y municipios.

Roberto Hoyo D'Addona, explica que la Carta Magna estableció un régimen de concurrencia de facultades impositivas de Federación y entidades; y solamente en un número limitado de materias establecidas en la fracción XXIX del Artículo 73 Constitucional (establecidas a partir de la reforma de 1942) se otorgó al Congreso de la Unión facultades exclusivas para crear ciertas contribuciones, con lo que negó la misma posibilidad a las legislaturas de las entidades.

Además, agrega, se insertó la “participación” de los estados federados en los impuestos federales que fuesen establecidos sobre las bases señaladas como exclusivas del Poder Legislativo Federal. No obstante, en una evolución que jamás imaginó el poder revisor de la Constitución, el esquema de la fracción en comento comenzó a generalizarse, no ya por mandato constitucional, sino por decisión de la federación, ya que en sus leyes sobre impuestos especiales ofrecía paralelamente participaciones a las entidades, si estos “libremente” decidían no gravar las mismas bases. Así ocurrió, que los estados fueron aceptando tales invitaciones, hasta llegar al gravamen general al comercio y a la industria: el impuesto sobre ingresos mercantiles, y de ahí a la recaudación federal total.¹

¹ Cfr. Hoyo De A'ddona, Roberto, “Evaluación de la Coordinación fiscal en 1986”. Tomado de *Federalismo Hacendario*, México, Edición Especial Conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003, INDETEC, 2003, p. 13.

Siguiendo este orden de ideas, el autor de referencia manifiesta, que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que a la postre fue creado, derivó de las facultades implícitas del Congreso de la Unión, establecidas en la fracción XXX del artículo 73 Constitucional. Sin embargo, el resultado de tal coordinación vino a discrepar con el esquema original de concurrencia impositiva, es decir, se produjo un choque entre lo establecido en el texto constitucional y lo establecido por el texto legal (Ley Federal de Coordinación Fiscal). Dicho en otras palabras, se creó un desfase en la lógica de cada uno de estos dos niveles normativos.

Por tal motivo, Hoyo de A'ddona opina que un camino de reforma constitucional podría consistir en no dejar a las facultades implícitas la organización del sistema, sino establecer de manera expresa las reglas y principios constitucionales de la coordinación, definiendo como impuestos federales los que bajo el sistema actual ya establece el Congreso de la Unión, y dando a los estados la facultad de participar en el rendimiento de dichos impuestos (y en la lógica de fortalecer fiscalmente a las entidades y municipios, podría proponerse un aumento en el porcentaje a las participaciones).²

Una segunda opción, sería la de conferir a cada nivel de gobierno la facultad para crear y administrar de manera exclusiva determinados impuestos, pero al mismo tiempo establecer la obligación de que cada nivel comparta con los otros alguna porción de los rendimientos de aquéllos, de acuerdo a formulas que podrían establecerse en la Ley Fundamental.³

Finalmente, una tercera opción de reforma versaría en regresar al sentido de las propuestas de las primeras dos Convenciones Nacionales Fiscales (1925 y 1933), las cuales grosso modo propusieron el establecimiento en la Constitución de

² Cfr. *Ibidem*. p. 57. Sobre este hecho, el autor señala que el criterio que se sigue en materia de coordinación es que la solución al problema de concurrencia impositiva no es cualitativo, en el sentido de determinar que impuestos, por sus características, deban ser federales, estatales o municipales, sino que la solución es puramente cuantitativa, esto es, de establecer qué parte de los recursos fiscales de la nación deben corresponder a cada nivel de gobierno.

³ Este es el sistema adoptado por la constitución de Brasil. Véase Serna de la Garza, José María., "Constitutional Federalism in Latin America", *California Western International Law Journal*, vol. 30, no. 2, Spring, 2000, p. 294.

una clasificación de contribuciones, determinando con precisión cuáles han de ser exclusivas de la Federación y cuáles de las entidades. De esta manera, se intentaría no solamente recibir más dinero producto de participaciones mayores provenientes de los recursos federales, sino de compartir facultades de decisión y responsabilidades en la determinación y administración de los impuestos.

Sin lugar a dudas, lo que se busca, es que cualquiera que sea el camino que se elija, deberá tomar en cuenta que la transferencia de poderes tributarios de la Federación a las entidades y municipios, debe ir acompañada de un programa de fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa de estos últimos, ya que una redistribución de poderes tributarios debe llevar a aparejado un fortalecimiento de los mecanismos de control, rendición de cuentas y de la transparencia en materia tributaria y de ejercicio del gasto público tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal.

Actualmente, la discusión pública y las propuestas generadas en esta materia tanto a nivel federal como a nivel local, parecen apuntar a una reforma constitucional y legal que sustituya la Ley de Coordinación Fiscal por una Ley de Coordinación Hacendaria. Así, se trataría de organizar las finanzas públicas y más aun las relaciones financieras intergubernamentales de México desde una perspectiva más integral, incluyéndose en la coordinación -además del ingreso y el gasto- a la deuda pública y al crédito.

En ese sentido, Serna de la Garza opina que un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria buscaría diseñar las herramientas para asegurar el equilibrio entre las partes; así como fijar bases para que en el sistema se mantuviera una comunicación institucional constante con el Congreso Federal, de manera que cuando se tuviera que legislar sobre algunas de las materias coordinadas, el Congreso de la Unión lo hiciera tomando en cuenta la coordinación intergubernamental, sus antecedentes, los programas y convenios de colaboración

vigentes, así como las consecuencias positivas o negativas que pudiesen afectar las haciendas locales.⁴

4.1 La disyuntiva del sistema fiscal mexicano

Hasta hace algunos años el sistema federal de nuestro país establecía en los planes nacionales de desarrollo (1995-2000 y 2001-2006) como condicionantes para el fortalecimiento de un auténtico sistema fiscal a tres tareas básicas: 1) compensación; 2) redistribución de competencias y 3) descentralización.

Así, la tarea referente a la actividad *compensatoria* del Pacto Federal subrayaba la necesidad de transformar al federalismo en un instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades, de tal manera que todos los niveles gubernativos y los órganos del gobierno federal asumieran corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre las entidades y entre los municipios.

Por su parte, la actividad relativa a la *distribución de competencias*, establecía la necesidad de una profunda redistribución de autoridades, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal. Para ello se proponía el fortalecimiento de las instituciones y de los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades.

Finalmente, en la tarea consistente a la *descentralización de funciones*, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, se pensaba que debía de llevarse a cabo dentro de un esquema de eficiencia y equidad, a fin de lograr finanzas públicas estables en las tres esferas de gobierno y una consolidación de las fuentes propias de ingreso.

⁴ Cfr. Serna De La Garza, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal mexicano*, op.cit., nota 85, pp. 39-40.

Hoy día, la mecánica sobre estos supuestos no ha cambiado significativamente, puesto que los objetivos estratégicos que miran hacia un nuevo sistema fiscal giran de nueva cuenta alrededor de: 1) una descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos y 2) de una municipalización.

En lo tocante a la descentralización de funciones, se ha propuesto llevarla a cabo en rubros como educación básica, salud, medio ambiente, fomento agrícola y desarrollo rural. Por su parte, en la *descentralización de los recursos fiscales* se acusa la necesidad de una reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que otorgue mayores ingresos y atribuciones de gasto público a las entidades y a los municipios. Nosotros creemos que el objetivo último de esta reforma consistirá en la creación de un Sistema de Coordinación Hacendaria que tome en cuenta la distribución de ingresos, las facultades y capacidades de recaudación y las responsabilidades de gasto.

Por ultimo, la descentralización de programas públicos implicará la participación de los tres niveles gubernativos para fortalecer el desarrollo regional y combatir las desigualdades y pobreza. En esa inteligencia, el centro del nuevo federalismo fiscal serán los gobiernos locales, pues en la medida en que cuenten con más recursos y responsabilidades, los ciudadanos podrán participar en las decisiones de ingreso y gasto que les afecten directamente.

El segundo objetivo estratégico es el fortalecimiento del municipio (municipalización), y éste podrá ser orientado por una participación en planes y programas sectoriales y regionales; ampliando el periodo de gobierno municipal; y mediante una representación y participación de las comunidades indígenas. Cabe destacar, que dicho proceso de municipalización al cual nosotros hacemos alusión se refiere al conjunto de medidas tendientes a otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a los municipios, logrando de esta manera ayuntamientos fuertes que estén estrechamente vinculados a la satisfacción de necesidades básicas de la población.

Como se puede apreciar, hasta este momento hemos enfocado nuestro diagnóstico a los objetivos estratégicos o actividades tendientes a la creación y consolidación de un vigoroso sistema fiscal, sin embargo, ello no se ha podido lograr ni siquiera medianamente por la disyuntiva que en la actualidad se presenta en el clima político de nuestro país, esto es, que las principales fuerzas políticas de la nación no han podido coincidir en el debate del análisis y discusión de lo que conviene más a México.

A nuestro entender, la confección de un auténtico federalismo debe pasar a través de una reforma de Estado, entendida ésta no sólo como una transformación de las instituciones, sino fundamentalmente de la manera como se distribuye y ejerce el poder. Esto, evidentemente nos confirma la hipótesis a la que muchos estudiosos del derecho se han adherido de que es importante cambiar paulatinamente el modelo presidencial actual, que históricamente ha inhibido la separación de poderes, las relaciones de equilibrio entre los tres órdenes de gobierno y, primordialmente, la participación ciudadana en el quehacer de gobernar.

Ciertos estamos, que el núcleo de un auténtico federalismo no se agota por dotar de mayores recursos y atribuciones a estados y municipios, al contrario, el núcleo central radica en la democracia participativa, en la relaciones de diálogo y comunicación entre las autoridades y sociedad, y por supuesto, en el papel protagónico de la sociedad en las decisiones públicas.

En ese contexto, decía Carlos Medina Plascencia que para construir un federalismo democrático era imperativo liberar al Municipio "...del patrimonialismo burocrático y del corporativismo de los partidos políticos que, sin excepción, han hecho de los ayuntamientos correas de transmisión de sus pretensiones parciales;

así como también, es necesario dismantelar el ilegítimo y paraconstitucional poder central: el poder del presidencialismo, y el poder de los gobernadores...”⁵

En suma, los diversos posicionamientos que se han venido dando en torno al federalismo, nos ilustran una severa discusión en curso y sus eventuales consecuencias prácticas, que han desembocado en una coyuntura del sistema fiscal mexicano, a grado tal que hoy se piensa fuertemente en la necesidad de institucionalizar una Coordinación Hacendaria en México.

No obstante, el hecho de que conceptualmente existen amplias áreas de acuerdo en diversas cuestiones sobre el marco político-institucional, económico-financiero, y socio-cultural, de ninguna manera son factores de peso que eviten la creciente debilidad política y la notoria estrechez cultural de este sector. El caso se antoja contradictorio, y lo es, ya que si el lado político del federalismo no ofrece garantías de realización por la vía de la iniciativa y la voluntad política difícilmente el federalismo fiscal podrá ser un concepto autónomo que pueda prescindir del federalismo político.

En ese tenor, no hay que olvidar que a diferencia de lo que sucedió en el pasado –cuando el federalismo político impulso al federalismo fiscal y a las relaciones intergubernamentales otorgándoles un valor puramente instrumental al enfatizar estratégicamente las connotaciones centralizadoras del proyecto constitutivo del Estado nacional-, las tendencias y tensiones actuales llevan al federalismo como el motor del sistema federal y en sus especies al federalismo fiscal. Sobre la base de este último, en el momento en que vayan han agotando los recursos económicos y los márgenes de maniobra del Estado centralizador, se podrá iniciar la construcción de un proyecto incluyente capaz de confrontar solidaria, cooperativa y corresponsablemente, los retos que hoy día imponen los requerimientos democráticos y los imperativos globales.

⁵ Medina Plascencia, Carlos, “Foro Nacional sobre Federalismo, Puebla, 25 de abril de 1995”, *Federalismo y Desarrollo*, Núm. 48, marzo-abril de 1995, p. 27.

4.2 La coordinación financiera actual entre entidades y municipios: ineficacia

Buena parte de lo comentado en este cuarto capítulo ha sido con la intención de justificar la necesidad de implementar una Coordinación Hacendaría en México, sin embargo, hay quienes opinan que no es necesario una medida tan drástica, pues se cree que la respuesta a la falta de saneamiento en las finanzas de las entidades y municipios se encuentra “mágicamente” con la creación de nuevos pactos de coordinación y colaboración administrativa y financiera. A nuestro entender, la problemática es mucho más compleja, por tal motivo a continuación expondremos algunas razones.

Como se sabe, las economías de las entidades y municipios dependen en su mayor parte de las participaciones federales que, durante la vigencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han ido incrementándose paulatinamente, y supuestamente ampliando la capacidad de gestión de los gobiernos locales en beneficio de sus gobernados.

Con independencia de que lo anterior tenga grado de certeza, nosotros creemos que la autonomía hacendaria de las autoridades locales, no debe encaminarse a solicitar sólo un aumento sustancial de las participaciones federales, por virtud de que tal situación será muy similar a la de un hijo mayor de edad, que en lugar de pedir a sus padres autonomía en su ser y en su quehacer, se concretara sólo a pedir un aumento en la mesada que le entregan sus progenitores para sus gastos personales. Por ende, la autonomía hacendaria tiene alcances aún mayores y más importantes que un simple aumento de la parte participable, ya que si sólo se lograra esto, se estaría exclusivamente aumentando la dependencia económica de los estados y por añadidura de los municipios hacia la federación.

Por otro lado, la realidad nos indica que el sistema de tributación constitucional de nuestro país se ha caracterizado por una fructuosa actuación federal en contra de las entidades y municipios, quienes históricamente y en numerosas ocasiones han sido privados de sus potestades tributarias mediante la Ley de Coordinación Fiscal que da vida al Sistema de referencia, obligándolos a celebrar convenios de coordinación fiscal que son indudablemente desventajosos para ellos.

Lo anterior resulta preocupante, puesto que los recursos financieros de los estados y los municipios suelen ser insuficientes para atender las necesidades más apremiantes de la sociedad, pues éstas han crecido en forma más dinámica que los ingresos. Aunado a ello, los programas de inversión convenidos para la ejecución de obras específicas con participación federal, han provocado la operación deficitaria de los gobiernos estatales y municipales, con el correspondiente incremento de pasivos, que impiden canalizar el desarrollo económico y social en los niveles deseados, traduciéndose todo esto en la necesidad de buscar nuevas alternativas de coordinación financiera entre las entidades y sus municipios.

Además, la participación de las entidades en la búsqueda de opciones para alcanzar mayor eficacia y eficiencia en la administración de sus finanzas, en sus contribuciones federales y por supuesto en una equitativa distribución de los ingresos fiscales, ha permitido al mismo tiempo, reconocer “la exigencia de un nuevo modelo macroeconómico que sea capaz de resolver tales dificultades, en el cual juegue un papel decisivo el mantenimiento del superávit fiscal del gobierno federal, sin que lo interno restrinja la posibilidad de otorgar incrementos importantes a los fondos de distribución de participaciones”.⁶

Dicho en otros términos, las entidades y municipios se encuentran actualmente sumergidos y estancados en un porcentaje distribuible de recaudación

⁶ De La Madrid Virgen, Carlos, “Foro nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29, 30 y 31 de Marzo de 1995”, *Fortalecimiento del federalismo hacendario*, Memoria, México, p. 151.

federal participable que no es proporcional con sus necesidades de gasto, hecho que ha propiciado un crecimiento acelerado de los pasivos estatales y municipales, sin perspectivas de solución en el corto y mediano plazo.

En estos momentos, si bien es cierto se ha llegado a creer por diversos actores políticos y gobernadores de algunas entidades federativas en la necesidad de refrendar el compromiso para enfrentar juntos (Federación, estados y municipios) los problemas coyunturales que padecen las finanzas mexicanas, no es menos cierto, que no bastará con la simple renovación de acuerdos de colaboración administrativa y financiera entre las partes involucradas para superar tan compleja situación. Para lograr tal empresa se requerirá primeramente reconocer que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra agotado y deteriorado, y aunque si bien en un principio ofreció soluciones a problemas como el de la concurrencia impositiva y otorgó bondades financieras, hoy más que nunca es urgente adecuarlo a la realidad imperante.

Entendiendo lo anterior, nuestro país actualmente exige el tránsito de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a uno de Coordinación Hacendaria, que opere como instrumento rector de las relaciones económicas y de competencia tributaria entre los tres órdenes de gobierno, en un marco de verdadero federalismo, otorgando una mayor apertura a los cauces de participación de las entidades y municipios en las responsabilidades de gobierno, no solo en materia de ingreso, sino también en la orientación del gasto, crédito y deuda pública aplicables a rubros específicos del quehacer público.

Como último apunte, no debemos omitir que la federación debe tener como uno de sus objetivos esenciales el de procurar un desarrollo armónico y bienestar general entre todos sus integrantes que la conforman; de ahí que la ampliación de facultades en materia tributaria que derive del establecimiento de una Coordinación Hacendaria, podrá traer como consecuencia la instauración de incentivos por colaboración que propicien el entusiasmo y la tendencia a la eficacia y eficiencia

recaudatorias, que garanticen un ritmo de crecimiento constante y real de la recaudación federal participable, traducándose en mayores recursos para entidades y municipios, facilitando la participación y colaboración de tales instancias de gobierno en el diseño de la política fiscal y hacendaria del país.

4.3 La necesidad de regular una Coordinación Hacendaria en México

Desde los años noventa, se han avizorado esfuerzos por transformar el Sistema de Coordinación Fiscal en un Sistema de Coordinación Hacendaria por parte de algunas entidades federativas y municipios, al mostrar su preocupación por dar solución a cuatro elementos importantes de la hacienda estatal y municipal: ingreso, gasto, crédito y deuda. En ese cauce, se ha venido planteando la visión de contemplar un escenario de política de Estado en el sentido de crear mayores espacios de participación de los tres ámbitos de gobierno, donde en conjunto puedan contribuir en la búsqueda y solución de sus problemáticas locales, regionales y nacionales.

Es claro que en este proceso, las relaciones entre los tres órdenes de gobierno están cambiando y estos cambios acusan, en algunos casos, molestias que son producto de una evolución de nuestras instituciones y de las necesidades básicas de nuestra población. Se trata pues, de una exigencia de la sociedad, de un imperativo para que México fortalezca el proyecto de nación federalista a favor de una distribución más justa del poder y de ser posible, de una dignificación en las finanzas públicas de sus entidades y municipios.

Es obvio, que el régimen de coordinación actual debe consolidarse mediante la institucionalización de las relaciones hacendarias entre los estados y sus municipios, estableciendo reglas y fórmulas claras para la distribución de los recursos, instrumentando nuevas potestades tributarias y de coordinación de gasto público. Esto sin duda, implicará un acuerdo avanzado entre las entidades y sus respectivos municipios, así como del diseño de una estrategia no emergente sino a largo plazo que integre el marco jurídico, leyes de presupuesto, contabilidad, gasto

público, formulación de leyes de deuda pública, que continúe impulsando la descentralización de la administración pública federal. Estamos conscientes, que a este incremento de responsabilidades, corresponderá necesariamente un aumento de recursos, lo cual implicará un impulso decisivo al federalismo mexicano.⁷

En efecto, el presente apartado somete a estudio y consideración la posibilidad de transitar de una Coordinación Fiscal a una Coordinación Hacendaria y así regular su existencia, sobreponiendo en todo momento la necesidad de vigorizar el pacto federal, de hacer de los principios de corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, diversidad y eficiencia los ejes rectores de un desarrollo más equilibrado, que sea capaz de exigir a los estados y municipios un mayor esfuerzo en su capacidad recaudatoria pero que al mismo tiempo comprometa a la federación a flexibilizar el monopolio de las bases tributarias.

Estamos seguros, que sólo de esta manera, podremos avanzar hacia un sistema que pueda surgir del consenso -y no por decisiones unilaterales y verticales- donde las competencias de los distintos ámbitos de gobierno sean claras y equitativas en sus diversas vertientes de distribución y descentralización. Para conseguir lo anterior, como primera y principal instancia se requerirá modificar el marco constitucional, estableciendo los principios generales y las características fundamentales del federalismo hacendario al que se aspira y como medio para lograr la unidad en la diversidad, adquiriendo el carácter de política de estado.

Bajo ese tenor, las entidades federativas y municipios podrán asumir nuevas relaciones financieras intergubernamentales y ser promotores activos del desarrollo municipal, estatal, regional y nacional. Por tal motivo, resulta imprescindible que la Federación asuma una actitud responsable respecto a su capacidad e incidencia política-administrativa en la gestión pública y distribución del poder.

⁷ Cfr. Manrique, Irma y López González, Teresa (coords), *op.cit.*, nota 67, p. 368.

Así pues, estos aspectos son, entre otros, complementarios de la premisa que señala que “la hacienda pública de cada ámbito de gobierno es determinante de la mayor o menor materialización del federalismo”, en consecuencia, y dado que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal determina a su vez, en forma casi absoluta, la situación de las haciendas de las entidades federativas y de sus municipios, debe mejorarse dicho sistema como condición indispensable para el urgente fortalecimiento del federalismo hacendario al que se aspira.

El futuro del federalismo hacendario, debe considerarse fundamentalmente en términos de su subsidiariedad, para que cada nivel de gobierno aporte lo mejor de sí mismo. En esa inteligencia, una tarea fundamental será cumplir con el mandato constitucional de transferir al Municipio todas aquellas atribuciones relativas a su función originaria.

Ahora bien, para poder entender de mejor forma la posibilidad de establecer una Coordinación Hacendaria en México, consideramos pertinente hacer un pequeño análisis sobre los diversos intentos en que dicha “política de Estado” ha hecho apariciones en las planeaciones nacionales de desarrollo de 1995-2000 y 2000-2006, para posteriormente ofrecer nuestra opinión.

4.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Es sabido, que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se estableció por vez primera, que para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y construir un México más equilibrado y justo, la forma de organización política más adecuada era la de un federalismo renovado.

Dicho programa tuvo como propósito reafirmar la unidad nacional a través del fortalecimiento de las bases para un crecimiento vigoroso y sustentable, que impulsara un desarrollo regional equilibrado en concordancia con la complejidad y pluralidad de las regiones y comunidades políticas del país, y de las demandas de

la sociedad; que reforzara la autonomía política de las entidades sustentándola en relaciones intergubernamentales apoyadas en los principios de cooperación y coordinación, y que reivindicará la función redistributiva del pacto federal mediante una efectiva devolución o cesión –según fuera el caso- de recursos, funciones, facultades y responsabilidades del gobierno federal hacia los gobiernos de las entidades federativas y los de sus subdivisiones políticas, congruente con los objetivos de mantener el equilibrio de las finanzas nacionales, la austeridad y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos del país.⁸

Lograr todo esto, constituía el objetivo del Programa para un Nuevo Federalismo creado para consolidar la identidad política de las entidades federativas a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, administrativas y financieras de los gobiernos estatales y municipales, así como para transformar el *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* en un *Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria* que contemplara los ámbitos del ingreso –incluyendo al crédito- y del gasto –incluyendo a la deuda pública-; asimismo, para actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, proponiendo nuevas reglas para guiar las relaciones intergubernamentales con base en los principios de cooperación y coordinación, a modo de dar paso a un marco institucional de políticas públicas flexibles que al mismo tiempo ampliara la participación social.⁹

Aceptando lo anterior y atento a los cambios en la economía nacional y de las crecientes necesidades de las entidades y municipios; en materia de finanzas públicas dicha reorganización ha venido exigiendo la transformación de la coordinación fiscal en una coordinación hacendaria, a través de la transferencia de responsabilidades y de la correspondiente descentralización del gasto público.

A nuestro entender, tales acciones implicaban que dentro del marco de los instrumentos financieros que tenían establecidos los gobiernos de las entidades

⁸ Considerando y presentación del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

⁹ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, DOF, 6 de agosto de 1997, p. 6.

federativas debían fortalecer sus propias fuentes de ingreso, por una parte, y por la otra expandirse los criterios de distribución de recursos federales hacia ellas.

Una distribución equitativa de recursos que consideró tanto la dinámica económica como las necesidades básicas de la población, exigió al mismo tiempo una justa repartición de ingresos que podían ser obtenidos sólo si la recaudación tributaria era eficiente, lo que hacía imprescindible una mayor imparcialidad y aptitud en el trato de los diferentes gobiernos a sus contribuyentes.

De hecho, se consideraba que el punto de encuentro para que el diálogo entre el Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas diera origen a la concertación de medidas que generaran esa política tributaria, era la instauración de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, para cuyo efecto, se requería impulsar la descentralización y ampliar la colaboración administrativa en materia financiera para aprovechar las ventajas comparativas en cada nivel de gobierno, estableciendo reglas y celebrando convenios que se equipararían a las nuevas responsabilidades con los apoyos económicos suficientes. Al respecto, el gobierno de la república necesitaría convenir con los gobiernos estatales programas fundados en los principios de coordinación y cooperación en estas materias.

De igual manera, sería necesario promover en las entidades federadas tanto el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria con sus partes constitutivas –particularmente en lo que refiere a aspectos normativos, y a sistemas administrativos y de información- como el fortalecimiento de los procesos de planeación, programación y presupuestación, dando especial énfasis a la evaluación.

Al mismo tiempo, a fin de crear o consolidar la capacidad técnica de los municipios para resolver los problemas públicos que les fueran comunes, será preciso estimular la coordinación y asociación entre ellos con base en convenios de cooperación. De esta manera, será imprescindible reforzar las finanzas

municipales con base en esquemas recaudatorios eficientes y redituables que aseguren la explotación racional de sus fuentes de ingreso propias para incrementar y mejorar su capacidad para prestar los servicios básicos, mediante una administración basada en los principios de eficiencia y equidad, que permita al mismo tiempo asumir responsablemente los esquemas de administración pública indirecta como concesiones, privatizaciones y organismos de participación mixta, y en los casos pertinentes su intervención en ella.

No obstante y dado que han existido diferencias considerables en la estructura política, económica y social entre los dos mil cuatrocientos dieciocho municipios existentes en el país, será necesario ampliar su participación en la planeación del desarrollo estatal y regional, promover su fortalecimiento mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación entre los tres órdenes de gobierno, y renovar su hacienda pública para consolidar al ayuntamiento como el eje promotor del desarrollo municipal, a efecto de que se pueda responder oportuna y eficazmente a las responsabilidades y atribuciones que la Constitución les confirió.

En síntesis, ampliar las facultades impositivas de las entidades federativas y reconocerles nuevas funciones implicaría, por una parte, revisar tanto la legislación tributaria federal para eliminar en ellas fuentes de recaudación cedidas, como promover reformas en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal – así como en su Reglamento- para orientar al Gasto Público Federal tomando en cuenta las funciones transferidas; y por la otra, revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal dentro de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales para promover, conjuntamente con los encargados de las finanzas de las entidades federativas, las reformas pertinentes tanto en la ley de la materia –Ley de Coordinación Fiscal- como en las leyes estatales y municipales que lo requirieran, y si fuera necesario en las constituciones de ambos niveles gubernativos.

4.3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Una vez analizado el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y concretamente, el Programa Especial para un Auténtico Federalismo¹⁰, el cual enmarcó rubros que atendían específicamente la temática que nos ocupa, podemos decir que se proponían fundamentalmente: la consolidación de la descentralización política de la administración pública federal; el impulso de las relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas; la transición de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a uno de Coordinación Hacendaria; el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales; el fomento a la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos; y la vigorización o creación –según fuere el caso- de mecanismos de participación ciudadana y fomento a una cultura política federalista.

En ese sentido, para lograr la consolidación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, se propuso llevar a cabo diversas acciones de entre las cuales destacaron: una reforma constitucional que diera las bases, conceptos y principios de la coordinación hacendaria; que el concepto de coordinación hacendaria debía implicar todos los elementos de su circuito: ingreso, gasto, deuda y rendición clara y oportuna de la cuenta pública; que las relaciones intergubernamentales hacendarias se rigieran por principios de legalidad, transparencia, equilibrio, justicia y tratamiento paritario a las partes, en donde se extinguiera cualquier elemento de subordinación entre ellas; el reconocimiento en las relaciones hacendarias como ya lo había venido haciendo la Constitución, la representación y el interés autónomo del Municipio libre; la creación de una Ley de Coordinación Hacendaria que distribuyera claramente las potestades de ingreso propio, y que también fuese distributiva de las transferencias con un mayor grado de justicia, equidad y suficiencia.

¹⁰ Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006.

Así entonces, para que fueran factibles dichas propuestas, se encomendó al Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (INDETEC), aportar soluciones generales y específicas, a efecto de planear las reformas necesarias, o bien, para que incluyera en la nueva normatividad que al efecto se crearía, las siguientes líneas básicas: mayor autonomía técnica y financiera del Instituto; clarificación de su naturaleza jurídica y su vinculación con los tres órdenes de gobierno; el afianzamiento de su patrimonio y suficiencia presupuestaria; el avance en la noción de un organismo no sólo para el “desarrollo técnico de las haciendas públicas”, sino que ampliando sus competencias para el desarrollo del federalismo hacendario; así como la ampliación de funciones de Secretario Técnico al de Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, fortaleciendo los alcances de sus tareas en el seguimiento, ejecución y verificación de los acuerdos de los organismos del propio Sistema.

De tal suerte, que sólo así se planeaba garantizar el desarrollo permanente de la Coordinación Hacendaria, para que no se viera interrumpida con motivo de los cambios de gobierno y se pudiera hacer de ella una verdadera política pública nacional.

4.3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Los ejes de política pública sobre los que se articula este Plan Nacional de Desarrollo¹¹ establecen acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, político y ambiental y, que componen un proyecto integral en virtud del cual cada acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se puedan lograr los objetivos nacionales.

Este Plan, partiendo de un diagnóstico de nuestra realidad, articula un conjunto de objetivos y estrategias en torno a cinco ejes: 1.- Estado de Derecho y seguridad; 2.- Economía competitiva y generadora de empleos; 3.-Igualdad de

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en <http://pnd.presidencia.gob.mx/>. p. Web, consultada el 6 de septiembre de 2007 a las 13:25 horas.

oportunidades; 4.-Sustentabilidad ambiental, y 5.-Democracia efectiva y política exterior responsable.

Siendo el segundo eje “Economía competitiva y generadora de empleos” donde encontramos el rubro relativo a la economía nacional y finanzas públicas, hemos destacado la programación de ciertas estrategias para la consecución de los siguientes tópicos:

I.- Por lo que refiere a la política hacendaria para la competitividad, esto es, que para contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad, se estima necesario: a) Mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal; b) Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país; c) Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico; d) Restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas; e) Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros;

II.-Por lo que respecta a un sistema financiero eficiente, esto es, que para democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo la solvencia del sistema en su conjunto, fortaleciendo el papel del sector como detonador del crecimiento, la equidad y el desarrollo de la economía, se considera pertinente: a) Fortalecer la protección de los derechos de propiedad, el gobierno corporativo y reducir los costos de transacción que encarecen e inhiben el desarrollo de los mercados financieros; b) Promover la competencia en el sector financiero a través de la entrada de nuevos participantes, la promoción de una mayor diversidad de productos, vehículos y servicios financieros, enfatizando la información y la transparencia como medios para que los usuarios de la banca puedan tomar decisiones con toda la información necesaria, así como la promoción de la educación financiera de los segmentos de la población que han accedido más recientemente a los servicios bancarios; c) Promover una regulación que mantenga la solidez del sistema y evite nuevas crisis financieras; d) Enfocar las acciones de

la Banca de Desarrollo a la atención de la población en sectores prioritarios que se encuentran desatendidos por el sector financiero privado;

III.- Finalmente, por lo que toca a un desarrollo regional integral, es decir, para superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional, se recomienda: a) Fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órdenes de gobierno, y entre los mismos sectores dentro de los gobiernos estatales y dentro de la Administración Federal, otorgando mayores responsabilidades y competencias a los estados y municipios, así como permitiendo desarrollar acciones integrales; b) Asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos, lo que permita una mejor acción en todos los niveles de gobierno; c) Fomentar la competitividad de todas las regiones, con un énfasis particular en las regiones más desfavorecidas, las pequeñas y medianas empresas y en sectores con alto impacto regional como el agropecuario y el turismo; d) Asegurar que exista la infraestructura necesaria para que todos los mexicanos puedan tener acceso adecuado a la energía, a los mercados regionales, nacionales e internacionales y a las comunicaciones; e) Promover la profundización financiera y el desarrollo de nuevos vehículos e instituciones que lleven a un acceso adecuado al crédito en todas las regiones.

Como se observa, y no obstante de considerarse otras medidas económicas para lograr finanzas públicas sanas y perfectamente distribuibles, relativas a energía, electricidad e hidrocarburos (generación de energía renovable y eficiencia energética e hidráulica), captación de remesas, turismo, generación de infraestructura, telecomunicaciones, transporte, inversión y financiamiento a la vivienda, todos ellos, van ligados a tan sólo tres (ingreso, gasto y deuda pública) de los cuatro compromisos institucionales que hoy necesita sanear el país (ingreso, gasto, deuda y crédito). Es por ello, que derivado del presente trabajo de

investigación estimamos necesario y urgente establecer una reforma constitucional y legal que nos permita regular una Coordinación Hacendaria en México.

4.3.4 Nuestra opinión

En los últimos años, se ha puesto en la mesa del debate y discusión la idea de que el Sistema de Coordinación Fiscal se consolide mediante la institucionalización de las relaciones hacendarias entre las entidades y sus municipios, estableciendo reglas y fórmulas claras para la distribución de los recursos, e instrumentando nuevas potestades tributarias y de coordinación de gasto público. Todo esto, a efecto de transitar hacia una Coordinación Hacendaria que sea capaz de dotar de facultades tributarias amplias y suficientes a las entidades y municipios -incluyendo al crédito- y que permita satisfacer las necesidades de gasto público –incluyendo a la deuda pública- en beneficio de sus habitantes.

Lo anterior implica un acuerdo avanzado entre los estados y sus respectivos municipios -pero sobre todo con el gobierno federal-; y el diseño de una estrategia no emergente sino a largo plazo que integre el marco jurídico, leyes de presupuesto, contabilidad, gasto público, formulación de leyes de deuda pública y que continúe impulsando la descentralización de la administración pública federal. A este incremento de responsabilidades, corresponderá necesariamente un aumento de recursos, lo cual implicará un impulso decisivo al federalismo.

De tal manera, si bien es cierto que las expectativas hacia una reforma hacendaria que hoy sugerimos presenta algunas dificultades, no es menos cierto, que las ventajas serían mayores a las de una simple reforma fiscal, ya que se podría capitalizar en beneficio del reforzamiento y consecución del pacto federal.

En México, los ciudadanos deben apelar por sus derechos como electores y contribuyentes para incidir en la arquitectura de la hacienda pública, mediante

nuevos enfoques que se plasmen en acciones que permitan la competencia del sistema hacendario mexicano dentro de un mundo global, al aumento de los niveles de empleo e inversión, la simplificación del cumplimiento de las obligaciones de más de siete millones de contribuyentes cautivos y permitir la creación de una sólida y amplia base económica que posibilite el desarrollo regional, fortaleciendo la figura del Municipio, los esquemas de coordinación presupuestaria entre la federación y los estados; así como entre los distintos órdenes de gobierno con base en los principios de equidad y proporcionalidad en la asignación de recursos de la hacienda pública.

Posiblemente, uno de los logros de la política federal dependerá en gran medida de la promoción y descentralización de la actividad financiera del Estado que apoye tanto la renovación administrativa, como la captación tributaria y distribución presupuestaria orientada a la atención integral de las necesidades de desarrollo municipal, estatal y regional que paulatinamente corrija los desequilibrios de la centralización y devuelva a las entidades federativas mayor autonomía y facultades de decisión política y capacidad de asignación hacendaria conforme a sus programas de crecimiento y desarrollo, de acuerdo con el proyecto federal, respetando las diferencias regionales.

Recapitulando, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe transformarse a favor de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria capaz de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federadas, en correspondencia a sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas. Para tal efecto, el ejecutivo Federal debe alentar un diálogo constructivo que sea generador de cambios que refuercen el apoyo a las entidades más atrasadas o de menores recursos, así como nuevos polos de desarrollo que sean promotores eficaces y permanentes de un crecimiento equitativo y justo.

Por ese motivo, resulta necesario aumentar el nivel de ingreso en los tres niveles de gobierno para hacer frente a las presiones de gasto, en principio es

necesario mejorar el Sistema de Recaudación, disminuyendo la elusión y la evasión fiscal, así como el que las entidades federativas ejerzan de manera rigurosa mayores potestades tributarias para aumentar sus ingresos. En materia de egresos, es una exigencia redefinir las atribuciones de gasto entre las esferas de gobierno, también existe el reto de profundizar una reforma al Sistema de Gestión de Gasto Público implementada por el gobierno federal y a las entidades federativas, así como infiltrarlo en el ámbito municipal logrando mayor eficiencia y eficacia del gasto, y una mayor cobertura y calidad en la provisión de los servicios públicos.

En esa inteligencia, los tres niveles gubernativos deben ser precursores de políticas, reformas jurídicas y modelos de administración para sus haciendas públicas, bajo un mecanismo que propicie un equilibrio en la distribución de potestades tributarias y en el ejercicio de recursos públicos.

Además, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) en su papel de órgano trascendental del Sistema de Coordinación Fiscal –el cual a la postre lo sería del Sistema de Coordinación Hacendaria– deberá tener como principal objetivo el encauzar y orientar con responsabilidad el desarrollo integral de las haciendas públicas, y brindar apoyo permanente en materia de capacitación y consultoría técnica en cuando menos cinco temas principales: I.- Manejo de las finanzas públicas, II.- Fortalecimiento del ingreso; III.- Calidad en la aplicación del gasto; IV.- Crédito público y formas de financiar proyectos productivos y V.- Manejo de deuda pública. Como se observa, estos temas deberán ser pilares fundamentales del nuevo federalismo, de cara a una Coordinación Hacendaria en la que se busque el fortalecimiento institucional.

En síntesis, las estrategias que se apliquen deberán cristalizarse en beneficio de los ciudadanos, los municipios y las entidades de la federación en su conjunto, de lo contrario, la visión de una nueva hacienda pública continuará siendo un tema técnico y electorero que no involucre el entorno institucional, político, jurídico,

económico, democrático y que olvide el pacto social originario al que hemos referido a lo largo de este estudio.

4.3.5 Temas por desarrollar y ajustar en torno a una Coordinación Hacendaria

Como una etapa preparatoria para la devolución de facultades hacendarias a los estados en la que se consideren ambos aspectos del presupuesto: ingreso y gasto, y en la que se puedan tener plena seguridad de que las atribuciones restituidas serán ejercidas tomando en cuenta sus efectos en otras jurisdicciones y en el ámbito nacional, es necesario transitar en la evolución del existente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal hacia uno de Coordinación Hacendaria.

Dicho en otras palabras, una vez que exista una intención real de generar una mayor autonomía financiera en las entidades federativas y en lo sucesivo a sus municipios, será necesario iniciar una transformación del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un instrumento que al incorporar eficazmente áreas de recaudación (ingreso), gasto, crédito y deuda pública se convierta en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

Por lo que respecta a los ingresos, se cuenta ya con algunos años de experiencia en cuanto a cooperación en materia tributaria, que sin embargo puede desarrollarse aún más; pero en lo concerniente a la deuda pública se tiene que empezar por impulsar en el nivel estatal las reformas legales necesarias para adecuar las políticas locales en materia de endeudamiento a efecto de conciliarlas con las modificaciones que puedan ocurrir en la legislación federal. Tocante al gasto publico, es indispensable incrementar la potestad local de erogar, fomentando en las entidades la responsabilidad de contribuir a obras y la de prestar servicios públicos –aunque inicialmente fueran financiados total o complementariamente con recursos federales-, y concomitantemente la necesidad de precisar en las normas presupuestarias locales las bases para administrar los recursos descentralizados, analizando previamente la posibilidad de que estas

acciones se acordarán mediante convenios entre la Federación y cada una de las entidades.

A saber, los temas que necesariamente se tienen que ajustar a nivel local para desarrollar la Coordinación Hacendaria en México son los siguientes:

I.-Interacción del gasto y del ingreso (manejo de finanzas públicas).

Como se sabe, se trata de dos elementos constitutivos del presupuesto, por un lado, las erogaciones previstas para cumplir con los programas de gasto autorizados, y por el otro, los ingresos calculados para costearlos; lo cual obliga a que para financiar las responsabilidades de expensar a cargo de cada gobierno local, éste deba contar con una base de recursos en la que se reúnan los ingresos producto de la recaudación de los tributos propios o de los administrados por cuenta de otro gobierno, los provenientes de empréstitos, y las transferencias: participaciones, aportaciones para programas o proyectos conjuntos, y subsidios.¹²

De acuerdo con la operación anual de los sistemas financieros y fiscales de cada gobierno en particular –dato que se emplea también para evaluar el cumplimiento de sus metas presupuestales-, para que esa combinación sea la apropiada, por lo que atañe al endeudamiento, deben analizarse sus límites y condiciones de acceso al mercado de capital, y respecto a las participaciones –por mucho la más importante fuente de financiamiento local- es preciso definir su papel dentro del manejo de dichos sistemas, revisar la determinación de sus montos y adecuar los criterios para su distribución.

II.- Calidad en la aplicación del gasto. En materia de erogaciones públicas debe dejar de soslayarse que hay una conexión entre el gasto y los recursos que proviene de la imposición de contribuciones,¹³ que en una economía sana son el apoyo fundamental de aquél con transferencias de otros niveles de gobierno y con

¹² Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, punto 5.2.3.1, p. 6.

¹³ Cfr. *Ibidem*, p. 6.

empréstitos racionalmente contratados, por lo que es crucial que los mecanismos de recaudación realicen sus funciones adecuadamente.

Por tal motivo, incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público depende de la aplicación adecuada y oportuna de recursos fiscales, que a su vez proviene de una efectiva captación de contribuciones propias que reduzcan la necesidad de apoyos externos, porque éstos producen una subordinación a voluntades políticas ajenas.

Para dar cauce a las aspiraciones municipales, a las regionales dentro de cada estado, a las estatales, a las de las distintas regiones del país, y a las nacionales, tiene que empezarse por asignar recursos para solucionar los problemas públicos más urgentes, pero también por desarrollar la infraestructura necesaria –y crearla donde no lo haya- para que partiendo de concebir el progreso del país como el de sus distintas regiones, entidades y municipios, mediante un proceso de cooperación y coordinación entre los tres niveles de gobierno se impulse un gasto público que resuelva necesidades sociales en el lugar donde éstas surgen, y de acuerdo con las decisiones de quienes las experimentan.

Por eso, es preciso asignar a las entidades federativas la titularidad o el ejercicio de funciones públicas en principio concurrentes o coincidentes – especialmente las que implican inversión pública relacionada con erogaciones de gasto social-, ampliando la participación de la ciudadanía en cuanto a las decisiones sobre los programas de gasto público y al control sobre su cumplimiento,¹⁴ haciéndola conciente primero de la inseparable correspondencia entre el costo de remediar sus necesidades, y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales para obtener los recursos para cubrirlo.

Igualmente, siguiendo los principios de eficiencia y equidad para equilibrar vertical y horizontalmente la asignación del financiamiento relativo a las funciones

¹⁴Cfr. *Ibidem*, punto 5.2.1.

cedidas o devueltas a las entidades federativas, es indispensable incorporar criterios claros para establecer los nuevos modelos de expensar que se implanten, y reorientar la política de gasto público federal tomando en cuenta las funciones que vayan siendo transferidas por las entidades y dependencias de la administración pública federal a las entidades federativas, distribuyendo entre ellas recursos del presupuesto federal con base en reglas precisas y permanentes que les den certidumbre financiera y les faciliten la planeación y el ejercicio de los programas de interés nacional y local relacionados con dichas transferencias. No obstante, se ha llegado a considerar, que para facilitar el desarrollo de esas operaciones deberá existir en todos los niveles de gobierno la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública, así como de los criterios que norman la ejecución del gasto y de la inversión pública.

III.- Fortalecimiento del ingreso. Por lo que hace a la captación de recursos, es necesario apoyar el fortalecimiento y desarrollo de las finanzas de los gobiernos estatales y municipales ampliando sus facultades de recaudación, tanto por el aumento de sus bases tributarias como por el perfeccionamiento de sus sistemas de administración.¹⁵

Al respecto, especialistas en la materia afirman que de no llevarse a cabo un fortalecimiento del ingreso – principalmente en las entidades federativas y sus municipios-, se establecerá un desfase en la relación entre ingresos y egresos, lo que provocará que la recaudación resulte cada vez más insuficiente para financiar los programas previstos en los planes de trabajo, dando lugar a la suspensión de los mismos, o bien, que se opte por recurrir a las transferencias o endeudamiento – o ambos- para cumplir con ellos, y mientras mayor sea el empleo de esos apoyos, más estrecha será la dependencia respecto a quienes los proporcionen.

En este orden de ideas, entre los principales ingresos que deben ser fortalecidos se encuentran:

¹⁵ Cfr. *Ibidem*, punto 5.2.2.

a) *Los ingresos tributarios propios.* Con el propósito de dotar a los distintos gobiernos subnacionales de recursos suficientes, es necesario que se le reconozcan como propias las fuentes tributarias que por ellos mismos puedan ser mejor aprovechadas – y concomitantemente derogar o reformar las leyes federales sobre las materias devueltas o cedidas-, otorgándoles el apoyo que necesiten para asumir el ejercicio pleno de las potestades impositivas que se les transfieran, e impulsándolos a la modernización de sus sistemas de administración fiscal, especialmente el de catastro, para hacer posible un incremento en la recaudación del impuesto predial¹⁶ (el que actualmente constituye la fuente de ingresos locales propios más importante pero sumamente desaprovechado), siguiendo criterios de eficiencia y equidad y así lograr una administración pública indirecta cuando sea conveniente;

b) *Ingresos por la administración de impuestos federales.* Para lograr el mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales respecto de los impuestos federales al valor agregado, sobre la renta, al activo, y sobre producción y servicios, se ha sugerido por estudiosos de la materia, la necesidad de incrementar en beneficio de los tres niveles de gobierno la eficiencia de la colaboración administrativa en todas las facultades delegadas –particularmente la de fiscalización-, lo que ha de traducirse para las entidades federativas en mayores estímulos por su gestión, y así mismo debe extenderse la colaboración a otras materias, como la de cobro de créditos, adecuando las normas y mecanismos para asegurar la eficiencia del manejo;¹⁷

c) *Transferencia de recursos.* Por lo que toca al sistema de transmisión de recursos con el que se han estado apoyando las funciones con grado avanzado de descentralización –especialmente en el sectores de salud, educación, desarrollo social y urbano- ha sido y seguirá siendo necesario revisarlo distinguiéndolo de las subvenciones según sean complementarias, condicionadas o de carácter general,

¹⁶ Cfr. *Ibidem*, punto 5.2.3.1

¹⁷ Cfr. *Ibidem*, punto 5.2.3.2

así como realizar estudios tendientes a proponer la reasignación de nuevas funciones, junto con la descentralización de los programas de gasto público federal que las respalden;¹⁸

d) Participaciones en impuestos federales. Por lo que atañe a este rubro, se estima conveniente seguir afinando los objetivos de este instrumento; revisar los criterios para adjudicar los fondos participables; proseguir con los estudios para el perfeccionamiento de las fórmulas de asignación para incluir en ellas variables realmente representativas de los fenómenos que se necesiten medir, y asimismo cuidar la oportunidad y precisión de los indicadores que se empleen para calcular la distribución de las participaciones y perfeccionar los sistemas que proveen los datos utilizados para determinar la recaudación federal participable, los impuestos asignables y la población, así como los que median en la entrega de los recursos participables para evitar desfasamientos en su aplicación.

IV.- Crédito público y formas de financiar proyectos productivos. Como fase previa y necesaria para la devolución de facultades a las entidades federativas, es necesario seguir impulsando procesos de descentralización que engloben la redistribución vertical del poder público, con apego a la Constitución, la cual expresa –en su artículo 116, fracción VII- que cuando el desarrollo económico y social lo requieran, la Federación, y los estados, en los términos de ley, podrán convenir en que éstos se hagan cargo del ejercicio de funciones propias de aquélla, así como de la ejecución de obras (proyectos productivos) originalmente responsabilidad del gobierno federal, y de la prestación de servicios que éste estuviera proporcionando.

¹⁸ *Idem.*

En un contexto de relaciones intergubernamentales¹⁹ caracterizado por la cooperación y la coordinación, así como por el convencimiento de que la acción conjunta de los gobiernos permite respuestas de mayor eficacia en el tratamiento de problemas públicos, la administración pública federal deberá continuar – acompañándola de la correlativa transmisión de recursos- la transferencia de aquellas atribuciones ejercidas por dependencias federales que pueden ser cumplidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales, y que asimismo permitan una participación directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

El objetivo de esta redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales tanto en materia de competencias como de responsabilidades y recursos, será sin duda el fomento a la expansión técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales para atender eficientemente los asuntos públicos descentralizados e impulsar la prosperidad económica y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de sus gobiernos, para contribuir a la descentralización económica y alcanzar un desarrollo equilibrado del país.²⁰

V.- Manejo de deuda pública. Respecto a la obtención de empréstitos, es necesario, por una parte alentar la utilización de nuevos mecanismos que permitan acceder al crédito, promoviendo a nivel local una mayor responsabilidad en cuanto a la calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos para los que se acude al endeudamiento –ya sea vía mercado de capitales o vía instituciones oficiales de financiamiento-, así como respecto a las garantías ofrecidas en relación con el servicio de la deuda; y por la otra parte cuidar que la reestructuración de los acuerdos de las entidades y municipios se realicen en

¹⁹ Al respecto, Véase DEIL S. WRIGHT, “Para entender las relaciones intergubernamentales”, Primera edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 8-9. Para este autor las relaciones intergubernamentales (RIG) tienen dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a las relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno (entidad – municipio), y por lo tanto no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando pueden ser asimétricas; y en segundo lugar, se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.).

²⁰ Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo, op. cit., nota 157, punto 5.1

congruencia con su capacidad de pago, reduciendo al mínimo los gastos por concepto de gestión, administración, venta, transferencia y adquisición de flujos financieros, para lo cual es indispensable mejorar el sistema de información y registro sobre deuda local ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el propósito de financiar un mayor volumen de servicios públicos e infraestructura, es necesario aumentar la capacidad y flexibilidad financiera de los estados y los municipios mediante la aplicación de mecanismos de cobertura cambiaria –tipo Fondo de Apoyo a Estados y Municipios- para patrocinar con recursos externos la realización de obras prioritarias.²¹ Evidentemente ello exigirá hacer modificaciones legales que faciliten las operaciones para obtener fondos, emitir valores, y hacer uso de los instrumentos que la innovación financiera vaya introduciendo como medios para captar recursos.

Aunado a lo anterior, aunque actualmente el gobierno federal ha asumido la responsabilidad de orientar programas de financiamiento de las instituciones de fomento a la micro, pequeña, y mediana empresa en los sectores prioritarios, vinculando las operaciones financieras y crediticias a las necesidades de la población de los estados y municipios con mayor atraso relativo; la de aumentar la presencia de la banca de desarrollo integrándola con la red de sucursales de la banca comercial a fin de otorgar servicio a un mayor número de poblaciones; la de reestructurar los mecanismos de acceso a ella a fin de hacer coincidir la recepción de sus recursos con las necesidades presupuestarias de las entidades y municipios; la de continuar dando apoyo crediticio a los que de éstos presentarán condiciones deficitarias extremas; y la de revisar los criterios relativos a los aspectos financieros de los programas de inversión compartida entre varios niveles de gobierno; aún falta mucho por hacer.

Así por ejemplo, ha quedado pendiente, atendiendo a las condiciones de desarrollo regional, dar una mayor difusión de los programas de crédito e

²¹ *Ibidem*, punto 5.2.3.1

información sobre las garantías requeridas, así como del otorgamiento de asesoría técnica y bancaria, impulsar más y mejores proyectos productivos –incluyendo los de infraestructura regional-, incrementar los fondos de transferencias complementarias para estimular el aprovechamiento de las ventajas de cada región o productor.

En suma, todo lo anterior ha ido y seguirá requiriendo el perfeccionamiento de sistemas de información hacendaria en los que se sigan empleando conceptos análogos, a modo de que sea factible evaluar la operación descentralizada de las funciones federales realizadas en las entidades y municipios, en comparación con las desarrolladas por el gobierno federal.

Por último no debemos olvidar, que aunque en los últimos años ha sido necesario promover ante los congresos locales la promulgación de leyes en materia de deuda pública, es imprescindible, seguir fortaleciendo el papel de la banca de desarrollo, de los fideicomisos, de los fondos de fomento público, que permitan garantizar a los gobiernos subnacionales el acceso oportuno a diversas opciones de crédito y deuda en los mercados de financiamiento público y privado.

4.4 Análisis sobre algunas propuestas de reforma

En años recientes y más aun en meses pasados, el tema de la reforma hacendaria en México ha sido objeto de importantes debates y discusiones. Tanto por el lado de los ingresos, como por el lado de los egresos, se ha criticado la excesiva centralización de los recursos fiscales en manos del gobierno federal, y la correlativa debilidad fiscal de las entidades federativas y de los municipios.

“A raíz de este debate, se ha ido creando en el ambiente nacional un consenso acerca de la necesidad de cambiar la situación que ha prevalecido

durante tanto tiempo. El consenso termina, sin embargo, cuando se discute la manera específica de reformar el sistema imperante”.²²

Así las cosas, existen ya algunas propuestas de reforma; una de ellas consiste en incrementar el fondo de participaciones previsto por el actual Sistema de Coordinación Fiscal regulado por la ley de la materia. Sin embargo, esta propuesta no contempla un aumento de ingresos propios de las entidades federativas y de los municipios, sino un aumento de lo que les participa la Federación, situación que llevaría a un incremento absoluto de la dependencia financiera de las entidades y municipios con respecto a los recursos federales.²³

Otra propuesta, consiste en dotar de mayores recursos a estados y municipios, otorgándoles la mitad de los recursos fiscales provenientes de las contribuciones sobre aprovechamiento y explotación de recursos naturales (hidrocarburos y minería), impuestos especiales, impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado. Esta propuesta prevé también la creación de un “consejo federal tributario”, integrado por representantes de las entidades federativas y de los municipios, que estaría facultado para presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, relativas a los impuestos sobre los cuales los estados y municipios tendrían un derecho del 50%, así como facultades para administrar y distribuir los recursos del fondo general de participaciones.²⁴

A nosotros nos parece que esta segunda propuesta difícilmente podría dar solución a la problemática de la dependencia financiera de entidades federativas y municipios con relación a los recursos federales, y más aún, dicha idea lejos de evitar la despetrolarización de los ingresos públicos la alentaría.

²² Serna De La Garza, José María. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal Mexicano*, *op. cit.*, nota 85, p. 1.

²³ Cfr. Velasco Cruz, José Luis, *El debate actual sobre el federalismo mexicano*, Instituto Mora, México, 1999, p. 50.

²⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 51.

Una tercer alternativa, considerada por algunos especialistas como compleja y radical, sugiere la creación de “una caja recaudadora única” administrada por las entidades federativas, que estaría encargada de recaudar todos los impuestos existentes del país. Bajo tal tesitura, cada entidad retendría la cantidad que le correspondiera, y el resto sería entregado como participación al gobierno federal.²⁵ En esa inteligencia, dicho esquema es provechoso ya que vendría a invertir el sentido del actual sistema de participaciones. No obstante, si bien es cierto que en la actualidad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su Servicio de Administración Tributaria exhibe grandes dificultades en su sistema de recaudación –a más de 10 años de haber surgido-, no es menos cierto que la creación de una caja recaudadora única necesitaría de tiempo aún mayor para eficientizarse y optimizarse.

Otra propuesta, manifiesta la necesidad de implementar adecuaciones al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a efecto de que la riqueza nacional sea repartida de tal manera que permita un desarrollo integral en nuestro país. Para tal efecto, considera elevar a rango constitucional el sistema de referencia, previa revisión de los actuales porcentajes de participación correspondientes a cada nivel de gobierno, los cuales deben modificarse a efecto de que los mismos dispongan de los recursos económicos suficientes para desempeñar su tarea pública.²⁶

Por otro lado, algunos especialistas en la materia opinan, que la reforma fiscal, que no hacendaria²⁷ difícilmente podrá cumplir con las expectativas de un cambio trascendente e integral que beneficie a los contribuyentes y por ende a la federación. Así por ejemplo, se sabe que la reforma fiscal (considerada como elitista, ventajosa e insuficiente) planteada por el presidente de México Felipe

²⁵ Idem.

²⁶ Cfr. Pérez Becerril, Alonso, *op.cit.*, nota 82, p. 40.

²⁷ Para efectos de nuestro estudio, una *reforma hacendaria integral* se refiere a las leyes que regulan la facultad del Estado de proveerse de los medios económicos necesarios para el cumplimiento del marco constitucional y legal, y no sólo de los fines de gobierno o de la renovación de leyes impositivas. Dicha reforma, comprende la obtención de ingresos, administración de recursos obtenidos, y la erogación para la prestación de servicios públicos junto con diversas actividades que constituyen las atribuciones del Estado.

Calderón Hinojosa genera afectaciones considerables al empleo, consumo, ahorro e inversión, así como la capacidad de las entidades y federación para poder recabar contribuciones y, por ende, el efecto es notorio en el sostenimiento de finanzas públicas sanas.

Evidentemente, de las siete iniciativas de reforma fiscal presentadas por el titular del ejecutivo federal de este sexenio –que incluían dos nuevas leyes y reformas a la Constitución y a otros cinco ordenamientos- ninguna de ellas salió librada por la crítica legislativa, y solo por enumerarlas estas propuestas consistieron en: a) ampliar facultades tributarias a estados y municipios, donde los gobiernos estatales cobrarán un impuesto a las ventas finales de aquellos bienes y servicios que la federación ya grava con un impuesto especial, como gasolinas, diesel, tabacos, cerveza, y otras bebidas alcohólicas, entre otros, -así cada estado decidiría la tasa de ese impuesto-; b) que se aplicara un Impuesto Especial sobre Producción y Servicio (IEPS) a los juegos con apuestas y sorteos, el cual se pagaría a una tasa de 20% a la contraprestación que se cobrara por participar en juegos de apuesta y sorteos; de esa forma, un porcentaje del impuesto federal propuesto podría acreditarse con los impuestos locales que se hubieran causado; c) que se estableciera un impuesto especial de 50% para gravar la venta de pinturas en aerosol –aunque el propósito era desalentar la pinta de inmuebles, oficinas, fábricas, casas habitación, medios de transporte, etc-; d) que se creara un impuesto a la informalidad para gravar con 2% los depósitos en efectivo que se hicieran en bancos y que excedieran de 20 mil pesos en un mes, en una o varias exhibiciones; e) que se fiscalizara a personas que no estuvieran inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes; f) que se derogara hasta el 2014 del Impuesto a la Tenencia Vehicular; g) que se estableciera un Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU), que interactuaría con el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y supondría la eliminación del Impuesto al Activo (IA), de esta manera, la tasa de la IETU – originalmente- sería de 16% en 2008 y de 19% de 2009 en adelante.

Resulta entonces, que de las propias estimaciones del gobierno federal, con dicha propuesta fiscal la federación obtendría –en el mejor de los escenarios- unos 200 mil millones de pesos, y el conjunto de entidades federativas otros 100 mil millones de pesos en lo que resta del sexenio, lo que se traduciría en un aumento gradual en la recaudación hasta llegar a 3% del Producto Interno Bruto adicional en 2012. Sin embargo, haciendo un promedio anual, los especialistas aseguran que resultaría una cantidad insuficiente, no solo para atender varios de los gastos forzosos del gobierno (pues tan sólo por pensiones, Pidiregas, IPAB, re zonificación salarial y otros conceptos se pagarían cada año, más de esos 200 mil millones de pesos-, sino para subsanar lo que el fisco pierde cada año por los múltiples agujeros que tiene el actual sistema tributario.²⁸

En efecto, con base en un estudio reciente del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), encomendado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), por los tratamientos diferenciados en la aplicación de Impuesto al Valor agregado (IVA) -tasa cero, exenciones, tasa baja en la frontera- el fisco perdió en el 2006 poco más de 187 mil millones de pesos, casi 2% del PIB. En el caso del ISR, según el mismo estudio, en 2006 dejaron de ingresar al fisco cerca de 296 mil millones de pesos, casi el 3% del PIB.²⁹

Si a esas cantidades se agrega una evasión fiscal que el propio SAT estimó para 2006 en 221 mil 202 millones de pesos, la cifra que no llega a las arcas públicas supera los 700 millones de pesos anuales. Más del doble de lo que el gobierno espera al término del sexenio con su propuesta de reforma fiscal. Se afirma pues, -dicho sea de paso-, que su iniciativa no alcanzara para desp petrolizar los ingresos públicos, ni mucho menos para promover el empleo ni el crecimiento económico del país.³⁰

²⁸ Cfr. Acosta Córdova, Carlos. “Reforma Fiscal: elitista, ventajosa, insuficiente...” en *Revista Proceso*, núm. 1599, 24 de junio de 2007, México, p. 9.

²⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 9-10.

³⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 10.

Finalmente, a todo este complejo problema se le busco un final feliz en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008 (aprobado en lo general y lo particular), el cual contempló recursos por dos billones 569 mil 450.2 millones de pesos; incluyó recursos adicionales y ampliaciones por 190 mil 320.8 millones de pesos, puso énfasis en áreas prioritarias como educación, logró obtener un presupuesto entre gobierno federal y estados de la República, que alcanzó los 5.5 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto –el más grande en su historia-; pero que principalmente dejó conformes a las ocho bancadas de nuestro país.³¹

³¹ Asimismo se incluyeron recursos adicionales por 62 mil 454.6 millones de pesos a diversas dependencias, así como recortes a organismos autónomos por dos mil 961.5 millones de pesos, se aprobaron recursos adicionales por tres mil 700 millones para el Programa de Adultos Mayores, nueve mil 853 millones a Educación; 10 mil 232.9 millones de pesos al Programa Especial Concurrente (PEC), y nueve mil 75 millones para el Programa Carretero. Igualmente se ampliaron en mil 450 millones lo presupuestado a Equidad y Género; nueve mil 999 millones para Desarrollo Social; mil 822 millones a Recursos Hidráulicos; mil 800 millones para Cultura; mil 500 millones para Salud, y mil 250 millones para el Distrito Federal. Se aprobaron recortes al Instituto Federal Electoral por 646 millones de pesos; dos mil 429.5 millones al Poder Judicial; 232 millones al Poder Legislativo y 118.1 millones de pesos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Se destacó la reducción al gasto corriente del Ejecutivo Federal de 5% en 2008, hasta llegar a 20% en los próximos años.

De la bolsa de 190 mil 320.8 millones de pesos, a las entidades federativas les correspondió más de 52 mil 472.5 millones adicionales; mientras que otros 74 mil 354.4 millones de pesos estarán destinados a Comunicaciones y Transportes (16 mil 483.3 millones), y agua (ocho mil 178 millones). Asimismo se asignó a: Pemex (29 mil 220.2 millones); infraestructura en materia de salud (tres mil 589.4 millones); educación (cuatro mil 089.4 millones de pesos); IMSS (cinco mil 886.8 millones); infraestructura (cuatro mil 089.4 millones). De igual forma a pensiones (mil 797.4 millones); municipios de elevada marginación (tres mil millones), y seguridad pública municipal (tres mil 589.4 millones), recursos adicionales para el Senado (106 millones); Cámara de Diputados (126 millones), y al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural sustentable (10 mil 232.9 millones de pesos). También para recursos hidráulicos (mil 822 millones); Desarrollo Social (nueve mil 999 millones); Economía (mil 700 millones); Comunicaciones (nueve mil 575 millones); programa carretero (nueve mil 075 millones), y aeropuertos (500 millones de pesos). Energía (mil 500 millones); Turismo (500 millones); Equidad y Género (mil 450 millones); Educación Pública y Servicios Educativos (nueve mil 853 millones); Cultura (mil 800 millones); Deporte y Juventud (350 millones), y Salud (mil 500 millones). A Ciencia y Tecnología (mil millones); Fondo de los trabajadores braceros (400 millones); justicia (500 millones); Poder Judicial Estatal (300 millones); Seguridad pública (mil millones), y Desarrollo Regional programa sur-sureste (dos mil millones de pesos). Al Fondo Pequeñas y medianas empresas (PYME) urbanas (mil millones); Tribunal Agrario (200 millones de pesos); Desarrollo Metropolitano (dos mil 300 millones); Fondo Regional (mil millones); Programas Regionales (420.7 millones), y otros (570 millones).

Información disponible en: <http://noticias.prodigy.msn.com/nacional/articulo.aspx>, p. Web consultada el 13 de noviembre de 2007 a las 13:30 horas.

4.4.1 Nuestra propuesta

En vista de lo anterior, la propuesta que nosotros consideramos viable y que por supuesto constituye el punto medular de nuestra investigación, consiste en transformar (transitar-evolucionar) el actual Sistema de Coordinación Fiscal por uno de Coordinación Hacendaria.

Esto evidentemente, implica -como ya lo hemos dicho- incrementar el fondo de participaciones, pero también transferir mayores responsabilidades recaudatorias a las entidades federativas y municipios, a efecto de fortalecer su independencia financiera. Bajo este esquema, la idea consiste entonces en complementar (y no necesariamente sustituir) el sistema actual de coordinación, insertando eficientemente además de aspectos como el ingreso y gasto, rubros relativos al crédito y deuda pública.

En concreto, lo que estamos planteando es la posibilidad de una reforma a rango constitucional, para ello, tendríamos que hacer primeramente una “revisión exhaustiva” a los siguientes preceptos constitucionales -que constituyen la base de nuestro sistema tributario-: Art. 73 fracción VII, XXIX, Arts. 117,118,131,124,122 fracción V y 115 fracción IV.

Esto se justifica en virtud de que nuestro sistema constitucional de distribución de competencias está caracterizado por la “dispersión” de las disposiciones correspondientes. De esta manera, para saber qué impuestos corresponden a los estados hay que revisar por lo menos siete disposiciones, que se encuentran en sitios distintos del texto constitucional. Se trata pues, de efectuar una regulación detallada y extensa -a la manera de las disposiciones de artículos como el 27 o el 123 constitucional- que distribuyan facultades en materia tributaria a los distintos niveles de gobierno.

Para lograr lo anterior, creemos que dicha reforma constitucional deberá especificar “expresamente” que porcentaje de la recaudación federal participable le corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno, esto es, al estilo de un situado constitucional. Lo anterior, permitirá establecer las bases necesarias para una adecuada distribución de competencias en materia tributaria, así como una redefinición de lo que le corresponda realizar a cada esfera de gobierno.

Acto seguido, y en vías de una reforma legal, se tendría que modificar el artículo 73 de referencia en su fracción XXX, en donde se señale expresa y no implícitamente –como actualmente lo está- la existencia de una Ley de Coordinación Hacendaria, que dé origen a un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que sea capaz de organizar las finanzas públicas del país desde una perspectiva integral, que incluya además del ingreso y el gasto, una coordinación a nivel del crédito y de la deuda pública. Además, se sugiere que se invierta el sentido de las participaciones, es decir, que a cada nivel de gobierno se le dé la facultad de crear y administrar de manera exclusiva determinados impuestos, pero al mismo tiempo, que se establezca la obligación de que cada uno de ellos comparta con los otros alguna porción de los rendimientos de aquéllos, de acuerdo con fórmulas que podrían establecerse en la propia Constitución y por consiguiente, en la ley en comento.

Bajo estas circunstancias, pensamos que mientras mayor sea el grado de detalle y extensión de las normas constitucionales -y en su caso legales-, destinadas a regular la distribución de competencias en materia tributaria, menor será el margen que tenga la Suprema Corte de Justicia para completar o llenar vacíos normativos -con base en su interpretación-, además, de que ello la protegería de posibles ataques que podrían cuestionar su legitimidad para realizar este tipo de funciones integradoras en materia impositiva. Por tal motivo, mientras las normas sean claras y expresas difícilmente se podrá dar lugar a confusiones.

Finalmente, queremos reiterar, que solo a través de una regulación constitucional de la hacienda pública en sus tres niveles o esferas de gobierno, se podrá propiciar que la asignación de los recursos públicos se de en función de una rendición clara y oportuna de la cuenta pública por cada nivel de gobierno, de esta forma, se atenderá eficazmente el espíritu federalista que requiere el país.

En efecto, la importancia de todo sistema federal en su ámbito hacendario justifica el hecho de que se establezcan reglas constitucionales específicas sobre distribución de facultades tributarias. A su vez, esa misma relevancia amerita que todas las reglas constitucionales en materia tributaria se concentren en un mismo apartado de la Constitución.

En esencia, se busca poner de manifiesta la necesidad de que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y por ende la ley que lo prevé -Ley de Coordinación Fiscal- evolucione –respectivamente- a un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria –Ley de Coordinación Hacendaria-, adecuándose de esta manera a las necesidades actuales de las entidades y municipios.

4.4 Características de una Coordinación Hacendaria para la época

En la inteligencia, de que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe evolucionar a uno de Coordinación Hacendaria, consideramos que las características más importantes de este nuevo sistema, deberán corresponder a los siguientes aspectos:

I.- Federalismo Hacendario. a) Donde el ingreso fiscal nacional se distribuya con mayor cantidad a las entidades y municipios de las que se les da en este momento y puedan satisfacer de mejor manera sus necesidades de gasto; b) Donde las entidades y municipios tengan la suficiente capacitación técnica y financiera para hacer un uso razonado de las opciones de crédito y deuda pública; c) Donde los tres niveles de gobierno tengan la capacidad fiscal y presupuestal para otorgar mayores estímulos y puedan desarrollarse autónomamente.

II.- Fortalecimiento del municipio. a) Que impulse verdaderamente la descentralización, para lograr un auténtico federalismo hacendario; b) Que legitime la autonomía de los poderes estatales y municipales, respetando la administración de sus propios recursos; c) Que impida al Gobierno Federal llevar a cabo obra alguna sin antes validarla por las entidades y municipios afectados; d) Que ponga en funcionamiento real un Sistema Nacional de Planeación Democrática; e) Que profesionalice las administraciones públicas, principalmente municipales –sistemas de recaudación-, etc.

III.- Racionalidad jurídica. a) Que permita llevar a cabo una aplicación efectiva del derecho vigente en materia de finanzas públicas; b) Que fomente la existencia de una cultura del federalismo hacendario en el pueblo mexicano; c) Que permita un federalismo basado en un marco normativo claro de aplicación rigurosa y de respeto a la autonomía, d) Que precise y uniforme aún más en el texto constitucional los ámbitos federal, estatal y municipal, esto es, que delimite a rango constitucional los derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno; e) Que ejerza un auténtico control de las acciones gubernamentales a través del Poder Legislativo, que verifique y evalúe, sancionando en su caso; f) Que exista una correcta distribución de los recursos, con base en un estudio de nuevas fórmulas; g) Que la Ley Federal de Coordinación Fiscal que regula al actual Sistema de Coordinación Fiscal se sustituya por una Ley Federal de Coordinación Hacendaria.

IV.- División de poderes y definición de competencias. a) Donde el Municipio sea “realmente” la base fundamental del sistema federalista –que tome en cuenta en su praxis las características propias de cada localidad- y que se encuentre revestido con un nuevo modelo de organización política que otorgue autonomía efectiva al ayuntamiento; b) Donde sea factible la generación de nuevos espacios y condiciones que faciliten la participación democrática en el desarrollo estatal y municipal; c) Donde las entidades y municipios sean fortalecidos y autónomos, política y económicamente, previa definición de tareas de los diferentes niveles de

gobierno; d) donde exista una verdadera reforma política, que permita una auténtica división de poderes y una definición clara de responsabilidades, competencias y funciones de los tres órdenes de gobierno.

V.- Transparencia financiera. a) Que obligue a la Federación, entidades y municipios a rendir de manera clara y oportuna un informe del manejo de los recursos, es decir, de la cuenta pública, a través de reglas precisas y detalladas entre administradores y políticos;

VI.- Desarrollo regional.- a) que fortalezca la identificación de distintas soluciones en las finanzas públicas de los diferentes lugares, contribuyendo a la construcción del inmenso mosaico que México representa, y al mismo tiempo que impulse el fortalecimiento del desarrollo regional.

VII.- Participación ciudadana. a) Que sensibilice mediante la comunicación, la importancia de una responsabilidad participativa; b) Que abra nuevos canales de cooperación y diálogo entre sociedad civil y gobierno; c) Que favorezca la participación comunitaria en la elaboración de planes y proyectos; d) Que incorpore a la comunidad en la toma de decisiones; e) Que promueva el compromiso y confianza de la ciudadanía y de los gobiernos locales en las políticas públicas nacionales y regionales; f) Que fomente la planeación regional con consulta democrática, partiendo de los municipios.

En resumen, se trata de lograr una participación real de entidades y municipios en el diseño de las políticas financieras de la federación – concretamente en sus relaciones financieras intergubernamentales, que perfeccione el papel redistributivo y equilibrador del federalismo de manera subsidiaria, cooperativa y responsable.

Dicho en otras palabras, se sugiere que con el nuevo sistema de Coordinación Hacendaria sean los estados y municipios a quienes compete la captación y distribución de los ingresos nacionales.

4.6 Beneficios de la Coordinación Hacendaria en el desarrollo social, económico y cultural del país

Sin lugar a dudas, uno de los rubros más importantes en torno a una propuesta de reforma constitucional y legal que den cobijo a un Sistema de Coordinación Hacendaria son los beneficios o impactos -cuantitativos y cualitativos- que dicho sistema pudiera ofrecer.

Es por ello, que derivado de un minucioso examen consideramos que entre los más importantes se encuentran los siguientes, sin perjuicio o menoscabo de algunos más que se puedan incluir durante la puesta en marcha de la “Coordinación Hacendaria” en nuestro país:

I.- Impactos en la conducta social. a) permitiría generar una actitud positiva - de participación creativa democrática- en todos los segmentos del sector social-; b) provocaría una consolidación de respeto en la ciudadanía, avances en la autonomía municipal y mayor cultura política; c) redundaría en municipios libres, autónomos y fuertes, donde se dé la participación corresponsable de la sociedad en su desarrollo integral; d) facilitaría la autogestión de la sociedad y se fomentaría el nacionalismo; e) estimularía el desarrollo social y económico y enriquecería la vida cultural; f) lograría una sociedad más participativa y comprometida con su localidad.

II.- Impactos en el bienestar social, económico y cultural. a) fomentaría un verdadero desarrollo regional y por ende una mayor generación de riqueza; b) se construiría más obra social con los mismos recursos; c) consolidaría mayores niveles de bienestar y justicia social; d) produciría un crecimiento educativo, apoyaría a las clases más desprotegidas y evitaría la fuga de intelectos.

III.- Impactos en el desarrollo del aparato estatal. a) transferiría recursos al municipio, con equidad y tendría un impacto financiero y presupuestal de planificación del desarrollo cada vez más participativo; b) la coordinación de los tres niveles de gobierno, empezando por el municipal hasta el Federal, propiciaría un auténtico Plan Regional y Nacional de Desarrollo –sobre bases justas y democráticas-, y facilitaría su ejecución y seguimiento; c) lograría una mayor competitividad de recaudación entre las entidades; d) generaría –proporcionalmente- un debilitamiento del poder frente a un fortalecimiento de la función de gobierno, e) produciría un fortalecimiento de las finanzas municipales, potenciaría los recursos de las entidades, pero sobre todo, facilitaría las relaciones comunitarias y regionales.

IV.- Impacto en la estructura jurídica. Perfeccionaría el andamiaje jurídico a nivel constitucional y legal.

Como se observa, el federalismo mexicano y por ende la coordinación hacendaria que hoy proponemos, no sólo puede sustentarse en definiciones formales; exige reflejarse en desarrollo político, económico, social y cultural del país, así como en estructuras democráticas y por supuesto, en nuevas y más equilibradas formas de distribución de los recursos públicos.

Por tal motivo, a nuestro juicio son tres los retos cruciales a los que habrá de dar respuesta la administración pública para fortalecer el federalismo e impulsar y consolidar la coordinación hacendaria:

1.- Acercar la administración pública a la ciudadanía, esto es, llevar la toma de decisiones operativas al lugar donde se localizan las necesidades y los problemas; alentar en el servidor público y en la administración pública en general una auténtica cultura de servicio a la comunidad, y promover cauces de participación de la sociedad civil.

2.- Descentralizar recursos, funciones y responsabilidades, sin desarticular funciones y servicios ni desmembrar la unidad republicana. Llevar a cabo estos propósitos significa una reforma administrativa profunda, que replantee radicalmente la manera de hacer las cosas; oriente la función central a la vigilancia de la necesaria cohesión, armonía y dirección general, y traslade a los gobiernos locales las acciones y direcciones operativas. Esto significa, diseñar las grandes líneas rectoras que den unidad y fortaleza a nuestro proyecto de nación y, dentro de las líneas definidas, determinar a nivel local qué proyectos son requeridos; qué obras y servicios merecen atención prioritaria a juicio de la población; qué mecanismos de control pueden garantizar transparencia y participación de la sociedad, y permitir a las comunidades mismas convertirse en vigilantes de los proyectos, de la prevención de posibles obstáculos y de la detección oportuna de irregularidades.

3.- Un tercer elemento clave para la consolidación de la Coordinación Hacendaria en México, es el fortalecimiento de la capacidad administrativa del Municipio. Por ser éste la base de nuestra organización política y social, y el lugar donde la cercanía y convivencia entre autoridades y gobernados es más inmediata, el fortalecimiento municipal exige despojarse de actitudes paternalistas tradicionales y dar cauce a la creatividad y a las propuestas de las comunidades, haciéndolas partícipes y corresponsables del desarrollo de sus servicios, y vigilantes atentos de la gestión pública. Dicho en otras palabras, significa abrir nuevas y mayores posibilidades para que las obras y servicios públicos respondan genuinamente a las características propias de cada Municipio y a las necesidades más urgentes de la población.

No debemos soslayar, que para dotar de mayor fortaleza a los municipios se requiere dar a los ayuntamientos mayor injerencia y responsabilidad en el acceso y manejo de los recursos que actualmente administran los gobiernos federal y estatal; pero requiere también desarrollar, una mayor visión y una actitud más

activa y dinámica para saber aprovechar eficientemente sus fuentes potenciales de ingresos, y consolidar su propia capacidad administrativa: ingreso, gasto, deuda y crédito.

Consideraciones finales

Numerosas son las opiniones de quienes piensan que cualquier forma de Estado prescrita en una Constitución que no se enmarque en ese contexto está destinada al fracaso. Así, la eficacia de la praxis en la forma federal del Estado prevista por una Constitución depende, más que del acierto de su aplicación, de una convicción para querer normar la conducta en ese sistema y no de la perfección de sus textos, pues como muchos sabemos, un principio constitucional mide su eficacia en razón a la contribución para satisfacer las necesidades y poder cumplir los ideales de un pueblo.

En la inteligencia, de que la forma de un Estado es aquella que corresponde a las cualidades propias, y a la historia del desarrollo de la nación que en ella vive - pues el Estado no es un fenómeno de contingencia en la historia sino consubstancial a ella-, no otra cosa resulta el Estado más que la unidad de la voluntad jurídica y política de la comunidad gobernada. De ello se sigue que el derecho encuentra su plena expresión en el propio Estado (pueblo).

Motivado por lo anterior, la presente investigación es un esfuerzo que intenta dar respuesta a una exigencia económica, política, jurídica y social y, que incluso pudiéramos llamar de un nuevo proyecto de reforma financiera. Se deja en evidencia, que nuestro sistema hacendario se encuentra formal y materialmente agotado, resultando entonces, la necesidad de transitar de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a uno de Coordinación Hacendaria que sea capaz de satisfacer las necesidades actuales de entidades y municipios.

Es de considerarse que una de las tareas fundamentales para avanzar hacia un nuevo federalismo que haga viable y efectiva una Coordinación Hacendaria en México, consiste en impulsar y apoyar las iniciativas de los estados y municipios

relativas a su autonomía financiera y administrativa a efecto de estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso.

De esta manera, lo que proponemos es una reforma constitucional y legal que especifique “expresamente” que participación de la recaudación federal participable le corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno, y que permita establecer los mecanismos adecuados para mejorar la distribución de competencias. Dicho en otras palabras, a través de una regulación pormenorizada en nuestra Carta Magna de la hacienda pública para sus tres ordenes de gobierno, se podrá propiciar que la asignación de los recursos públicos se de en función de una rendición clara y oportuna de la cuenta pública.

Bajo este orden de ideas, pensamos que mientras mayor sea el grado de detalle y extensión de las normas constitucionales -y en su caso legales-, destinadas a regular la distribución de competencias en materia tributaria, menor será el margen que tenga la Suprema Corte de Justicia de la Nación para completar o llenar vacíos normativos -con base en su interpretación-, además, de que ello la protegería de posibles ataques que podrían cuestionar su legitimidad para realizar este tipo de funciones integradoras en materia impositiva. Por tal motivo, mientras las normas sean claras y expresas difícilmente se podrá dar lugar a confusiones.

Por todo lo anterior, es de tenerse, que la idea de un federalismo hacendario es sumamente integral puesto que implica el examen, diagnóstico y discusión de temas diversos como el ingreso, egreso, crédito y deuda pública; en donde se busca evitar esquemas centralistas por un lado, y por otro, se pretende garantizar la unidad en la diversidad, asegurar la integridad en la nación y el equilibrio de poderes, así como el fortalecimiento de las funciones de los gobiernos municipales, estatales, y en donde las relaciones de los tres ordenes de gobierno respondan de manera eficaz a los nuevos tiempos.

Para lograr lo antes dicho, se requerirá de un trabajo intenso y de voluntad política, que ponga siempre los intereses de la nación por encima de las diferencias, ya que solo de esta manera podremos encontrar las formulas necesarias y adecuadas para que se distribuyan mejor los recursos, las competencias, las responsabilidades, - y los beneficios.

En este sentir, los mexicanos sabemos que una federación fuerte no es aquella que concentra facultades, sino la que distribuye beneficios, y que, al quitar el acento en lo que hoy nos separa y ponerlo en coincidencia esencial, demostraremos que se pueden conciliar lógicas divergentes y equilibrar visiones e intereses diversos.

CONCLUSIONES

Ciertamente, en el Estado mexicano se han llevado a cabo importantes reformas jurídicas que lo han transformado gradualmente. Sin embargo, la observación en este trabajo se refiere no a aquellos cambios operados, en ocasiones, de manera circunstancial, sino al replanteamiento central, estructural y funcional del sistema jurídico en un Estado federado con normas incongruentes, aisladas, vagas y ambiguas.

Lo anterior, sin lugar a dudas, obedece a una reflexión sobre la ponderación de las fuentes del derecho nacional, sobre el uso desmedido de instrumentos que inhiben la eficacia jurídica, sobre las nuevas realidades que debe atender el derecho, sobre la definición, planeación y construcción de un sistema jurídico eficiente para un país que está cambiando.

En la inteligencia de que una reforma de Estado requiere de una reforma de su derecho, pues no se puede acceder a la primera sin consolidar la segunda, resulta oportuno establecer las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Como forma de Estado, el federalismo repercute en la organización, estructuración y funcionamiento del sistema jurídico mexicano. Por tal motivo, consideramos que los grandes retos del Federalismo fiscal en nuestro país se deben traducir en tres grandes ejes: I) en la necesidad de redefinir los mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los estados de la Federación, de tal forma que la prestación de servicios en todos tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los estados menos ricos tengan la necesidad de imponer tributos adicionales a sus ciudadanos; II) en diseñar una adecuada distribución de responsabilidades en materia de ingresos, gasto, crédito y deuda pública, de tal forma, que las necesidades y el uso de recursos guarden equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y se optimice en escala nacional el ejercicio presupuestario sin

incrementar cargas a los contribuyentes; y III) en preservar el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico nacional y el desarrollo regional equilibrado, capaces de responder y satisfacer las necesidades básicas de la población.

SEGUNDA. En la actualidad frente al reto de lograr y autentificar un verdadero federalismo fiscal, es necesario que el país implique e incluya a todos los sectores públicos y privados, a sus autoridades, representantes y ciudadanos, traduciéndose todo esto, en un gran esfuerzo por comprender y resolver las problemáticas en que regularmente se desenvuelven las relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno. Bajo tal tesitura, para fortalecer al federalismo hay que respetar e impulsar el desarrollo municipal y fortalecer la participación ciudadana, con una sana y eficiente división de poderes. Por tanto, los únicos límites de la descentralización democrática deberán fijarlos las necesidades de desarrollo social y político de la Federación en su conjunto, tal como lo prevé nuestra Ley Fundamental.

TERCERA. La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional debe basarse en que todas las agrupaciones sociales que integran un Estado federal colaboren en las decisiones nacionales que toma el orden jurídico central. Esto debe ser así, porque para analizar el alcance de cualquier pacto federal es importante convenir en una idea incluyente de federalismo, cierto es, que en cada época de nuestra historia, o de cualquier otro país de estructura federal, se han asignados diversas competencias al Estado federal y a los estados de la Federación, por tal motivo, el federalismo no es, ni puede ser, algo estático, por lo contrario, es algo dialéctico y cambiante.

CUARTA. Por lo que refiere a municipalismo, consideramos, que la debilidad de los estados ha trascendido a una debilidad de los municipios -principalmente en materia fiscal-, donde hay una dependencia económica de ambos con respecto al gobierno Federal. No obstante, el hecho de que se pugne por un municipio cada vez más responsable y participativo que configure a un

gobierno verdaderamente democrático, no significa, que podamos igualar al federalismo con municipalismo, puesto que tampoco el Municipio puede llegar a tener una libertad por encima de entidades y Federación, ya que conduciría al desequilibrio y la anarquía social y económica.

QUINTA. En México el Federalismo ha pasado gradualmente de una gran tendencia centralizadora a iniciativas y políticas descentralizadoras, como en educación y salud, en donde se hacen grandes esfuerzos por llevar a vías de hecho un federalismo cooperativo a través de diversos programas de coordinación entre Federación, entidades y municipios. Pese a ello, aun no puede hablarse de un federalismo descentralizado puesto que muchos de estos programas no dejan de ser instituidos por el propio gobierno federal. En consecuencia, lo que ha debilitado al federalismo mexicano no es la concentración de facultades gubernamentales sino la excesiva centralización política. Descentralizar realmente significa redistribuir responsabilidades entre los estados y municipios, para lograr una asignación más eficiente en el ejercicio del gasto público de impacto regional y local.

SEXTA. Si bien, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal constituye un conjunto de decisiones y órganos que regulan la coordinación entre la Federación con las entidades federativas -incluido el Distrito Federal-, ello nos invita a pensar, que la regla en el sistema federativo mexicano –paradójicamente- se hace consistir en la concurrencia que tienen la federación y los estados para imponer contribuciones. Sobre esta regla, podemos definir la estructura del sistema contributivo del país; por un lado, el gobierno federal y, por el otro, los estados de la República, los que aparentemente pueden imponer sus propios criterios para establecer las contribuciones que estimen necesarias y, armonizando sus decisiones a través de una Ley de Coordinación Fiscal. Sin embargo, tales condiciones no se han propiciado correctamente, por el contrario, ha provocado que para solucionar la desigualdad en las entidades, se apliquen métodos no federalistas, como realizar transferencias sustanciales de ingreso, generado en una

comunidad estatal hacia otras, anulándose el principio de diversidad y operando de hecho, un Estado unitario; no obstante, esto no significa que el federalismo fiscal se oponga a la reducción de los desequilibrios regionales, sino más bien desestima la aplicación de métodos no federalistas. En otras palabras, en un Estado centralista, las transferencias directas del nivel central al local son el método apropiado para establecer la redistribución fiscal. En cambio, en un Estado federal, las transferencias redistributivas en gran escala no son el instrumento fiscal idóneo para esta forma de organización política debido a que, en lugar de reducir las disparidades, los esquemas de transferencias redistributivas pueden agravarlas generando dependencia financiera.

SÉPTIMA. El actual Régimen de Coordinación Fiscal, a través del cual la Federación canaliza recursos a los estados y municipios, por la vía de participaciones y aportaciones, es ineficiente y contrario a un espíritu federalista. Por ello, la reforma hacendaria que requiere nuestro país debe formar parte de la reforma democrática del Estado. Derivado de lo anterior, pensamos que México requiere un Estado fuerte en su hacienda pública para hacer frente a sus responsabilidades sociales y promover el crecimiento económico; un federalismo activo, con redistribución de las cargas fiscales, y de mayor eficiencia. Así mismo, requiere de un replanteamiento del sistema actual, es decir, de un nuevo pacto fiscal en donde la asignación de los recursos públicos estén en función de una rendición de cuentas y resultados, y en correspondencia a las responsabilidades, potestades, facultades y funciones de cada orden de gobierno. Dicho en otros términos, la nueva reforma hacendaria debe otorgar y transferir potestades tributarias a los estados y municipios para fortalecer el pacto federal.

OCTAVA. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe ampliar su cobertura a fin de considerar -además del ingreso y gasto- al crédito y deuda pública, y así poder encontrar soluciones integrales y racionales en la redefinición de atribuciones en las tres esferas de gobierno, de manera tal, que la Coordinación se ocupe también de los principales problemas que aquejan a las entidades

federativas y municipios, en cuanto a los elementos antes referidos, así como en la definición de las políticas y líneas de coordinación -y no de subordinación- que en el futuro pueden y deben establecerse. Como base importante de la reforma que hablamos, el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe evolucionar a uno de Coordinación Hacendaria, que sea capaz de adecuarse a las necesidades actuales de las entidades y municipios, dando lugar a un Estado más cercano al autentico Federalismo que el país reclama.

NOVENA. La experiencia internacional nos ha demostrado que sólo mediante una regulación precisa (por la vía constitucional y legal) de las finanzas públicas de un Estado, se permitirá contar con una clara distribución competencial para cada uno de los niveles gubernativos; haciéndolos al mismo tiempo, más responsables en sus facultades y obligaciones, conduciendo todo ello, a una rendición clara y oportuna de la cuenta pública. Esto es así, porque una Constitución y los textos que de ella deriven, deben caracterizarse por tener la fuerza que propicie una consolidación democrática constante, estableciendo el marco institucional y competencial que permita una actividad social unificadora e integradora, que se funde en la solidaridad entre la comunidad y el propio Estado.

DÉCIMA. Si la mayoría de los estados europeos y algunos sudamericanos han evolucionado en el entendimiento de su soberanía para avanzar hacia un derecho común en materia financiera, no vemos imposible que las entidades federativas del Estado mexicano replanteen el sentido de su autonomía para arribar a una integración jurídica auténticamente federalista, cooperativa y mejor coordinada. De ello se sigue, que para la mejor interpretación de la federalización jurídica propuesta, se debe aprovechar la creatividad, la cultura y la experiencia de las regiones y localidades, promoviendo la aportación jurídica de los estados al proyecto nacional, tanto a nivel constitucional como legal.

UNDÉCIMA. Consideramos que una de las tareas fundamentales para avanzar hacia un nuevo federalismo que haga viable y efectiva una Coordinación

Hacendaria en México, consistirá en impulsar y apoyar las iniciativas de los estados y municipios relativas a su autonomía financiera y administrativa a efecto de estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingreso.

DUODÉCIMA. El presente trabajo propone una reforma constitucional y legal que especifique “expresamente” que participación de la recaudación federal participable le corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno, y que permita establecer los mecanismos adecuados para mejorar la distribución de competencias. Dicho en otras palabras, a través de una regulación pormenorizada en nuestra Carta Magna de la hacienda pública para sus tres órdenes de gobierno, se podrá propiciar que la asignación de los recursos públicos se de en función de una rendición clara y oportuna de la cuenta pública; mientras mayor sea el grado de detalle y extensión de las normas constitucionales -y en su caso legales-, destinadas a regular la distribución de competencias en materia tributaria, menor será el margen que tenga la Suprema Corte de Justicia de la Nación para completar o llenar vacíos normativos. Por tal motivo, mientras las normas sean claras y expresas difícilmente se podrá dar lugar a confusiones.

DECIMOTERCERA. La idea de un federalismo hacendario es sumamente integral puesto que implica el examen, diagnóstico y discusión de temas diversos como el ingreso, egreso, crédito y deuda pública; en donde se busca evitar esquemas centralistas por un lado, y por otro, se pretende garantizar la unidad en la diversidad, asegurar la integridad en la nación y el equilibrio de poderes, así como el fortalecimiento de las funciones de los gobiernos municipales, estatales, y en donde las relaciones de los tres órdenes de gobierno respondan de manera eficaz a los nuevos tiempos. *Los mexicanos sabemos que una federación fuerte no es aquella que concentra facultades, sino la que distribuye beneficios, y que, al quitar el acento en lo que hoy nos separa y ponerlo en coincidencia esencial, demostraremos que se pueden conciliar lógicas divergentes y equilibrar visiones e intereses diversos.*

FUENTE DE CONSULTA

Bibliografía:

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La forma federal del Estado*, UNAM, México, 2005.

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, *Derecho fiscal*, Colección Textos Universitarios, Themis, México, 1996.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Principios sobre el federalismo mexicano: 1824*, Colección: Conciencia Cívica Nacional, Editorial del Departamento del Distrito Federal, México, 1984.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, "El federalismo en latinoamérica: algunos rasgos generales", en Häberle, Peter, *El federalismo y el regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, México, UNAM, 2006.

CABRERA BECK, Carlos, *El nuevo Federalismo Internacional*, Porrúa, México, 2004.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal II*, Colección Textos Jurídicos, Iure Editores, México, 2001.

CARPIZO, Jorge, *El Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1973.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales - Mecanismos de Conciliación-*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

_____, *Derecho Financiero*, McGraw-Hill, México, 1997.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 26ª ed., Porrúa, México, 2005.

DE LA MADRID VIRGEN, Carlos, "Foro nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29, 30 y 31 de Marzo de 1995", *Fortalecimiento del federalismo hacendario*, Memoria, México.

DE LEÓN ARMENTA, Luis Ponce, *Metodología del Derecho*, 8ª ed., Porrúa, México, 2004.

DEIL S. WRIGHT, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Primera edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Vol. I y II, 22ª ed., Real Academia Española, Madrid, Espasa Calpe, 2001.

ESQUIVEL LEÁUTAUD, Jimena, *et. al.*, *Modelos Comparados del Federalismo*, Centro Latinoamericano de la Globalidad, México, 2003.

FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano, Régimen constitucional del sistema federal*, Instituto Nacional de la Administración Pública A.C. (INAP), México, 1988.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El Federalismo en América Latina*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Num. 41, UNAM, México, 2003.

FLORES ZAVALA, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, 33ª ed., Porrúa, México, 2001.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 42ª ed., México, Porrúa, 2002.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de Derecho Constitucional Español*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1998.

GUILLEN LÓPEZ, Tonatiuh, *Federalismo Gobiernos Locales y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática, Núm. 17, Instituto Federal Electoral, México, 2002.

HÄBERLE, Peter, *El federalismo y regionalismo como forma estructural del Estado constitucional*, UNAM, 2006.

HAMILTON, Alexander *et al.*, "Apéndice V. Constitución de los Estados Unidos", en *El Federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

HOYO DE A´DDONA, Roberto, "Evaluación de la Coordinación fiscal en 1986". Tomado de *Federalismo Hacendario*, México, Edición Especial Conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003, INDETEC, 2003.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *El federalismo mexicano y su realidad fiscal*, Universidad Autónoma del Sudeste de Campeche, México, 1982.

MANRIQUE, Irma y LÓPEZ GONZÁLEZ, Teresa (Coords), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica*

en *América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Porrúa, México, 2005.

MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *El federalismo argentino*, en Valadés, Diego y Serna De La Garza, José Maria (coords.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, 2005.

MÁRQUEZ ROMERO, Raúl, *Criterios editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2ª ed., UNAM, México, 2003.

NOHLEN, DIETER, *El Federalismo alemán: su evolución hasta el presente y reforma a futuro*, en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José Maria (coords.), *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM, 2005.

PALACIOS ALCOCER, Mariano (coord), *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, Porrúa, Senado de la República, México, 2003.

PÉREZ BECERRIL, Alonso, *México Fiscal*, Porrúa, México, 2004.

QUINTANA ROLDAN, Carlos, *Derecho Municipal*, 8ª ed., Porrúa, México, 2005.

RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria, *Mexicano: ésta es tu constitución*, 11ª ed., Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 5ª ed., Porrúa, México, 2006.

SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Texto del Lic. José Sáenz Arroyo, Porrúa, México, 1981.

_____, *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Texto del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Porrúa, México, 1981, p. IX.

SERNA DE LA GARZA, José María y Valadés, Diego (coords.), *Federalismo y Regionalismo*, UNAM, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, México, 2005.

SERNA DE LA GARZA, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas -Serie de Estudios Jurídicos-, Núm. 55, México, 2004.

VELASCO CRUZ, José Luis, *El debate actual sobre el federalismo mexicano*, Instituto Mora, México, 1999.

Hemerografía:

ACOSTA CÓRDOVA, Carlos. "Reforma Fiscal: elitista, ventajosa, insuficiente..." en *Revista Proceso*, núm. 1599, 24 de junio de 2007, México.

CALDERÓN, José María, "*Hacia un nuevo federalismo fiscal -Orientaciones, problemas y perspectivas-*", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XLI, núm. 169, Julio-Septiembre, 1997, México.

CASTAÑEDA ORTEGA, Ramón, "Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", *Revista del INDETEC*, Edición Especial 2003, Guadalajara Jalisco, México.

DE LA O GÓMEZ, Eduardo, "La descentralización fiscal en México", *Revista del Indetec*, Edición Especial 2003, Guadalajara Jalisco, México.

MEDINA PLASCENCIA, Carlos, "Foro Nacional sobre Federalismo, Puebla, 25 de abril de 1995", *Federalismo y Desarrollo*, Núm. 48, marzo-abril de 1995.

PÉREZ TORRES, Javier, "Contradicciones del federalismo fiscal mexicano", *Revista del INDETEC*, Edición Especial, marzo, 2003, Guadalajara Jalisco, México.

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Constitución Política de la República Argentina.

Código Fiscal de la Federación.

Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, DOF, 6 de agosto de 1997.

Ley Fundamental para la República Federal Alemana.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Ingresos de la Federación.

Presupuesto de Egresos de la Federación.

Jurisprudencia:

-Precedentes-

Séptima Época, Vol. 66, parte 1, A.R. 2801/72, Autotransportes del Sur de Jalisco, S. A. d e C. V., fallado 15-II-73.

AR 7023/59, Mobiloil de México, S. A., fallado 19-III-68; AR 6236/58, Gas Monclova, S. A., fallado 2-VI-65; AR 1463/62, Mobiloil de México, S.A., fallado 17-VI-69; AR 1025/68, Gas del Pacífico y Dies Gas, S. A., fallado 7-VII-73.

Tesis Jurisprudencial P./J. 11/1965, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1965, Primera Parte, Pleno, p. 42.

Tesis Jurisprudencial P./J. 142/2001, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, enero de 2002, página 1042.

En línea:

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Disponible en: <http://www.rim.uqroo.mx/rim/prognvfed/objgrales/htm>. p. Web, consultada el 23 de enero de 2006 a las 13:48 horas.

Plan Nacional de Desarrollo 1996-200. Disponible en: <http://pnd.presidencia.gob.mx>. p. Web, consultada el 30 de enero de 2006 a las 16:45 horas.

Banco Mundial. Disponible en <http://bm/enlaceglobal/2007.htm>. p. Web, consultada el 30 de abril de 2007 a las 21:15 horas.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Disponible en <http://pnd.presidencia.gob.mx/>. p. Web, consultada el 6 de septiembre de 2007 a las 13:25 horas.

<http://noticias.prodigy.msn.com/nacional/articulo.aspx>, p. Web consultada el 13 de noviembre de 2007 a las 13:30 horas.

Otros:

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.