



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**DESARROLLO HISTORICO DEL
FEDERALISMO TRIBUTARIO EN
MEXICO**

T E S I S

**Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO**

p r e s e n t a

MARIA DEL CARMEN LIRA ROMERO

México, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**DESARROLLO HISTORICO DEL
FEDERALISMO TRIBUTARIO EN MEXICO**

I. ESTADO FEDERAL.

Definición de Estado Federal.

El principio constitucional en que se fundamenta el estado federal es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal, -competente respecto de todo el territorio de la federación-, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los estados federales, -competentes cada uno en su propio territorio-, se les asigna los poderes restantes.

La Federación.

La federación constituye, por lo tanto, la realización más elevada de los principios del constitucionalismo. En efecto, la idea del estado de derecho, estado que pliega todos los poderes a la Ley constitucional, sólo parece poder encontrar su plena realización cuando los poderes ejecutivo y el judicial, basándose en una distribución sustancial de las competencias, adquieren las características y la función que tienen en el estado federal.

De ahí que el comportamiento social típico de esa población tenga un carácter bipolar: por un lado, está la lealtad hacia la sociedad global

y, por el otro, la lealtad hacia cada una de las comunidades más pequeñas diferenciada de acuerdo con la distribución territorial de la población .

La federación es un sistema político basado en un pacto por medio del cual, varios estados, conservando su independencia administrativa y judicial, se unen y adoptan leyes generales para sus intereses políticos, militares, comerciales, etc. En este sistema los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, conservando para su gobierno propio las facultades no otorgadas al primero .

El principio federalista en nuestro país se hallaba ligado con las glorias del partido liberal, era la bandera de los progresistas, el establecimiento del Federalismo había sido el resultado de una evolución política e histórica que se había hecho indiscutible después de la guerra de Reforma .

Sobre la naturaleza jurídica del estado federal mexicano solo nos resta recalcar una idea expuesta: Que constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico .

Las decisiones fundamentales son principios rectores de todo el sistem

ma jurídico, son los que marcan y señalan su ser, son su esencia -
misma y si alguna de ellas falta, o se suprime, entonces ese derecho
se quiebra para convertirse en otro

En México las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917, -
son siete: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sig
tema representativo, régimen federal, juicio de amparo y supremacía
del estado sobre la iglesia.

Característica esencial del sistema federal mexicano, es que entre -
la federación y las entidades federativas existe coincidencia e igualdad
de decisiones jurídico-políticas fundamentales.

II. EL FEDERALISMO EN MEXICO.

Reseña histórica del Federalismo en México.

Es en la etapa histórica comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824 cuando se origina el federalismo en México. En ese período, en que se desarrollaba la lucha por nuestra independencia, la vida pública del país fluctuaba entre dos corrientes: la derivada del incipiente idea rio insurgente y la proveniente de las innovaciones políticas ya introdu cidas en España y que se consagraron en la Constitución de Cádiz de 1812. En ambas corrientes, y específicamente en la segunda, "se reco noce y afirma una institución política, como fue la diputación provincial, que puede conceptuarse como el germen del federalismo en México".

La anterior aseveración es corroborada tanto por documentos como -- los Elementos Constitucionales, de Ignacio López Rayón, y la Consti tución de Apatzingán, como por la ideología de los insurgentes Morelos, Rayón y Coss, entre otros. En los documentos mencionados se recono cía la existencia de las provincias y el derecho de éstas para elegir a -- los diputados que integrarían el "Supremo Congreso". Por lo que respecta a la Constitución de Cádiz, su artículo 335 se refería a las facultades de las diputaciones provinciales, enunciándolas de la siguiente manera:

"Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pue--

blos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

" Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

..."Cuarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las cortes.

..."Sexto: Dar parte al gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

..."Décimo: Las diputaciones de las provincias de ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos; todo lo que las diputaciones podrán en noticia del gobierno."

El reconocimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812 se debió en gran parte al esfuerzo tenaz de los diputados de Nueva España que, encabezados por Miguel Ramos Arizpe, concurrieron a las Cortes Constituyentes de Cádiz. Fue precisamente Ramos Arizpe

quien en noviembre de 1811 dirigió un extenso memorial al Congreso Español; en él detallaba las condiciones geográficas, históricas, políticas y económicas de las provincias de Nueva España, con el fin de que se encontrara la solución adecuada a sus numerosos problemas.

Las atribuciones de las diputaciones provinciales conferidas por la Constitución de 1812 quedaron delimitadas en un documento titulado Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores, expedido por las Cortes en junio de 1813.

" Las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de las provincias. Su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva. De esta manera, las provincias gozaron de una especie de autarquía a través de sus diputaciones, de tal manera que éstas concurrían en el gobierno nacional, mismo que no depositó en órganos centralizados y cuyo ámbito competencial estaba constituido por las facultades que a favor de ellas no se habían consignado expresamente".

Es justo consignar, como señala Nettie Lee Benson, que la paternidad de las diputaciones provinciales, y por supuesto del federalismo

mexicano, es atribuible a Ramos Arizpe, apasionado y siempre oportuno defensor de los derechos de las Américas y en particular de las llamadas Provincias Internas de Oriente (las localizadas en Nueva España).

La integración de las diputaciones provinciales establecidas por mandato constitucional (la Constitución de Cádiz se promulgó el 19 de marzo de 1812, y se juró en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año) se interrumpió bruscamente en mayo de 1814 cuando Fernando VII restauró el absolutismo en España y sus Colonias, desconociendo la Constitución de 1812. Es hasta marzo de 1820 cuando, a causa del levantamiento de Rafael del Riego, se reimplanta la vigencia del código mencionado, prosiguiendo accidentalmente la formación de diputaciones provinciales.

De lo expuesto hasta ahora, claramente se deduce que " el federalismo en nuestro país se incubó bajo la vigencia de la Constitución Española de 1812 a través de las diputaciones provinciales que fueron su factor genético". Por otra parte, es necesario observar que en la última etapa del movimiento insurgente, y hasta antes de la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, se desarrollaron algunos sucesos políticos y se expidieron documentos

que obstaculizaron el proceso de federalización. En seguida se reseñan brevemente tales acontecimientos.

El Plan de Iguala, proclamado por Iturbide el 24 de febrero de 1821 pretendía veladamente desconocer la Constitución de 1812. Como sabemos, Agustín de Iturbide fue comisionado por grupos españoles privilegiados, encabezados por el Virrey Apodaca, para pacificar el país y establecer un gobierno de tipo monárquico sin trabas como las que imponía la mencionada constitución. Si bien los congregados en las Juntas de la Profesa deseaban la independencia, también pretendían la restauración del absolutismo en Nueva España. Iturbide supo canalizar esas inquietudes para su provecho personal y, escudándose en las instrucciones recibidas y en la fuerza militar que le proporcionaron, expidió el famoso Plan de Iguala. La tendencia política de dicho plan, manifiestamente imperialista según lo corrobora la mención constante de conceptos propios de un imperio o monarquía, contradecía abiertamente lo estatuido en la Constitución de Cádiz en lo que se refiere a las diputaciones provinciales.

Los tratados de Córdoba de 1821 proscriben definitivamente las diputaciones provinciales. El proceso de elección de diputados quedó a cargo de una Junta Provisional Gubernativa, quedando así abolidos los

derechos otorgados a las provincias por la Constitución de 1812. Dicha Junta Provisional convocó a un Congreso Constituyente, integrado por diputados divididos en tres tendencias: la que apoyaba el Plan de Iguala y los tratados de Córdoba; la que propugnaba el desconocimiento de esos documentos políticos para proclamar emperador a Iturbide; y la que, respetando el ideario insurgente, pretendía establecer un régimen republicano y democrático. Sin embargo, una maniobra parlamentaria entronizó a Iturbide como "Emperador de México". Ante la hostilidad que el congreso le manifestó prontamente, Iturbide optó por disolverlo, designando en su lugar a una "Junta Instituyente" que aprobó, el 18 de diciembre de 1822, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

El mencionado documento pretendía consolidar la perpetuación en el poder de Iturbide y sus secuaces. Las reacciones no se hicieron esperar y en Veracruz se sublevó Santa Anna, desconociendo a Iturbide como emperador y proclamando la República. Las tropas asignadas para sofocar la rebelión presionaron a Iturbide para que restaurara el Congreso al través del llamado Plan de Casa Mata, ante lo cual tuvo que ceder en marzo de 1823. Así pues, la situación política de Iturbide se tornó insostenible, por lo que se vio obligado a abdicar el 19 de marzo del citado año. El Congreso declaró insubsistente la forma de gobierno

no establecida en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el Decreto de 24 de febrero de 1822, " quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomodase ".

El Plan de Casa Mata contribuyó al desarrollo del germen federalista - pues, al conocer su proclamación, varias provincias -Oaxaca, San Luis Potosí, Nueva Galicia, entre ellas- se adhirieron a él al través de sus respectivas diputaciones, no sin antes discutir ampliamente sobre la conveniencia de su adopción. " Esta circunstancia revela la -- conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal ".

Algunas provincias, entre ellas Guadalajara, se adelantaron a las resoluciones del Congreso sobre la forma de gobierno. Así, mediante un plan gubernativo provisional se dictaron numerosas disposiciones, algunas de las cuales se transcriben a continuación :

" 1).- La provincia, conocida hasta entonces como la de Guadalajara, será llamada en adelante el Estado Libre de Jalisco;

... " 3).- El estado de Jalisco es libre, independiente y soberano, dentro de sí mismo, y no reconocerá relación con los otros estados distintos de la hermandad y confederación;

... " 5).- Su gobierno será popular y representativo;

... " 10).- Los tres poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial nunca podrán coincidir en la misma persona, ni dos poderes podrán estar -- combinados ;

... " 20).- Cualquier dignatario o persona de cualquier rango que se niegue a observar este Plan, antes de tres días contados desde su expedición, deberá solicitar su pasaporte para dejar el Estado en el - tiempo que el gobierno señale ".

Otras provincias también se autodeclararon " Estados ", de manera que su personalidad política estaba definida antes de la expedición -- del " Acta Constitutiva de la Federación Mexicana ", el 31 de ene- ro de 1824 .

La organización del país fue el tema central a discutir en el Congreso reunido el 5 de noviembre de 1823. A pesar de que la mayoría de las provincias defendían su autonomía y por ende se inclinaban - por el federalismo, la oposición que presentaron algunos partidarios - del centralismo fue vigorosa y vehemente. Destaca entre ellos el dipu- tado José María Becerra, quien cuestionó apasionadamente la validez - del sistema federal. Al respecto se preguntaba "¿Hay voluntad general en la nación para constituirse en República? ¿No hay centralistas, Iturbidistas, borbonistas?"; y argumentaba, citando a Rousseau, " ... que

se logrará el enunciado de la voluntad general, cuando el pueblo, suficientemente informado, delibere, cuando los ciudadanos no tengan entre sí -- ninguna comunicación, cuando cada uno opine por sí mismo y cuando no haya ninguna sociedad parcial en el estado". Por su parte, Fray Servando Teresa de Mier, declaró: " Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores y que allá mismo tienen muchos antagonistas, -- pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas: un medio, -- digo, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú: un medio, en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya a la unidad, ahora -- más que nunca indispensable, para hacernos respetables y temibles a la santa alianza, ni se enerve la acción del gobierno, que ahora más que -- nunca debe ser enérgica, para hacer obrar simultánea y prontamente todas las fuerzas y recursos de la nación Medio tutissimus ibis. Este es mi voto y mi testamento político."

Al final, se impuso el criterio federalista y el Acta Constitutiva erigió a las provincias de que se componía la Nueva España en " Estados -- independientes, libres y soberanos ", al adoptar el régimen republi-

cano, representativo, popular y federal (artículo 1, 5 y 6). La Constitución del 4 de octubre de 1824 sancionó la adopción del régimen federal adoptado en el Acta Constitutiva. " Al establecer la Constitución de 24 como forma de gobierno la de república representativa, popular y federal, compuesta por los Estados señalados en su artículo 5º, fijó los principios cardinales sobre los que se organiza y opera el régimen federativo, como son los de participación de las entidades federadas en el Gobierno legislativo nacional y en la elaboración de las reformas y adiciones constitucionales; autonomía en lo que a su órbita interior incumbe; y respeto a las prescripciones del Código Fundamental. Así, el Senado debería integrarse con dos senadores de cada estado (Art. 25); las Legislaturas locales tenían la facultad de " hacer observaciones sobre inteligencia de los artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva ", debiendo sólo tomarse en consideración " precisamente en el año 1830 " (Art. 166), observándose en este caso el procedimiento previsto en los artículos 167 a 170, a cuyo tenor nos remitimos. "

En 1835 la buena marcha del federalismo se vió interrumpida cuando el Congreso reunido se convirtió en Asamblea Constituyente y expidió las siete leyes constitucionales, mejor conocidas como Constitución de 1836, violando así descaradamente el ordenamiento legal que le dió vida jurídica y concretamente su artículo 171 que estatúa como inmodi-

ficable su "forma de gobierno". Aunque dichas leyes no disponen abiertamente una nueva forma de gobierno, la terminología empleada sugiere la adopción del régimen central en vez del federal. Sin embargo, resulta curioso advertir que las diferencias entre ambos sistemas son -- más de grado que esenciales y que, en el fondo, tanto el centralismo como el federalismo en el decurso de nuestra vida política sostenían - la tesis de respetar "la personalidad de las partes en la organización del estado y en el funcionamiento del todo estatal". Esta afirmación - inobjetable puede comprobarse mediante una comparación serena y des- prejuiciada de las Constituciones de 1836 y 1824; se verá así que son - más las semejanzas que las diferencias y que éstas en modo alguno son radicales. En realidad, el antagonismo entre centralismo y federalis- mo ha sido alentado por cuestiones políticas, más que doctrinarias.

Durante la vigencia de la Constitución de 1836, la que se prolongó hasta 1847, tuvieron lugar una serie de sucesos violentos que sería pro- lijo enumerar. Baste decir que la expedición del Acta de Reformas en 1847 recuperó la legitimidad sostenida por la Constitución de 1824, po- niendo así fin a un azaroso período de ilegalidad. La dictadura de San- ta Anna, quebrantó nuevamente el régimen federal hasta el 4 de mar- zo de 1854, fecha en que se proclama el Plan de Ayutla contra Su Alteza Serenísima. En dicho plan alentaba sutilmente una tesis centralista, rea-

firmada por Comonfort en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que expidió el 15 de mayo de 1856.

El estatuto aludido ordenaba la estructuración del país desde una perspectiva centralista, por lo cual fue objeto de crítica y reprobación. Por fin, el Proyecto de Constitución de 1867, cuya comisión redactora estuvo presidida por Ponciano Arriaga, se inclina por el régimen federal, que es aprobado en definitiva y unánimemente por el Congreso Constituyente, según artículo que dice" . . . "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federativa, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución". (Art. 46 del Proyecto y 40 de la Constitución de 57). De ahí en adelante quedó proscrita de la historia política de nuestro país toda tendencia centralista. La adopción del régimen federal en la Constitución de 57 selló para siempre las viejas luchas, más de partido que ideológicas, entre sus propugnadores y los grupos adictos al llamado centralismo, liquidando así una de las etapas efervescentes de la vida pública mexicana.

A medida que se fue consolidando el federalismo implantado por la

Constitución de 1857, exigencias planteadas por la evolución económica y social del país requirieron a su vez la limitación de las competencias de los Estados en determinadas materias consideradas de interés general. Así, y "mediante respectivas adiciones a la Constitución, se incluyeron dentro de las facultades del Congreso de la Unión las relativas a legislar sobre minería, comercio e instituciones bancarias (diciembre de 1883); sobre vías generales de comunicación, postas y correos, y aprovechamiento y uso de las aguas de jurisdicción federal (junio de 1908)"; etcétera.

Aunque desde la Constitución de 1857 el federalismo se consagró como forma de gobierno, durante el largo mandato de Porfirio Díaz México fue de hecho un Estado Central dominado total y únicamente por la voluntad del tirano. Nuestra actual Carta Magna, obra del Congreso Constituyente de 1917, reafirma inequívocamente en su artículo 40 el régimen federal como forma obligatoria del gobierno.

Definición y tipos de Federalismo.

El concepto federalismo deriva de una raíz latina que significa alianza y su sentido esencial alude a un movimiento político en el que el principio del pacto es la base y el fundamento del ordenamiento político estatal.

La palabra federalismo se emplea preferentemente cuando se quiere -- hacer referencia a la institución del Estado Federal. Este concepto se aplica a una unión de territorios para fines comunes sobre una estricta base de igualdad. Una de las características más singulares de esta - institución consiste en que los Estados particulares mantienen una cierta autonomía. Por lo general, los Estados particulares participan en la elaboración y en el cambio de la constitución suprema.

El primer gran pensador federalista fué Kant. Y su aportación teórica consiste en haber fundamentado el Federalismo, en una visión autónoma de los valores y del curso histórico.

Usteri opina que la estructura de un Estado Federal, considerada jurídicamente, implica la " existencia de un sistema jurídico total, materialmente limitado, necesitado de complementación, y de varios sistemas jurídicos parciales, materialmente limitados, complementarios".

Según sea la intensidad de las relaciones de los Estados miembros, los -

Estados Federales se pueden dividir, según Klaus Von Beyrne, en:

1° Federaciones clásicas, donde predomina la idea del contrato y del pacto entre estados como base del Estado Federal. Un ejemplo de este tipo son los Estados Unidos y Suiza.

2° Federaciones clasificadas como Estados Federales Unitarios, con vida propia relativamente limitada. Responden a este tipo los casos de Austria, la República Federal Alemana y el Canadá.

3° Federaciones de países en vía de desarrollo. A esta clasificación corresponden Argentina, Brasil y México.

4° Federaciones de Estados socialistas creadas bajo la hegemonía de un partido como la Unión Soviética y Yugoslavia.

Integración Teórica del Federalismo en México.

La adopción del federalismo en el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 finaliza provisionalmente la lucha fundamentalmente política entre dos grupos: liberales y conservadores. El liberalismo se identifica plenamente con el federalismo, mientras que el conservadurismo es partidario del centralismo. Por ello, como lo señala Reyes Heróles, "en ningún tema el liberalismo mexicano es tan deudor de nuestros primeros legisladores, como en lo relativo a la forma federal".

Sin embargo, la integración teórica del federalismo se desarrolla gradual y complicadamente debido, sobre todo, a la diversidad de influencias doctrinales, inicialmente manifestadas en dos corrientes: el federalismo europeo, representado por Montesquieu, y la Constitución Norteamericana. La influencia norteamericana se afirma con la concurrencia de El Federalista, de Hamilton, Madison y Jay, y se enriquece con la interpretación del europeo Tocqueville.

Jesús Reyes Heróles apunta en su libro El Liberalismo Mexicano, Tomo III, que "ya en 1823-24 la argumentación pro-federalista encuentra su inspiración en Montesquieu, en Paley y autores europeos secundarios y el modelo, en la Constitución Norteamericana; entre 1827 y -

1842 la influencia de los autores de El Federalista obtiene singular impulso, y de 1837 en adelante es Tocqueville quien se entreteje y acaba por predominar. Como estas influencias se dan en planos sucesivos y no excluyentes, a veces coexisten y para 1856-57 se presenta una rica conjugación de ellas".

Las influencias mencionadas se vierten en distintos documentos formulados por los liberales para tratar de demostrar las bondades del federalismo. Sus principales argumentaciones son las siguientes:

1. - El federalismo facilita el autogobierno de las fracciones que lo integran en la medida que permite a los Estados ser gobernados por los nativos o arraigados en ellos.
2. - El federalismo hace posible una mejor administración, puesto que ésta se efectúa de acuerdo a las condiciones particulares de cada entidad federativa.
3. - " La federación, en cuanto amplía la libertad y protege la seguridad, fomenta indirectamente la industria, población e ilustración. Directamente los promueve, dado que la proximidad de los gobernantes a los gobernados engendra una acción pública informada y fructífera".

4. - La forma federal garantiza la subsistencia del sistema al polarizarlo, ya que un gobierno central es mucho más vulnerable pues está con-- centrado en un sólo lugar.

5. - La experiencia federalista en países como Suiza y Estados Unidos - de Norteamérica demuestra ampliamente las ventajas económicas, sociales y políticas del sistema.

El federalismo fue objeto de no pocas críticas que los liberales se encargaron de responder oportuna y brillantemente. Una de esas críticas se-- ñalaba que el sistema federal era muy costoso y que "la República unitaria o central menos dispendiosa". Citando a Hamilton, la representación dirigida por la ciudad de Veracruz contestó: "nunca puede ser esto causa suficiente para cambiar el sistema, atendiéndose a que los pretextos im-- pulsivos de los gastos públicos en los gobiernos federales son mucho me-- nores y menos costosos de lo que se cree, compensándose con otras in -- mensas ventajas; siendo bien seguro que no se podría hallar otro plan -- menos oneroso para el logro de los fines de la sociedad". También se -- criticaba al sistema federal por provocar revoluciones pero, en realidad y como correctamente se argumentó, las convulsiones sociales ocurren indistintamente en regímenes centralistas o federales. La verdadera -- causa de la lucha era otra: el nacimiento de una nueva sociedad en oposición a la recién desaparecida.

La coincidencia de los liberales respecto al federalismo no era unánime. Había un grupo, representativo del liberalismo tradicional, para el cual las provincias separadas se unieron al través del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824. Para el otro grupo, el origen de la federación se daba en sentido inverso, es decir, nació del centro, "yendo de la unidad a la diversidad". A pesar de la buena voluntad de los defensores de esta corriente, su tesis fue aprovechada por los antifederalistas, los que siempre argumentaron el "origen artificial de nuestro federalismo".

En el diálogo celebrado por el Constituyente de 1842, la polémica estalló alrededor de la palabra federal, la que era considerada por la mayoría - como "impropia y peligrosa". Los antifederalistas utilizaron un impresionante arsenal teórico que se extendía desde consideraciones histórico-políticas dictadas por la experiencia norteamericana, hasta brillantes y sutiles exposiciones de la propia ideología federalista. Sus razonamientos reiteraban remozadamente las tesis en otro tiempo sostenidas por - Fray Servando Teresa de Mier, Becerra y otros. Intentaron demostrar - la veracidad de las siguientes proposiciones:

"1. - Que la federación supone necesariamente la existencia de Estados que, siendo independientes y soberanos, se reúnen bajo un pacto común, sin perder sus atributos, para proveer a su interés general. 2. - Que

bajo este principio la escala de las federaciones es inmensa, sin que -
dejen de ser tales, por lo más o menos estrecho de su constitución fe-
derativa. 3. - Que la federación es propiamente hablando, un sistema
político, pero no una forma de gobierno. 4. - Que la palabra federación
se subvierte, es impropia desde el momento en que se aplica a un pacto
social encaminado a relajar los resortes de unión".

A propósito del diálogo de 1842, Mariano Otero publica 2 polémicos ar-
tículos en el periódico El Siglo XIX. Otero empieza su examen analíti-
co exponiendo su preocupación por la grave situación que confronta el -
país, preguntándose:

¿Cómo destruir la funesta manía de las revoluciones, de estos motines
vergonzanos que han venido a constituir nuestro derecho público, para
sustituirlos con un principio social, pacífico, conciliador y legítimo?

Analizando el proyecto de la mayoría, Otero concluye que ésta conside-
ra soberanía y democracia como palabras sinónimas. Para Otero, de -
acuerdo con Destutt de Tracy, soberanía y democracia son conceptos -
completamente diferentes, pues incluso el primero es compatible con -
la aristocracia y la monarquía. Apoyándose también en Rousseau, Ote-
ro establece la diferencia entre democracia, aristocracia y monarquía.
Según Otero, en el proyecto de la mayoría se incurre en varios errores
al confundir teóricamente los conceptos de soberanía y democracia.

Respecto a la federación, prosigue Otero, la mayoría la rechaza como forma de gobierno, "y simplemente la clasifica como un sistema de derecho de gentes, como una alianza de Estados soberanos e independientes que, sin perder sus atributos, se reúnen bajo un pacto común para proveer a su interés general". Al examinar esta definición, Otero explica el sentido correcto de los términos soberanía e independencia, "puesto que de ello depende el conocimiento de la verdadera idea que se juega en el asunto". Según Otero, la soberanía en el derecho político significa "el derecho de la sociedad para establecer sus leyes", y en el derecho de gentes, la soberanía de una nación "sólo significa no depender de ningún Estado extranjero". Afirma Otero que la confusión de la Comisión, la conduce a colocar el federalismo en el derecho de gentes y no en el derecho político.

Las confusiones del proyecto de la mayoría van aún más lejos, pues sostenía, basándose en algunos textos de Tocqueville, que una "fuerte centralización gubernativa" era compatible con un sistema federal. Al rebatir esta disparatada proposición, Otero demuestra ingeniosamente la tesis paradójica de la mayoría, que pretende alcanzar una centralización gubernativa vía el federalismo. Otra grave equivocación de la mayoría es la que se refiere al poder administrativo del centro y de los Estados. Citando a Tocqueville y a Hamilton, Otero delimita las competencias administrativas de los mismos.

En su segundo artículo, Otero refuta los ataques de la mayoría contra el sistema federal comentando al respecto que "no obstante la condena ción expresa que la mayoría hace del federalismo, su proyecto tiene - numerosas apariencias de federación, a tal grado, que no deja de ha - ber quien juzgue que el sistema de que nos ocupamos, es un sistema - federal con nomenclatura central".

Otero también discute el notorio desequilibrio entre el omnipotente poder federal legislativo y el poder raquítico y particular de los departamentos. Con Tocqueville, Otero recomienda dos recursos para mante ner el equilibrio entre el poder federal y el de los Estados: "1. - Señalar en la constitución de una manera fija y segura, los únicos casos en que el poder general puede intervenir en los negocios de los Estados; - 2. - Establecer un tribunal Supremo que juzgue de sus competencias".

Otero concluye afirmando que la necesidad de ambos medios es incuestio nable.

Otero no fue el único que apoyó el federalismo al través del periódico - El Siglo XIX, pues hubo otros que también se empeñaron en mostrar las ventajas del sistema federal. Mención especial merecen dos artículos - "Federación" y "Fuerza de las Repúblicas Federales" - donde se discu te ese tema apoyándose en las teorías de Simonde de Sismondi, particu

larmente las contenidas en su libro Estudio de las Constituciones de los Pueblos Libres.

El Siglo XIX cita con júbilo una frase de Sismondi, bastante elocuente por sí misma: "Después de una revolución casi no hay otro recurso que establecer una federación". Según el articulista el casi "sólo es prueba de la moderación y el tino de Sismondi". Contra la tesis centralista de formar "un solo todo", el articulista comenta:

La sola unión que puede estrechar con solidez a los pueblos, es la del interés recíproco. Entonces será la nación una, cuando tenga interés en serlo. Esta es la unión que debe buscarse en los países muy extensos, y cuyas partes integrantes pueden por sus elementos formar actualmente, o poder formar con el tiempo sociedades y aún naciones independientes. En consecuencia, una nación, cuyas partes integrantes se hallan en la posición indicada, sólo puede ser una bajo la forma federal, porque ésta es la que puede darles la unión sólida y necesaria de interés y cualquiera otra sería unión violenta y opresiva.

El articulista analiza desde una perspectiva histórica al centralismo y muestra como este sistema estaba sostenido en una división administrativa y eclesiástica irregular, sin otro fin que el de perpetuar la preeminencia gubernamental de la capital. Inspirado en Sismondi, el artículo

afirma que la voluntad federalista tiene origen popular y realista, ya - que en México se presentan las condiciones idóneas para el desarrollo del federalismo: a) hallarse la nación compuesta de elementos nada - semejantes; b) estar formada de pueblos y afecciones de donde nazcan rivalidades, en que cada ciudad tenga opiniones y caracteres propios - que se apoyen sobre un principio de organización municipal o provin- - cial".

El otro ensayo, "Fuerza de las Repúblicas Federales", reafirma las - tesis del primero y se inclina decididamente a favor del federalismo, - dado que este "resulta consecuencia inexorable de las condiciones geo- gráficas, económicas, sociales y políticas del país. Es el único instru- mento de que se dispone para unir lo que está desunido".

En el Congreso Extraordinario de 1847 se robustece el sentimiento fe- deralista. La mayoría está a favor de que se declare vigente la Consti- tución de 1824, introduciendo aquellas reformas que garanticen la su- pervivencia del sistema federal como forma de gobierno. Una de las - más importantes reformas propuestas por Otero en el Voto Particular es la que señala -artículo 14- que los Poderes de la Unión "se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella - misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa res- tricción".

Otero también propone un método para resolver los conflictos entre las facultades de los Poderes Públicos:

Para este último evento, es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del Pacto federal, o sean contrarias a las leyes generales; - porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la - Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para - evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo pueden iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual re- presente el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores - garantías de calma y circunspección; y además se establece que la ma- yoría de las Legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonsti- tucionales. De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras di- ferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones.

Al final Otero sentencia: "si hay todavía otro medio más eficaz de ro- bustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de - las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque la conozco".

En la Constitución de 1857 se aprueba la propuesta de Otero. En dicho Texto cobran plena vigencia los principios del federalismo, tratándose de "aclarar en forma definitiva las soberanías coexistentes y establecer un sistema dirigido a evitar los conflictos y a resolverlos cuando surjan".

Marco Jurídico del Federalismo en México.

En el ensayo titulado El Marco Jurídico de la Administración Pública Mexicana, realizado en esta Delegación, se hicieron las siguientes consideraciones sobre el federalismo.

El Sistema Federal reviste una singular importancia en la organización política del Estado Mexicano, de ahí la necesidad de hacer algunas re-flexiones sobre esta institución.

El Sistema Federal Mexicano establece una jurisdicción distinta, y casi siempre excluyente, entre los órganos centrales de poder por una parte y, por la otra, los órganos de poder que corresponden a los Estados. - El Sistema Federal establece la técnica constitucional del reparto de - competencias. Este reparto, que es siempre establecido por la Cons-titución, permite un régimen de convivencia jurídica no exento de pro-blemas de competencia, dada la complejidad de muchos actos de autori-dad en cuanto a las atribuciones correspondientes a la Federación y a los Estados.

En México nuestro federalismo es el resultado de un pacto entre Esta-dos que ya existían como tales y que, por voluntad propia, convinieron en delegar ciertas facultades que les correspondían a favor del poder -

central, reservándose para ellos aquellas que no habfan delegado en forma expresa. Este principio lo recogió nuestro Código Político en su artículo 124 al establecer que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Siempre que los órganos centrales o los de algún Estado invadan el ámbito de competencia del cual no son los titulares, cometen actos inconstitucionales, ya que la invasión de competencia, en nuestro Sistema Federal, se manifiesta en la violación de la soberanía de los Estados o en la invasión por parte de éstos de la esfera de la autoridad federal. Los tribunales de la Federación son los obligados constitucionalmente a dictar un pronunciamiento para resolver cualquier tipo de controversia en relación a este problema de competencia, de conformidad con el artículo 103 constitucional.

El federalismo se salva en virtud de que los poderes federales están dotados de facultades en forma expresa y limitada. Estas facultades otorgadas por la Constitución son enumeradas con absoluta precisión. El límite de estos poderes se encuentra en que no pueden actuar en todo aquello que no se encuentre en la enumeración de las facultades. Cualquier actuación en otro sentido constituye un acto nulo. No podría haber una extensión de facultades por analogía, por igualdad o por mayoría de razón a otros casos distintos de los propuestos por la Constitución.

Este sistema de facultades expresas y limitadas corresponde en Derecho Constitucional a lo que comúnmente es entendido como facultades explícitas, debiendo señalar que la Constitución, en su fracción XXX, consagra también las llamadas facultades implícitas que, de no aplicarse en estricto rigor constitucional, podrían ser la puerta por la cual los Poderes Federales extendieran el ámbito de su actuación, nulificando de alguna manera el principio estricto de facultades expresas.

El otorgamiento de una facultad implícita, sólo se justifica, según Tena Ramírez, si reúne los siguientes requisitos:

- 1.- La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse;
- 2.- La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda;
- 3.- El reconocimiento, por el Congreso de la Unión, de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.

Es muy común en México pensar que nuestra Constitución otorga al régi

men federal una jerarquía mayor que al régimen de los Estados miembros. Sin embargo, nuestra Constitución creó el sistema federal otorgando competencias distintas a los órganos de poder central y estatal. Esta distribución de competencias no otorga una mayor jerarquía a los órganos centrales. El sistema federal prevalece y se justifica constitucional y políticamente gracias al principio de igualdad que la Constitución establece entre órganos centrales y órganos de los Estados miembros. Por eso, el sistema federal debe considerarse como una institución que organiza los poderes públicos.

El sistema federal exige una distribución de competencias; pero el gobierno federal, como lo indica el artículo 27 constitucional en su fracción 2a., está en el sentido de un gobierno que cubre por igual el territorio central y los locales.

Al hablar de gobierno federal no se alude solamente a órganos de poder central como titulares de competencias específicas, distintas a las de los Estados, sino que aquí, el concepto gobierno federal se convierte en el de una institución política constitucional que representa a la Nación Mexicana en su totalidad. En este mismo sentido, los órganos centrales asumen constitucionalmente la obligación y el derecho de representar a la Nación Mexicana. Como ejemplos tenemos el caso en el que el jefe del Ejecutivo Federal es el representante de la nación en las relaciones

nes internacionales. Se puede citar aquí en donde la Suprema Corte de Justicia, al dirimir los conflictos de competencia entre un órgano central y uno local, se coloca por encima de ambos y se convierte constitucionalmente en el titular de la comunidad, siendo en ese momento superior al Estado central y a los Estados miembros.

El artículo 27 constitucional da también un ejemplo al hablar de la propiedad que corresponde originalmente a la nación; en este caso es representante de esa entidad el gobierno federal. Aquí éste no está actuando como un órgano central con facultades expresas, sino como el titular de toda la Nación Mexicana, englobando los ámbitos de poder del centro y de los Estados.

El artículo 40 constitucional contiene la declaración por la cual el Estado Mexicano adopta el federalismo como forma de gobierno. En efecto, dicho artículo establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

Es importante notar que en nuestro país la federación no surgió al través de un pacto o unión entre Estados preexistentes, sino que surgió funda-

mentalmente por la decisión popular de constituir a la República Mexicana bajo el régimen de una república federal. Burgoa en su obra Derecho Constitucional Mexicano transcribe algunas ideas del Licenciado Emilio Velasco, quien hace comentarios en relación a los artículos 39 y 40 de la Constitución de 1857 y que, por ser interesantes, a continuación se transcriben:

La Constitución de 1857 supone que los Estados existieron antes de ella; lo indica así el preámbulo donde se asienta que los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios se reunieron para decretar la Constitución; lo confirman varios artículos de ella; lo comprueba, por último, la circunstancia de haber sido firmada por los diputados en su carácter de representantes por los Estados. No reconocemos que esta preexistencia de los Estados sea una verdad histórica; sólo la admitimos como una ficción legal, de la cual se derivan varias consecuencias jurídicas y constitucionales inútiles de mencionar.

Pero una de estas consecuencias no es que la Constitución sea un pacto entre los Estados. En el preámbulo se dice que el objeto de la reunión de los representantes es constituir la nación; no se expresa que sea el de celebrar una alianza entre los Estados.

En el artículo 39 se asienta que el pueblo mexicano tiene en todo tiempo

el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, - de manera que nuestro sistema actual es una creación del pueblo, y no - de los Estados; el primero y sólo el primero es el que puede modificarlo, en los términos establecidos en el artículo 127 de la Constitución; en ningún caso los segundos, porque no se les reconoce este derecho.

Más explícito todavía el artículo 40, se afirma en él que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados; así es que el pueblo mexicano es el que ha formado la Constitución; no es ella la obra de los Estados.

Un criterio jurídico tradicional no admitiría que al constituirse la República Federal Mexicana, los Estados libres y soberanos de México se - unieron para formar la federación. La afirmación anterior se sustenta en el supuesto que los Estados no existían como tales y, desde luego, - sin reunir las características de libertad y soberanía. Es por ello que el sentido con que el artículo 40 se refiere a los Estados libres y soberanos es más bien simbólico, para destacar que fue la Federación, por voluntad popular, quien dió vida a los Estados con esas características.

Pudiera ser importante notar que, en estricto sentido, más que Estados libres y soberanos debería hablarse de Estados que gozan de cierta autonomía, pues hablar de soberanía estatal sería en todo caso admitir en -

un mismo territorio federal una co-soberanía, es decir, una soberanía de la federación y otra de los Estados, cuando en realidad es que sólo hay una soberanía.

El Estado federal mexicano tiene un solo territorio nacional en el cual, tanto las autoridades federales, como las locales, ejercen las funciones propias de sus respectivas competencias. Sería muy difícil entender -- hasta que punto la federación y las entidades federativas pueden ejercer indistintamente funciones si no existiera un principio cardinal que ordenara en el territorio nacional las diferentes competencias de las distintas autoridades federales y locales. Esta frontera de distinción se resuelve por la Constitución Política del país que establece el principio -- cardinal del reparto de competencias. Este principio instituye que las -- autoridades de la federación, a fin de ejercer sus funciones, deben tener facultades expresamente consignadas para poder desempeñarlas, ya sea que se trate del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o del Poder Judicial. Este mismo principio de reparto de competencias establece que -- las autoridades locales podrán ejercer todas aquellas funciones que, -- otorgadas por una ley, no estén reservadas en forma expresa para las -- autoridades de la federación. El artículo constitucional que establece -- el marco de competencia para estos dos tipos de autoridades es el 124 -- de la Constitución Mexicana de 1917 que corresponde al artículo 117 de la de 1857. Ninguna autoridad federal de cualquiera de los tres Poderes

podrá ejercer algún tipo de función si en forma expresa no lo autoriza - la Constitución Política. Esto significa que las autoridades federales en ningún caso, a excepción de las facultades implícitas, podrán actuar sin que haya mediado el otorgamiento previo por parte de la Constitución, - en relación a una facultad explícita. El contenido del artículo 124 obedece a una razón lógico-jurídica ya que, si la federación es el resultado de un pacto entre Estados libres y soberanos, es lógico suponer que como - forma de gobierno debe contar con autoridades que posibiliten la activi--dad estatal y que cuenten con una serie de facultades a fin de realizar -- sus funciones. Es indispensable destacar que el reparto de jurisdiccio - nes no puede provenir de los Estados pactantes ni de la federación, sino de la Constitución Política del país; por lo tanto, es este Texto el único documento dentro del orden jurídico nacional que asienta los fundamentos y la forma del reparto de jurisdicciones para la federación y los Estados.

Una de las características más sobresalientes de un sistema federal es - la de precisar que los conflictos de orden jurídico entre una entidad y la federación deben resolverse por el principio de la supremacía del orden jurídico federal. Sin este principio no sería posible que funcionara el - sistema federal.

En caso de controversia sobre las competencias de los Estados y la fede - ración, queda muy clara la solución al problema por lo establecido en el

artículo 41 Constitucional al disponer: "el pueblo ejerce su soberanía - por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia - de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente -- Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

El sistema jurídico nacional contiene una jerarquía de leyes y reglamentos que lo estructuran. Estos ordenamientos son los siguientes:

- 1: La Constitución Política del país;
- 2: Las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados internacionales aprobados por el Senado;
- 3: Los reglamentos administrativos del Ejecutivo Federal;
- 4: Las Constituciones de los Estados de la República;
- 5: Las leyes emanadas de los Congresos Locales, y
- 6: Los reglamentos administrativos emanados de los Ejecutivos Locales.

El pacto federal tiene la singularidad de haberse gestado bajo la absoluta libertad de sus miembros, con la particularidad que este acto soberano de voluntad crea una nueva entidad y con ello un nuevo orden jurídico y - una nueva forma de gobierno. Carl Schmitt sostiene que la finalidad del

pacto federal es una ordenación permanente, no una simple regulación -
pasajera.

III. LA COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.

Concepto de Facultad Tributaria.

La división de la facultad tributaria entre la federación y las entidades - federativas encierra el problema de índole económica del estado federal, que es la columna vertebral del mismo.

Si aplicamos nuestro artículo 124 Constitucional al presente problema - tendremos que concluir que las entidades federativas tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que estén expresamente reservadas a la federación en el artículo 73.

Se ha sostenido que la Federación puede delegar facultades a los Estados para que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Constitu-- ción le concede soberanía tributaria exclusiva. El destacado jurista -- mexicano, Flores Zavala, opina lo contrario. Dice que "Tampoco pue-- de la Federación facultar a los Estados para establecer algunos graváme nes sobre materias que la Constitución le ha reservado, porque para poder hacerlo necesitaría autorización expresa de la propia Constitución y ésta sólo la concede en los casos previstos en la Fracción I del artículo 118 que dice que los Estados no pueden, sin el consentimiento del Con-- greso de la Unión, establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribución o derechos sobre importaciones y exportaciones, " lo que significa, que los Estados pueden establecer estos impuestos con consentimiento del Gobierno Federal; pero fuera

de estos casos en ningún otro puede, la Federación, dar autorización para el establecimiento de determinados impuestos que constitucionalmente están -- prohibidos a los Estados".

Merece especial mención la Ley del 30 de mayo de 1868, en la que se trata de esbozar cierta "clasificación de rentas" o sea, distribución entre los estados y la Federación de categorías de impuestos.

Según estudios de los Tratadistas mexicanos, en materia tributaria:

- I. - Son concurrentes, las facultades de la Federación y de los Estados, para establecer impuestos.
- II. - Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la Federación.
- III. - Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados.
- IV. - Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización - del Congreso de la Unión.
- V. - La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de -- aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.
- VI. - La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la -- propia Federación.

En el año de 1925 y en pocas ocasiones - 1922, 1923 y 1924 - se trató el grave problema de la división de las facultades impositivas en el estado federal mexicano.

Sin embargo, desde la promulgación de la Ley Fundamental de 1917, - existió un acuerdo tácito para que el congreso federal gravara las industrias extractivas, fijando la " base de los Impuestos y Derechos y las cuotas que podrían cobrar los Estados ". Así, el petróleo -como industria extractiva- comenzó a ser gravado en forma especial por el Gobierno Federal a partir de 1912 dentro de los productos de la renta del timbre; y a partir de 1922 se decretó una participación del 5% del producto del impuesto para los estados miembros, tomándose en consideración la situación de los pozos si se trataba de petróleo crudo y de las refinerías en lo concerniente a los derivados del mismo.

Ante la anarquía fiscal, el Ministro de Hacienda, Ingeniero Alberto J. Pani, por indicaciones del Presidente Plutarco Elías Calles, convocó el 22 de Julio de 1925 a la Primera Convención Nacional Fiscal con delegados del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados, del -- Distrito Federal y de los Territorios Federales; y uno de sus fines fue estudiar el problema de la división de competencia tributaria.

La conclusión de la convención fue que debía existir un reparto de facultades fiscales entre la federación y las entidades federativas, aunque - fuera en forma provisional mientras la experiencia mostraba qué medidas definitivas se debían adoptar.

El 11 de mayo de 1932 convocó, el mismo Ing. Pani bajo la Presidencia de Don Pascual Ortíz Rubio a la Segunda Convención - Nacional Fiscal y el orden del día de la convención incluía : -

I. - Revisión de las conclusiones de la primera convención nacional fiscal; II. - Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios; III. - Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos en el sistema federal; IV. - Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

Reformas Constitucionales de 1936.

En 1936 el Presidente Lázaro Cárdenas remitió a la Legislatura Federal un proyecto de reformas constitucionales. El Jefe del Ejecutivo expresó: "Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la -

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

Desarrollo Histórico de la Coordinación Fiscal.

Las reformas de 1943 a la Constitución Federal, en su artículo 73, iniciaron una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, pues dispusieron que los Estados deberían participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales, como eran los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal.

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

De la Tercera Convención Nacional Fiscal surgió la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (1948), la cual estableció una tasa federal de 11.8% y otra tasa de 1.2% para los Estados que aceptaran el sistema de coordinación derogando sus impuestos locales al comercio y a la industria. Preveía la administración del Impuesto por parte de la Federación o de los Estados según se conveniera. La coordinación fue im-

puesta por la misma Ley para el Distrito y para los Territorios Federales.

La Ley de 28 de diciembre de 1953.

Los Estados miembros tuvieron cierta reticencia para aceptar el sistema descrito. Por tanto el Gobierno Federal, el 28 de diciembre de 1953 expidió la Ley que dispone que las entidades federativas que realicen convenios de coordinación respecto a la aplicación del impuesto federal sobre Ingresos Mercantiles con el Gobierno Federal, recibirán un aumento del 10% de sus participaciones en impuestos federales.

La Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados creó la Comisión Nacional de Arbitrios y se reforzó el sistema de participaciones, según el cual el Gobierno Federal recauda el impuesto y participa a las entidades federativas y a los municipios, de acuerdo con las disposiciones constitucionales o a través de los convenios celebrados.

Para estimular la coordinación, el Gobierno Federal ofreció aumentar en un 10% su participación en otros impuestos federales a los Estados que se coordinaran. No obstante ello, sólo se coordinaron en una primera etapa 15 Estados, el último de los cuales, Guerrero, celebró el convenio en -

1957. Los más importantes Estados, desde el punto de vista de su recaudación, se mantenían sin coordinar para el año de 1970. En ese año los Estados no coordinados representaban el 74% de la recaudación total (excluyendo al Distrito Federal) y en los 15 Estados coordinados sólo se recaudaba el 26% restante.

En 1971 se abre una nueva etapa con la coordinación del Estado de Chihuahua, al que por primera vez se delegan facultades amplias en materia de administración incluyendo auditoría y determinación de créditos fiscales. En Junio de 1971 se coordina Nayarit y en Febrero de 1972, el de Tamaulipas, quedando 11 Estados pendientes de coordinación, entre los cuales se encontraban los principales productores, tales como Nuevo León, México, Jalisco y Veracruz, algunos Estados con características especiales por su situación fronteriza como Sonora, Baja California y Coahuila y Estados de escaso desarrollo económico como Oaxaca y Chiapas.

Como consecuencia de las reformas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1970 —creando la tasa especial del 10% la cual era de aplicación general en toda la República— y en la que se preveía una participación a los Estados de un 40% si se coordinaban, tasa especial que de todos modos se causaría si no se coordinaban, con lo cual se ponía en penosa situación a los fiscos de los Estados, se logró la coordinación

de todos los Estados en los primeros meses de 1971 para participar en la tasa especial de 10%, pues de otro modo los causantes sufrían el impacto del impuesto y los Estados no percibían ningún beneficio, duplicándose -- además el gravamen para los contribuyentes.

La reforma que entró en vigor en 1973 a la Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles elevó la tasa de 3% a 4% y aumentó también la participación de los Estados en un 45% en vez de 40% que tenían con anterioridad y la participación mínima a los municipios de 15% a 20% en la -- participación estatal. También se estableció una sola tasa federal uniforme en toda la República, independientemente de la coordinación estatal, para estimular ésta. Esa característica de la tasa, el aumento de la cooperación de los Estados y la disposición de la Federación para transmitir facultades en materia de administración ha determinado que se coordinen todos los Estados.

Por último, el Decreto de 29 de Diciembre de 1972 que adicionó el artículo 45 bis a la Ley del Impuesto sobre la Renta autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que celebre con los Estados de la República convenios de coordinación por lo que respecta al impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no -- mantengan en vigor los impuestos locales y municipales que se establez--

can en el convenio respectivo. Los Estados que se coordinen y el Distrito Federal podrán percibir una participación en el rendimiento recaudado en la localidad correspondiente, conforme a las bases que se fijan en los convenios respectivos, así como de los recargos y multas. En los convenios deben fijarse las condiciones de la participación que se autoriza y todo lo relacionado con la vigilancia de los causantes menores y de la administración del impuesto. Sin embargo, la facultad de revisión y práctica de auditorías a dichos contribuyentes puede ser ejercida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aún cuando tales facultades hayan sido transmitidas a los Estados.

Ley de Coordinación Fiscal 1978.

El 27 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Coordinación Fiscal, que tiene como objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponde a las haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellas dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar la base de su organización y funcionamiento.

IV. SISTEMA DE PARTICIPACIONES.

Período de su Desarrollo.

Al quedar reformada en 1942 la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, se incluyó un último párrafo que dispone que " las entidades federativas participarán en el rendimiento de esas 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."

En dicha reforma adquirió categoría constitucional el sistema de otorgar participaciones en los impuestos federales a los Estados y Municipios, sistema que la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1946 considera como una de las formas más prácticas para resolver el problema de las --conurrencias fiscales entre la Federación y los Estados.

Dicha Convención Nacional Fiscal, entre las bases que recomienda para establecer el Primer Plan Nacional de Arbitrios, señala las siguientes:

- A) Una participación en el Impuesto sobre la Renta, a favor de los Estados;
- B) Establecer como ingresos que la Federación, los Estados y los Municipios deben compartir (concepto de participación) los siguientes:

a) El Impuesto sobre ingresos en función de ventas mercantiles que esta blecerá la Federación conforme a la conclusión de dictamen sobre impuestos generales al comercio y a la industria (en los Estados que establezcan esos impuestos). Al comercio y a la industria, en función de las ventas comerciales, se aplicará tan sólo la legislación local, reconociendo a la Federación una participación equivalente a los ingresos del Impuesto Federal que deje de aplicarse y que en ningún caso podrán exceder del 33%.

b) Los Impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y los impuestos especiales sobre el comercio y la industria, en los que la Federación deberá generalizar y aumentar gradualmente, las participaciones que concedía a los Estados y Municipios.

c) Los Impuestos sobre herencias y legados y sobre donaciones que serán establecidos y administrados por los Estados, sobre bases uniformes y en los que la Federación tendrá una participación decreciente.

En virtud de la política de coordinación entre la Federación y los Estados, y de la actitud positiva de todas las entidades para fortalecer no sólo la Hacienda Federal, sino también las de los Estados y Municipios, se ha observado una tendencia definida a aumentar el número de impues

tos federales en que se establecen participaciones a favor de los Estados y Municipios y aumentar la proporción de sus participaciones.

V. LA INSTITUCION FEDERAL.

La Política Subsidiaria y Fiscal en el Federalismo.

En la conservación del federalismo como forma de gobierno, la economía juega un papel vital. Se afirma que el federalismo es muy costoso y que ha fracasado precisamente en aquellos países de recursos económicos escasos. En estos casos la federación otorga ayudas y subsidios a los Estados pobres para conservar la institución federal.

No sería posible sostener el éxito del federalismo cuando los Estados -- particulares fueran pobres e incapaces de actuar. Una forma de resolver la penuria de los Estados consiste en que la federación los nivele financieramente. Desafortunadamente la política de subsidios se ha practicado muy discretamente debido, posiblemente, al estudio insuficiente del tema. Por una parte, otorgar subsidios en forma indiscriminada sería demostrar la falta de una política racional por parte de la federación; hacerlo de manera insuficiente e inoportuna sería, por otra parte, la -- prueba de una política poco eficaz en esta materia.

Una práctica subsidiaria recomendable consiste en que el gobierno central apoye aquellos programas estatales de inversión particularmente -- susceptibles de realizarse en el futuro. Otra práctica estriba en conceder a los Estados un porcentaje determinado del presupuesto federal para que sea repartido de acuerdo con un marco muy estricto de prioridades de sus necesidades más urgentes.

Independientemente de que el otorgamiento de subsidios por parte de la federación pudiera constituirse en un elemento de influencia de la autoridad federal sobre la local, el daño sería mucho mayor si no se otorgaran. En nuestro país resulta difícil concebir la coexistencia de una institución federal cada vez más sólida y una creciente pauperización de los Estados. El establecimiento de una política sensata en materia de subsidios no vendría a debilitar la soberanía de los Estados sino que, por el contrario, la haría más actuante, posibilitando así una integración económica y social más sólida y equilibrada tanto a nivel estatal como nacional. En México no se -- puede desligar la institución del federalismo de la penuria económica de - los Estados miembros. Una concepción política errónea sería la de considerar los subsidios como ayuda no obligada por parte de la federación, - pues se pretendería pasar por alto el destino económico común de ésta y de los Estados.

Distribución Equitativa.

También se puede fortalecer la situación económica de los Estados al través de una distribución equitativa de los ingresos fiscales. Al respecto se declaró: " Las tres instancias, Federación, Estado y Municipio deben vivir y convivir en la armonía, no sólo como una disposición constitucio-
nal sino como condición operativa que sólo cobra medida, que sólo cobra cabal sentido cuando de modo más armónico se reparten las cargas fiscales".

Además: " Es indispensable acercar, al través del gobernador, la acción que ahora realiza la federación a sus gobernados, darle una mediación -- que incrementará la eficiencia. La organización de este país deberá descansar en aspectos estatales --Unidad Administrativa de Planeación--, básicamente en la labor coordinadora de los gobernadores. Y no sólo eso, la reiterada afirmación --y ahora ante ustedes lo repito--, la mejor forma de fortalecer el pacto federal es fortalecer económicamente a los estados.

Es ya tiempo de que capítulos especiales de la legislación fiscal se trasladen, con las modalidades estructurales que impidan el quiebre del sistema, se trasladen a los estados, a condición de que los Estados trasladen a los municipios aspectos fiscales fundamentales.

Yo creo que ya es hora de que en este país se fortalezca el pacto federal y se empiece a respetar la libertad municipal, de que la Federación comparta con los Estados y éstos con los municipios, estructuras fiscales -- fundamentales.

VI. NUEVA CONCEPCION DE LAS FACULTADES TRIBUTARIAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO.

Los órganos de la Coordinación.

La coordinación fiscal, se propone alcanzar los objetivos nacionales con la mayor celeridad y realismo posibles, sobre todo porque el país se encuentra hoy en un momento decisivo para la historia. De lo que hagamos o dejemos de hacer, depende nuestro futuro y el de las generaciones que nos sigan. Los órganos de la coordinación han considerado las restricciones que impone la crisis y han partido de la premisa de que el ingreso fiscal, es un recurso escaso en relación a las necesidades, y resulta insuficiente en todos los niveles. Por ello, es fundamental hacer un aprovechamiento racional y asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.

Simplificación Administrativa.

El sistema fiscal de la federación se ha simplificado; los numerosos impuestos especiales anteriormente existentes han dejado su lugar a sólo cinco fuentes: el comercio exterior, la renta, el valor agregado, la producción y servicios y los derechos de extracción de petróleo y minería. Adicionalmente están vigentes el impuesto federal sobre uso y tenencia de vehículos, y el que grava la adquisición de automóviles nuevos, aquellos de importancia y éstos de escasa significación recaudatoria.

Con el objeto de que los estados dependieran más de sus ingresos pro--

pios y menos de las participaciones otorgadas por la Federación, se procedió a realizar un estudio que analizó la problemática, ventajas y oportunidad de transferir fuentes impositivas federales a los estados, con base en las peculiaridades técnicas, legislativas, operativas y de redistribución que presenta cada uno de los impuestos federales.

A partir de 1980, año en que entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, se ha seguido un camino para distribuir los recursos fiscales de la nación entre sus tres esferas de gobierno. Todos los representantes de los estados reconocen que la coordinación, a partir de entonces, ha cumplido ampliamente su principal objetivo de fortalecer las haciendas públicas de estados y municipios. Los incrementos generados han sido superiores a la tendencia de aumento que tenían los impuestos federales participables y los propios que hubieron de suspender los estados al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Por otra parte, se ha logrado armonización en los sistemas de tributación federal y estatales; se ha eliminado la doble imposición en casi todas las situaciones, y ello, sin que la derogación o suspensión de los impuestos locales haya dañado financieramente a estados y municipios.

Entre los ingresos totales de la federación y el monto de las participacio-

nes, se ha mantenido una correlación constante y aun la relación ha sido creciente a favor de los estados por la ampliación del campo en el que se ha aplicado la coordinación. Con anterioridad a 1980, si bien las participaciones aumentaban anualmente en términos absolutos, su proporción de crecía si se comparaba con la recaudación federal total.

Hoy, todos los impuestos federales son participables a estados y municipios, conforme a una sola tasa y un mismo procedimiento de distribución. Esta universalidad de las fuentes en que las participaciones se origina, - pone a salvo a las entidades de variaciones cíclicas que pudieran tener si dependieran de un solo impuesto.

La Ley de Coordinación Fiscal ha dado institucionalidad, vida jurídica y funciones a los órganos que habían creado los estados junto con la federación para regular y perfeccionar el sistema de coordinación fiscal que -- son: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. La regularidad y profundidad con la que opera y la importancia de los resultados alcanzados, son ejemplo de relaciones entre la federación y los estados. El avance logrado anima hoy a las entidades federativas para pretender una mayor participación en las decisiones de - política fiscal de la federación y esta misma alienta tal postura, como se

desprende de los nuevos Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa.

El desarrollo de la coordinación fiscal se fundamenta en el derecho y el respeto a los principios del pacto federal. Fundados en esto, se llegó al acuerdo de establecer constitucionalmente un sistema de ingreso compartido entre federación y estados, el cual es necesario para fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales y así evitar los problemas de concurrencia impositiva que durante más de cincuenta años se abordaron en varias convenciones fiscales, sin lograr un avance radical hasta 1980, cuando entró en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal.

Las participaciones han significado recursos importantes para las entidades. Se dá ahora un paso más adelante, al buscar que la federación y los estados compartan el rendimiento de los impuestos. De esta manera, se implantó el ingreso nacional compartido, que es el mecanismo más apropiado para un país como el nuestro que se caracteriza por sus enormes necesidades y agudos contrastes en la distribución de la riqueza.

Es propósito fundamental de la coordinación fiscal, como ya hemos dejado asentado, favorecer el desarrollo regional equilibrado. Ello implica

disponer de un procedimiento redistribuidor del ingreso tributario, en términos del desarrollo relativo de las entidades.

Para tal fin, se busco más bien vigorizar las haciendas locales a través - del funcionamiento de 3 Fondos:

1. - Fondo General de Participaciones.
2. - Fondo Financiero Complementario.
3. - Fondo de Fomento Municipal, creado este último por adición del Artículo 2° -A de la Ley de Coordinación Fiscal a partir de enero de 1981.

En 1980 la Ley señala para el Fondo General de Participaciones el 13% del total de la recaudación tributaria y el 0.37% como un Fondo Adicional Financiero Complementario, así como los resarcimientos que por convenio - tuviera que hacerse de los gravámenes que pusieran en suspenso a las Entidades.

Para 1983 incluyendo diversos resarcimientos el Fondo General de Participaciones llegó al 16.98%, por su parte el Fondo Financiero Complementario 0.50%, y un Fondo de Fomento Municipal del 0.47% (para Entidades - - Coordinadas en Derechos.)

Los estados han respondido solidariamente, y colaboran con el 3% del Fondo General de Participaciones para incrementar el Fondo Financiero Complementario, en beneficio fundamentalmente de las entidades de menor desarrollo relativo.

La trascendencia de este fondo nivelador se ve reforzada no solo por ese 3% proveniente del Fondo General de Participaciones que han cedido los estados para incrementarlo, sino que, además es significativo enfatizar que el señor Presidente de la República autorizó que la Federación en actitud solidaria, aportase una cantidad igual.

Como el Fondo Financiero da preferencia a las entidades de menor desarrollo relativo, con este método se revierte la tendencia señalada y dichas entidades recibirán, de este fondo, participaciones proporcionalmente más altas que los de mayor desarrollo.

La decisión adoptada por el señor Presidente, de incrementar con recursos federales este fondo nivelador, otorga a esta mecánica una mayor trascendencia; no sólo por elevar el volumen de recursos disponibles, sino por el interés que manifiesta como titular del Ejecutivo Federal al apoyar el progreso autónomo de las entidades.

Dados los problemas financieros que agobian a todos los niveles de gobierno, estamos ante una prueba fehaciente del espíritu federalista con que se conciben los problemas a escala nacional, al través del esfuerzo compartido, los funcionarios fiscales del país refuerzan los mecanismos institucionales para la distribución más equitativa del ingreso entre todas las regiones.

La distribución del Fondo Complementario, y la del Fondo de Fomento Municipal, que se constituyen con casi la totalidad del derecho del 5% adicional sobre la extracción de petróleo destinado a la exportación, se hace en proporción inversa a las participaciones "per capita" del fondo general que reciban respectivamente estados y municipios.

La política de ingresos tiene un papel sustantivo en la política económica, porque amén de ser la fuente natural de recursos, influye de modo directo en los hábitos de consumo y ahorro de la población. Por tanto, es un poderoso instrumento para alcanzar los objetivos de crecimiento económico y de justicia social, puesto que es el mecanismo idóneo para promover una mejor distribución del ingreso entre personas, sectores y regiones.

De aquí la importancia de la firma del convenio de colaboración administrativa, el cual representa un paso trascendental en la coordinación,

en virtud de que así se formaliza, y se transfieren las funciones operativas sobre diversos impuestos en las tesorerías locales.

El convenio transforma secuencialmente la administración de las haciendas federal y estatal, y fortalece la lucha contra la evasión fiscal.

Los organismos de la coordinación están cumpliendo con el compromiso de sentar las bases de un sistema recaudatorio donde se integren los intereses de la federación, estados y municipios, y se fortalezcan las finanzas en los tres niveles. En esta forma, la acción del gobierno federal — podrá transformarse en acción normativa — coordinadora, la que postule las grandes líneas de la política socio-económica del país, y le de coherencia, en un plano superior, en tanto que los gobiernos locales — atenderán sus necesidades sociales con un conocimiento y enfoque propio, lo que aumentará la eficiencia del quehacer público.

La política hacendaria persigue la promoción y coordinación de las acciones tributarias en el ámbito de las políticas financiera y crediticia, a fin de lograr que el gasto del sector público guarde la debida correspondencia con las disponibilidades reales del sistema financiero y su adecuada distribución entre sectores y regiones. Esta acción forma parte del programa de fortalecimiento de la capacidad financiera de estados y municipios.

Tres importantes aspectos del presente tema han caracterizado las actividades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante la presente administración, y son los siguientes:

I. La Reforma Fiscal, que se ha caracterizado por la modernización y simplificación del sistema tributario, dentro de la cual cabe destacar la adopción del impuesto al valor agregado, en sustitución del impuesto federal sobre ingresos mercantiles y de un conjunto de complejos y obsoletos impuestos especiales; la revisión del impuesto sobre la renta que culminó en la adopción de una nueva ley, en la que este gravamen se pone en concordancia con las necesidades y características de nuestro desarrollo económico; el abandono de contribuciones tradicionales de escasa significación recaudatoria y de múltiples problemas para los particulares, como los contenidos en lo que fue la Ley General del Timbre; y la racionalización en un solo ordenamiento, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que incluye en un solo sistema un conjunto de impuestos especiales sobre la producción y la prestación de algunos servicios que con anterioridad estaban regulados en varios ordenamientos legales.

II. La Reforma Administrativa, que con intensidad ha transformado la organización de la Subsecretaría de Ingresos, abandonando el esquema de dependencias por impuestos para sustituirlo por uno de división

del trabajo sobre bases funcionales; la adopción de lo que se ha denominado el "Modelo Integral de Recaudación" que tiende a simplificar y a hacer eficientes los procedimientos administrativos en materia fiscal, sobre la base de un amplio sistema de informática, apoyado en la creación de varios centros de procesamiento y en el desarrollo de los órganos operadores desconcentrados denominados "Administraciones Fiscales Regionales".

III. La Coordinación Fiscal, en la que se ha logrado, mediante la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1978, en vigor a partir del 1º de enero de 1980, como objetivo principal, el fortalecimiento de las haciendas públicas de Estados y Municipios.

La coordinación fiscal se ha llevado a la práctica mediante convenios celebrados entre los Estados y la Federación, que son de dos tipos: - uno es el "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" y el otro es el "Convenio de Colaboración Administrativa". - Ambos son uniformes y han venido siendo adicionados durante su vigencia con Acuerdos específicos con cada Estado, que se han hecho constar en documentos conocidos como "Anexos". En el caso del Distrito Federal no se celebran convenios, sino que la ley declara coordinada a esta Entidad federativa y en Acuerdos Presidenciales se han establecido las características de dicha coordinación, que son idénticas a las

contenidas en los convenios mencionados.

Los antecedentes inmediatos de los convenios o acuerdos presidenciales, su contenido general y el específico, así como sus transformaciones y aplicación en el año 10 meses en que ha estado en vigor el nuevo sistema, merecen quedar consignados por escrito para que en todo - - tiempo puedan ser conocidos por los funcionarios de las Tesorerías o Secretarías de Finanzas de los Estados y por los de la Federación. Esta reseña es necesaria, porque la mecánica simple con la que opera la coordinación fiscal es fruto de numerosas negociaciones, en ocasiones complejas y de cambios en las leyes, en los convenios y en sus anexos.

El Sistema Definitivo de Distribución, a partir de 1981.

La fórmula transitoria ya comentada adoptada para 1980, no satisfacía a las Entidades Federativas para ser aplicada en forma permanente. - Las principales objeciones al respecto fueron: que era estática, que no reflejaba las variaciones en el diferente desarrollo económico de los Estados, ni tomaba en cuenta el mayor o menor esfuerzo recaudatorio de los Estados, entendiéndose por tal, la diversa capacidad y eficiencia de las administraciones tributarias locales para colaborar en la recaudación y fiscalización de algunos de los impuestos federales. - Se pensó por tanto, en la conveniencia de introducir en la fórmula de distribución, factores que le imprimieran dinamismo y que dieran satisfacción a los objetivos mencionados.

Surgió así el texto del artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal que quedó redactado en los siguientes términos: "ARTICULO 3º.- La cantidad que a cada entidad corresponda en el Fondo General de Participaciones se determinará conforme a las reglas siguientes: I. - El monto de la participación que corresponda a una entidad proveniente del Fondo General de Participaciones en el año anterior a aquel para el que se efectúe el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el mismo año anterior. II. - El monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año para el que se haga el cálculo,

se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país en el mismo año. III. - Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos - conforme a las fracciones I y II. IV. - Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con la fracción III, calculados para todas las - entidades y se determinará el tanto por ciento que el resultado que co- rresponda a cada una de ellas represente en el total. Este tanto por - ciento será la proporción en que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo. En todos los casos en que este artículo menciona "recaudación federal", se entenderá exclusivamente la que se obtenga por impuestos federales cuyo origen por entidades sea plenamente identificable. No se conside- rará identificable el origen por entidades el de los impuestos al comer- cio exterior."

La expresión aritmética del texto transcrito era la siguiente que se - aplicaría por ejemplo, a la distribución del Fondo en 1981:

$$\begin{array}{rcl}
 \text{Participación recibida} & & \text{Impuestos federales re} \\
 \text{por el Estado en 1980} & & \text{caudados en el Estado} \\
 \hline
 \text{Imptos. federales re-} & \times & \text{en 1981} \\
 \text{caudados en el Estado} & & \hline
 \text{en 1980} & & \text{Recaudación federal to} \\
 & & \text{tal en el país en 1981} \\
 & & \hline
 & & = \text{Resultado} \\
 & & \text{Preliminar}
 \end{array}$$

Se sumarían los resultados preliminares de todas las Entidades Fede- rativas y se determinaría el porcentaje que cada uno de ellos represen- tara en la suma total. Dicho porcentaje representaría la parte que a

cada Entidad le correspondería en el Fondo General de Participaciones.

Si se observa la fórmula se verá que el mismo concepto "impuestos federales recaudados en el Estado" se repite en el primer quebrado como denominador y en el segundo como numerador, sólo que en el primer caso está referido a 1980 y en el segundo a 1981. Consecuentemente, si la recaudación de dichos impuestos hubiera sido la misma en los dos años, ambos elementos de la fórmula se anularían entre sí. Por el contrario, si en el año de 1981 la recaudación resulta superior a la de 1980, el conjunto de la fórmula se ve favorecido por el factor de incremento.

El último factor de la fórmula anotada "Recaudación federal total en el país en 1981" podría haber sido eliminado, ya que al dividir por la misma cantidad las cifras correspondientes a todos los Estados, el cálculo final de coeficientes resulta el mismo si se conserva dicho elemento de la fórmula o si se elimina. Sin embargo, se conservó este elemento en la fórmula contenida en la Ley porque permite explicar mejor a cada Estado la interdependencia de sus resultados, con los obtenidos por las demás Entidades Federativas.

En definitiva, la fórmula está expresando que el resultado preliminar de cada Estado sería la consecuencia de aplicar a las participaciones reci-

bidas por el Estado en un año, el porcentaje de incremento de los impuestos federales recaudados en la Entidad, en el año siguiente comparados con el inmediato anterior.

Al elaborarse los Convenios se percibió que las partes podrían acordar qué impuestos federales consideraban para los efectos de distribución como identificables por su origen, los cuales pueden ser unos cuantos y no necesariamente todos. A los gravámenes seleccionados se les ha designado en la terminología en uso entre la Federación y los Estados "impuestos asignables", o sea que al identificarse el origen de un impuesto en el territorio de un Estado se asigna al mismo la recaudación obtenida para los efectos de su fórmula individual para determinar su coeficiente de participación. La selección de impuestos asignables no afecta el monto del Fondo, que se sigue calculando sobre todos los impuestos federales, asignables o no, incluso los del comercio exterior. La "asignación" sólo tiene consecuencias para fines de distribución entre las Entidades.

El reducir el número de "impuestos asignables" tiene la ventaja, puramente administrativa, de que requiere solicitar información a un número menor de contribuyentes, disminuyendo además las cargas de procesamiento automático de datos, tanto de las Tesorerías locales como de la Federación.

Los criterios que se utilizaron fueron:

a). Que deberían considerarse como impuestos asignables aquellos cuya recaudación y administración fueran encomendadas a los Estados. - Con este criterio se eligieron los siguientes impuestos: al valor agregado, sobre tenencia o uso de vehículos y los impuestos a cargo de causantes menores por concepto de ingreso global de las empresas, erogaciones por remuneración al trabajo personal y sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados, así como los mismos conceptos causados por contribuyentes personas físicas sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta.

b). Que deberían considerarse también como asignables algunos im-puestos especiales de recaudación significativa, en relación con los cuales el sistema de distribución de participaciones entre los Estados había sido ya ampliamente experimentado y era conocido de la Federación y de las Tesorerías estatales. Con este criterio se eligieron los siguientes impuestos: sobre producción y consumo de cerveza, sobre envasa-miento de bebidas alcohólicas, sobre compra venta de primera mano de aguas envasadas y refrescos, sobre tabacos labrados, sobre venta de gasolina y sobre enajenación de vehículos nuevos.

En las negociaciones con los Estados, se les señaló que esto era puramente convencional y que para la celebración del Convenio podría sugerirse la adición de un impuesto no considerado o la supresión de alguno de los propuestos. El resultado final fue que la enumeración de impuestos asignables mencionada fue aprobada por los Estados y quedó consignada en el clausulado del Convenio de Adhesión. Otros impuestos podían haber sido igualmente "asignables" entre ellos, principalmente el impuesto sobre la renta. En los Estados Unidos de América en donde existe concurrencia entre Federación y Estados en materia de impuesto sobre la renta de las empresas, se asigna como "renta generada en el Estado" la que resulta de comparar los activos fijos, el número de trabajadores y el volumen de ventas en el Estado de una empresa, con los totales de activos fijos, trabajadores y ventas en todo el país. En México podría haberse seguido un sistema similar para considerar al impuesto sobre la renta a cargo de las empresas como "asignable"; pero habría sido necesario proveerse de información de los contribuyentes sobre distribución de activos y del número de trabajadores existentes en las Entidades Federativas, de los que hasta ahora no se dispone.

VII. ULTIMAS REFORMAS

El Artículo 115 Constitucional

Las modificaciones al Artículo 115 Constitucional, aprobadas por el Congreso de la Unión, significan el paso más importante, desde que se expidió la Constitución, con el propósito de sentar las bases y -- apoyar materialmente el desarrollo municipal.

Los preceptos de la fracción III y del inciso A) de la fracción IV del Artículo 115 Constitucional reformado, fueron motivo de análisis -- las disposiciones que tienen implicaciones financieras y hacendarias para el municipio.

Se ponderaron las condiciones administrativas y económicas con que cuentan estas entidades para prestar los servicios públicos que el -- precepto señala y se hizo la evaluación de los recursos.

Se estableció que a la integración de las haciendas municipales, des -- de el primero de enero de 1984, concurrirán los rendimientos de -- las contribuciones --incluyendo las tasas adicionales -- que establez -- can los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que ten -- gan como objeto el cambio de valor de los inmuebles. La libre admi -- nistración de una hacienda municipal así integrada tiene como resul-

tado, desde el punto de vista administrativo, la afectación de la función catastral, si se considera que, aún cuando en forma primordial ésta se refiere a la valuación de los terrenos, comprende también - otro tipo de actividades, tales como las de apoyar el desarrollo urbano planificado, el control de asentamientos, etc. Por ello se estima necesario que dicha función no se fraccione, como ocurriría al - entregar a los ayuntamientos la parte del catastro que corresponda a cada una de las circunscripciones territoriales municipales.

En cuanto al debido ejercicio y correcta elaboración de los presupuestos que en lo sucesivo deberán elaborar y aprobar los propios ayuntamientos, se considera procedente, como una mera recomendación a los estados, el que se incluya en las leyes de ingresos la estimación de lo que los municipios percibirán por cada uno de los diversos conceptos de ingresos.

Motivo de especial preocupación la aplicación del inciso B) de la -- fracción IV del multicitado artículo 115.

Conforme a este mandamiento, los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará, entre otros conceptos, con "las participaciones Federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que

anualmente se determine por las legislaturas de los estados".

El consenso general de los tesoreros y secretarios de finanzas de las entidades federativas, fue en el sentido de que las participaciones a los municipios continúen siendo entregadas por los gobiernos estatales, por lo que se propuso, al efecto que se reglamente el inciso B), fracción IV, del Artículo 115 Constitucional.

Se determinó en forma unánime la necesidad de la expedición de una ley reglamentaria del referido precepto constitucional y las prevenciones mínimas que debería contener, tendientes a garantizar la entrega correcta y oportuna de las participaciones a los municipios.

Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa

En la XV Reunión Nacional Extraordinaria de Funcionarios Fiscales, celebrada en la ciudad de México, Distrito Federal, el 14 de marzo de 1983, se acordó crear una comisión de trabajo encargada de revisar la colaboración administrativa en materia fiscal entre la federación, estados y municipios. En dicha reunión se reconoció que la administración "de los impuestos de la federación se encuentra ante una perspectiva complicada, y existe una doble línea de operación; la desconcentrada, a cargo de las Administraciones Fiscales Regiona--

les, y la delegada a las tesorerías de los estados". Este paralelismo, se señaló, "debe encontrar un punto de conciliación para evitar dualidad de esfuerzos y duplicidad de gastos".

Se agregó, asimismo, que la meta es ampliar las facultades de las entidades, pero que debería llevarse al cabo conforme el gobierno local se fuera capacitando, para realizar y cumplir cada nueva tarea, hasta alcanzar las más amplias facultades en la delegación de funciones y que los impuestos federales deben de administrarse uniformemente en toda la República y la interpretación de la ley, los procedimientos de recaudación, el registro de contribuyentes, el cumplimiento de obligaciones y la fiscalización obedecerán una misma filosofía e iguales principios.

Por otra parte analizaron las diversas propuestas presentadas por las entidades federativas, las cuales buscan, desde luego, la meta de ampliar las facultades concedidas. Se efectuaron análisis para encontrar puntos de conciliación que evitaran esa dualidad de esfuerzos entre los órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y lo que fuera aconsejable y prudente delegar a las tesorerías de los estados.

En comentario acerca del impuesto sobre la Renta se presentaron diversas alternativas, sobre todo en el manejo de algunos pagos provisionales. En ciertos renglones de ingresos de las personas físicas, tales como los conceptos derivados de la utilidad por venta de inmuebles, se pretende, en todo caso, la concatenación con el control que llevan las entidades federativas, para efectos de su impuesto de Traslación de Dominio, que actualmente y en casi todas las entidades de la República presenta la característica de guardar uniformidad con base en los requisitos de la coordinación en el Impuesto Federal de Adquisición de Inmuebles.

Igualmente, se estudió la alternativa de transferir la administración de los impuestos federales de poca significación económica; pero, sobre todo, preocupaba a las entidades federativas, encontrar un punto de conciliación, el cual permitiera que los procesos de administración de los impuestos que actualmente manejan no sean "cortados" en su secuencia; es decir, que una parte fuera recabado en las tesorerías estatales y la otra en las Administraciones Fiscales Regionales.

Las alternativas analizadas con el objeto de cambiar la situación y facultades delegadas a las tesorerías de los estados, llevaban, entre -

otras, la intención de proponer ciclos completos de administración para los estados en aquellos ingresos con respecto a los cuales la federación fuera a delegar facultades a éstos, y buscar esa coordinación en las directrices y en la actuación, de tal manera que los órganos desconcentrados de la Secretaría tuvieran también a su cargo -- ciclos completos de operación administrativa, siempre que estuvieran referidos a ingresos distintos de los que se deleguen para su operación a las entidades federativas.

Fue de carácter unánime el plantear el necesario cambio en el actual Convenio de Colaboración Administrativa, a fin de que se otorgara a los estados la facultad de practicar auditorías, sin limitación en --- cuanto al monto de ingresos, en el Impuesto al Valor Agregado y de formular sus propias liquidaciones.

Se consideró pertinente proponer que el resultado de las auditorías practicadas por los estados, fueran en su caso, aprovechados por la federación para efecto de la fiscalización en el Impuesto sobre la -- Renta y que, a su vez, los estados ampliaran, en materia de Valor - Agregado, su campo de influencia, si también se aprovechan los resultados de las revisiones que practiquen las Administraciones Fiscales Regionales.

Las consideraciones anteriores, llevadas ante la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, sirvieron de base para llegar a la propuesta de un nuevo Convenio.

La S.H.C.P. por su parte, acogió con interés los planteamientos de las entidades federativas, consideró necesario responsabilizar a las tesorerías de los estados del manejo operativo del Impuesto al Valor Agregado y concedió facultades tales como la liquidación, la fiscalización y comprobación, sin límite en cuanto al ingreso de los contribuyentes. Asimismo, en un enfoque totalmente innovador, delegó en las entidades la posibilidad de resolver no sólo lo relativo a los recursos administrativos relacionados con el procedimiento, sino también lo concerniente al recurso de revocación, cuando éste se interponga en contra de las resoluciones dictadas por el estado. Tratándose de la intervención en juicio, sin que la Secretaría pierda su carácter de parte en los mismos por ministerio de Ley, se le confirió a los estados la facultad para que asuman la defensa de las resoluciones que emitan en el ejercicio de sus funciones.

En materia de atribuciones, la S.H.C.P. propuso reservarse, básicamente, las actividades referidas a la planeación, la normatividad

y la evaluación, así como algunas facultades relacionadas con operaciones efectuadas por Petróleos Mexicanos y las instituciones de -- crédito, como también lo relativo al impuesto al valor agregado, la parte que corresponde a la importación de bienes tangibles por medio de aduanas y, finalmente la revisión de dictámenes de Contador Público.

Todo lo anterior quedó establecido en el proyecto de nuevo Convenio que se presentó a la Reunión Nacional, particularmente la que especifica que cualquier proceso que inicien los estados o la federación, deben terminarlo cada uno de ellos en procesos administrativos completos, de modo que la federación no interfiera en los procesos de -- los estados, ni éstos en los de aquélla. Si, por ejemplo, las autoridades de un estado efectúan una visita domiciliaria de comprobación, serán las mismas las que establezcan la determinación o liquidación respectiva, la notifique e incluso cobre mediante el procedimiento -- administrativo de ejecución, imponga multas, tramite y resuelva -- recursos administrativos y defienda sus resoluciones ante los Tribunales. Los mismos actos los realizará la federación si ésta fue la que inició la investigación. Los procedimientos administrativos que realice cada parte en el Convenio, serán iniciados, tramitados y -- consumados por una sola autoridad.

Al delegar las funciones respecto a los denominados impuestos coordinados, la S.H.C.P. lo hace en forma enunciativa y no limitativa, - de modo que se reclasifican algunas funciones para armonizarlas -- con el manejo que de ellas estipula el Código Fiscal de la Federación y en secciones específicas del mismo se incluyan aspectos tan importantes como los relacionados con la entrega de los gastos de administración y en forma más precisa la determinación de los incentivos -- que en relación con ciertas actividades se han venido otorgando a los estados.

VIII. CONCLUSIONES

1. Al renovarse el Federalismo ha dejado de ser un paternalismo benévolo del centro al interior para convertirse en la base de ensanchamiento de las capacidades económicas, técnicas y políticas de la provincia, para elegir los caminos de su desarrollo regional e influir democráticamente en el país.

2. El Federalismo no se circunscribe al respecto a la libertad y soberanía de las entidades federativas y del municipio en término al -- facilitar una participación democrática más abierta, más amplia, -- sino que aporta, como ingrediente fundamental, la indispensable -- cohesión de voluntades en un destino común, en un proyecto de na ción.

3. Evitar la concurrencia impositiva de los tres niveles en ciertos -- puestos.

4. Distribuir entre los estados y municipios con carácter compensato rio participaciones con equivalente recaudatorio de los supuestos -- impositivos estatales y municipales suspendidos.

5. Hacer posible que los estados administren en nombre de la Federación los impuestos federales, en los términos y según los lineamientos fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6. Concedir el desarrollo del país como meta general, implica para la Administración Pública Federal, fortalecer a sus partes entidades y municipios a través de acciones coordinadas que facilitan y hacen más expedita la administración en los tres niveles de gestión. El Gobierno Federal ha hecho suya la responsabilidad inicial, marcando así la pauta tanto para dar el impulso decisivo, como para establecer y perfeccionar las grandes iniciativas y estrategias nacionales.

7. La comprensión de los Gobiernos de los Estados, en el fortalecimiento principalmente de los municipios, ha encontrado eco en el ámbito regional, mediante numerosas disposiciones fiscales, dictadas por los legisladores estatales que transfieren a los municipios parte de su ingreso propio, especialmente en materia de impuestos a la propiedad raíz y en la coparticipación en la recaudación de multas federales no fiscales.

8. El Federalismo en materia de apoyos financieros a los ayuntamientos se ha convertido en un círculo firme, donde se armonizan las -- dos instancias nacionales, con pleno espíritu de -- colaboración, -- convicción y responsabilidad

IX. BIBLIOGRAFIA.

AZCARATE, GUMERSINDO DE, *Municipalismo y Regionalismo*
Madrid, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local 1979

CARPIZO, JORGE, *Estudios Constitucionales.*
México, U.N.A.M. 1980

FLORIS MARGADANT, GUILLERMO DR. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*
Edit. Esfinge, Mayo 1986.

FLORIS MARGADANT, GUILLERMO DR. *Panorama de la Historia Universal del Derecho*
Grupo Editorial, Octubre de 1983

FUENTES QUINTANA, ENRIQUE, *Hacienda Pública; Introducción Presupuesto e Ingresos Públicos*

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA, *Derecho Financiero Mexicano.*
México, Porrúa 1979

GIL VALDIVIA, GERARDO, *El Federalismo y la Coordinación Fiscal.*
México, U.N.A.M. 1981

JELLINEK, GEORGE *Teoría General del Derecho y del Estado.*
Traducción de Eduardo García Máynez
México, U.N.A.M. 1979

LOPEZ PADILLA, AGUSTIN, *Exposición, Práctica y Comentarios a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.*
México, Trillas 1981

TENA RAMIREZ, FELIPE, *Derecho Constitucional Mexicano,*
México, Porrúa 1981

I N D I C E

	Pag.
I. ESTADO FEDERAL	
Definición de Estado Federal	1
La Federación	
II. DESARROLLO HISTORICO DEL FEDERALISMO TRIBUTARIO EN MEXICO	
Reseña Histórica del Federalismo en México	4
Definición y Tipos de Federalismo	17
Integración Teórica del Federalismo en México	19
Marco Jurídico del Federalismo en México	30
III. LA COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS	
Concepto de Facultad Tributaria	41
Reformas Constitucionales 1936	44
Desarrollo Histórico de la Coordinación Fiscal	46
La Ley de 28 de diciembre de 1953	47
Ley de Coordinación Fiscal de 1978	50
IV. SISTEMA DE PARTICIPACIONES	
Período de su Desarrollo	51
V. LA INSTITUCION FEDERAL	
Política Subsidiaria y Fiscal en el Federalismo	54
Distribución equitativa	55

	Pag.
VI. NUEVA CONCEPCION DE LAS FACULTADES TRIBUTARIAS	
Los Organos de la Coordinación	57
Simplificación Administrativa	57
El Sistema definitivo de distribución	68
VII. ULTIMAS REFORMAS	
El artículo 115 Constitucional	74
Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa	76
VIII. CONCLUSIONES	83
IX. BIBLIOGRAFIA	86