



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**FEDERALISMO Y COORDINACIÓN FISCAL
FEDERAL**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

PEDRO DAMIAN ALARCON ROMERO

ASESOR: DR. ALFONSO NAVA NEGRETE



MÉXICO, D.F.

m340712

2005



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D. F., 23 de Noviembre de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **ALARCÓN ROMERO PEDRO DAMIÁN** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"FEDERALISMO Y COORDINACIÓN FISCAL FEDERAL"**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.



LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES

FACULTAD DE DERECHO
INARIO
DE
DERECHO FISCAL

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Pedro Damian Alarcon Romero
FECHA: 02/02/05
FIRMA:

A Dios

Por dejarme vivir, darme salud y felicidad
Por ayudarme cuando es necesario
Por darme las fuerzas para continuar cada día

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por haberme dado tanto en este tiempo que estuve en ella
Por haberme enseñado tantas cosas
Por ser más que mi hogar

A la Facultad de Derecho

Por enseñarme que el Derecho es más que una forma de vida
Por ser el lugar donde tantas alegrías tuve

A mi Padre

Por haberme dado la vida
Por haberme amado
Por haber hecho de mi un hombre de bien
Por tenerme tanta paciencia en estos momentos
Por haber trabajado todos esos días agradezco
el esfuerzo que hiciste y del cual nunca me di cuenta

A mi Madre

Por haberme dado la vida
Por ser más que mi madre, por ser una amiga
Por tu comprensión y apoyo
Por ser una parte muy importante en mi vida

A mi hermana

Por haberme guiado
Por ser mi amiga
Por tanta felicidad

A mi hermano

Por quererme tanto
Por estar todas esas tardes insistiendo en este trabajo
Por ser mi mejor amigo

A mis tíos Blas, Socorro y Geraldo

Por todo el apoyo brindado

Y por ser una parte importante en mi formación

A mi tía Arcelia y mis primas Andrea y Rosalía

Por todos los recuerdos bonitos que me dejaron

Por ser parte de mi familia

A Claudia Lizbeth

Por dejarme conocerte

Por el apoyo incondicional

Por ser mi gran amiga

Por amarme

Por ser mi gran amor

A Gloria Flores Mendoza

Por haber sido mi amiga tanto tiempo

Por haberme ayudado muchas veces

Te quiero mucho

A la familia Valencia Ortiz

Gracias por haberme abierto las puertas de su casa

Gracias por el apoyo otorgado

A Víctor Valencia

Gracias por tu amistad

A Edgar Hernández y Paola Ugalde

Por ayudarme cuando más lo necesito

Por ser mis amigos

A Enrique Colon, Lilian Lobera y Rita

Por los momentos vividos

Por haberme guiado en los momentos más
difíciles que tuve en la escuela y ser mis amigos

A Eduardo Llanos y Ofelia Argüello

Gracias por dejarme entrar en su hogar
Por el apoyo.

A Ilse y Felipe

Por todos los ratos alegres
Por ser mis amigos y confiar en mi

A Gilberto Camacho, José Luis Pasaran y Josué Rosas

Mis mejores amigos de la Facultad
Por escucharme cuando tuve problemas
Por todas esas clases en las que estuvieron conmigo

**A Karina Gutiérrez, Jorge Mendoza, Rebeca Anguiano
Ricardo Sánchez, Nicolás Martínez Alejandro Ochoa
y Omar Lozada,**

Por tantas risas
Por tantas fiestas
Por hacerme sentir parte de un grupo

A Mariana, Milaisa y Eduardo

Nunca olvidare a la notaría, gracias por enseñarme,
ser pacientes conmigo y ser más que mis amigos.

A mi asesor el Licenciado Alfonso Nava Negrete

Por haberme ayudado en este trabajo tan importante
Por haberme inspirado a aprender más y ser un ejemplo de vida

A todos los profesores de la Facultad y CCH

Como muestra de cariño por la gran labor que realizan

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPITULO PRIMERO.....	6
Antecedentes del Federalismo.....	6
1.1Concepto de Federalismo.....	6
1.2Federalismo en los Estados Unidos de América.....	20
1.3Federalismo en México.....	32
1.4Actual Federalismo en México.....	45
CAPITULO SEGUNDO.....	57
Federalismo Fiscal en México.....	57
2.1 Sistema de Distribución de Competencias en el Estado Federal Mexicano.....	57
2.2 Campo Fiscal Federal.....	67
2.3 Campo Fiscal Estatal.....	79
2.4 Campo Fiscal Municipal.....	93
2.4 Campo Fiscal del Distrito Federal.....	103
CAPITULO TERCERO.....	110
Antecedentes de la Coordinación Fiscal.....	110
3.1Orígenes de la Coordinación Fiscal en México.....	110
3.2 Primera Convención Nacional Fiscal.....	116
3.3 Segunda Convención Nacional Fiscal.....	127
3.4 Tercera Convención Nacional Fiscal.....	137
3.4 Convenciones Nacionales de Causantes.....	148
3.5 Ley de Coordinación Fiscal de 1953.....	159
CAPITULO CUARTO.....	163
Sistema de Coordinación Fiscal Vigente.....	163
4.1Objeto de la Coordinación Fiscal.....	163

4.2 Fondo General de Participaciones, su Constitución y Distribución	167
4.3 Participaciones de los Municipios.....	181
4.4 La Reserva de Contingencia.....	187
4.8 Organismos en Materia de Coordinación	190
4.8.1 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.....	190
4.8.2 Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.....	191
4.8.3 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas..	193
4.8.4 Junta de Coordinación Fiscal	194
4.9 Fondos de Aportaciones Federales	195
4.10 Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	197
CAPITULO QUINTO.....	200
Federalismo fiscal	200
5.1 Trascendencia e Importancia de una Adecuada Política Fiscal.....	200
5.2 Confederación Nacional de Gobernadores.....	209
5.2.1 XI° Reunión de la Conago y sus Acuerdos	216
5.3 Convención Nacional Hacendaría	223
5.4 Federalismo Fiscal y Autonomía Fiscal Estatal.....	227
5.5 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	234
CONCLUSIONES	247
BIBLIOGRAFÍA.....	254

INTRODUCCION

El Estado es una creación para una mejor organización del hombre en sociedad y que este pueda lograra sus metas, con la protección de un ente superior a el, que lo resguarda, custodia y también representa. Este producto humano, busca que los hombres que viven dentro de él, satisfagan todas sus necesidades, logren sus objetivos y finalidades. Para lograr lo anterior, éste debe proporcionar servicios a sus integrantes, tales como la seguridad, protección de sus miembros, caminos, agua y alcantarillado, un sin fin de servicios públicos que requieren recursos, los cuales son obtenidos por contribuciones que dan sus miembros.

El objeto de esta investigación es realizar un análisis de un tema de suma importancia dentro del Derecho Fiscal, específicamente el relativo a los problemas inherentes a nuestro Estado Mexicano, la forma en como este se encuentra organizado, finalidades objetivos y como son llevados a cabo.

Debido a la forma de estado adoptada por nuestro país y la naturaleza de la misma, en el ámbito de los ingresos públicos, se estableció una figura en nuestro sistema jurídico conocida como coordinación fiscal, la que ha servido como medio de conciliación entre las facultades para establecer contribuciones entre los Estados, Municipios y la Federación,

pues como es sabido, entre estos ámbitos de gobierno existe concurrencia para establecer contribuciones. Aquí es donde la coordinación fiscal juega un papel muy importante, ya que sirve como herramienta gubernamental para evitar una doble carga impositiva a los ciudadanos, es decir, evita que tanto el gobierno federal como el gobierno estatal establezcan una determinada contribución sobre una misma fuente de riqueza, para que solo uno de ellos imponga la carga fiscal y así los gobernados tengan seguridad jurídica de que solo una autoridad lo haga.

La anterior no es la única utilidad de la Coordinación Fiscal, pues ésta también es un instrumento importante para el desarrollo de los estados y la estabilidad de las finanzas públicas.

De igual manera y destacando la importancia que este punto merece, analizaré cual es el momento actual que vive la Coordinación Fiscal en México a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que sirve como instrumento de funcionamiento de ésta figura jurídica. Éste viene a ser un sistema que enlaza las normas fiscales de la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal.

En este punto no hay que perder de vista algo sumamente trascendental, me refiero el relativo a la formación de este Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, su funcionamiento en el sistema jurídico en el que vivimos, tanto en el mundo del derecho, como el de hecho. Por esto considero sumamente trascendental analizar al federalismo, pues es la forma de Estado bajo la cual se organiza nuestro país por lo que la coordinación fiscal tiene una estrecha vinculación con este tema, porque en él se centra la forma en como se distribuyen las facultades impositivas en el sistema jurídico mexicano. Por las anteriores razones creo que la Coordinación Fiscal es un tema que va de la mano con el federalismo,

es por esto que analizaré lo que es el federalismo como forma de Estado, su concepto, su adaptación en el país que más benéfico le ha resultado para su desarrollo: los Estados Unidos de América; ¿Cuál fue la diferencia de la adopción en el caso de México y cuál es su situación vigente en nuestro orden normativo?.

Los anteriores temas, dan lugar a lo que en la doctrina es conocido como Federalismo Fiscal, tema de análisis ineludible en mi proyecto de investigación, por lo que indagaré cual es la perspectiva de este tema en el actual gobierno en nuestro país. Y una de las cuestiones más importantes y factor determinante de mi investigación es el siguiente: en el año de 2004 se ha convocado a la celebración de una Convención Nacional Hacendaría, motivada por una parte, por el descontento de varios gobernadores del país, debido al monto que obtienen por virtud de la coordinación fiscal, con lo que se pone en entredicho la eficiencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Por lo tanto, la vigente ley de Coordinación Fiscal, se debate entre un Federalismo Fiscal Centralizado, una Autonomía Fiscal Estatal y una mejor Política Fiscal Federal. Investigare y analizaré ¿Cual es la tendencia de la actual administración en lo referente a la Política Fiscal Federal?. ¿Es necesario un nuevo Sistema de Coordinación Fiscal y si debe dársele a los Estados una mayor autonomía fiscal?.

CAPITULO PRIMERO

Antecedentes del Federalismo

1.1 Concepto de Federalismo

El Federalismo deriva de la palabra Federación, ésta última es un concepto que se utiliza para señalar a aquellos Estados que han decidido organizarse, con las características del sistema federal. El Federalismo es una corriente, en la cual se estructuran los estados bajo características peculiares, creada por los Estados Unidos de América, en un intento por conciliar los intereses, de cada una de las 13 Colonias que obtuvieron su independencia de Gran Bretaña para poder convivir, cada una con su respectivo poder, pero creando un poder superior a ellas, que las mantuviera unidas y les pudiera proporcionar la estabilidad necesaria para su desarrollo y conformar así un nuevo estado como resultado de la unión.

Juristas como Felipe Tena Ramirez, Daniel Moreno, Héctor Fix Zamudio y Juan Antonio Martínez de la Serna coinciden que el federalismo como forma de Estado moderna tuvo su origen en los Estados Unidos de Norteamérica con la Constitución Federal de 1787.

Fue una fórmula que les permitía unirse políticamente, seguir vinculadas y coordinar su gobierno para presentarse ante la comunidad internacional como un Estado y no como pequeños Estados que podían ser atacados, en todas las formas posibles por cualquiera de los países europeos, así la corriente federalista

busca unificar el poder político, económico y social de cada una de las colonias e integrarlo en un ente superior, conservando autonomía cada uno de los estados. La forma en que consolidaron esta unión, será analizada en un apartado especial, ya que antes de ser una Federación, fueron una Confederación pasajera,

Considero como siguiente punto señalar que es fundamental para esta investigación el determinar que las palabras anteriormente comentadas, se refieren a la forma de Estado, como por ejemplo la que adopta México o Argentina y de ninguna manera se refiere a una forma de gobierno, pues como es sabido, el Estado está integrado por un territorio, pueblo y gobierno principalmente.

Por lo anterior, la forma de gobierno es uno de los elementos que conforma a un Estado y es por esta razón que debemos dejar muy claro, que el Sistema Federal, es una forma de Estado y no de gobierno. Así tenemos que el federalismo es una corriente, en la cual diversos países deciden organizarse de acuerdo a un esquema federal.

El Diccionario Jurídico Mexicano establece como concepto de Federalismo lo siguiente: "...se entiende por Estado Federal la forma de organización del territorio del Estado que se caracteriza por un grado parcial de descentralización jurídico-política, intermedio entre un Estado central y una Confederación de Estados. El sistema Federal es creado por la Constitución, la cual establece dos clases de órdenes jurídicos parciales: la federación cuyo ámbito espacial de validez es la

totalidad del territorio del Estado, y las entidades federativas, que tienen validez en zonas específicas del territorio estatal.”¹

De la anterior definición y en concordancia con líneas pasadas, se reitera que la Federación es una forma de organización estatal. Y también ésta definición toca un punto muy importante de las características del sistema federal, la referente a que en él existe un grado de descentralización jurídica y política, sin embargo, este es un punto que trataré más adelante, cuando me refiera a la definición que establece Hans Kelsen, de lo que entiende por un Estado federal, ya que considero, es uno de los autores que basan su conceptualización de lo federal, en el grado de descentralización que existe en cuanto a la toma de decisiones y las facultades jurídicas que tienen los órganos públicos.

En una siguiente idea del concepto que señala el Diccionario Jurídico, se menciona al Estado Central y a la Confederación, como sistemas de organización administrativa, política y jurídica diferentes; en el primero, señala el Profesor Sánchez Bringas², es aquél donde solo existe un órgano de producción de normas generales y un ámbito de aplicación al existir un Rey, un Parlamento o las Cortes de Estado. Por lo que tenemos que en el Estado Unitario o Central existe una aplicación de las normas jurídicas en todo el territorio, es decir, su ámbito espacial de validez es todo el país, a diferencia del sistema federal, donde hay diversos ámbitos de validez espacial de las normas, por ejemplo en el caso mexicano, porque el Código Financiero del Distrito Federal, no se puede aplicar en

¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1985. Página 202

² Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Porrúa. 1996, México Página 300

el Estado de Jalisco, aparte de que los órganos de producción del mismo son diferentes. En el Estado Central las normas que se producen se aplican para todo el territorio.

Para ejemplificarlo de manera didáctica y grafica el profesor Héctor Fix-Zamudio³ nos señala que evoca este tipo de estado, a una pirámide, donde el gobierno está en la cúspide planeando y ejecutando sus acciones desde el centro hasta la base, pasando por los escalones locales y provinciales.

Con lo anterior, las características del estado Unitario, no solo se refieren a la producción de normas jurídicas, sino también al funcionamiento administrativo del poder público, en él que decisiones tomadas por el gobierno central, como lo señala el autor antes mencionado, se vinculan por la vía jerárquica o de la tutela administrativa, con el resto del país, por virtud de este centralismo, los integrantes de estos países, acatan las decisiones tomadas desde el centro, las que influyen directamente en la vida administrativa y jurídica de una región o provincia y estas decisiones marcan una pauta en los lineamientos para autoridades locales, las cuales no dependen absolutamente del centro, pues debe existir un cierto nivel de desconcentración en las autoridades y para el mejor funcionamiento del gobierno, para no caer en un centralismo exagerado.

Estimo la anterior, una diferencia importante entre el Estado Unitario, la Federación y la Confederación, el primero se trata originariamente de un solo

³ Fix-Zamudio, Hector y Valencia Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Editorial Porrúa México. 1999. Página 244

Estado a diferencia de la Federación y la Confederación donde, originaria y primariamente se trataba de diferentes Estados.

Por su parte, la Confederación se erige como el grado más alto de descentralización o dispersión del poder que pueda existir en un estado; se encuentra al límite entre lo que podría ser y dejar de ser un estado, pero los tratadistas lo toman como una forma de Estado. Históricamente han existido pocas Confederaciones, entre las cuales el profesor Fix-Zamudio⁴ cita la que precedió como Federación a los Estados Unidos de América que fue la existente entre los años de 1878-1887; otro ejemplo es la Confederación Germánica de 1815-1866 y la República Centroamericana de 1815-1898 integrada por Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Entre los rasgos principales que hacen diferente a una Federación de una Confederación considero el más importante que los Estados miembros de una Confederación, al unirse, siguen siendo soberanos, es decir, conservan el poder de autolimitarse y autodeterminarse, diferente a una federación, donde los Estados miembros de la misma, dejan de ser soberanos, para ser solo autónomos.

El profesor Fix-Zamudio⁵ cita al constitucionalista García Pelayo para sentar las diferencias entre el sistema Federal y el Confederado, puntualizando que la Confederación es una entidad jurídico-internacional y la Federación es una entidad jurídico-política. Otra característica discrepante de las mismas, es que en la Confederación los estados miembros siguen teniendo personalidad internacional y

⁴ IBIDEM página 242

⁵ IBIDEM Página 243

en la Federación, el gobierno federado es el único que tiene personalidad internacional, pues sus miembros no la tienen en virtud del pacto federal. Asimismo, en relación a la soberanía, las decisiones de la federación obligan directamente a los ciudadanos; en cambio, en el sistema Confederado no hay un poder directo; para que sus decisiones sean vinculantes, se deben transformar en ley vigente de los Estados miembros.

En otro punto de vista, el profesor emerito de la Facultad de Derecho de la UNAM, el Doctor Ignacio Burgoa resume en su libro que etimológicamente el término Federación implica una alianza o pacto de unión y deriva del vocablo latino foedus, foedere que significa unir, ligar o componer. Cito textualmente "...Desde el punto de vista estrictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une, ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad...."⁶

Lo anterior, nos aporta otro elemento de lo que implica el término Federación, esto es, la unión de Estados, base del sistema federal. Unión que supone una anterior separación, en el caso de los Estados Unidos de América claramente podemos apreciarla, sin embargo, en el caso mexicano implica matices diferentes que serán analizados en el correspondiente apartado.

La Federación lleva consigo una unión de Estados, lo que implica que éstos se han puesto de acuerdo con antelación para conformar una fusión. Acuerdo en el

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 10º . Ed. Porrúa, México.1999. Página-409

cual deciden dar a un órgano supraestatal atribuciones para que coordine a los miembros y los gobierne.

Esta unión se traduce en lo que es el pacto federal, el cual está contenido en la Constitución Política del nuevo Estado Federal, en el ejemplo más claro que podemos tener es el de nuestra constitución, porque en su artículo 40 dispone: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental." El anterior artículo menciona la forma de estado adoptada por el gobierno mexicano, que implica una unión de estados para crear un ente soberano que es la Federación, la cual está formada con las características y atribuciones acordadas por cada uno de los Estados participantes plasmadas en la ley fundamental.

Hans Kelsen⁷ no habla de un Estado Central o federal sino de Centralización y Descentralización. Un orden jurídico centralizado es aquel en el que las normas tienen validez en la totalidad del territorio sobre el cual el propio orden se extiende. Y por otra parte, el Estado se encuentra descentralizado cuando en el orden jurídico nacional además de normas centrales, existen normas locales; la centralización o descentralización pueden alcanzar un diferente grado cuantitativo. El orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de ese territorio. Las normas centrales generales son creadas por un órgano legislativo

⁷ Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XII. Argentina. 1961. Página-101

central, mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales o legislaturas de los Estados miembros.

Las anteriores ideas del ilustre tratadista Hans Kelsen, nos permiten analizar otra de las características del sistema federal, me refiero a que los órganos de producción de normas jurídicas, pues existe un órgano encargado de la creación de normas que tienen vigencia en todo el Estado o normas federales y otros órganos, tantos como estados partes de la federación existan, encargados de la producción de normas locales o estatales. Lo anterior trae como consecuencia el no solo hablar de distintos órganos de producción de normas jurídicas, sino también de distintos ámbitos espaciales de aplicación de estas normas jurídicas, es decir, un ámbito federal, en el que se aplican todas las normas federales y un ámbito estatal, en el que se aplican las normas locales.

Existe otra característica muy interesante que se da por virtud de estos órganos de creación de normas jurídicas, el Federal y Local o Estatal entre ellos se da una relación de coordinación, para poder reformar la Constitución Federal, en el que intervengan ambos cuerpos, que dependiendo del pacto federal establecido en cada estado, dependerá su funcionamiento y ejecución.

El profesor Feliciano Calzada⁸ explica que el Estado Federal es aquel formado por un grupo de estados que no pierden su soberanía, se pliegan al interés supremo de la Nación de la que forman parte, como expresión de su propia soberanía. Más adelante relata que en este tipo de Estados coexisten varios gobiernos, sin que implique rivalidades o competencias por el poder, ya que es la

⁸ Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Ed. Harla, México. 1990. Página -207

Constitución que se da a sí misma la Nación, la que confiere ámbitos e instancias de poder.

Este autor afirma que el Estado Federal es una unión de Estados, de lo cual no nos queda ninguna duda. Lo interesante de su definición estriba en que apunta que los estados son soberanos y se circunscriben al interés supremo de la Nación de la cual forman parte, siendo este acto reiterativo de su propia soberanía.

Sin embargo, en dos párrafos más adelante, menciona como primer característica de las entidades locales su autonomía constitucional, porque se dan su propia constitución. Lo cual puede dar lugar a una confusión en cuanto a la soberanía o autonomía de los Estados.

Nuestra Carta Magna en su artículo 40 establece que los Estados son libres y soberanos, dándoles de principio esa característica, pero la experiencia que hemos vivido en nuestro sistema jurídico, nos demuestra que los Estados integrantes de la Federación, no son soberanos sino autónomos, porque no gozan del principio máximo de autolimitación y autodeterminación en el ejercicio del poder, porque están sometidos al pacto federal, con un determinado margen de acción, ya que en la constitución solo se señalan límites de actuación, pero existe un campo de actuación dentro de esos mínimos o máximos establecidos en las facultades de los gobiernos locales.

Algo al respecto es señalado por el profesor Enrique Quiroz Acosta⁹, que no solo en clases nos lo comentaba, sino también en su libro de Derecho Constitucional, apunta que para efectos técnico-jurídicos y prácticos, los Estados

⁹ Quiroz Acosta, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional. Porrúa. México. 1999. Página-196

englobados en el Estado Federal, son autónomos y no soberanos, porque están sometidas al pacto federal.

Con respecto a lo anterior, me permito incluir en esta investigación, dos opiniones de juristas al respecto. La primera, de Jorge Carpizo, quien mediante el análisis de varias teorías explicativas del sistema federal, llega a la conclusión de que los Estados que conforman una federación, son autónomos y no soberanos. Y la segunda del profesor Eduardo Andrade Sánchez, que en un análisis práctico, llega a la conclusión de que las entidades federativas son soberanas, como lo señala nuestra Constitución Política y no autónomas, como lo asegura el primer autor.

El Doctor Jorge Carpizo, en su obra la Constitución Mexicana de 1917¹⁰, hace un análisis del sistema federal y su naturaleza, para hacer este estudio revisa las teorías elaboradas por distintos autores, de entre ellas me permitiré puntualizar las siguientes:

La primera de ellas es la de Alexis de Tocqueville que en su libro de la Democracia en América escribió que existían dos gobiernos completamente separados y casi independientes, sin embargo este autor menciona que cada uno de estos gobiernos son soberanos, pues los Estados dentro de sus competencias eran las instancias decisorias supremas, agregándose otro soberano que es la Federación, la cual dentro de sus competencias era la instancia suprema, por lo que, la soberanía se hallaba dividida, una porción pertenecía a la federación y la

¹⁰ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 12 ed. Porrúa. México. 2000. página 220

otra a las entidades federativas. Por lo anterior a este argumento se le tituló la tesis de la co-soberanía.

Otra de las teorías fue la hecha por Calhoun y Syedel, en el caso del primer autor lo que buscaba era dar una respuesta certera a la separación de los Estados del sur de Estados Unidos y el segundo, defender a Baviera contra el Reich.

Su teoría descansa en el pensamiento relativo a que los Estados al establecer la Unión, lo que hacen es delegar competencia a favor de la federación. Esto da lugar a dos derechos, el de anulación y el de segregación:

Por el primero, entienden que los Estados son capaces de anular todos los actos de la federación que consideren contrarios al pacto federal.

Y por el segundo, un Estado puede abandonar la Unión.

Son interesantes sus argumentaciones, las cuales se podrían aplicar a la totalidad de los Estados Federales, sin embargo, el derecho de anulación es apreciado de manera incorrecta, pues los actos de un gobierno federal son anulados por el poder judicial federal, que es el encargado de revisar todos los actos realizados por el gobierno, formalizando la teoría de los pesos y contrapesos en el poder, expuesta por Montesquieu, de lo contrario, sería imposible gobernar para un gobierno federal, en donde los Estados estén juzgando los actos del gobierno federal.

La anterior razón es por la cual se establece que existan tres funciones de gobierno, para que sea el legislativo el encargado de emitir leyes, el ejecutivo el encargado de ejecutarlas, y sea el judicial el que se le encomiende la tarea de revisar los actos de los dos primeros.

Y un Estado Federal, que adopte como forma de gobierno la república, no sería posible que los Estados sean los encargados de anular los actos, porque cada una de las funciones del gobierno, son independientes una de la otra.

Carpizo señala que esta teoría va en contra de la realidad, pues existe y ha existido el Estado Federal, además estos dos autores aseveraron que este tipo de organización estatal no existía.

La tercera y una de las más importantes teorías citadas por Jorge Carpizo es la expresada por Jellinek, este último hace una división de tajo, ya que como primer punto, dice que existen Estados soberanos y Estados no soberanos y éste segundo, solo puede existir asociado a uno que sea soberano.

Para Jellinek un Sistema Federal es aquél conformado por un Estado soberano que está formado por una variedad de Estados y éstos miembros no son soberanos, a pesar de que tengan una participación en el ejercicio del poder.

Lo que hacen estos Estados miembros es participar en la soberanía de la Federación, esto lo manifiesta de la siguiente manera: "...Los miembros del Estado federal son como tales, esto es, en cuanto participan en la soberanía de la federación, no Estados, sino órganos del Estado federal; y en tanto están sometidos y pueden, sin embargo, exteriorizar una voluntad independiente, son agrupaciones no estatistas"

Jellinek señala que los Estados particulares son Estados, únicamente dentro de la esfera en que están libres del poder federal, pues dominar es una actividad necesaria al Estado y solo es Estado una asociación en cuanto puede dominar.

Con las anteriores teorías el jurista Jorge Carpizo sintetiza las características del sistema federal en estos puntos

La constitución crea dos ordenes delegados y subordinados a ella, pero coordinados entre si.

Las entidades federativas son autónomas.

Cada una de las autoridades de las entidades son independientes de las autoridades federales y viceversa.

Las entidades federativas deben poseer recursos económicos necesarios para su actuación ;

Estas características sustancialmente se pueden considerar distintivas de los Sistemas Federales, sin embargo y de acuerdo a la realidad de cada uno de ellos pueden ampliarse o modificarse, en el caso del Estado Mexicano, se podría hablar de tres ordenes y no solo de dos, ya que existe un tercero que es el ámbito municipal.

Por último y no por eso menos importante, vierto en este trabajo las ideas propuestas por el Profesor Eduardo Andrade Sánchez¹¹, las que quise dejar al final pues me parecen apreciaciones practicas y sencillas. Éste autor comenta que el concepto de federalismo o federación simplemente se trata de una distribución territorial del poder, técnica creada por los colonos norteamericanos después de haber obtenido su independencias, para resolver una problemática de conciliar los intereses de las 13 colonias: "...crearon una formula según la cual cada

¹¹ Derechos del Pueblo Mexicano. "México a través de sus Constituciones" Tomo VI. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. 2000. Página 98.

circunscripción territorial transmitía originalmente a una confederación, la capacidad de decidir respecto de cuestiones que tuvieran que ver con la entidad política superior, pero no con las decisiones locales de cada comunidad menor. En su concepto original correspondía a una traslación de poder a distintos niveles.."

Respecto a la traslación de poder, es referirse directamente a las atribuciones o facultades que por virtud del pacto federal, se le dan a ese ente superior que es el gobierno federal.

Los Estados ceden parte de lo que comúnmente pueden hacer en cuestiones de gobierno, entiéndase a las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, para así ir conformando un nuevo gobierno con cada una de las facultades que va cediendo cada Estado, sus propias tareas, campos de acción y administración de cada uno de los poderes cedidos.

De esa manera se podría dar una especialización en el gobierno, en la que, el gobierno federal se ocupará de todas las cuestiones referentes al conjunto de los Estados y cada uno de los Estados se preocuparía por los problemas particulares que les afectaran y al conservar funciones de gobierno, las entidades locales podrían dar una solución adecuada a sus vicisitudes.

1.2 Federalismo en los Estados Unidos de América

La historia de los Estados Unidos de América se da desde los principios del siglo XVII, donde hay una colonización de estos territorios por parte de Inglaterra, en su lucha colonialista en contra de España y Portugal.

Este país europeo fundó trece colonias a lo largo de la costa del Atlántico. En la parte norte se ubicaron personas que huían de persecuciones religiosas y campesinos sin tierra; en cambio en el sur, estuvo dominado por nobles con concesiones otorgadas por los reyes, también se habitaron por pobres blancos y esclavos negros. En la parte central, se instalaron colonos de otras nacionalidades como franceses, holandeses, escoceses y alemanes.¹²

Estas trece colonias fueron New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva Jersey, Nueva York, Pennsylvania, Maryland, Delaware, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia.

En su libro de Derecho Constitucional, el profesor Felipe Tena Ramírez nos comenta que desde el origen de la colonización, las trece colonias tuvieron la libertad necesaria para manejarse por separado, de conformidad con sus intenciones o circunstancias.

Por eso tenemos que las colonias británicas establecidas en América, desde sus orígenes, fueron concebidas como pueblos autónomos entre sí, no tenían la idea de conformar un solo país, sino que la ambición de progreso de

¹² Brom Juan. Esbozo de Historia Universal. 18ª ed. Ed. Grijalbo. México. 1994. Página 141

cada una de ellas, era lo que las hacía independientes entre ellas y solo tenían un ente al cual sí le debían obediencia, la Corona Británica.

Las colonias británicas eran independientes entre sí, pero eran dependientes del reino británico. Eran colonias autónomas, pues el desarrollo de cada una de ellas había sido muy importante y debido a la autosuficiencia de dichos territorios, los colonos que las integraban se fueron involucrando en su gobierno y es en el año de 1619 en que la Compañía de Londres, dio una carta de concesión a los habitantes de Virginia, en la que se pactaba que la legislación se expediría con el consentimiento de los hombres libres¹³.

El profesor ya fallecido Enrique Sánchez Bringas escribió en su libro que cada una de las colonias tenía un gobernador y que con el tiempo surgieron asambleas con facultades legislativas. En relación a la función jurisdiccional, existían los jueces y los jurados de ciudadanos¹⁴.

En el año de 1754 —agrega Sánchez Bringas— se reunió en la ciudad de Albany una asamblea para crear el Plan de Unión de Albany, en el que se estableció una estructura federal para las colonias, el inconveniente es que solo asistieron representantes de 7 de las 13 colonias.

El gobierno de las colonias era resultado de la participación de la corona inglesa al designar un gobernador para cada una de ellas y de la población de las colonias, en las asambleas que desarrollaban funciones legislativas y en la función jurisdiccional a través de los jurados de ciudadanos.

¹³ Tena Ramírez, Felipe. Op.Cit. Página 102

¹⁴ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1995. Página 291

Lo anterior reitera la autonomía de las colonias norteamericanas, con lo que las relaciones entre la corona y sus colonias eran satisfactorias pues había más que una subordinación, había un entendimiento entre ambos gobiernos, lo que permitió un desarrollo considerable de las colonias inglesas en América.

Fue tal el entendimiento de las trece colonias, que el historiador Juan Brom¹⁵ relata que apoyaron a Inglaterra en varias guerras contra Francia y una de las más importantes fue la de 1756 a 1763, en la que aportaron más de la mitad de los soldados, con lo que Inglaterra conquista el Canadá y el valle del Missisipi, pero no abre los nuevos territorios a la colonización, disgustando a los súbditos americanos.

Esa fue una de las razones por las cuales los colonos empezaron a no estar de acuerdo con el gobierno británico, sin embargo vendrían en el futuro más argumentos para iniciar la separación de la corona inglesa.

Creció el disgusto general cuando en el año de 1764, el Parlamento inglés aprueba diversos impuestos, tal situación desagradó a los americanos, primero porque no tuvieron representación en su aprobación y segundo, porque Inglaterra trata de cubrir los gastos de sus guerras a expensas de las colonias¹⁶.

Más tarde, Gran Bretaña intenta imponer leyes perjudiciales al comercio y desarrollo industrial de las colonias como la de la melaza que restringía la producción de azúcar y ron, las actas de navegación, que prescribían que toda

¹⁵ Brom Juan. Op.cit. Página 142

¹⁶ Sánchez Bríngas, Enrique. Op.cit. Página 291

mercancía debía transportarse en barcos ingleses, las actas de comercio prohibiendo a las colonias todo comercio que no fuera con la propia Inglaterra¹⁷.

Aumenta el descontento general, por lo que Inglaterra decide abolir todos los impuestos, a excepción del impuesto del té que se mantiene como un símbolo de derecho de la metrópoli para establecer tributos, con lo que se agudiza la idea general de independencia en la población de las colonias inglesas.

En 1754 se reunió en la ciudad de Albany, un congreso de representantes de las asambleas de siete colonias. En esta reunión se adoptó el Plan de Unión de Albany, diseñado por Benjamín Franklin. Puntos importantes de este plan fue que se confiaban asuntos de interés común a un organismo central, formado por un Presidente designado por la Corona y un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; las colonias conocerían de los asuntos de carácter local. Apunta el profesor Tena Ramírez "...este plan que acogió el congreso de Albany no fue aceptado por las asambleas coloniales, porque consideraron que no debían ceder en ninguna forma la facultad de fijar impuestos y tarifas, que el plan otorgaba al órgano central. De tal modo se manifestó extremoso el regionalismo, en el primer intento de coordinación federal."¹⁸

El regionalismo del que habla el profesor Tena Ramírez fue uno de los elementos más importantes en el diseño del federalismo norteamericano y que le dio los matices con los que ahora cuenta. Sin embargo, este regionalismo extremo mostrado en Albany, con el caminar de los años y por los problemas con el

¹⁷ Brom Juan. Op. Cit. Página 142

¹⁸ Tena Ramírez. Op.cit. página 103

imperio británico fue modificándose para permitir una unión entre las trece colonias y lograr su independencia del país europeo del cual eran colonia. Y tan fue así que en años posteriores se realizaron otros encuentros entre representantes de las colonias, en los que abandonaron el regionalismo extremo, como lo comentare en los siguientes párrafos.

En el año de 1765 por virtud de los acontecimientos entre las trece colonias y el gobierno inglés, se reúne el Primer Congreso Intercontinental, en el que se dio una censura enérgica a la Ley del Timbre. Enrique Quiroz Acosta hace un resumen de los puntos tratados en la convención, entre los cuales destaca los siguientes: "...se perfila un fuerte brote de nacionalismo. Se habla de defender los derechos de las colonias con el carácter de derechos comunes. Se pedía reivindicar la existencia de derechos naturales a favor de los colonos y no se hablaba de la existencia de ciudadanos de un Estado o de otro, sino que por primera vez, se habla de los americanos, porque los propios colonos, se decían a sí mismos, a partir de entonces, americanos"¹⁹

Con lo anterior se percibe un cambio en los pensamientos de los colonos, comienzan a verse a sí mismos como un pueblo, al llamarse americanos y no ser tan regionalistas como había sucedido en el pasado.

Este congreso intercontinental se dio a iniciativa de la Cámara de Massachussets, por lo que al final del mismo, la Corona Británica pretendió castigar a esta cámara, ante lo cual, las demás colonias hicieron causa común y

¹⁹ Quiroz Acosta, Enrique. Op. Cit. Página 203

por iniciativa de Virginia, se reunieron en Filadelfia en el año de 1774 los delegados de las colonias para formar el Congreso Continental.

Las colonias consideraban que la imposición de impuesto por parte del parlamento británico era arbitrario y escapaba al control constitucional, pues se trataba de una constitución flexible, por lo que surgió la idea de una constitución fija –apunta Tena Ramírez- que estuviese por encima de todos los poderes y así los controlara, esto fue la semilla de la idea de la Supremacía Constitucional.

Con todo esto y debido a su gran practicidad, los colonos se dieron cuenta de que podían existir dentro de una misma organización constitucional dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución.

Se reunió un segundo congreso continental en el año de 1775, en el que se formuló la Declaración de Independencia el 4 de julio de 1776, en dicha declaración se enumeraron los crímenes cometidos por el rey Jorge III de Inglaterra, señalando que el gobierno de un pueblo debe estar basado en el consentimiento de los gobernados; al violar este principio el gobierno inglés, las colonias se consideran libres e independientes.

En este segundo congreso se gestó la idea de la creación de estados independientes y que estos se aliaran en una confederación, lo que fomentó nuevamente el regionalismo entre las antiguas colonias, ya que el establecimiento de una confederación no era exactamente un factor para permitir la integración de un solo estado. Lo anterior se dio por la gran independencia que existía entre los nuevos estados. Esta federación no era lo suficientemente fuerte para coordinar a

los gobiernos de cada uno de estos nuevos estados, ya que había algunos que incluso tenían un mayor peso político que la misma Confederación y existían otros con un menor peso político, por lo cual la Confederación no tenía una presencia firme ante los trece gobiernos.

El historiador Juan Brom en su libro *Esbozo de Historia Universal* menciona que la Confederación resulta débil frente a cada Estado e incluso frente a exigencias populares, el país no está en una muy buena condición económica pues no tiene crédito internacional, la deuda interna es elevada y se interrumpe el comercio con Inglaterra que era su principal socio comercial.

Esta situación fue apremiante para los nuevos Estados pues ya habían logrado su independencia, pero todavía no se ponían de acuerdo para coordinar sus gobiernos, era inminente que lo hicieran, ya que corrían el riesgo de una reconquista o una nueva conquista por cualquier país europeo. El pueblo estaba conciente de los peligros que corrían, pero ya se había puesto en marcha una Confederación, que no tendría éxito.

Los trece gobiernos no estaban de acuerdo con esta Confederación, porque el Congreso integrante de la Confederación tenía muchas facultades otorgadas como las de relaciones exteriores, sostenimiento de las fuerzas armadas, regulación de moneda, pesas y medidas²⁰. Las anteriores eran atribuciones que se le habían proporcionado al gobierno supraestatal en un intento de consagrar la confederación, sin embargo no tenía el peso político necesario para hacerlas cumplir; era obvio que debían darse más y mejores negociaciones entre los

²⁰ Tena Ramirez, Felipe. Op.cit pagina 105

estados, pues no iba a ser fácil que cedieran atribuciones y menos en materia de impuestos, debido a la guerra necesitaban más dinero y el tema de los impuestos era muy delicado, ya que había sido uno de los principales motivos del rompimiento con la corona británica.

La creación de esta confederación responde a un sentir de sus creadores, como lo señala el profesor Richard A. Watson²¹ en su libro *La Democracia Americana*: "... Los artículos de la Confederación y las primeras constituciones de los estados reflejaban las experiencias obtenidas durante el período colonial. Como los colonizadores atribuían sus desgracias a la mano pesada del gobierno de Londres temían el poder centralizado. Como resultado se declararon independientes no solo de la madre patria sino, esencialmente unos de otros....Un temor similar a la tiranía fiscal que practicaban los británicos dio lugar a que se le negara al gobierno nacional la facultad de fijar impuestos"

Siguiendo con los apuntes de este autor norteamericano, esclarece uno de los factores que fueron importantes para el establecimiento del Constitucionalismo Americano, menciona que los recuerdos que tenían del rey del Inglaterra y sus emisarios hicieron que los autores intelectuales del movimiento independiente y el establecimiento de la confederación, identificaran a la tiranía con el poder ejecutivo, asociar a la libertad con la legislatura, que era la rama del gobierno colonial que había representado sus intereses en las guerras con el agente del

²¹ Watson A. Richard. *Democracia Americana. Logros y Perspectivas*. Noriega Editores. México 1989. Página 50

rey, el gobernador y del poder judicial no tenían buenos pensamientos porque había estado compuesto por representantes de la corona²².

Era delicada la situación del gobierno nacional al ser resultado de todas las cosas por las que ellos habían luchado, sin embargo, esta misma fue la razón por la cual la Confederación estaba muy limitada políticamente ante gobiernos estatales muy fuertes. En el año de 1787 se reunieron en Filadelfia, los representantes de las trece colonias para enmendar los artículos de la Confederación.

El profesor Richard A. Watson señala que en esta convención existieron dos tendencias, con diferentes ideales, pues habla de un grupo de Federalistas y otro, con tendencias antifederalistas²³.

El grupo Federalista, estaba integrado por personas identificadas con el comercio y las finanzas como fabricantes, mercaderes, clases profesionales de abogados, médicos y escritores. En conjunto –señala el profesor Watson- esos grupos constituían una poderosa reunión de gente que anhelaba un cambio de las condiciones en las que se encontraban. Por otro lado, estaban los pequeños granjeros, artesanos, mecánicos y deudores a quienes alegraba la ayuda del gobierno, es decir, grupos que estaban satisfechos con la vida posterior al periodo de la guerra, a los que se les denominó antifederalistas, porque buscaban la ratificación de la Constitución.

²² Ibidem 51

²³ Ibidem 54

A la convención asistieron en un mayor número el grupo de los federalistas, a pesar de que los antifederalistas igualaban e incluso excedían en número a los primeros, sin embargo el Profesor Richard A. Watson considera que asistieron en un mayor número los federalistas por dos razones principales, la primera de ellas, consiste en que no querían honrar a la asamblea con su presencias, es decir, no querían dar validez a la misma; y la segunda, porque creyeron que en la Convención no se tratarían puntos importantes y solo se limitaría a la revisión de los artículos de la Confederación.

De la cifras alcanzadas en la Convención, tenemos que 34 de los 55 delegados eran abogados, más de las tres cuartas partes de los delegados habían formado parte del Congreso Continental, cifras que reflejan claramente el dominio en número del grupo de los federalistas.

Uno de los participantes más destacados en la Convención fue James Madison, creador del Plan de Virginia, en este plan se proponía la creación de un poder nacional en el que se contendrían a la función legislativa, la función ejecutiva y judicial. En la organización del cuerpo legislativo se preveía la creación de dos órganos, cuyos miembros serían designados proporcionalmente a la población y con facultades para legislar en campos que no fuesen competencia de los Estados²⁴.

Este plan se mostraba ventajoso para los estados grandes y ricos, ya que la representación de los estados en ambos órganos del cuerpo legislativo nacional, estaría basada en sus aportaciones financieras o en su población.

²⁴ Tena Ramírez, Felipe. Op.cit. pagina 106

Existió un segundo plan, a manera de contraproyecto presentado por los estados pequeños que no se verían beneficiados por el Plan de Virginia debido a su población y a sus aportaciones económicas. Este plan proponía la existencia de un solo órgano legislativo en el que la representación de cada uno de los Estados sería igual, llamado Plan de Nueva Jersey²⁵

Era lógica la postura que del plan de Nueva Jersey, porque si se aprobaba el Plan de Virginia, daría a los estados grandes y ricos un mayor número de votos en el Congreso y a su vez los Estados grandes se oponían al Plan de Nueva Jersey, pues consideraban que al existir un mayor número de estados pequeños, estos determinarían el futuro de los Estados grandes, ya que era previsto en este plan que cada uno de los Estados tuviera el mismo número de votos.

Para dar solución a lo anterior, se integro un tercer plan al que se le conoció como *Connecticut Compromise*²⁶ traducido al español significa acuerdo de Connecticut y tratadistas como Felipe Tena Ramírez le llaman la Transacción de Connecticut. Este plan recogió ideas fundamentales de ambos planes.

Se estableció dentro de la función legislativa un sistema bicameral, en donde la cámara de representantes estaría integrada por miembros electos de acuerdo al voto del pueblo y por lo tanto proporcional al número de habitantes de cada estado. La otra cámara conocida como Senado, estarían representados de manera igualitaria todos y cada uno de los Estados; para la revisión de la

²⁵ Quiroz Acosta, Enrique. Op. Cit Página 205

²⁶ Watson A. Richard. Op. Cit pagina 58

Constitución, existiría un sistema complejo en el cual intervendrían el Congreso Nacional y las Legislaturas de los Estados

Es así como se hizo una fórmula práctica para combinar y coordinar las tendencias existentes en el nuevo país; el regionalismo nacionalismo de estados autónomos de la Corona Británica e independientes entre sí mismos, se convirtieron en un solo Estado, respetando la autonomía de cada uno de ellos, pero sin abandonar la idea de integrarse como nación para conformar un país fuerte que respondiera a las necesidades que les apremiaban en esa época.

1.3 Federalismo en México

El caso de México es diferente a los Estados Unidos de América, pues en México no existían estados independientes de la Corona Española, ni independientes entre sí mismos. Esto se debe tanto a la diferencia entre la cultura inglesa con la española, al método que cada uno de estos países utilizó para la colonización y a las circunstancias en las que se desarrollaron éstas colonias.

Un factor que influyó en el desarrollo de las regiones colonizadas fue la autonomía que se les dio a los territorios, por ejemplo la Corona Inglesa dio a las trece colonias gran autonomía para su gobierno, lo que se reflejó en que cada una de las colonias fueran independientes entre cada una de ellas.

Diferente fue la suerte para los territorios de la Nueva España, donde se instauró un total centralismo, las decisiones que dirigían estos territorios eran tomadas desde Europa por los reyes, porque todos los miembros del gobierno de las colonias eran nombrados por el rey.

A esto hay que agregar el desarrollo económico que tuvieron ambos colonizadores, es cierto que España con la conquista de un vasto territorio en América obtuvo grandes ingresos, sin embargo y a pesar de esto señala el profesor Juan Brom "...la conquista de América sólo le reporta una ventaja muy relativa; la corte obtiene grandes beneficios económicos y muchos españoles emigran a los países conquistados en busca de riqueza; pero en vez de que la

península desarrollara su propio comercio y su industria, se fortalece la unidad del país sobre una base feudal²⁷

Esto repercute inmediatamente en la Nueva España para su desarrollo económico, cultural, político y social. A diferencia de lo que se vive en Inglaterra donde su comercio tanto con sus colonias americanas, como con otras en Asia, lo fortalece económicamente y el gran avance tecnológico del país hace que las trece colonias obtengan beneficios, que traen como consecuencia su desarrollo económico, cultural y político.

Entre otras razones, es por lo anterior que las trece colonias integran Estados autónomos de la corona e independientes de sí mismos, que más tarde lograrían su emancipación de la metrópoli, estados que no estaban unidos y que por el establecimiento de un Estados Federal se unirían.

En el caso concreto de los territorios de lo que hoy conforman nuestro país, al estar bajo un régimen centralista se encontraban unidos y dependían de la Corona Española de manera económica y política; al establecer el sistema federal, se da un fenómeno diferente al de las trece colonias que intentaron unir lo que estaba desunido.

A esto el profesor Burgo Orihuela²⁸ le da diferentes nombres, ya que señala que las trece colonias son el ejemplo clásico de la formación de un Estado Federal, eran independientes entre sí mismas, formando una unión por virtud del pacto federal y formando así una nueva entidad. Este proceso lo denomino

²⁷ Brom. Juan. Op.cit p 119

²⁸ Burgo Orihuela Ignacio. Op. Cit p 408

centrípeta, por su naturaleza y al proceso que se dio en la Nueva España para conformar un Estado Federal fue un fenómeno centrífugo.

Lo llama centrípeta al proceso federal estadounidense porque se dio de afuera hacia dentro, es decir, de los polos hacia el centro porque los estados eran independientes entre sí. Al proceso que se dio en nuestro país lo llama centrífugo porque se dio de adentro hacia afuera porque eran estados que se encontraban unidos debido al centralismo que había impuesto España.

Mucho han comentado los tratadistas acerca del origen del Federalismo Mexicano, como Fray Servando Teresa de Mier²⁹ cuando señaló que al adoptar el Federalismo, se estaba haciendo una imitación extralógica del federalismo norteamericano, cuando en el año de 1823 se debatía acerca de su establecimiento.

Es obvio el impacto que causó en muchos países del mundo el Sistema Federal de los Estados Unidos, pues las personas percibían que en aquel país existía libertad y democracia que le permitía desarrollarse ampliamente; este proceso causó fulgor en varios de los países americanos que vieron en éste, una imagen no solo de país que había logrado su independencia, sino de un Estado que era un modelo a seguir.

De origen es innegable la influencia de nuestro país vecino en nuestro sistema estatal, pero también es innegable que el proceso de su implantación y desarrollo fueron diferentes. También no debemos dejar de mencionar que la

²⁹ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 12.^a ed. Porrúa, México. 2000. p-233

realidad de nuestro país era muy diferente, por lo que existieron otros factores que influyeron en la adopción de este sistema.

Tratadistas como Jorge Carpizo³⁶ consideran como orígenes del Sistema Federal Mexicano, el sistema de diputaciones provinciales que surgieron con la promulgación de la Constitución de Cádiz del año de 1812. Este cuerpo estaba integrado por 7 diputados designados por el pueblo de manera indirecta, pero este sistema de origen solo se implantó en España, porque más tarde la Cortes de Cádiz ordenaron la fundaciones de diputaciones provinciales en la capital de la Nueva España, Monterrey, Guadalajara, Durango, Guanajuato y Mérida.

La creación de estas diputaciones se dio en el marco de una lucha de independencia, por lo que fue clara la posición de la Corona Española al tratar de darle mayor participación en la toma de decisiones a los territorios de la Nueva España, sin embargo el rey Fernando VII desconoció la Constitución de Cádiz y fue hasta el año de 1820 cuando se reestableció su vigencia, así que en el año de 1822 ya existían 18 diputaciones en México.

Es claro que por esos años existía un ánimo de autonomía en cada una de las diputaciones provinciales, pues tenían ante sí una nueva forma de ejercer el poder público lo que conformaba una tendencia regionalista en el México de aquellas épocas.

Al fenómeno sucedido con las diputaciones provinciales, el profesor Burgoa Orihuela lo percibe como una descentralización del poder por lo siguiente: "...la concentración del poder en la persona del monarca sufrió una descentralización

³⁶ Ibidem p- 229

gubernativa, al otorgarse en la mencionada constitución la autonomía provincial que entrañó la génesis del federalismo."³¹

La Nueva España al luchar por su independencia, lograrla y ver el ejemplo que da al mundo las trece colonias de Norteamérica, decide adoptar este sistema de organización estatal.

Esto no fue así de sencillo, después de 10 años de lucha insurgente, existía mucha ruina y miseria por la batalla, muchos habitantes de la Nueva España ya no apoyaban la lucha por la independencia, porque querían que existiera paz en estos territorios. Sin embargo al volver entrar en vigor la Constitución de Cádiz de 1812, muchos españoles y criollos en [a México no estaban de acuerdo porque les quitaban muchos de los privilegios que tenían, por lo que apoyaron al coronel Agustín de Iturbide para acabar con Vicente Guerrero, insurgente que continuaba con la lucha comenzada por Hidalgo. Sin embargo, Iturbide sabía que sería muy difícil terminar con las tropas de Guerrero que se escondían en las montañas, de igual manera Guerrero sabía que sería muy difícil acabar con Iturbide debido al apoyo que le habían brindado españoles y criollos ricos.³²

Iturbide sabía que lograr la independencia lo pondría en una situación política favorable, por lo que llega a un acuerdo con Guerrero y firma el Plan de Iguala ,en este documento se invitaba a los habitantes a unirse y así lograr la independencia.

³¹ Burgoa Orihuela, Ignacio.Op.cit P- 409

³² Enciclopedia Norma. Ed. Norma. Colombia. 1991. P-1209

En agosto de 1821 llega a México el último Virrey de la Corona Española, Juan O'Donoju al ver que el país apoyaba a Iturbide firma los Tratados de Córdoba, en los que se reconocía la independencia. Se instaura una Junta Provisional de Gobierno que redacta el Acta de Independencia y organiza un Congreso para decidir la forma de gobierno. Agustín de Iturbide aprovecha la situación política favorable con la que contaba al ser unos de los consumidores de la independencia y el congreso lo declara emperador.³³

Iturbide disuelve el primer constituyente, surge una sublevación encabezada por Santa Anna del cual surge el Plan de Casa Mata. En este documento se crea conciencia entre las diputaciones provinciales acerca de su autonomía y como lo relata el profesor Enrique Quiroz Acosta "... la autonomía de las provincias es un presupuesto político e ideológico de todo régimen federalista"³⁴

A la caída del impero de Iturbide se gestaron dos principales tendencias en relación a la forma de estado, el centralismo y federalismo, la primera era bandera del grupo conservador que existía en nuestro país y la segunda de ellas por el grupo liberal.

La situación se volvió inestable porque las provincias comenzaron a tener la idea de reasumir su soberanía e incluso así lo declararon, tal fue el caso de las

³³ Ibidem 1214

³⁴ Quiroz Acosta, Enrique. Op. Cit. P-209

diputaciones de Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas. Guatemala ya se había separado y Chiapas estaba en indecisión.³⁵

Es en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, donde se adopta un régimen estatal federal. El doctor Jorge Carpizo comenta que los federalistas mexicanos se inspiraron en el sistema norteamericano, pues en el viejo continente imperaban sistemas absolutistas y asegura: "...creemos que en 1823, el sistema federal fue una necesidad y sirvió realmente para unir lo que se estaba desuniendo."³⁶

El profesor Felipe Tena Ramírez señala que el federalismo se convirtió en la bandera del movimiento liberal mexicano y se vio como una forma de libertad, pero una vez adoptado el sistema federal, sobrevino una crisis de anarquía por la duplicidad desordenada de los impuestos, el establecimiento de trabas arancelarias por parte de los gobiernos y la creación de cacicazgos locales. Con el Acta Constitutiva aparecieron por primera vez de hecho y de derecho los Estados. Este mismo profesor señala que se formó una conciencia favorable a la centralización y se traspasaron al gobierno central facultades que pertenecían a los Estados.³⁷

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, año en el que el Congreso Nacional después de presiones de los presidentes de la república, así como de sublevaciones en toda la república solicitando la reforma de la Constitución y en consecuencia la adopción de un régimen centralista.

³⁵ Carpizo, Jorge. Op.cit p-230

³⁶ Ibidem p-233

³⁷ Tena Ramírez, Felipe. P-110

Algo muy importante que rescata el profesor Burgo Orihuela de esta Constitución, es la adecuada redacción que se mantuvo en su integración, pues al referirse a los Estados de la Federación se hace de una manera sencilla y acertada, no se les da el atributo de soberanos y libres, cualidades con las que no contaban en la realidad..³⁸

En 1835 la Cámara de Diputados y Senadores integran una sola Cámara para expedir las Bases Constitucionales, norma en la que se abandona el régimen federal. Al siguiente año el Congreso fusionado, expide otras seis leyes de contenido constitucional con lo que se integraron las Siete Leyes Constitucionales, formando una organización estatal central, en la cual los Estados pasan a ser departamentos que contarían con un gobernador, subordinado al ejecutivo central.

El doctor Jorge Carpizo relata que más tarde y en una serie de desastrosos sucesos, Santa Anna es destituido como presidente por el Congreso y en el año de 1846 hay un pronunciamiento del General Salas y Gomez Farias para la reunión de un nuevo constituyente, por lo que Santa Anna regresa de su exilio con ideas federalistas y junto con el general Salas expide un decreto que reestablece la vigencia de la Constitución de 1824 y se convoca a una nueva asamblea. El nuevo constituyente ratifica la vigencia de la Constitución y emite el Acta de Reformas.³⁹

Sigue el sistema federal hasta el año de 1853 cuando Santa Anna dicta las Bases para la Administración de la República, las que permiten que todo el poder

³⁸ Burgo Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p-410

³⁹ Carpizo, Jorge. Op cit. P-234

quede concentrado en manos de él mismo. Era clara la lucha por el poder que existía en el seno del Gobierno Mexicano, porque no solo se trataba de una diferencia ideológica entre centralismo y federalismo, era una lucha real por el poder que muchos problemas trajo a nuestra nación, ya que en el ir y venir de este conflicto surgieron otros como la intervención de los Estados Unidos de América, en el cual se perdió casi la mitad de nuestro territorio, porque nuestros gobernantes no se ponían de acuerdo en cuanto a la forma de Estado. Había una clara situación de rivalidades por ver que grupo iba a ser más fuerte y quien se iba a quedar con el poder. El claro ejemplo es el de Santa Anna que un tiempo era centralista y otro federalista, no estoy diciendo que todas las personas de esa época fueran así, pero al existir muchos vacíos en el poder es lógico que aparecieran los oportunistas que se inclinaban por una u otra tendencia política, además las personas que estaban en el poder en muchas ocasiones era por circunstancias fortuitas y no por legitimidad.

El jurista Feliciano Calzada apunta en relación a la Constitución Federal de 1857 lo siguiente: "Precedida por una serie de levantamientos, insurrecciones, rebeliones, pronunciamientos y golpes de Estado que propugnaban por uno u otro sistema de organización y forma de gobierno de la República, el 16 de octubre de 1855 se convocó nuevamente a un Congreso Constituyente..."⁴⁰

Ahora la cuestión era decidir por cual de las dos tendencias se inclinarian, porque las dos ya se habían adoptado y ninguna había traído los resultados esperados, al final sabemos que fue por el federalismo. El multicitado autor Jorge

⁴⁰ Calzada Padrón, Feliciano. Op. cit. p-216

Carpizo en relación a este Congreso Constituyente menciona lo siguiente: "...En el Congreso Constituyente de mediados del siglo pasado la idea federalista se impuso, no encontró objeción. Tanto los conservadores como los liberales aceptaron el federalismo como la única solución posible de pacificar el país."

Fue general la idea de los diputados a favor del federalismo ya que muchos de ellos veían como el origen de los males del país al centralismo, además estaba el recuerdo de la organización centralista que había impuesto la Corona Española que no le ayudó en mucho a los habitantes de la Nueva España, en muchas ocasiones el monarca tomaba las decisiones sin tomar en cuenta las condiciones que existían en las diversas regiones y no querían regresar a lo que ya habían vivido.

El profesor Carpizo en el análisis que hace de la Constitución de 1857 comenta que hubo reformas en las que se aumentaron las facultades legislativas del Congreso de la Unión y que las prohibiciones para los Estados fueron en aumento. Por lo anterior tenemos en cuenta que a pesar de tener un sistema federal, la tendencia era centralizar el poder, por diversas circunstancias, acontecimientos y métodos para un mejor gobierno, así se coordinaban las acciones de gobierno y se marcaba una pauta a seguir por el gobierno.

Esta Constitución es importante en la historia de nuestro país ya que durante su vigencia se puso a prueba el pacto federal, el presidente Ignacio Comonfort la desconoció y disolvió la Cámara de Diputados. El profesor Feliciano Calzada con sus palabras se refiere a este tema afirmando: "la federación respondió al pacto de la nación, y la unidad se mantuvo como factor de

organización política y sistema de gobierno: Así el federalismo mexicano de la Constitución de 1857, se impone mediante la razón y con las armas."⁴¹

Francia en el año de 1863 invadió parte de nuestro país, Napoleón III impuso, con la ayuda de los conservadores mexicanos a Maximiliano de Habsburgo, sin embargo con una fuerte presión de los Norteamericanos, las tropas francesas se retiraron y los liberales mexicanos derrocaron y terminaron con el gobierno ilegítimo de Maximiliano, el cual fue fusilado junto con su esposa.

Un siguiente punto en la historia federal de nuestro país lo constituye la Carta Magna de 1917, producto de una guerra civil comenzada en el año de 1910 y terminada en el año de 1916. Ésta constitución es la tercera con carácter federal que ha tenido vigencia en nuestro país desde su independencia.

El profesor Juan Antonio Martínez de la Serna escribe en su libro que las tres constituciones federales que han tenido nuestro país tienen algo en común, el método deductivo, a priori por encima y con desconocimiento de la realidad.⁴²

Esta nueva constitución retoma las decisiones políticas fundamentales de la Constitución de 1857, como lo es la forma de Estado Federal, forma de gobierno republicano, representativo, con una división en el ejercicio del poder público tripartita y la no reelección, sin embargo no sigue el esquema de la Carta Magna de 1857 que solo tenía prevista una sola Cámara, la de diputados, porque la Constitución de 1917 tenía un sistema legislativo bicameral.

⁴¹ Ibidem p-217

⁴² Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1983. p-94

La Constitución de 1917 retoma como forma de Estado al sistema federal y como lo señala el profesor Jorge Carpizo, la forma de Estado Federal nunca más se ha discutido y las decisiones tomadas por el constituyente de 1857 subsisten en la Constitución de 1917⁴³.

Se incluye como atributos de los Estados la libertad y soberanía, se innovo en relación al voto popular y directo, hubo un nuevo procedimiento para la sucesión presidencial: figuras como el presidente provisional, interino y la sustitución. Se le dio un reconocimiento más amplio a la figura del municipio y uno de los más grandes logros de esta constitución fue el reconocimiento a los derechos sociales, como lo son: la materia agraria y las prerrogativas reconocidas a la clase trabajadora.

Ha sido muy claro que a lo largo de nuestra historia como país independiente, se ha dado una fuerte lucha entre la forma de Estado Central y Federal, donde la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica ha sido muy fuerte a lo largo de estos casi dos siglos de independencia. En muchas ocasiones se implantó el federalismo y en la realidad se vivía un centralismo.

Era muy claro que si nuestro país había vivido tres siglos con el centralismo que había impuesto la Corona Española y que el germen del federalismo, como lo apuntan varios tratadistas, fue la creación de la Constitución de Cadiz de 1812 y que fue desconocida por varios años, era ilógico pensar que por una simple declaración o buena voluntad del Constituyente de 1824, se podría adoptar verdaderamente esa forma de Estado.

⁴³ Carpizo, Jorge. Op cit. p-237

El profesor Juan Antonio Martínez de la Serna señala que nuestro federalismo no nació, sino que hubo causas que lo motivaron, nuestro país no tuvo un trayecto histórico que llegara al federalismo, sino que fue deductivamente colocado.⁴⁴

⁴⁴ Martínez de la Serna, Juan Antonio. Op.cit.p-243.

1.4 Actual Federalismo en México

Actualmente en nuestro país esta vigente como forma de Estado el Federal, según lo establece el artículo 40 de nuestra Carta Magna, al señalar que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Este artículo es la base del pacto federal creado entre los estados mexicanos, por el Constituyente de 1917, en donde se decide adoptar la forma de Estado que se había establecido en las Constituciones de 1857 y 1824, tuvo como orígenes a las diputaciones provinciales establecidas en la Constitución de Cádiz de 1812 y el federalismo estadounidense de finales del siglo XVIII.

En la Constitución de 1917 el pueblo mexicano se inclina nuevamente por esta forma de organización estatal, como una forma de romper radicalmente con el centralismo vivido durante el siglo XIX, nuevamente se pensó que con la simple declaración de ser Estado Federal, en la realidad sería así.

Durante el siglo pasado las luchas por el poder ya no se dieron en el marco de sublevaciones, batallas y golpes de estado, era obvio que si nuestro país seguía de esa manera podría perder más territorio o podría darse una nueva guerra civil con un final catastrófico. Era claro que se debía mantener la unidad política de los Estados a través de una Federación, pero también era claro que el

poder real se debía concentrar en un cuerpo o en un órgano suficientemente fuerte y capaz de mantenerlo cohesionado.

Como resultado de la dictadura de Porfirio Díaz, a través de la fuerza, las armas y después de rebelarse en contra del presidente legítimo Lerdo de Tejada tomó el poder y dejó a un lado los ideales y filosofías de grupos para concentrar el poder en sus manos e imponer la paz, reprimiendo sublevaciones, revueltas y matando a muchos bandidos logró conseguir una paz de la cual nunca había gozado nuestro país.⁴⁵

De una manera inadecuada pero que dio muchos resultados, Díaz trajo inversión extranjera y promovió el desarrollo del país, a pesar de existir pobreza y miseria en el país, este personaje duró más de tres décadas en el poder, porque logró darle estabilidad al país.

Al dejar el poder en 1910 Díaz y realizarse elecciones legítimas, toma el poder Francisco I. Madero figura histórica que no cuenta con la determinación de Díaz para mantenerse en el poder y no cumple con compromisos contraídos con el pueblo que lo llevó al poder, ya que era necesario tiempo para introducir cambios significativos en la estructura del país, razón por la cual la gente se manifestó molesta y después de reprimir sublevaciones en el norte, muere asesinado.

Entonces se desata una lucha donde existen muchos personajes como Emiliano Zapata y Francisco Villa que adquieren poder, pero que no lo saben consagrar y otra persona que se aprovecha de la situación, a base de fuerza y

⁴⁵ Enciclopedia Norma. Ed. Norma. Colombia. 1991. p-1216

armas logra una cierta unidad nacional, Venustiano Carranza, viene a ser un personaje histórico que de una u otra manera se muestra más, por el momento favorable que vivía, es uno de los principales autores de la Constitución de 1917, en la que se reconocen derechos a grupos sociales, se establece un régimen democrático, representativo y se reitera como forma de Estado al federalismo⁴⁶.

Los autores de esta Constitución se dan cuenta de algo importante para mantener no solo la unidad nacional, sino la paz, cuando crean al presidente, una figura muy fuerte política, jurídica y socialmente capaz de impulsar al país. El federalismo era un ideal muy claro de nuestro constituyente, pero también era muy claro que si se implantaba de una manera real, el país podría dividirse por la distribución del poder en todos los estados.

Es por esta razón⁴⁷ que se suprime la figura del Vicepresidente y se dota al Presidente de una gran cantidad de facultades, así como al Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia, principalmente al Presidente para presentarlo como un líder que supiera y pudiera mantener juntas las diversas fuerzas políticas existentes en el país.

La idea no solo de los constitucionalistas, sino de todo el pueblo es que hubiese paz para reconstruir al país, porque estaba en muy malas condiciones después de varios años de guerra civil. Es con la presidencia de Plutarco Elías Calles, que éste propone a jefes políticos y militares la creación de un partido

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ UBIARCO Maldonado, Juan Bruno. El Federalismo en México y los Problemas Sociales del País. Porrúa, México, 2002. p-174

político que sirviera para resolver problemas y fomentar la unidad nacional, el Partido Nacional Revolucionario que más tarde se transformaría en el Partido Revolucionario Institucional.

Entonces en México se vive un fenómeno al cual se le llama presidencialismo, ya que a esta autoridad se le dan muchas facultades y debido a la forma en que se desarrolla la vida del país y del PRI, se logra una base para la formación de este fenómeno.

Jorge Carpizo en relación al presidencialismo que se vivió en México durante el siglo XX comenta lo siguiente: "...los gobernadores generalmente son designados por la voluntad del presidente de la república o por la oligarquía en el poder, a su vez los gobernadores nombran a los diputados locales a su libre arbitrio, y la autonomía de los poderes judiciales locales no existe, ya que los gobernadores son verdaderos reyecitos en sus Estados."⁴⁸

El autor Juan Bruno Ubiarco Maldonado se manifiesta de la misma manera que el profesor Carpizo al escribir: "...y que el Congreso legisle sobre las materias que son competencia de la Federación, establecidas en el artículo 73, además de las facultades metaconstitucionales que la propia Constitución...han hecho que por todo el siglo XX hayamos tenido un federalismo centralista, máxime si a todo ello sumamos el control político que el Partido Revolucionario Institucional tuvo al nombrar, desde su cúpula partidista, a gobernadores, ministros, senadores y secretarios de Estado..."⁴⁹

⁴⁸ Carpizo, Jorge. Op.cit. p p-238

⁴⁹ Ubiarco Maldonado, Juan Bruno. Op. Cit. P-174

Entonces al analizar las dos opiniones antes vertidas tenemos que nuestro país durante el siglo XX vivió un centralismo, todas las decisiones que se tomaban en las diversas regiones del país venían del centro, ya que al estar designados por el presidente o el partido oficial, los gobernadores de los Estados debían acatar ordenes del presidente, con lo que el orden jurídico y administrativo estatal estaba subordinado al ámbito del gobierno federal, pues éste se involucraba de manera determinante en el ámbito local o estatal

El autor Alberto Azis opina en cuestión al federalismo que se vive en México: "...Tenemos un federalismo centralizado, cuyo modelo obedece a un sistema autoritario y de partido casi único...el reparto de recursos expresa con nitidez el problema: el gobierno central se queda con un porcentaje de 79.24 por ciento; las entidades federativas y municipios el 20.76 por ciento"⁵⁰

En México se vivía una realidad que todo mundo conocía muy bien, el presidencialismo daba unidad a nuestro país; todo mundo tenía idea de él, es mas a México se le llamo la dictadura perfecta, porque en el derecho éramos un sistema federal y democrático pero la realidad era muy diferente, además en la Constitución se marca ese centralismo que se vive, porque muchas facultades fiscales los estados no las ejercen y es claro que al no tener en la realidad los estados el poder sobre impuestos como el ISR el cual constituye una gran fuente de riqueza, no van a tener el dinero, elemento que se traduciría en poder para los estados.

⁵⁰ Periódico "La jornada", 27 de marzo de 1995. México. D.F.

El autor Juan Bruno Ubiarco Maldonado a este respecto nos comenta que el hecho de que la Federación tenga una innecesaria competencia en diversas materias afecta mucho al federalismo y pone como ejemplo al sistema impositivo de la federación al apuntar: "...la mayor parte de los impuestos tienen carácter federal, y solo a través de las participaciones federales, los estados y municipios obtienen cantidades de dinero importantes para hacer frente a sus gastos internos."⁵¹

Esta situación que ya había durado varias década no se pudo seguir manteniendo, por muchas situaciones, nuestro país en la década de los 70's empieza a sufrir crisis económicas, por abusos de personas en el poder, por ideas y presiones del extranjero, se da una conciencia global de cuestionamiento sobre la realidad de nuestra democracia. Era obvio que al presentarse problemas económicos el sistema debía ser cuestionado severamente pues ya no funcionaba como antaño.

El escrito Juan Bruno Ubiarco Maldonado comenta que a partir de la escisión de priistas y alianzas en la izquierda se elige al primer gobernador de un partido que no fuera el PRI a finales de la década de los 80's lo que dio lugar a que hubiera competencia en el poder, cuestión que invariablemente dará lugar a un ánimo de mejorar en las personas que ocupan puestos públicos.⁵²

Otro fenómeno que considero muy importante en la situación de nuestro país es la globalización, al respecto el investigador Arnaldo Cordova escribe lo

⁵¹ Ubiarco Maldonado, Juan Bruno. Op. Cit. P 121

⁵² Ibid p-122

siguiente: "...La globalización no ha puesto en crisis las instituciones políticas preexistentes. Más bien las ha obligado a autorreformarse y a ponerse a tono con los nuevos tiempos..."⁵³ Es el caso de nuestro sistema el cual debía adaptarse al esquema democrático que ya se había establecido en 1917 pero que no había tenido un ejercicio real.

Con las elecciones de 1997 y las de 2000 se gesta un cambio en el presidencialismo del sistema mexicano, pues con la victoria del Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional deja de ser el partido en el poder. El investigador Jaime Cárdenas Gracia al período que se vive actualmente lo señala como un período de transición política "consiste en ese intervalo del tiempo político que se sitúa entre el régimen no democrático y el nuevo régimen, que puede ser democrático o no"⁵⁴

Esta situación no solo se vivió en el poder ejecutivo, sino que en el poder legislativo también se vivieron cambios significativos pues el PRI dejó de ser mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y el partido político del cual surge el Presidente no tiene una mayoría absoluta con la que contaron muchos de los presidentes surgidos del PRI, con lo anterior se merma al presidencialismo ya que propuestas de ley del presidente no es tan fácil que sean aprobados.

Además al tener mayoría actualmente el PRI en la cámara de senadores, el poder se encuentra distribuido, viniendo a constituir el poder legislativo un

⁵³Revista "Nexos", Número 233, Mayo de 1997. México

⁵⁴ Cardenas Gracia. Transición política. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1994. p-27

verdadero contrapeso de las muchas facultades que tiene previstas el presidente en la Constitución.

El profesor Juan Bruno Ubiarco Maldonado conforme a la composición del poder legislativo opina lo siguiente: "La nueva legislatura deberá entrar a trabajar en un ambiente de lucha por mejorar el país mediante sus leyes, desaparecer el clásico levantar el dedo índice para aprobar las leyes, como así lo hacían los priístas, y hoy podemos hablar de verdadera democracia".⁵⁵

Es obvio que esta transición le va a tomar mucho tiempo a nuestro país, no solo un régimen, sino una forma de vida que duro 70 años, es posible que cambie en solo 6 años, porque de la lectura del artículo 89 de la Constitución Federal tenemos que las facultades del presidente siguen siendo bastantes y de importancia considerable, el claro ejemplo es la facultad que tiene para designar con aprobación del senado a los titulares de puestos públicos de naturaleza muy importante.

Es clara nuestra Constitución en su espíritu federalista, por ejemplo en el artículo 103 que establece la facultad de los Tribunales de la Federación para resolver controversias que se susciten, porque el orden federal afecte o viole la esfera de autoridad de los estados o viceversa.

Con el anterior artículo se cumple con uno de los principios fundamentales del federalismo, en el que el orden federal y el orden local tienen la misma jerarquía y naturaleza en el sistema constitucional

⁵⁵ Ubiarco Maldonado, Juan Bruno. Op.cit. p-220

Otro ejemplo del sentido federalista de nuestra constitución se refleja en el artículo 135 constitucional, el cual previene las reformas a la Constitución, señalando un sistema complejo para su modificación; intervienen el Congreso de la Unión con la aprobación de las dos Cámaras, y que la reforma sea aprobada por dos terceras partes de los individuos presentes, además de lo anterior, se requiere que la mayoría de las legislaturas estatales emitan su aprobación

Con el anterior artículo tenemos claramente el federalismo en nuestra constitución, porque para modificar el pacto federal, debe darse el acuerdo de todos y cada uno de los estados, representados no solo en el congreso, sino que también a través de sus órganos legislativos.

A este respecto el profesor Ignacio Burgoa se expresa de la siguiente manera: "...dentro de un sistema federativo, la sola voluntad de los órganos federales no basta para modificar el Código Federal Supremo, sino que es menester la concurrencia de los estados federados para alterarlo perceptivamente"⁵⁶ Incluso este tema de la participación de los órganos federales y estatales en la reformabilidad de la constitución lo considera como una de las 4 peculiaridades que distinguen a un sistema federal.

Nuestro sistema constitucional establece la forma de Estado Federal, en el artículo 40 constitucional al señalar que es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una república federal; en el pasado apartado analice la adopción del federalismo en nuestro país desde la constitución de 1824, en la 1857, en la de 1917 que es la vigente y a pesar de la enorme cantidad de reformas, no se ha

⁵⁶ Burgoa Orihuela Ignacio. Op.cit. p- 413

modificado la forma de Estado. Es importante recordar que a pesar de tener el sistema federal desde 1824, la realidad de nuestro sistema ha sido otra, lo que autores han llamado como federalismo "centralista" se vivió no solo en el siglo XIX, sino también en el siglo XX.

El tratadista Juan Ubiarco Maldonado al cuestionarse si existe realmente el federalismo en México, considera que sería un error grave el apuntar que no existe el federalismo en nuestro país y para aclararlo comenta que nuestra Constitución es clara en cuanto a su forma de Estado, pero señala "...en muchas ocasiones en la realidad, en los hechos; el federalismo en la ley se desvanece por la fuerza que han ejercido los grupos de gobernantes que han existido en el país y los ordenamientos constitucionales federales y locales" .⁵⁷

Este mismo autor considera que ha sido un factor para que se de esta situación que la fuerza del gobierno recaiga en el presidente, la influencia del PRI, que los diputados y senadores surgían de este partido y que por lo tanto no había obstáculos para que el ejecutivo designara de forma libre a muchas personas en puestos públicos importantes como Ministros, Jueces, Procuradores, Gobernadores y puestos del servicio exterior mexicano lo que dio como resultado que los tres poderes en la realidad estaban unidos bajo las ordenes del presidente, situación que –apunta Ubiarco Maldonado- va en detrimento del federalismo al no existir contrapesos en el poder.

Citando de nueva cuenta la obra del profesor Juan Ubiarco Maldonado considera que si existe el federalismo en México y que los cambios que vive el

⁵⁷ Ubiarco Maldonado, Juan. Op.cit.p-184

país desde el año 2000 con la votaciones y el cambio que se dio en el poder, tanto en el ejecutivo como en el legislativo y por consecuencia en el judicial, es un factor que alenta el crecimiento del federalismo.

Ubiarco Maldonado en un análisis del centralismo anota el siguiente comentario "...el centralismo ha perjudicado notablemente a nuestro federalismo que de derecho existe en la Constitución y en los ordenamientos legales, y ello ha ocasionado un problema social, pues al concentrarse los bienes y servicios en localidades particulares (importantes ciudades y municipios del país), se ha dejado en la desventura a millones de habitantes, y esto es uno de los múltiples motivos por los que viven en la pobreza".⁵⁸

Considero que, como lo señala el autor citado, el centralismo ha sido uno de los problemas de nuestra nación desde sus primeros años, siendo éste uno de los factores que influyen directamente en nuestro sistema de organización estatal, incluso representa una variante en la manera como se da el proceso de formación de un Estado Federal, como lo refiere el Doctor Burgoa al indicar que nuestro caso fue diferente al de los Estados Unidos de América que viene a ser el modelo de país que más ha tenido éxito con esta forma de Estado.

Como forma de hacer crecer el federalismo, está la descentralización política y administrativa que es una de las características del sistema federal, sin embargo, Juan Ubiarco Maldonado nos dice que no es suficiente si no va acompañada de otras acciones de gobierno como la transferencia de recursos (monetarios y humanos), el consentimiento de los tres niveles de gobierno y que la

⁵⁸ Ibidem p-188

descentralización se adecue constitucional y legalmente. Poniendo como ejemplo esta la educación, la que por virtud de un convenio se pacto descentralizar, sin embargo no se ha dado una real transferencia de recursos monetarios y humanos, por lo que no ha tenido efectividad.⁵⁹

El problema de la centralización de nuestro sistema es algo que debe ser estudiado de manera histórica, porque no es posible que se proponga un nuevo esquema de nuestro federalismo en base a corrientes que se lleguen a dar o que se den en otros países, de lo contrario, cometeremos errores que ya han sido cometidos en el pasado por falta de visión en el pasado y no en el futuro.

⁵⁹ *Ibid* p-189

CAPITULO SEGUNDO

Federalismo Fiscal en México

2.1 Sistema de Distribución de Competencias en el Estado Federal Mexicano

La forma de organización federal, implica la existencia de dos gobiernos diferentes e independientes, por una parte el gobierno Federal cuyo ámbito de validez es todo el territorio nacional en los asuntos que le competen y el gobierno Estatal, en aquellos asuntos interiores que tiene encomendados. Existen dos esferas de gobierno, entendiéndose por éste a las tres funciones del mismo legislativo, ejecutivo y judicial. Estos dos ámbitos de gobierno existen en nuestro país en virtud del pacto federal acordado entre todos y cada uno de los Estados que forman nuestra Nación.

Es nuestra Constitución, la que establece la creación, organización y funcionamiento del sistema federal, que en el capítulo anterior analizamos la manera en la que fue adoptada esta forma de Estado, por lo que ahora es necesario analizar su organización y funcionamiento. Tenemos que nuestra Constitución Política prevé su creación en el artículo 40 Constitucional, es clara la existencia de dos gobiernos cuando el artículo dispone la existencia de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

Para que puedan funcionar éstas dos esferas de poder y no se entrometan en la esfera competencial de la otra, la Constitución establece una fórmula para

darle a cada uno de estos gobiernos facultades que permitan su funcionamiento, para que cada uno de estos tenga bien definidas sus ámbitos de actuación y competencias. Es importante saber su campo de acción de estos dos tipos de autoridades, por seguridad jurídica de todos los gobernados, ya que esto integra el contenido de una Garantía Individual establecida en el artículo 16, la garantía de legalidad más amplia que exista, pues señala que todos los actos de molestia deben provenir de una autoridad competente.

Es una de las características más importantes del sistema federal, la distribución de competencias entre el gobierno federal y el estatal, que se establece en el pacto federal. En nuestro caso la forma de hacer esta distribución originalmente se encuentra en el artículo 124 que dispone: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

El Profesor Eduardo Andrade Sánchez⁶⁰, comenta que el concepto de federalismo o federación simplemente se trata de una distribución territorial del poder, técnica creada por los colonos norteamericanos después de haber obtenido su independencias, para resolver una problemática de conciliar los intereses de las 13 colonias: "...crearon una fórmula según la cual cada circunscripción territorial transmitía originalmente a una confederación, la capacidad de decidir respecto de cuestiones que tuvieran que ver con la entidad política superior, pero

⁶⁰ Derechos del Pueblo Mexicano. "México a través de sus Constituciones" Tomo VI. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. 2000. Página 98.

no con las decisiones locales de cada comunidad menor. En su concepto original correspondía a una traslación de poder a distintos niveles.."

Respecto a las traslación de poder, es referirse directamente a las atribuciones o facultades, que por virtud del pacto federal, se le dan a ese ente superior que es el gobierno federal.

Los Estados ceden parte de lo que comúnmente pueden hacer en cuestiones de gobierno legislativa, ejecutiva y judicialmente, para así ir conformando, con cada una de las facultades que va cediendo cada Estado, sus propias tareas, campos de acción y administración de cada uno de los poderes cedidos.

De esa manera, se podría dar una especialización en el gobierno en la que, el gobierno federal se ocupará de todas las cuestiones referentes al conjunto de los Estados y cada uno de éstos se ocuparía por los problemas particulares que les afectaran, y al conservar funciones de gobierno, las entidades locales podrían dar una solución adecuada a sus vicisitudes.

Lo anterior implica un grado de coordinación entre ambos gobiernos, para señalar los asuntos en los cuales la federación tomaría parte y los asuntos de los cuales conocerían los gobiernos estatales.

Esta coordinación, no es más que la celebración de un pacto federal en el que se determina de manera clara la competencia de cada unos de los gobiernos. Para poder realizar esta coordinación, éstas trece colonias crearon una método para repartir las facultades y que no existiera confusión, una técnica en la que, se

estableciera los asuntos de los que conocería cada uno de los dos gobiernos conformados.

Este mecanismo funciona de la siguiente manera: en la Constitución Política, se enumeran de manera expresa cuales son las facultades del Gobierno Federal y las que no se enumeren , se entienden reservadas para las entidades, es decir, se trata de una formula de atribución de facultades residual para los estados.

Esa fue la técnica legislativa adoptado por los Estados Unidos de América, formula que también se decidió adoptar en nuestro sistema juridico. La anterior adoptada por nuestra Carta Magna sigue la de nuestros vecinos del norte, sin embargo y de una interpretación constitucional, gramatical y exhaustiva, tenemos que la formula no es tan simple en el caso mexicano. Existen excepciones impuestas por el constituyente que hacen compleja a la misma. Asi mismo y por virtud de las reformas al articulo 122, referentes al Distrito Federal y el funcionamiento de su gobierno, donde existe un cambio de directriz en la técnica legislativa utilizada por el poder reformador de la constitución, existe una modalidad de la regla contenida en el articulo 124 constitucional, que analizaré en el respectivo apartado.

Pero la anterior, no es la única manera utilizada por los países para distribuir competencias. También existe una segunda formula adoptada en la que se atribuyen expresamente facultades a los Estados y se reservan las facultades no expresas, para el Gobierno Federal.

De igual manera, existe una tercera formula, que representa un nuevo camino a seguir por los estados federales, en cuanto a la actuación coordinada de los gobiernos estatales y federales, a esto el profesor Fix- Zamudio⁶¹, le llama "Régimen Mixto", en donde obviamente se pueden combinar las técnicas anteriormente descritas y a esto se le ha llamado "Nuevo federalismo " o "Federalismo Cooperativo"

El profesor Felipe Tena Ramírez considera que la forma de distribuir las competencias contenida en nuestro pacto federal, recluye a los Poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida, sin embargo refiere que existe en nuestra Constitución un artículo que es una especie de puerta de escape, para los poderes federales, la última fracción del artículo 73, que establece las facultades implícitas. Tena Ramírez entiende que estas facultades implícitas son las que el legislativo puede concederse a si mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades expresas.⁶²

La concesión de una facultad implícita solo se puede dar si se reúnen dos requisitos 1º.-que exista una facultad explícita que por si solo no se pueda ejercer 2º.- que sin la existencia de la facultad implícita no se pueda ejercer la facultad explícita y; 3º.- que el Congreso de la Unión reconozca la necesidad de la facultad implícita.

La formula establecida en el artículo 124 constitucional, en una primera lectura parece sencilla, sin embargo no es asi, este artículo señala una regla de

⁶¹ Fix-Zamudio Hector y Valencia Salvador. Op,cit. Página-247.

⁶² TENA Ramirez, Felipe. Op. Cit. Página 116

distribución de competencias y como toda regla, tiene excepciones, las cuales surgen de una interpretación exhaustiva de la Constitución.

El profesor Jorge Carpizo considera que son 8 los tipos de facultades que engloba nuestra constitución, de las cuales se enumera las siguientes:

Facultades conferidas a la federación

Facultades conferidas a las entidades federativas

Facultades prohibidas a la federación

Facultades prohibidas a las entidades federativas o estados.

Facultades coincidentes

Facultades coexistentes

Facultades de auxilio

Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

Del primer tipo de facultades su principal fuente esta en las 30 fracciones del artículo 73 Constitucional, a excepción de la fracción última que señala las facultades implícitas que anteriormente señale en la forma como las entiende el profesor Felipe Tena Ramirez, por lo que a la clasificación que hace el doctor Carpizo, se le puede agregar un noveno tipo, que son las facultades implícitas de la Federación, son facultades que puede hacer efectivas el Congreso de la Unión, en las atribuciones consignadas en las 29 fracciones del artículo 73, pero que vienen a constituir un tipo de facultades no señaladas en la clasificación del tratadista Jorge Carpizo.

El segundo tipo de facultades son las que tienen las entidades federativas, es decir las atribuciones que decidieron conservar los estados al momento de celebrar el pacto federal. Pero también los estados tienen facultades atribuidas por la Constitución, a este tipo de facultades, el Doctor Carpizo las considera más como obligaciones que son de dos tipos, la primera es cuando los Estados deben expedir una ley o llevar a cabo un acto y la segunda, está contenida en el artículo 41, el cual dispone que los estados deben darse su propia Constitución.

El cuarto tipo de facultades señaladas por Jorge Carpizo son las que se refieren a las prohibiciones que tiene la Federación y escribe como ejemplo a la contenida en el artículo 130, referente a la prohibición que tiene el Congreso de la Unión, para dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

El quinto tipo de facultades, son aquellas que señalan prohibiciones a los Estados, este tipo de facultades ya las había analizado anteriormente y retomando los comentarios vertidos por el profesor Jorge Carpizo cabe señalar que son dos los tipos de prohibiciones que tienen los estados, las relativas y absolutas.

En relación al quinto tipo de facultades, que son las coincidentes y a las que otros autores, la jurisprudencia e incluso la Constitución denomina concurrentes, Carpizo señala: "...son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en dos formas: i) una amplia y ii) una restringida"⁶³.

Por la forma amplia, se entiende que es cuando no se faculta a la federación o los estados a expedir bases o cierto criterio de división, -apunta

⁶³ CARPIZO, Jorge. Op.cit Página 101

Carpizo- el ejemplo de esto es el artículo 18 constitucional que señala “la Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores”

Y es en forma restringida cuando se faculta a cualquiera de las dos esferas de gobierno, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o cierto criterio de división de esa facultad y cita como ejemplo al artículo 3° constitucional “La educación que imparta el estado –Federación, Estados, Municipios- tenderá a...”, pero en la fracción VIII –analiza Carpizo.- se establece :El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..”

Por su parte el profesor Sánchez Bringas denomina a este tipo de facultades, como compartidas entendiendo por éstas lo siguiente: “...las materias en que la Constitución permite a la Federación y a los Estados desarrollar la misma atribución. También se denominan coincidentes porque los sujetos de la distribución competencial coinciden en el desarrollo de la misma atribución”⁶⁴. Por lo anterior tenemos que éste autor también las denomina compartidas, sin desconocer que también son llamadas coincidentes y cita otro ejemplo contenido en el artículo 117 fracción IX “...El congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo...”

Ya sean coincidentes o compartidas a este tipo de facultades, el legislador las establece así como una forma de coordinar las acciones de gobierno entre la

⁶⁴ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. Op. Cit. Página328

Federación y los Estados, para un mejor desarrollo del país, como se denota de la lectura de la Constitución, donde el más claro ejemplo de esto es en la materia de la educación, tema de interés general y sumamente importante para el desarrollo de la población. Otro ejemplo de este tipo de facultades son las que se dan en materia fiscal, este es uno de los puntos fundamentales de esta investigación, sobre este respecto el profesor Ernesto Flores Zavala al hacer un estudio de las facultades impositivas de la Federación y de los Estados concluye que las sus facultades son concurrentes para cubrir, cada uno de ellos, sus respectivos presupuestos, con las excepciones que la propia constitución señala.⁶⁵

Las facultades coexistentes, son aquellas en las cuales una parte de la facultad corresponde a la Federación y la otra a los Estados, como ejemplo de esto, el profesor Carpizo señala las materias de salubridad y vías de comunicación, corresponde a la Federación la salubridad general y las vías generales de comunicación y corresponde a las entidades, la salubridad y vías de comunicación locales, estas facultades se refieren a la competencia para legislar en las materias antes señaladas.

El penúltimo tipo de facultades señaladas en la clasificación que hace el doctor Jorge Carpizo, son las referentes a las facultades de auxilio, en las que una autoridad auxilia o ayuda a la otra, ejemplo de esto es el artículo 120 constitucional que establece que los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

⁶⁵ FLORES Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. 33^o ed. Porrúa. México. 2001 página 414

Y por ultimo, en la clasificación que hace el tratadista Jorge Carpizo, están las facultades que emanan de la jurisprudencia, que pueden reformar o adicionar a la clasificación dada. La jurisprudencia puede alterar el sentido de las disposiciones constitucionales y cita el caso del artículo 124 constitucional, porque la jurisprudencia de los tribunales de la federación ha determinado la existencia de facultades concurrentes (coincidentes) tratándose de los campos tributarios entre la federación y las entidades federativas.

A la anterior clasificación se pueden agregar las facultades que la constitución da a los municipios, pues se trata de otro tipo de facultades que conforme a la singularidad de nuestro sistema representan, otro tipo de facultades, conferidas por la Constitución Política a otra esfera de gobierno que es el Municipio. El en artículo 115 en su fracción V que señala que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales que sean aplicables, están facultados en una serie de cuestiones que se establecen en 9 incisos, estas facultades serán ejercidas por los Municipios en las formas que determine la ley competente para así señalarlo. El caso del Sistema Federal Mexicano viene a ser una modalidad en los sistemas federales, pues aquí existe una tercera esfera de gobierno, que resulta también una excepción a la regla contenida en el artículo 124 constitucional.

2.2 Campo Fiscal Federal

De lo analizado anteriormente, podemos percatarnos que las facultades que tiene la Federación, son cedidas por los Estados, en virtud de un pacto federal, para que el gobierno federal atendiera cosas de interés general para el país y que no podían ser atendidas por una entidad federativa en particular, reservándose los Estados las cuestiones relativas a sus regiones.

Esto es lo que en derecho se dio, porque del análisis histórico hecho del Sistema Federal Mexicano nos dimos cuenta de que no existían Estados preexistentes, independientes cada uno de sí y autónomos de otro órgano supraestatal; lo que se hizo fue adoptar la forma de distribución de competencias que se había planteado en la Constitución Norteamericana.

Por el centralismo que se vivió en nuestro país, la distribución de competencias en nuestro caso fue al revés, el Gobierno Federal cedió facultades a los Estados, sin olvidar las peculiaridades con las que cuenta nuestro sistema jurídico, como la existencia de una tercera esfera de gobierno que es el municipio.

Así tenemos que la Federación cuenta con las facultades que expresamente le otorga la Constitución, esto es por el contenido del artículo 124 Constitucional, además, cuenta con las facultades coincidentes las que junto con los estados, pueden realizar por disposición constitucional. Como ya lo había mencionado anteriormente, es en el campo de las facultades coincidentes en materia fiscal, donde se centra el estudio que se hace en esta investigación.

El campo fiscal federal encuentra su fundamento en el artículo 31 constitucional, la fracción IV establece la obligación de los mexicanos para contribuir con los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, lo cual da pie para que se integre tanto el campo fiscal de la Federación, como de los Estados y Municipios.

Ahora y conforme al sistema de distribución de competencias de nuestro sistema federal, debemos ir a las facultades que expresamente se atribuyen a la esfera de gobierno federal. Uno de los artículos que señala claramente estas facultades, es el artículo 73, que establece cuales son las facultades del Congreso y específicamente en la fracción VII señala: "...Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". Esta fracción es importante como principio del campo fiscal federal.

El profesor Sergio de la Garza⁶⁶ considera que esta fracción le otorga a la esfera de gobierno federal, "poderes concurrentes ilimitados", al señalar que la Constitución Mexicana de 1917 ha sido interpretada en el sentido de que se le confiere al gobierno federal poderes de tributación ilimitados, en relación a las materias en las cuales puede ejercerlos.

Es clara la intención del constituyente de proveer al gobierno federal el camino para poder buscar los ingresos necesarios, con el fin de la consagración de un gobierno federal, que cuente con la capacidad suficiente de atender los problemas relativos a todo el país y la coordinación de los estados que integran el país.

⁶⁶ De la Garza. Francisco. Derecho Financiero Mexicanos. Porrúa 1998. Página 221

Siguiendo en este estudio, cabe mencionar a la fracción XXIX que señala expresamente las facultades del Congreso para imponer contribuciones en un determinado número de campos. A las anteriores competencias, contenidas en ésta fracción el Profesor De la Garza denomina "Facultades exclusivas otorgadas en forma positiva"⁶⁷, refiriéndose al campo tributario federal y comenta que el objeto de esta fracción no es limitar a la federación, sino a las entidades, pues éstas no pueden intervenir de ninguna manera en estas materias. Por su parte el profesor Ernesto Flores Zavala estima que esta fracción contiene una de las tres formas en las que la Constitución federal, establece impuestos exclusivos para el gobierno federal y no puede admitirse la concurrencia de los Estados. Lo anterior tienen su origen en las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, en donde nunca hubo la intención que éstos fueran los únicos campos tributarios para la Federación.⁶⁸

Los impuestos exclusivos para el Gobierno Federal son los siguientes:

Sobre el comercio exterior

Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional que en términos generales se refiere a productos del subsuelo como lo es el petróleo y la minería.

Sobre Instituciones de crédito y sociedades de seguros

Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación

⁶⁷ Ibidem 226

⁶⁸ Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. Página 379

Pero también la misma fracción habla de impuestos especiales, en los que el gobierno federal tiene exclusividad:

Energía eléctrica

Producción y consumo de tabacos labrados

Gasolina y productos derivados del petróleo

Cerillos y fósforos

Aguamiel y productos de su fermentación

Explotación forestal

Producción y consumo de cerveza

Respecto a las primeras fracciones, por ejemplo la relativa a comercio exterior es clara la intención de que sea el Gobierno Federal quien tenga el poder fiscal de manera exclusiva, porque es una cuestión de interés general y al estar conformado el gobierno federal, por representantes de los Estados, es una esfera de gobierno independiente de cada uno de los gobiernos de los estados y que se conforma a su vez, con representantes de los mismos.

En relación al los impuestos sobre instituciones de crédito y seguros, el profesor Sergio de la Garza escribe que principalmente son gravados estos órganos, con el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, contribuyen al sostenimiento de la Comisión Nacional Bancaria. Y señala que la principal razón por la cual este es un campo fiscal federal, es porque este tipo de empresas tienen que ser gravadas de manera uniforme sin importar el lugar donde presten sus servicios.

Gravar los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, se refiere al uso de las vías generales de comunicación, que por su importancia en el desarrollo de la vida nacional, por el factor económico y social que representan para el desarrollo del país, deben ser gravadas con legislaciones creadas por el órgano en el cual intervienen todos los estados, que es el Congreso de la Unión.

En los impuestos especiales. el profesor Sergio de la Garza expone las razones para que sea exclusivo de la Federación y cito textualmente: "Las razones que inspiraron el otorgamiento de este poder tributario exclusivo al gobierno federal son que estando la producción industrial localizada en varios Estados, se requiere que la grave una legislación homogénea, que solo puede expedir el Congreso de la Unión; impedir que la industria quede más gravada en unos Estados que en otros, lo que origina una emigración artificial contraria a lo que aconsejaría una prudente política industrial, así como la necesidad de eliminar la competencia local en sus impuestos."⁶⁹

Continuando con las facultades atribuidas al gobierno federal y por virtud de una interpretación sistemática, tenemos que otras facultades son, las que se le prohíben a los Estados, como es el caso de las contenidas en el artículo 117 constitucional:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

... III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio

⁶⁹ De la Garza, Sergio. Op cit. Página 227

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Éstas por razón de prohibición a los Estados, son facultades de la Federación.

La fracción V se refiere a los impuestos a la exportación e importación, los cuales ya se los había atribuido el Constituyente al gobierno federal, a través del artículo 73, en la fracción XXIX, en donde de manera expresa se otorgan al gobierno federal y no daría lugar a dudas de acuerdo al sistema de distribución de competencias, artículo 124 constitucional, pero el legislador para evitar cualquier problema de interpretación erróneo, va más allá y lo prohíbe tajantemente para que no quepa la menor duda de su intención. Y las siguientes fracciones también se refieren al intercambio de mercancías nacionales o extranjeras entre los estados.

Como siguiente punto, el profesor Flores Zavala, apunta otra forma en la que la Constitución atribuye impuestos a la Federación de manera exclusiva, es

cuando se le concede la facultad para legislar sobre determinada materia de forma exclusiva y esta forma va incluida dentro de la facultad de establecer impuestos, pues la manera en la que se puede gravar algo, es solo a través de la función legislativa, es decir, si el Congreso tiene una facultad legislativa en una materia sustantiva, también tiene la facultad para establecer impuestos sobre esa materia sustantiva. Señala como ejemplo al artículo 73, en su fracción X, dicho numeral habla de la facultad que tiene el Congreso para legislar en hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear. Llega a la anterior conclusión al establecer lo siguiente "...los impuestos solo pueden establecerse por medio de leyes y, si solo la Federación puede legislar sobre estas materias, solo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar estas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional."⁷⁰ Más adelante transcribe dos jurisprudencias de la Suprema Corte, la primera de ellas hace referencia a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1936, y el punto principal de esta interpretación judicial se refiere a que cualquier impuesto que sea exigido por los Estados o Municipios, con apoyo en una ley local, viola en perjuicio de la Institución afectada, las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales, la segunda de ellas se refiere a una ley expedida en el Estado de Veracruz que contiene impuestos sobre el petróleo, los

⁷⁰ Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. Página 413

que, son anticonstitucionales, toda vez que la Constitución Federal faculta solo al Congreso de la Unión para legislar en materia de petróleo.

Lo anterior considero que es correcto, pero no se centra en el punto de análisis, pues la Suprema Corte de Justicia se apoya, en ambos casos, para señalar que no pueden gravar los estados, tanto a la Instituciones de Crédito y Petróleo, en la fracción XXIX del artículo 73, que establece la exclusividad de la Federación para imponer impuestos en relación a las Instituciones de Crédito y a la explotación de los recursos naturales, por lo que la resolución de nuestro máximo órgano jurisdiccional no se basa en la fracción X, ni da razón si la Federación por tener la facultad sustantiva, tiene la facultad impositiva. Estos dos casos anteriores, encuentran su fundamento en el artículo 73, en la fracción XXIX y no en la X, porque no se refieren por ejemplo, a las actividades cinematográficas, donde la federación si tiene la facultad sustantiva, pero no, la impositiva de manera expresa, como el caso del campo petrolero, donde tiene la facultad sustantiva, fracción X, artículo 73 y la facultad impositiva, en la fracción XXIX del artículo 73.

Una opinión diferente es la escrita por el profesor Francisco de la Garza, quien referente a dicho numeral escribe lo siguiente: "La fracción X del artículo 73 Constitucional no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dicha materias, aun cuando la normación o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, sí es exclusiva del congreso de la Unión."⁷¹ Para llegar a la anterior conclusión también incluye jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia,

⁷¹ De la Garza, Sergio. Op. Cit. 228

específicamente en la tesis número 11 del Pleno, del año de 1955, en la que este autor considera que la Suprema Corte ha estimado que de la fracción X del artículo 73, se deriva una facultad exclusiva de la Federación para imponer tributos en estos campos. Sin embargo, este mismo autor considera que el criterio seguido por la Corte ha cambiado de forma discreta, pues en ésta jurisprudencia, el órgano jurisdiccional llega a la conclusión de que "no existe una delimitación radical entre la competencia federal y estatal, sino que es un sistema complejo",⁷² y establece 3 tipos de reglas en cuanto a las competencias para establecer impuestos entre las Entidades Federativas y la Federación y no establece, en la jurisprudencia transcrita por el profesor de la Garza, que existen ciertas materias donde la Federación si tiene exclusividad como es el caso de la fracción XXIX.

El profesor de la Garza alude al informe de la Suprema Corte de Justicia de 1969, en un asunto referente a que el Congreso de Coahuila que autorizaba al municipio de Monclova a recaudar por conducto de los dueños de salas de cines, el impuesto a espectáculos a cargo de los espectadores, donde la Corte define el alcance de la facultad para legislar en materia cinematográfica, vierto una parte de este criterio jurisdiccional citado por el Profesor De la Garza: "...por industria debe entenderse la serie de conjuntos u operaciones que tienen como inmediata finalidad la producción, o sea la transformación de materias primas en productos útiles al hombre....al expedir el decreto, dijo la Suprema Corte, no se esta

⁷² Ibid 279

legislado sobre industria cinematográfica, sino que se están estableciendo contribuciones sobre materia de espectáculos”⁷³.

En el anterior informe de la Suprema Corte, tampoco hay una interpretación acerca de la exclusividad de la Federación para imponer tributos en los campos señalados por el artículo 73 fracción X.

Sin embargo, este mismo autor señala lo siguiente: “... la SCJN ha resuelto en 1969 que “la atribución concedida al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal para legislar en toda la república sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituya una fuente de imposición reservada exclusivamente a la federación...”⁷⁴

Analizando lo anterior, me viene a la mente un principio jurídico que señala: donde la ley no distingue, no le cabe al hombre distinguir, aquí es claro que el legislador no señaló, ni estableció o especifico que los campos señalados en la fracción X, tuvieran una exclusividad para que la Federación imponga impuestos de manera exclusiva. Para entender esto citemos la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, la cual establece expresamente las facultades de la Federación para establecer contribuciones en ciertos rubros, si recordamos la regla establecida en el artículo 124, señala como criterio para definir las facultades de la federación a la atribución expresa, para que se considere que tiene la facultad, literalmente nunca le da la atribución de manera exclusiva a la Federación.

⁷³ IBIDEM

⁷⁴ Ibid 230

Lo anterior podría considerarse que da a los Estados la facultad de establecer contribuciones gravando los campos señalados en la fracción X, del artículo 73, sin embargo tenemos que la Federación tiene facultades concurrentes o coincidentes, junto con los estados, para cubrir las necesidades de sus respectivos presupuestos, en base a la fracción VII, del artículo 73 y el artículo 124 constitucional, como lo señalan, tanto el profesor Ernesto Flores Zavala como Sergio de la Garza.

Por último, otro tipo de facultades fiscales que tiene la Federación, son las que derivan de las prohibiciones que tienen los estados, y como lo señalaba el profesor Jorge Carpizo, las entidades federativas tienen dos tipos de prohibiciones, las relativas y absolutas, las relativas si pueden llevarse a cabo por los Estados pero de acuerdo a las bases que establezca el Congreso de la Unión, por lo que al tipo de prohibiciones a las que nos referiremos, son las absolutas, aquellas que por ningún motivo o circunstancia pueden llevar a cabo los miembros de la federación, y específicamente las facultades prohibidas a los estados en materia fiscal.

El profesor Sergio de la Garza les llama a este tipo de atribuciones federales, "Facultades exclusivas por razón de prohibición a los Estados", y el profesor Ernesto Flores Zavala, considera que es la tercera forma, por virtud de la cual la Federación, tiene facultades exclusivas en materia fiscal. El primer tratadista considera que son las fracciones III, IV V, VI y VII, del artículo 117; el segundo de ellos considera que es una forma en que la Constitución prohíbe a los

estados, maneras de procurarse arbitrios y considera que solamente es la fracción III, del artículo 117.

Ambos tratadistas coinciden en que la fracción III del artículo 117, es una prohibición para los Estados que deriva en una facultad exclusiva de la Federación y textualmente esta fracción dispone: "Artículo 117 Los Estados no pueden en ningún caso:...III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampilla, ni papel sellado..." Flores Zavala lo considera como una prohibición a los Estados para procurarse dinero por cuenta propia, y así mismo lo hace el profesor de la Garza.

Por lo que respecta a las demás fracciones en términos generales se refieren a los gravámenes que pudieran establecer los Estados al tránsito de personas, mercancías nacionales o extranjeras. Aquí el legislador reitera a los Estados estas prohibiciones y señalo que reitera, porque en el artículo 73 fracción XXIX, en la que establece las facultades de la Federación para establecer impuestos al comercio exterior, agrega la prohibición para el caso de tránsito de personas y mercancías entre los estados.

2.3 Campo Fiscal Estatal

Por lo que respecta a los Estados, recordemos la regla que señalada en el artículo 124 y por virtud de la cual, a los estados le queda como competencia todas aquellas facultades que no están expresamente atribuidas por la Constitución Política a la Federación. Lo anterior es considerado de tal manera por el profesor Jorge Carpizo, al señalar “ Si aplicamos nuestro artículo 124 constitucional al presente problema (facultad tributaria de la federación y estados), tendremos que concluir que las entidades federativas tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que estén expresamente atribuidas a la Federación en el artículo 73. Las que les estén prohibidas a la Federación en el artículo 73 y aquellas que les estén prohibidas en los artículos 117 y 118.”⁷⁵

En lo anterior, concuerdo con este jurista pues para entender el reparto de facultades que se hace en la Constitución Política, hablando de todo tipo de facultades en materia general, se debe tomar como punto de origen al artículo 124 constitucional.

Sin embargo, tanto el profesor Sergio de la Garza, como Ernesto Flores Zavala no lo consideran así. Los dos llegan a la conclusión de que son concurrentes las facultades de la Federación con lo Estados, en materia fiscal, pero por una parte el profesor de la Garza, señala que las facultades de los Estados en materia tributaria son limitadas, habiendo una limitación de carácter

⁷⁵ Carpizo, Jorge. Op. Cit. página 103

positivo y otra de carácter negativo, además de una subordinación de los estados al poder legislativo federal ordinario. Por su parte, Ernesto Flores Zavala, no hace una delimitación si los poderes fiscales de los estados son ilimitados o limitados, simplemente considera que son concurrentes. Lo importante e interesante es que ambos, no fundan las facultades estatales fiscales, en el artículo 124 constitucional.

Por ejemplo el profesor Sergio de la Garza considera que el poder tributario de los Estados está fundado en otros preceptos como el artículo 40, en él cual radica la autonomía o soberanía de los estados, ya que la soberanía –reflexiona de la Garza- implica el poder de tributación y la falta de este poder implica falta de soberanía. Estima que, es en las fracciones III a la VIII del artículo 117 Constitucional, en donde los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual es acortado o restringido por la Constitución en ciertos campos.

Por lo anterior este autor reconoce la formula de distribución de competencias que se hace en el Estado Federal mexicano, donde los estados se reservan ciertas atribuciones, reconociendo en el pacto federal que las ceden a la federación, por lo que originariamente se asume que pertenecían a ellos estas facultades. Sin embargo y como lo había puntualizado en la primera parte de este capítulo, esto no fue acorde a la realidad pues en nuestro caso no existían Estados preexistentes y nuestros constituyentes tomaron la formula implantada en los Estados Unidos de América, por esto, considero imprecisos los comentarios del profesor de la Garza, porque a final de cuentas se remite y se toma en cuenta la regla contenida en el artículo 124 constitucional, que tal vez trata de encontrarle

otro fundamento u otra base, pero en sí, la base de las facultades tributarias de los Estados sigue siendo el artículo 124, como regla general. El artículo 40 es claro al señalar la forma de Estado y de Gobierno, Estados libres y soberanos, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Por lo anterior, tenemos que el mismo artículo 40 remite a los principios de la Constitución, para establecer el sistema federal, por lo que el artículo 124 establece otro de los principios de la Constitución, que es la forma en virtud de la cual, la Federación y las Entidades, se reserva y atribuyen facultades para poder actuar y no inmiscuirse en facultades de la otra esfera de gobierno.

El señalamiento relativo a que la soberanía implica poder de tributación, y que la falta del poder de tributación implica falta de soberanía, considero también incorrecto su apunte, como lo señale en el primer capítulo, profesores como Ignacio Burgoa Orihuela estiman que los Estados no son soberanos, sino autónomos, aunque así lo considere la Constitución, porque están sometidos a un acuerdo supraestatal, que es el pacto federal y no al gobierno federal, pues este también está subordinado a la Constitución y como lo señala el profesor Enrique Quiroz Acosta, para efectos técnico-jurídicos las entidades no pueden ser estrictamente soberanas

Pero no considero, que el artículo 40 no sea fundamento para el poder tributario de los Estados, claro que es un fundamento para el poder tributario de los Estados, tan es así, que es el artículo que sirve de base para la creación, organización y funcionamiento de los Estados y en sí de todo el sistema federal. .

Lo que aprecio es que debe interpretarse junto con el artículo 124, porque la

regla del 124 es categórica al separar de origen las facultades federales y estatales, aunque en la práctica ya no lo es tanto, porque está sometida a varias excepciones, pero como bien dicen la excepción confirma la regla. Asimismo debe hacerse una interpretación sistemática para dar base y fundamento al poder tributario de los Estados, esto es que se interpreten los artículos 40, 124, 118, sin olvidar claro al artículo 31, fracción IV que también es un principio importante para el poder fiscal de las entidades federativas.

Por su parte el profesor Flores Zavala no habla si el fundamento del poder tributario de los Estados es el artículo 40 o 124, (que a final de cuentas los dos son fundamento de) sino que sencillamente acude directamente a los casos específicos, señalando la fracción I, del artículo 118. Además señala que la Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que correspondan a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna y, la Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia Federación.

El profesor Jorge Carpizo⁷⁶ analiza cual ha sido el criterio tomado por la Suprema Corte de Justicia en relación a las facultades tributarias de los Estados y la Federación, señalando que en el año de 1957 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia considero que la Federación solo puede establecer tributos en los campos enumerados por la fracción XXIX del artículo 73, para dejar a un lado el criterio, que estimaba existía coincidencia entre la Federación y las Entidades

⁷⁶ Carpizo, Jorge. Op. Cit. página 111

en materia de impuestos, pues acortaba el campo de la Federación a solo esa fracción y apunta el doctor Carpizo que la Corte dejó a un lado en su interpretación a la fracción VII del artículo 73 que faculta al Congreso a imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, con lo que se alarmó al Gobierno Federal, porque dejaría de obtener ingresos por impuestos en un orden del 40%. Esto dio lugar a que se propusiera un proyecto de reforma a la ley orgánica del poder judicial para que los amparos en revisión por leyes impugnadas de anticonstitucionalidad fueran competencia del pleno de la Corte y no de una Sala, pues la opinión de tres Ministros y no de todos en su conjunto podría destruir al sistema fiscal.

Con lo anterior, relata el profesor Carpizo, nuestro máximo tribunal modificó su criterio en el amparo en revisión 9521/65, donde hizo las siguientes consideraciones:

Las facultades de la federación en materia fiscal son ilimitadas

Esta limitación se extiende a las facultades expresas y exclusivas de la federación en materia fiscal, por lo que los Estados están excluidos de ellas.

Existen materias en las que la Federación puede concurrir con los Estados.

Entonces tenemos que la opinión de la Suprema Corte es, las facultades de la Federación en materia fiscal son ilimitadas, así como las de los Estados. Tomando en cuenta el sistema de distribución de competencias de nuestro sistema federal, su razones y propósitos, tenemos que tratadistas como Sergio de la Garza y órganos oficiales como la Suprema Corte de Justicia, cuya opinión es determinante para la vida diaria en la convivencia entre la Federación y los

Estados, han ido en contra del espíritu del legislador. Considero lo anterior, porque al tomar este sistema de competencias, se hizo en el entendido de que la mayor parte de las facultades se las reservaban las entidades federativas para llevar el desarrollo de cada uno de sus territorios y se pudiera gestar un mejor desenvolvimiento de las mismas y no estar a la espera de decisiones que provinieran de un gobierno central que no tuviera idea de la realidad de cada uno de los territorios. Los Estados solo otorgarían a la Federación, una parte de los campos de gobierno para que éste, pueda tomar las acciones necesarias para proteger los intereses de todos los Estados integrantes de la Unión. Por lo que al señalarse que los poderes de la Federación en materia fiscal son ilimitados, se va en contra de la regla establecida en el artículo 124, que establece solo facultades expresas para el ámbito federal.

Lo anterior, confirma el Federalismo Centralista que se vive en nuestra realidad, pues con lo anterior se priva a los Estados de recursos que permitan un mejor desarrollo de cada una de sus regiones. Estados autosuficientes económicamente que puedan hacer frente a los problemas diarios que se les presenten, o bien, se debería considerar cambiar la regla de distribución de competencias y señalar que la Federación se reserva facultades y darle solo algunas a los Estados, sin embargo y como lo hemos observado en la realización de esta investigación, por virtud de la implantación del federalismo en la constitución de 1824 fueron creados los Estados integrantes de la Federación, imitándose el federalismo estadounidense, no solo en cuanto a forma de estado, sino también ya en su organización y funcionamiento.

El profesor Ernesto Flores Zavala en relación a las facultades de los Estados en la materia fiscal considera, como primer punto a los impuestos que los Estados pueden establecer solo con autorización del Congreso, contenidos en el artículo 118 fracción I, el cual a la letra señala: "Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.." Con lo anterior se señala que el Congreso puede dar consentimiento sobre este campo y va a ser el mismo Congreso de la Unión el que establezca cuales van a ser las bases sobre estos derechos y contribuciones a través de este consentimiento.

Para un mejor entendimiento de las facultades fiscales de los Estados, debemos comprender que las facultades de los estados no son expresas, son reservadas, ya que la expresas corresponden a la Federación y las reservadas o competencias residuales corresponden a las Entidades federativas, por lo que no es necesaria un catalogo de impuestos como se hace en el artículo 73 fracción XXIX, pues todas aquellas facultades que estén comprendidas en el pacto federal y que no estén atribuidas a la federación son de los Estados.

El profesor Ernesto Flores Zavala en relación al campo fiscal estatal se hace la pregunta siguiente: "¿Puede la Federación facultar a los Estados para establecer determinados impuestos sobre aquellas materias que la Constitución le ha reservado en forma exclusiva?" Y para dar respuesta a esto hace la siguiente anotación en el sentido de que no se puede hacer esta delegación de facultades:

“Para poder hacerlo necesaria autorización expresa de la propia Constitución y esta solo la concede en los casos previstos en la fracción I del artículo 118”.⁷⁷

El profesor Sergio de la Garza analiza este tema , considerando a la fracción I del artículo 118 como una subordinación de los Estados al poder legislativo federal ordinario. También vierte en su investigación la opinión de Flores Zavala, pero considera que en la Constitución no encuentra prohibición y que en la realidad el Congreso lo ha hecho. Estima que en los campos previstos por el artículo 73 fracción XXIX en donde la Federación tiene facultades exclusivas y que si el legislador ordinario ha concedido autorizaciones a los Estados para que establezcan dichos tributos, les ha delegado poder en forma limitada.⁷⁸

Sin embargo, coincido con el profesor Ernesto Flores Zavala, ya que en ningún precepto la Constitución da facultades al Gobierno Federal para que delegue atribuciones, pero también hay que tomar en cuenta que no las prohíbe. Cabe recordar que las autoridades no tienen libertades como los individuos, sino que tienen facultades, entonces solo pueden hacer lo que la ley les permite, no pueden ir más allá, deben restringirse al mundo de sus competencias, el hecho de que no haya una prohibición quiere decir que lo puedan hacer, son los individuos los que pueden hacer todo lo que quieran siempre y cuando no este prohibido y las autoridades pueden hacer todo lo que este previsto como una facultad en la ley.

⁷⁷ Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. Página 412

⁷⁸ De la Garza, Sergio. Op. Cit. Página 229

Cabe aquí citar un comentario del jurista Jaime Cárdenas Gracia, que hace en el estudio del artículo 118, fracción I constitucional: "...se puede evidenciar una contradicción entre el contenido de esta fracción con el consignado en el artículo 73 fracción XXIX, al señalar semejante hipótesis como facultad del Congreso en materia de Comercio exterior. Sin embargo, las dos normas no deben entenderse como antinomia real, sino solo como antinomia aparente, pues el 118 faculta al Congreso para autorizar a los estados en los supuestos previstos. Lo que si resulta criticable es que se señale una hipótesis que no ha tenido aplicación alguna en la historia constitucional de nuestro país, a mayor abundamiento, el artículo 131 constitucional establece que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, lo que nos hace concluir que las razones que justifican la existencia de una fracción como la I en la parte conducente al comercio exterior son de carácter histórico"⁷⁹

El tratadista Flores Zavala se hace otra pregunta que estima muy ligada a este tema: "¿Puede la federación prohibir a los Estados el establecimiento de determinados impuestos?"⁸⁰ Este autor sigue la opinión de Ignacio L. Vallarta, en el sentido de que la Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados, prohibirles el establecimiento de determinados impuestos, ya que es solo la Constitución, la que puede establecer estas limitaciones, pero en aquellos campos que han quedado fuera de las prohibiciones constitucionales, los Estados pueden

⁷⁹ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo XI página 550

⁸⁰ Flores Zavala. Ernesto. Op.cit. Página 413

libremente establecer los impuestos que consideren necesarios sin que alguna ley pueda señalar limitaciones.

Por su parte Sergio de la Garza considera que el Congreso, como legislador ordinario, no puede imponer prohibiciones o limitaciones al poder fiscal de los Estados que la propia Constitución no haya establecido, porque con apoyo en los artículos 40 y 124 de la constitución los estados tienen facultades para legislar en todas aquellas materias que no son exclusivas del Congreso. Y señala que existen leyes federales ordinarias que si establecen estas limitaciones a los estados para imponer tributos a cargo de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal y toman la forma de exenciones en beneficio del sector paraestatal. Ejemplo de estos son el IMSS, ISSSTE en sus respectivas leyes, la UNAM y la UAM, así como el INFONAVIT y el INBA entre otros⁸¹.

Es curioso como este autor, no toma como fundamento para establecer el campo fiscal de los Estados al artículo 124, como lo había señalado anteriormente, pero aquí si se apoya en este artículo para establecer esta inconstitucionalidad.

Siguiendo con Sergio de la Garza, considera existen limitaciones a los Estados en su poder tributario de carácter negativo, las contenidas en el artículo 73, fracción XXIX. Y existen otras limitaciones de carácter positivo que son las contenidas en el artículo 117, fracciones III, IV, V, VI, y VII.

⁸¹ De la Garza, Sergio. Op.cit. página 236

Por su parte nuestro máximo tribunal en relación a las distribución de facultades impositivas ha señalado lo siguiente:

"IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE"

La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículos 73, fracción VII, y 124);
- b) Limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117, fracciones IV, V, VII, y 118).

Semanario judicial de la federación, Apéndice 1917-1954, pp. 1026-1027.

El jurista Juan Bruno Ubiarco Maldonado en relación a la gran cantidad de facultades que tiene la Federación y el reducido número que tienen los Estados, a pesar de vivir en un sistema federal, se hace la pregunta relativa al daño que causa, el que la Federación tenga una innecesaria competencia en diversas materias y el mismo contesta lo siguiente: "...la respuesta inmediata para obtener un verdadero federalismo, es modificar la competencia que sobre el sistema impositivo tiene la Federación, ya que la mayor parte de los impuestos tienen el carácter federal, y solo a través de las participaciones federales los estados y

municipios obtienen grandes cantidades de dinero importantes para hacer frente a sus gastos internos".⁸²

A lo anterior agrega el comentario de Victoria Rodríguez para reiterar su apunte: "México ha elaborado un complejo sistema de política fiscal en el que la mayor parte sigue firmemente controlada por el gobierno federal, a pesar de los cambios y los intentos de descentralización emprendidos. Ya sea en términos de la tributación, de las participaciones a los estados o de los programas de inversión federal, el control final de la cantidad y dirección de los flujos de dinero sigue en manos del gobierno federal."⁸³

Considero que es delicada la situación que viven los Estados, en relación al tema fiscal, impuestos que constitucionalmente están facultados para cobrar, como el ISR, el cual brinda una gran cantidad de recursos para el fisco que los obtiene, está en manos del gobierno federal por virtud de los Convenios de Coordinación Fiscal y del cual los Estados solo obtienen participaciones.

Pero ¿cuáles son esos impuestos que están reservados para los Estados? . Podríamos considerar que podrían fijar cualquier impuesto siempre y cuando no sea facultad privativa de la federación, de los municipios o este prohibido para los propios estados, ya sea que manejen un impuesto que vaya en contra del contenido del artículo 31 Constitucional y por lo tanto sea anticonstitucional.

Revisando varias Leyes de Hacienda como las de Guadalajara, Puebla, Monterrey, Guanajuato y Chiapas encontré que las contribuciones que establecen

⁸² Ubiarco Maldonado, Juan Bruno. Op. Cit. Página 175

⁸³ Ibidem

los Congresos Estatales son impuestos que gravan a los Espectáculos Públicos, a las Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos, sobre Nóminas, Uso de Vehículos en modelos con 10 o más años de antigüedad, sobre Adquisición de Vehículos Automotores Usados e Impuestos sobre Hospedaje

En un principio se hizo para evitar la doble imposición, es decir los Convenios de Coordinación Fiscal, y no afectar a los contribuyentes, pero, los estados están sometidos a las decisiones del Gobierno Federal, que a final de cuentas se encuentra integrado por miembros de los mismos Estados, pero que no da la autonomía necesaria a las entidades para poder proveer de una manera eficaz las acciones de gobierno que necesitan sus habitantes, porque los impuestos que tienen reservados, no son suficientes.

Y es el plano financiero donde claramente se puede observar el control que puede tener un ente hacia otro, es en este plano donde se vuelve más delicado el desarrollo de las relaciones entre los Estados y la Federación, porque todo ser humano sabe que si es controlado en el plano económico, la facilidad de que sea controlado en otros aspectos es mucho mayor. Con lo anterior me refiero a las participaciones que da el gobierno federal a los Estados, por el cobro de impuestos federales que hacen los Estados, así al controlar los recursos, el gobierno federal afecta la autonomía que deben tener los estados, en todos los ámbitos para su oportuno desarrollo.

Y no hay que olvidar que en el caso concreto de nuestro país existe una tercera esfera de gobierno, la cual de la lectura de nuestra Carta Magna se desprende que también tiene atribuidas facultades en el campo fiscal, lo cual

acorta aún más las facultades que los propios estados pudieran disfrutar. Este tipo de facultades correspondientes a la esfera de gobierno municipal, serán analizadas en el siguiente apartado.

2.4 Campo Fiscal Municipal

El caso del Federalismo Mexicano, presenta una característica que implica una diferencia respecto a otros sistemas federales, en los cuales existen dos ámbitos, esferas o niveles de gobierno, en nuestra realidad jurídica existe otra esfera de gobierno que está reconocida por nuestra Carta Magna y que constitucionalmente tiene un papel importante en el desarrollo de nuestra vida diaria. Esta institución es la que conocemos como el Municipio.

La historia del Municipio Mexicano tienen dos vertientes muy importantes que lo han determinado su forma y funcionamiento, por una parte está la historia del reino español, indudable factor en la conformación de nuestro municipio y por otra está, la influencia que tuvo por parte de los Aztecas

El autor Jaime Cárdenas Gracia considera que al Municipio se le ha tratado de dar una explicación de su naturaleza jurídica, al concebirlo como una comunidad natural, un organismo descentralizado por región, un ente autárquico territorial, nivel de gobierno o ente autónomo.⁸⁴

La influencia ejercida por la tradición española, a su vez también tuvo orígenes e influencias. Así lo relata el tratadista Jaime Cárdenas, que considera que el municipio concebido como una comunidad natural surge a la vida en Roma, en virtud del creciente número de comunidades sometidas al régimen de ciudad y con una relación específica con el Estado. En el plano administrativo resolvía las necesidades colectivas y atendía las relaciones de su comunidad con la entidad

⁸⁴ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo XI. Porrúa-UNAM. 2000. Página 131

estatal, en el plano político. Así los españoles lo concibieron de la misma forma, como una comunidad natural que debe ser reconocida por el Estado y el Derecho, porque es anterior al Estado.

El autor en comento considera al Municipio como un organismo descentralizado por región, en virtud de la idea de la descentralización administrativa, en razón de una mejor gestión de los servicios públicos a la población de un determinado territorio. Y también por la idea de la descentralización política, en la organización de una entidad autónoma bajo un régimen jurídico especial que comprende:

Un núcleo de población agrupado en familias

Una porción determinada del territorio nacional y;

Determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad, con exclusión de lo que corresponde a otros entes.

Como un ente autárquico, por virtud de las características de los entes de esta naturaleza como son: personalidad jurídica de derecho público, una creación de la ley, la finalidad a perseguir y una relación jerárquica con un poder central.

Como nivel de gobierno, por el nivel primario de la organización estatal, por virtud de la competencias que tiene, que le dan un cierto campo de acción.

En relación a la influencia de la cultura Azteca sobre el Municipio, Jaime Cárdenas comenta que algunos autores consideran que el imperio Azteca conoció formulas de organización político-territorial semiautonomas y de representación popular en la prestación de los servicios públicos, que podría evidenciar un antecedente municipal.

La influencia de la madre patria, es obviamente mayor pues mediante una maniobra jurídica creada por Hernán Cortes, constituye el primer ayuntamiento mexicano que vincula directamente la empresa de la conquista con los reyes católicos y se utiliza a la tradición municipal castellana, por virtud de la cual los pueblos tienen derecho a reunirse, el cabildo a examinar los asuntos de interés común y designar autoridades que conduzcan al pueblo. Con el paso del tiempo, el municipio como institución constituyó un elemento importante en la construcción de la nueva sociedad política de la Nueva España a la par de las modalidades que imprimía la demografía indígena.

En la época colonial las tendencias aristocratizantes de los cabildos fueron manifiestas: los cargos edilicos recayeron en unas cuantas familias nobles, de comerciantes y mineros, a través de su adquisición en propiedad o arrendamiento.

Es la Constitución de Cádiz de 1812 la que le da un reconocimiento al Municipio, definiendo las competencias de los mismos, cosa que no hicieron ni el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, pues no hicieron referencia expresa al municipio. La Constitución de 1857, tampoco hace referencia a los municipios, pues deja a las entidades federativas la regulación de los mismos.

En la actual constitución, todo lo referente al Municipio se regula en el artículo 115 constitucional, el cual ha sufrido varias reformas desde el año de 1917, siendo una de las más importantes la de 1983 en la cual se pretendió dar una mayor fuerza a los municipios, ya que se le dio un mayor margen de actuación

y para lograr esto, se ratificó la libertad municipal, en relación a la administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.

En relación a la estructura vigente del artículo 115 constitucional el tratadista Jaime Cárdenas, para un mejor entendimiento del mismo, hace una división en función a dos criterios, por una parte considera que este artículo contiene las relaciones Federación-Municipios y por otra parte, las relaciones Estado-Municipios, ambas con disposiciones de contenido político, administrativo y fiscal.

En relación al primer tipo de relaciones, Jaime Cárdenas⁸⁵ destaca que en la fracción II se reconoce personalidad jurídica propia y que manejan su propio patrimonio, esto quiere decir que toman las decisiones de manera autónoma, es decir, que se gobierna por sí mismo, sin necesidad de que le dicten ordenes los Estados y la Federación. Cuentan con recursos técnicos y financieros para gobernarse de manera libre, sin estar subordinados a ningún otro ente, por lo mismo tienen personalidad jurídica propia, distinta de la de los gobiernos de los Estados, por lo que pueden manifestarse en el ámbito jurídico por sí mismos, esto se da porque pueden administrar libremente sus finanzas.

Sin embargo, la propia Constitución señala que su Hacienda se forma con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, pero impone un control más adelante, porque son las legislaturas de los Estados las que establecerán las contribuciones a su favor. También se integrara su Hacienda con las participaciones federales, por lo que su autonomía se pudiera ver afectada en el

⁸⁵ Ibid 137

aspecto económico por los Estados y el monto de participaciones que les brinde la Federación, que como hemos visto en este capítulo, representan la mayor fuente de ingresos tanto para los Estados como Municipios.

La siguiente fracción que tiene un contenido fiscal es la IV que se refiere a las fuentes de ingreso del Municipio, que ya había mencionado a un par de ellas en el anterior párrafo, es decir, las participaciones federales y las contribuciones que establezcan las legislaturas estatales, las cuales pueden gravar lo siguiente:

Propiedad inmobiliaria y actos jurídicos que recaigan sobre ella como es el caso de fraccionamiento, división consolidación, traslación, mejoras y el cambio de su valor.

Jaime Cárdenas en relación a las contribuciones de los municipios, comenta lo siguiente: "...el texto constitucional es preciso al señalar que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones (las que gravan la propiedad inmobiliaria), a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. A mayor abundamiento establece que tampoco lo harán las leyes federales. En reiteradas ocasiones, la Suprema Corte ha sostenido el criterio de que cualquier ordenamiento secundario que pretenda hacer nugatoria tal atribución a favor del municipio es inconstitucional."⁸⁶

La relaciones Estados-Municipios, por razones de territorio son más cercanas que las que tiene con la Federación, pues éstos son base de su división

⁸⁶ Ibid 138

territorial. Como ya lo habíamos visto son las legislaturas de los Estados, las que se encargarán de establecer contribuciones e ingresos a su favor y específicamente la Constitución señala que se circunscriben a gravar la propiedad inmobiliaria y el Municipio no puede establecer contribuciones a su favor, pues no tiene una legislatura.

Otro tipo de recursos a que tiene derecho el Municipio son los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo entre los cuales tenemos a los siguientes:

Agua potable y alcantarillado.

Alumbrado público.

Limpia.

Mercados y centrales de abasto.

Panteones.

Rastro.

Calles, parques y jardines.

Seguridad pública y tránsito

Es una enumeración que hace la Constitución de los servicios públicos que puede prestar el Municipio y obtener ingresos como contraprestación, pero la anterior no es limitativa, pues la propia Constitución establece que las legislaturas estatales pueden determinar otro tipo de servicios públicos, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y en atención a su capacidad administrativa y financiera.

Es clara la Constitución al determinar que las leyes federales no pueden limitar a las legislaturas estatales para establecer este tipo de contribuciones, es decir las que establezcan los Estados a favor de los Municipios por razón de prestación de servicios públicos o para gravar la propiedad inmobiliaria.

Otro punto de contacto entre los Estados y Municipios está contenido en la misma fracción IV, donde está contenida la facultad para que sean las legislaturas de las entidades las encargadas de aprobar las leyes de ingreso de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas. Pero el presupuesto de egresos ya se deja en manos del propio ayuntamiento, estableciéndose la condición de proporcionalidad entre los ingresos y egresos.

Es en ésta misma fracción IV donde se incluye la posibilidad de que los municipios puedan celebrar convenios con los estados, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las administración de esas contribuciones.

Los anteriores son los únicos campos en los cuales pueden existir contribuciones a beneficio de los municipios como lo señala la siguiente jurisprudencia:

“AYUNTAMIENTOS

Su hacienda se formará como lo previene el artículo 115 de la Constitución; y las contribuciones impuestas por ellos, en virtud de acuerdos que no tengan carácter de leyes expedidas por la legislaturas competente, están en pugna con la Carta Magna.

Semanario Judicial de la Federación, apéndice 1917-1985, tercera parte, p.594”

La anterior jurisprudencia es precisa al hacer una interpretación de la Constitución y establecer que solo son las legislaturas de los Estados, las que pueden establecer contribuciones a favor de los Estados, ni los propios Municipios, ni el Congreso de la Unión pueden dar contribuciones por medio de una ley o el Ayuntamiento por medio de una disposición administrativa porque tenemos que los impuestos solo pueden estar previstos en una ley expedida por el Congreso de la Unión o por una legislatura estatal y nunca en una disposición administrativa.

El Profesor Sergio de la Garza al referirse a los impuestos municipales que pueden establecer las legislaturas de los Estados a favor de éstos, además de los referentes a la propiedad inmobiliaria, considera que existen otros impuestos que son estrictamente municipales, sin que queden al arbitrio de las legislaturas estatales establecerlos o retirarlos como fuentes de ingresos municipales, entre estos señala a los siguientes:

Impuesto de espectáculos y diversiones públicas

Impuesto sobre sacrificio de ganado

Impuesto sobre anuncios, bardas y banquetas

Impuestos que graven actividades o actos de enajenación, concesión de uso o goce y prestación de servicios que no estén gravados por el IVA.

Además y como ya lo había señalado existen los ingresos a que tiene derecho el municipio por la prestación de servicios públicos que son de su competencia.

Ingresos por contribuciones de mejoras

Productos

Participaciones en impuestos de la Federación

Participaciones en impuestos de los Estados, por impuestos estatales como el que grava el Hospedaje, las Nóminas o enajenación de Vehículos.

Por lo anterior tenemos que podemos resumir los ingresos de los municipios en siete rubros entre los que tenemos a los siguientes:

Impuestos

Relativos a la propiedad inmobiliaria, es decir por la traslación, consolidación, división, fraccionamiento, mejora y en si cualquier acto que tenga por base el cambio de valor de bienes inmuebles.

Así como cualquier impuesto que establezcan a su favor las legislaturas de los estados.

Derechos

Por el pago de servicios públicos que preste el municipio.

Productos

Por el uso o enajenación de bienes pertenecientes a los municipios

Aportaciones de mejoras

Por el aprovechamiento de una obra pública realizada por el municipio.

Ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Entre los que tenemos a las participaciones en impuestos federales y a los fondos de aportaciones federales

Ingresos derivados de financiamientos

Ingresos derivados de participaciones en impuestos estatales.

2.4 Campo Fiscal del Distrito Federal

El Distrito Federal según el profesor Daniel Moreno⁸⁷, es un concepto jurídico que define el área donde se asientan los poderes de la Unión de estados libres y soberanos, a fin de que dichos poderes tengan una jurisdicción libre de presiones inmediatas de los estados federados. Es una invención que hace posible la residencia de un poder general en relación con otros poderes, los de los estados, a los que se debe coordinar y sobre los que tendrá ciertas prerrogativas, pero sin interferir en su esfera política y territorial.

El profesor Enrique Quiroz Acosta⁸⁸ considera que el Distrito Federal es uno de los aspectos propios de todo sistema federal, se define como el espacio físico, en el que, residen los poderes de la Unión y en el cual no tienen ni jurisdicción ni injerencia propia o competencial las entidades federativas.

Este mismo autor nos menciona que en todo el territorio nacional existen dos jurisdicciones, una federal que tiene intervención en todo el territorio nacional, y una jurisdicción estatal o local, que tiene intervención del estado en su propio territorio y solo en él, no puede intervenir en la jurisdicción de otro estado.

Así tenemos que la jurisdicción federal tiene validez en todo el territorio nacional, pero solo tiene competencia en ciertos campos, como lo ejemplifica el profesor Enrique Quiroz, en Nayarit, la Federación interviene en materia de comercio y por su parte, la entidad federativa interviene en manera civil de manera

⁸⁷ Moreno, Daniel. Op.cit. página 340

⁸⁸ Quiroz Acosta, Enrique. Op.cit página 227

coextensa y coexistente con la Federación. Esto es importante para saber y conocer las relaciones entre la Federación y el Distrito Federal, pues ésta relación tiene matices peculiares.⁸⁹

La existencia del Distrito Federal responde a una necesidad política, relativa a que los poderes de la Unión deben tener un espacio geográfico en el cual ellos tengan su propia jurisdicción libres de la injerencia o entrometimiento de un Estado, que no trate de bloquear sus quehaceres, es decir, que este espacio se encuentre libre de algún poder de un Estado y pueda permanecer imparcial, necesita no tener presión de ninguna índole. A esta necesidad política, se le da una solución jurídica a través de la creación de un espacio geográfico determinado en la Constitución.

En relación a su naturaleza jurídica, estima el profesor Quiroz Acosta⁹⁰ que es una entidad federativa *Sui Generis*, porque sus materias no son federales, sino locales, en ellas participan y coinciden la Federación y las autoridades propias del Distrito Federal. Por su parte el autor Jaime Cárdenas, señala que su naturaleza jurídica ha sido poco explorada por la doctrina constitucional mexicana y señala que algunos autores, sin mencionar cuales, lo consideran como un cuasi estado o semiestado por no disponer de una constitución propia.⁹¹

El primer Distrito Federal que se estableció en la historia de los sistemas federales fue el Distrito de Columbia, en los Estados Unidos de Norteamérica y se dio ante la necesidad de que el gobierno federal tuviese un distrito en el que

⁸⁹ *Ibid* 228

⁹⁰ *Ibidem*

⁹¹ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo XI. Página 653

ninguno de los Estados irrumpiera o afectara los actos del Gobierno Federal, ya fuera por actos físicos o impedimentos en el desarrollo de la vida cotidiana de las autoridades federales.

El caso del Distrito Federal en México, no solo responde a la razón que tuvieron los Constituyentes Norteamericanos para crear un territorio asiento de los poderes de la Unión y en el cual no existiera ninguna injerencia estatal, además de lo anterior, el Distrito Federal se toma como tal y como capital del país debido a que históricamente había sido uno de los puntos más importantes de la Nación Mexicana, también era el territorio más poblado, era el centro financiero del país. Se agrega a las anteriores razones el hecho de que históricamente había existido un centralismo desde la Gran Tenochtitlan.

Desde la Constitución de 1824, se estableció como facultad del Congreso, la de elegir un lugar que funcionara como residencia de los supremos poderes de la Federación y fue aquí donde se eligió al Distrito Federal como tal.

En la Constitución de 1857 sucedió lo mismo, al tener el Congreso la facultad para el arreglo interior del Distrito Federal. En el año de 1901 se expide una ley que reglamenta de manera precisa el gobierno del Distrito Federal.

La Constitución de 1917 coincidió con las dos anteriores, al establecer como sede de los poderes federales al Distrito Federal y es hasta el año de 1928 cuando se cambia el régimen municipal que existía aquí en el Distrito Federal, pues antes de esta fecha, la división territorial era a base de municipios. En este mismo año se promulgo una ley por virtud de la cual se suprimieron los ayuntamientos del Distrito Federal, en esta ley se establecía que sería el

Congreso de la Unión el encargado de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y el gobierno del mismo estaría a cargo del Presidente de la República, que lo ejercería a través del órgano que fue el Departamento del Distrito Federal.

Es en el año de 1987 cuando se reforma la Constitución y se incluye la creación de una Asamblea de Representantes, la cual tenía un campo un cierto corto de atribuciones.

Para tener un régimen democrático en el Distrito Federal, en el año se 1996 se gesta una reforma que permite una evolución jurídica y política, en la que se incluye que el órgano legislativo del Distrito Federal tenga plenas facultades legislativas, cuyos integrantes sean elegidos de manera democrática. En la función ejecutiva, se deja a cargo de un Jefe de Gobierno, también electo de manera democrática. Y en la cuestión jurisdiccional se reitera el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia. Lo anterior se hace al amparo del Estatuto de Gobierno, ordenamiento expedido por el Congreso de la unión en el cual se fijan las bases de organización del gobierno del Distrito Federal.

La anterior reseña histórica es importante para entender la actual configuración en el sistema de distribución de competencias entre el Distrito Federal y la Federación; actualmente en el Distrito Federal, como ya lo había mencionado existen tres autoridades encargadas de las tres funciones de gobierno, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, pero además interviene el Congreso de la Unión y el Presidente de la República en el gobierno del Distrito Federal.

El jurista Enrique Quiroz Acosta⁹² nos menciona que se trata de un régimen de coincidencia, las competencias entre los órganos locales y federales. Señala que en la función legislativa coinciden y concurren, sin interferencia, el Congreso y la Asamblea. Aquí es donde estriba la excepción a la regla establecida en el artículo 124 para la distribución de competencias.

El artículo 122 constitucional en el apartado A, señala que corresponde legislar al Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal, en todo aquello que no este expresamente atribuido a la Asamblea legislativa. Pues viene ser lo contrario, ya que se deja una atribución de competencias residual al órgano legislativo federal y una atribución de facultades expresas al órgano legislativo local. Es la autoridad Federal la que se reserva facultades, lo que ciertamente es una excepción a la regla general de atribución de competencias establecida en el artículo 124 de la Constitución General.

Comenta Quiroz Acosta que hay una preeminencia y un gran peso de las facultades que se atribuyen a la asamblea Legislativa, pero las materias que se reserva el Congreso son de vital importancia, entre las que se encuentra la expedición del Estatuto de Gobierno, legislar en materia de deuda pública y también participa el Presidente de la República, pues es ésta autoridad la encargada de enviar la propuesta de montos de endeudamiento y es el Jefe de Gobierno el que somete a consideración del Presidente esta propuesta.

Entonces tenemos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades expresas y el Congreso tiene un ámbito competencial residual en

⁹² Quiroz Acosta, Enrique. Op.cit. página 234

materia del Distrito Federal, pero tenemos que en materia de impuestos la Asamblea tiene la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, cuya iniciativa es una facultad exclusiva del Jefe de Gobierno.

El artículo 122 en la base primera, en la fracción V, inciso b), se establece como facultad expresa para la Asamblea la de establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, sin embargo, no puede tocar los campos que le están expresamente atribuidos a la Federación en materia de impuestos. Aunque existe un poder tributario ilimitado en un principio para la Asamblea, este encuentra limitaciones en el artículo 73 fracción XXIX de nuestra Carta Magna porque los campos contenidos en este numeral, son facultad exclusiva de la Federación.

Por lo anterior tenemos dos principios que son convergentes en materia de distribución competencial para establecer contribuciones entre la Federación y el Distrito Federal, por un lado la Federación tiene facultades ilimitadas concurrentes con los Estados y el Distrito Federal por virtud del la fracción VII del artículo 73 Constitucional y facultades expresas otorgadas de manera exclusiva. Por virtud de las primeras se crean los Convenios de Coordinación Fiscal con los Estados y el Distrito Federal, para evitar la doble imposición en impuestos como el ISR y en el segundo caso de estas, los Estados y el Distrito Federal no pueden por nada tocar estos rubros. Por lo que tiene el Distrito Federal competencias expresas para

establecer contribuciones, pero existen rubros exclusivos de la federación, por lo que le queda un campo fiscal residual al Distrito Federal.

Entre las contribuciones que puede establecer la Asamblea Legislativa, a través de la ley de ingresos vigente para el ejercicio fiscal de 2004, en su artículo primero, tenemos las siguientes:

Predial

Impuesto sobre adquisición de inmuebles

Sobre espectáculos públicos

Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos

Sobre Nóminas

Uso de Vehículos

Por la prestación de servicios de hospedaje

Derechos por servicios públicos

Contribuciones de mejoras

Productos

Aprovechamientos

Ingresos por las aportaciones federales

CAPITULO TERCERO

Antecedentes de la Coordinación Fiscal

3.1 Orígenes de la Coordinación Fiscal en México

El problema existente en el Sistema Federal Mexicano, relativo a la concurrencia del poder tributario entre Federación y Estados, no solo tiene sus orígenes en la Constitución de 1917, ya que la Constitución de 1857 tuvo un artículo igual al 124 y muy parecido al 73, fracción VII; asimismo la Constitución de 1824 tuvo problemas a este respecto, en aquél entonces también se tenía la incógnita acerca de los límites del poder tributario federal, es decir, si la federación podía establecer impuestos en forma ilimitada con la finalidad de cubrir su presupuesto, o si bien, debía limitarse a las facultades expresas con las que contaba en materia tributaria.

Esta situación también se presentó en la constitución norteamericana, la que, tuvo críticas relativas a la falta de distribución de competencias impositivas interiores a los Estados y exteriores para la Federación. Fue Hamilton, que junto con Madison y Jay, realizaron una serie de artículos para dar respuesta a la polémica que sostuvieron en pro de la Constitución de Filadelfia contra los partidarios de la antigua federación. Hamilton sostuvo que cualquier división de las fuentes de los ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los Estados individuales. Era de preferirse la jurisdicción concurrente a la subordinación, lo que hace conciliable el poder constitucional

ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los estados, para satisfacer sus necesidades propias⁶³.

También consideraba Hamilton que un gobierno debía contener todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se sometieran a su cuidado, lo que debía cumplir con libertad. Asimismo la obligación de dirigir la defensa nacional y asegurar la paz pública, implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite.

Hamilton consideraba que los ingresos del erario son como una máquina esencial, ya que procuran los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder para obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las exigencias del gobierno nacional. También consideraba que los Estados en el plano fiscal requerían tener una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades particulares, con una sola excepción que debía ser referente a los impuestos que gravaran la importación y exportación de mercancías.

Considero que estos motivos expuestos por Hamilton y Jay fueron expresados para evitar conflictos futuros entre los estados que integraban a la federación estadounidense y para dar un mayor auge al naciente gobierno federal, con la visión de poder integrar en un mismo proyecto de nación a estados independientes entre si y con diferentes perspectivas políticas, económicas y sociales.

⁶³ Flores Zavala. Ernesto. Op. Cit. Página 405

El profesor Felipe Tena Ramírez⁹⁴ comenta en su libro que una vez adoptado el sistema federal en la Constitución de 1824, existió una grave crisis de anarquía, incidiendo en el aspecto fiscal por la duplicidad desordenada de impuestos y el establecimiento de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales que provocaban la bancarrota de la economía nacional.

Aquí en México, ante la misma problemática Vallarta, que fue uno de los grandes interpretes de la Constitución de 1857, aceptó las ideas de Hamilton y las hizo suyas, ya que señaló: " Las facultades del Congreso federal y de las legislaturas de los Estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquél puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el Estado."⁹⁵

Con el anterior voto dio lugar a lo que se conoció como la anarquía en materia fiscal, ya que podían concurrir gravando una misma fuente, tanto la Federación como los Estados, lo cual representaba una dificultad para los contribuyentes e incluso se presentaba como un obstáculo para el desarrollo económico del país.

Este problema producto de la gran influencia de la Constitución Norteamericana de 1787 en nuestros legisladores y al ser el aspecto fiscal un punto controvertido en dicha constitución, también lo fue en la nuestra, por lo que al interpretar la Constitución el poder judicial federal en nuestro país, se tomaron los mismo argumentos vertidos por Jay y Hamilton para explicar las razones de

⁹⁴ Tena Ramírez. Op cit. página 111

⁹⁵ Flores Zavala. Op. Cit. Página 408

ser del sistema de distribución de competencias en materia fiscal, cuestión que fue correcta en el aspecto jurídico, pues se trataba de dar fundamento al sistema fiscal existente en nuestro país, sin embargo para fines prácticos, se desencadenaron muchos problemas al establecerse que podían concurrir más de un ámbito de gobierno a gravar una misma fuente de riqueza

Debido a los problemas de la concurrencia de impuestos en nuestro sistema federal y como una posible solución a esto, el tratadista Ernesto Flores Zavala⁹⁶ comenta que el 4 de agosto de 1824 se expidió una Ley de Clasificación de Rentas, la que no se incorporó como principio a la Constitución de 1824 y en las Bases Orgánicas de 1843, tampoco se señaló un principio de clasificación. Más tarde se expidieron leyes de clasificación de Rentas en los años 1846, 1847 y 1853, agrega Flores Zavala que en el Estatuto Orgánico Provisional de 1856, se reconoció la existencia de las haciendas Federal, Local y Municipal, en esta norma se hacía mención a una ley especial de clasificación de rentas, en donde se fijarían las que correspondieren al Gobierno Federal, los Estados, Territorios Federales y a los Municipios.

La siguiente Ley de Clasificación de Rentas que menciona el profesor Ernesto Zavala es la del año de 1857, cuerpo jurídico en el que se hacía una clasificación de rentas públicas, dividiéndolas en rentas, contribuciones y bienes generales o del Gobierno Federal y las de los Estados. Se establecía como contribuciones para la Federación a los derechos de importación, exportación, tonelaje y la mitad de los derechos de traslación de dominio, entre otros. A los

⁹⁶ Ibidem páginas 369-374

Estados correspondía la mitad del derecho de traslación de dominio, contribuciones sobre la propiedad raíz, contribuciones sobre objetos de lujo, fabricas de aguardientes y peajes de caminos interiores de los Estados

La clasificación hecha por esta ley no era limitativa, porque ambas esferas de gobierno podían establecer más impuestos debido a la concurrencia de su poder tributario y solo en relación a la industria fabril, minería y comercio extranjero había exclusividad para el Congreso General y los Estados no podían gravar las producciones de la industria de otros estados con más derechos que, los señalados a las producciones de su propia industria.

Estimo que estas leyes de clasificaciones de rentas eran un esfuerzo por tratar de coordinar a los gobiernos de los Estados, Municipios y el Federal, para evitar los problemas que traía consigo la concurrencia impositiva, por lo cual podemos considerar que éstas fueron un primer esfuerzo por establecer mecanismos de coordinación entre las esferas de gobierno que existen en nuestro país y debido al criterio que había sido tomado por la SCJN en relación al ámbito fiscal, constituye a las leyes de clasificaciones de rentas como un antecedente del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

En el año de 1868 se expide una nueva ley que deroga a la del 1857, en la que se incluye una nueva enumeración de las contribuciones y bienes de la Federación, cuestión que no se hizo con los gravámenes a favor de los Estados. La enumeración incluida no era limitativa en esta norma, tampoco era limitativa para ninguna de las autoridades federales o locales.

Es en el año de 1922 cuando se establece el principio de conceder participaciones a los estados en algunos impuestos federales siempre que los gobiernos no gravaran la misma fuente y el primer impuesto al que se le aplicó este esquema fue el de la extracción del petróleo.

El profesor Jorge Carpizo⁹⁷ comenta que después de promulgada la Constitución vigente solo en los años de 1922, 1923 y 1924 se trato el grave problema de la división de las facultades en materia fiscal de los Estados y Federación. Pero agrega, que desde la promulgación, existió un acuerdo tácito para que el Congreso Federal gravara las industrias extractivas, fijando las base de los impuestos, derechos y cuotas que deberían de cobrar los estados

Por lo anterior y en virtud del delicado problema que representa la concurrencia de poderes tributarios sobre una misma fuente y ante una anarquía fiscal, se busco un mecanismo para evitar estos problemas, la consecuencia fue la celebración de las Convenciones Nacionales Fiscales, las que después de mucho tiempo y esfuerzos darían lugar al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

⁹⁷ Carpizo, Jorge. Op cit. pagina 107

3.2 Primera Convención Nacional Fiscal

Ante los problemas que existían en nuestro país debido a la concurrencia que en materia impositiva tenían los Estados y la Federación y que a final de cuentas repercutía en la economía de los contribuyentes y por último en la economía de toda la Nación, el Presidente Plutarco Elías Calles indico al entonces Secretario de Hacienda Alberto J. Pani convocar a la celebración de esta convención que tenía como fin analizar y resolver la problemática de la división de competencias en materia fiscal.

Esta Primera Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo de los días 10 al 20 de agosto del año de 1925, ante la necesidad de reformar al sistema fiscal que estaba vigente, ya que se consideraba era un obstáculo que no permitía el desarrollo nacional, al no existir un acuerdo entre los dos ámbitos de gobierno que podían establecer contribuciones, lo que representaba una carga fiscal para los contribuyentes, rompiendo con los principios de proporcionalidad y equidad señalados por la Constitución en el artículo 31, fracción IV.

Lo anterior ocasionaba la existencias de varias leyes fiscales, que a su vez provocaban una complejidad tanto en el cobro como en el pago de impuestos, circunstancias que provocaron la anarquía fiscal. Por lo anterior, uno de los principales propósitos de esta Primera Convención Nacional Fiscal era la delimitación de competencias fiscales entre las autoridades competentes según nuestro sistema federal y buscar acuerdos entre estas dos esferas de poder para modificar la situación existente.

Para entender mejor la situación fiscal de esos años, me permitiré señalar parte de las ideas del entonces Secretario de Hacienda, escritas en la convocatoria que emitió para la Convención Nacional Fiscal a los gobiernos de los Estados:

“...El estudio de ese régimen fiscal (el entonces vigente), tanto en lo que se refiere a los planes de arbitrios locales como a las leyes federales de ingresos, revelan numerosos y gravísimos defectos que invalidan en principios dicho régimen, hacen menor la productividad del impuesto, gravan sin equidad al causante y constituyen una traba casi insuperable para la producción y circulación de la riqueza....pero a este defecto de principio, se suman otros inconvenientes producidos por la falta de un criterio en la legislación fiscal, por la complejidad de las leyes de impuestos, por la inestabilidad y multiplicidad de gravámenes que recaen sobre unas cuantas fuentes de riqueza. Sin considerar las diferencias de cuota, de reglamentación, de plazos y épocas de pago, y sin considerar, tampoco, los impuestos municipales, existen en la República más de cien impuestos diferentes. Cada Estado establece su propio sistema de tributación, el gobierno federal mantiene el suyo, y como los objetos de los impuestos son los mismos, como no hay un plan concreto y definido de limitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos, como a menudo los estados rivalizan unos con otros haciéndose verdaderas guerras económicas y creando, a título de impuesto de compraventa, *verbi gratia*, verdaderos derechos locales de importación, a fin de sostener los impuestos interiores de producción que indebidamente establecen, el impuesto se hace cada vez más oneroso por la

multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo la complejidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos, de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas. Como no hay acuerdo entre los Estados y la federación, a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravamen otras fuentes. No hay, en suma, ningún elemento técnico ni moral que oriente o coordine las legislaciones de impuestos en la República; la concurrencia entre los poderes locales y el poder federal, aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente, y hace crecer también la carga improductiva para el Fisco..⁹⁸

En las anteriores ideas expresadas por el entonces Secretario de Hacienda podemos percatarnos que en aquella época, es decir la primera década de vigencia de la Constitución de 1917, no existía un sistema fiscal en nuestro país, porque cada autoridad podía gravar distintas fuentes de riqueza al no existir una delimitación de las facultades tributarias, ni coordinación entre las esferas de gobierno para el establecimiento de impuestos. No existía política fiscal, al no haber ninguna técnica jurídica ni económica para la creación de impuestos, simplemente se creaban a destajo. Con estos problemas se hizo necesario la celebración de una Convención Fiscal, en la que intervinieran todas las autoridades que legalmente podían crear impuestos y cobrarlos para que expusieran sus ideas, los problemas a los que se enfrentaban y soluciones que proponían, al no existir una delimitación en la Constitución de las facultades

⁹⁸ SHCP. Primera Convención Nacional Fiscal. Memoria México 1932

impositivas, este fue uno de los objetivos primarios de esta Convención, es decir, su estudio, análisis y solución.

Esta Convención estuvo integrada por tres comisiones, la primera de ellas fue la del Plan Nacional de Arbitrios, la segunda, encargada del Estudio de la Concurrencia y Reformas Constitucionales y la tercera de ellas, se ocupó de los temas de interés para los erarios locales. Cada una se encargaba de emitir un dictamen para posteriormente emitir las Conclusiones a las que habían llegado.

Por lo que respecta a las primera de estas comisiones, se encargó del estudio de diversos impuestos agrupándolos de la siguiente manera:

Impuestos a la Propiedad Territorial

Impuestos sobre el Comercio y la Industria

Impuestos Especiales

Impuestos sobre el Capital

Actos Jurídicos y Adquisiciones Profesionales

En relación a los impuestos sobre la propiedad territorial se acordó:

Establecerse como urgente necesidad la unificación y organización técnica del impuesto territorial.

Se uniformó la imposición fiscal territorial en la República sobre la base de gravar la rentabilidad potencial media de la tierra

Se efectuó para efectos de valorización sobre "unidades tipo" en las calidades urbano, riego, temporal, agostadero.

Toda exención de impuesto territorial se consideró antieconómica, y por lo tanto debería proscribirse.

Se propuso la catastración provisional en todos los Estados de la república, a fin de que ingenieros comisionados al efecto refirieran todos los predios a las unidades tipo ya valorizadas.

Se suprimió la contribución de traslación de dominio que dificulto el acceso a la tierra a quien deseaba cultivarla

Se reglamento el impuesto progresivo sobre herencias territoriales como medio para evitar que los herederos se beneficiaran totalmente con bienes que daban origen a desigualdades.

En relación a los impuestos sobre el comercio se llegaron a las siguientes conclusiones:

La de uniformar los impuestos sobre el comercio y la industria, que existían en toda la Nación.

Que con base en lo anterior, se substituyeran los impuestos de patente, compraventa y capitales, por uno solo que gravara los beneficios presuntos obtenidos en el ejercicio del comercio o de la industria.

Que se establecieran cuotas diferenciales para los productos, reduciéndose las mismas para las operaciones realizadas con artículos de consumo indispensables para la vida y aumentándose para aquellos cuyo consumo fuera perjudicial.

Sobre los impuestos especiales la Comisión buscaba que se adoptara un sistema uniforme en relación a los impuestos especiales, él que, estaría conformado bajo las siguientes bases:

Es recomendable la tendencia para hacer desaparecer los impuestos especiales.

Estos solo se podrían establecer cuando se tratase de artículos con abundante producción, con alto valor o cuyo consumo fuese perjudicial.

Que los productos gravados por impuestos especiales, estuviesen sujetos a un impuesto uniforme.

Cuando un Estado pretenda gravar un producto regional, deberá ponerse de acuerdo con los demás Estados de la República que graven el mismo producto.

En relación a los impuestos al capital se concluyó lo siguiente:

Que debía establecerse un sistema de impuestos uniforme que gravara todas las herencias, legados y donaciones en el país.

El impuesto debía ser subjetivo, en atención a la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.

No habría exenciones de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.

Las procedimientos fiscales para la recaudación de los impuestos y los procesos judiciales en relación a las herencias, debían ser independientes.

Para los impuestos que gravaban los actos jurídicos y adquisiciones profesionales, se llegaron a estas conclusiones:

Que se diera una tendencia por parte de los gobiernos de los Estados y de la Federación para suprimir impuestos que gravaran las actuaciones judiciales, administrativas y la formalización de los actos jurídicos.

Que se suprimieran los gravámenes sobre los asientos que hagan las oficinas del Registro Civil, en relación al estado civil de las personas.

El estudio de los impuestos sobre adquisiciones profesionales se reservo para la siguiente Convención Fiscal.

La Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales llevo a las siguientes conclusiones:

Reformar el artículo 131 por virtud de la cual se le diera un rango Constitucional a la celebración de la Convención Nacional Fiscal, cada cuatro años, teniendo como miembros a cada uno de los ejecutivos de los Estados y un representante del Ejecutivo de la Unión. Dicha Convención tendría la labor de proponer los impuestos que debieran causarse en toda la república, uniformar los sistemas de impuestos y establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales. Sus decisiones serían obligatorias para las autoridades locales y federales, una vez que éstas mismas las hubiesen aprobado.

Se propuso la adición de la fracción III del artículo 117 de la Constitución, con el siguiente contenido: "El gobierno federal, sin embargo, proporcionara a los gobiernos locales y municipales, estampillas reselladas con el nombre de cada Estado o Municipio, para que tales estampillas, con la contraseña local que corresponda, se empleen en el cobro de la participación que dichas Entidades tengan en los impuestos federales.

También esta Comisión recomendó al Ejecutivo Federal la organización de un Cuerpo Consultivo Fiscal encargado de:

Facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en la Convención y sugerir a los gobiernos locales los medios más expeditos para realizar las reformas fiscales propuestas y que debían servir de base a las nuevas Convenciones.

Preparar los trabajos de las futuras Convenciones

Respecto a la forma de hacer la distribución de competencias fiscales, la Comisión recomendó se hiciera de la siguiente manera:

a).-Es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial.

b).- es facultad privativa de las autoridades locales establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios públicos locales

c).- Es facultad privativa de la federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales participaran en la fijación del coeficiente, de tasas y en la determinación del monto del impuesto individual para cada causante. Las autoridades locales participarán también, conforme a un por ciento que se señale uniformemente para todos los estados, en el producto que estos impuestos rindan en cada localidad. El cobro de la parte que en el producto de estos impuestos corresponda a las autoridades locales, se hará por dichas autoridades, con separación de las autoridades federales, mediante el uso de estampillas reselladas a que se refiere la segunda proposición y de manera que el pago no se repute hecho mientras en el comprobante respectivo no se cancelen las estampillas reselladas relativas.

d).- El impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales. La autoridad federal participará en la fijación de cuotas y en la determinación del impuesto en cada caso. Igualmente participará la Federación en un tanto por ciento uniforme para todos los Estados, del producto de este impuesto. Para el cobro de este impuesto se hará el uso de las estampillas, en los términos de la fracción anterior.

e).- La uniformidad recomendada por la Convención para los impuestos especiales, deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convenciones también especiales, a que concurrirán representantes de la Federación y de los Estados interesados, y que se reunirán a petición de cualquiera de los mismos interesados.

f).- Cuando un impuesto especial deba ser establecido por la Federación o por alguno de los Estados, la administración de ese impuesto quedará confiada a juntas mixtas formadas en la localidad por la autoridad fiscal relativa y por el representante local de la Federación.

g).- En los impuestos especiales de cuyo producto participe la Federación, el cobro se efectuará mediante el uso de las estampillas reselladas a que se refieren las fracciones anteriores.

h).- Se recomienda al gobierno federal que amplíe la Ley del Impuesto sobre la renta, estableciendo una cédula sobre la propiedad edificada para sustituir el gravamen que sobre el capital invertido en construcciones y mejoras, quedará excluido del impuesto sobre la propiedad territorial.

i).- Debe corresponder a las autoridades locales el producto que rinda el impuesto sobre la renta por concepto de la cédula de "explotaciones agrícolas" y por concepto de la cédula de "propiedad edificada".

V. Las legislaturas locales determinarán cuales de los impuestos reservados exclusivamente para las autoridades, o qué parte de esos impuestos y de la producción que en los federales corresponda a dichas autoridades locales, debe reservarse a los municipios.

VI. La Federación no podrá distraer sus ingresos en subvenciones a Estados o en atención a servicios exclusivamente locales.

VII. Los ingresos de los Estados en ningún caso se destinarán a gastos generales, ni los Estados podrán emplear esos ingresos, cuando procedan de impuestos generales, en su circunscripción, a subvenciones o a servicios exclusivamente locales.

VIII. Los ingresos municipales deben destinarse exclusivamente al servicio de la ciudad.

IX. Los acuerdos tomados por la Convención deberán ponerse en vigor a la menor brevedad y el proyecto de distribución antes recomendado, deberá empezar a surtir efectos el día 1 de enero de 1927.

Considero que fue muy importante la celebración de esta primera Convención Nacional Fiscal, porque los trabajos realizados en ella dieron como resultado una primera propuesta para la delimitación constitucional de las facultades en materia fiscal. Esta primera delimitación propuesta fue modificada a través del tiempo, lo interesante e importante es que esta no ha sido reformada

sustancialmente, lo que habla del excelente trabajo desempeñado por esta primera convención fiscal.

Tenemos que de igual manera fue muy importante que se incluyera la posibilidad de celebración de mas Convenciones Fiscales, porque en esta primera, no se habia solucionado totalmente el problema fiscal existente en nuestro país; atendiendo a la naturaleza del aspecto fiscal, porque los impuestos y su funcionamiento deben ser continuamente revisados para comprobar si efectivamente están cumpliendo con las funciones que deben cubrir.

El profesor Jorge Carpizo⁹⁹ señala que la conclusión de la convención fue que tenía que existir un reparto de facultades fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas, aunque fuera en forma provisional, mientras que la experiencia mostraba que medidas definitivas se debian adoptar. También señala que en el año de 1926, el Presidente Plutarco Elías Calles envió un proyecto de reformas constitucionales al Congreso de la Unión, el que estaba basado en las proposiciones de la primera Convención Nacional Fiscal, pero este proyecto se quedo en tal forma y nunca se convirtió en ley.

Una de las conclusiones más importantes que arrojó esta primera convención y que a la postre sería una de las bases del actual sistema fiscal vigente, fueron las participaciones de los Estados y Municipios, en los ingresos producidos por impuestos cobrados por la Federación y las participaciones de ésta, en los ingresos producidos por impuestos cobrados por los Estados.

⁹⁹ Carpizo, Jorge. Op. Cit. página 108

3.3 Segunda Convención Nacional Fiscal

Al no ser aprobadas por el Congreso de la Unión en el año de 1926, las reformas propuestas por el ejecutivo federal, que tenían como base las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal y por virtud de las cuales se proponía el dar vida como un órgano, que se reuniría cada cuatro años. Sin embargo, al no ser aprobadas, no se hicieron las reformas propuestas al artículo 131, así que pasaron aproximadamente 7 años y al seguir los problemas en el régimen fiscal mexicano, nuevamente el Secretario de Hacienda por instrucciones del Presidente de la República, lanzó la convocatoria para la celebración de la Segunda Convención Nacional Fiscal.

La Convocatoria fue emitida en el año de 1932, para que la convención tuviera verificativo en el año de 1933, en ésta se señalaron cuatro grandes finalidades:

La primera de ellas relativa a la revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.

La segunda consistía en el estudio del problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, Estados y Municipios.

La tercera se refería a la delimitación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.

La última versaba sobre el estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

En esta proposición emitida por la Secretaría de Hacienda, se incluyen a otro de los elementos más importantes que llegaron a conformar el actual Sistema Fiscal Mexicano, me refiero a la coordinación entre las haciendas Federal, Estatal y Municipal. En la primera Convención, en sus conclusiones se proponía la figura de las participaciones de la Federación o de los Estados en los productos del cobro de impuestos que debía tener, ya fuera la Federación o los Estados.

Los trabajos de esta segunda convención fueron del día 20 de febrero al 11 de marzo de 1936, estuvo integrada por cinco comisiones, la Comisión del Plan Nacional de Arbitrios, la segunda fue la de Concurrencia y Reformas Constitucionales, existió una siguiente que fue especial sobre los puntos de vista del Estado de México, la cuarta se encargó de las Peticiones y la última, para estudiar el proyecto de organización de una Comisión Permanente.

El profesor Ernesto Flores Zavala¹⁰⁰ en su libro de Finanzas Públicas transcribe las conclusiones de la Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales, entre las cuales se repite la proposición de la primera convención relativa a la de dar vida en el régimen constitucional a la Convención Nacional Fiscal, como un organismo de coordinación y consulta obligatorio en materia impositiva, para los Estados, Federación y Municipios. Es de destacarse que en estas conclusiones se establece que debe precisarse la integración, funcionamiento y facultades de este órgano fiscal.

En una segunda conclusión de esta comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales, relativa a la legislación, se determina que debe reconocerse

¹⁰⁰ Flores Zavala, Ernesto. Op.cit. página 419

como un principio fundamental en materia de impuestos que, ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debe estar gravado por dos o más impuestos, tasa o derechos y que la autoridad encargada de establecer la contribución sería a la que le conviniera más atribuir dicha facultad, por razones de delimitación de facultades.

En caso de que en el establecimiento de un impuesto, sea necesario reconocer la facultad de intervención en la imposición del gravamen, entre dos o más entidades, debe existir como procedimiento forzoso un acuerdo previo entre las partes antes de la expedición de una ley fiscal.

En el caso de la determinación, administración y recaudación de los impuestos, se estableció como principio que cada impuesto debe encomendarse a una sola autoridad que sea la misma a quien corresponda el aprovechamiento del gravamen. Y si se da el caso, en que exista la necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, se debe encomendar la determinación del gravamen a una sola de ellas y a la otra entidad se le debe reconocer una participación en el rendimiento de la contribución.

Lo anterior refleja la clara intención de esta comisión de coordinar a los treinta y tres sistemas fiscales del país, para evitar una doble imposición, aunque más tarde la historia señalaría que el sistema de coordinación y participaciones no es lo más conveniente para las haciendas de los sujetos activos de las relaciones fiscales.

En una tercera conclusión la multicitada comisión determinó:

"Proyéctese la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos, conforme a las bases siguientes:

I Reconózcase como base de la tributación local la imposición territorial en todos sus aspectos, y establézcase, en consecuencia, que la Federación no podrá establecer ni percibir gravámenes sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales.

II Conságrese el principio de que los Estados tienen derecho de gravar con el impuesto a la propiedad territorial todos los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción..¹⁰¹

En esta parte se establecen tres excepciones referentes a los bienes del dominio público, uso común y los destinados a servicios públicos de la Federación o Municipios. Los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía de las Vías Generales de Comunicación. Y por último a las propiedades de la Beneficencia Pública o Privada.

"III Establézcase el impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras, y reconózcase el derecho de los Estados a cobrar el impuesto predial sobre las tierras en donde se encuentren o exploten las sustancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional; en la inteligencia de que para los efectos del gravamen solo deberá tenerse en cuenta el valor o la rentabilidad de tales bienes, atendiendo a su aprovechamiento superficial.

¹⁰¹ SHCP, Segunda Convención Nacional Fiscal, Memoria, México, Tomo I, 1947

IV Atribúyase privativamente a las entidades locales la imposición y aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción

V Conságrese el derecho exclusivo de las propias entidades locales para establecer y percibir tasas y derechos sobre servicios locales o municipales y sobre las concesiones que se otorguen dentro de su competencia.”

Tenemos que a diferencia de la delimitación de facultades para los Estados hechas en la Primera Convención Nacional Fiscal, en esta Segunda se agregan los derechos de los estados para establecer derechos sobre servicios públicos o su concesión.

Considero que de nueva cuenta en esta segunda convención se trata relativo a delimitación de las competencias en materia fiscal, pero como lo vemos a continuación, se retoma la delimitación propuesta en la primera convención fiscal, pero se va más allá, porque en esta convención, la delimitación se hace más específica, porque las conclusiones de la primera convención no se tradujeron en lo que se había pensado y es por esta razón que en esta nueva convención se hace un trabajo más especializado de lo que debía ser la delimitación de competencias en un sistema fiscal.

La delimitación de las facultades de la federación se hace a partir de la sexta fracción que señala: “...VI Confiérase facultad privativa a la federación para el establecimiento de los siguientes impuestos, tasas y derechos:

- a) Sobre el comercio exterior
- b) Sobre la renta (Income tax)

- c) Sobre la producción o explotación de los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación, de acuerdo con el artículo 27 constitucional.
- d) Sobre la industria, cuando estas requieran formas especiales de imposición....
- e) Sobre servicios públicos y concesionados federales..."

En relación al Impuesto sobre la Renta, sobre la producción o explotación de los recursos naturales y sobre la industria, se establece el derecho de los Estados y Municipios a participar en el rendimiento de los impuestos que establezca la Federación y esto se señala porque son los campos en los que la Federación, tiene una concurrencia con los Estados para establecer contribuciones por eso se señala una participación, de acuerdo con la segunda conclusión de la Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales, en la que se buscaba que la fuente de riqueza reporte un solo gravamen, que este establecido por la autoridad a quien le sea más conveniente atribuir esa facultad, pero aquí también se hace en atención a la naturaleza de la fuente de riqueza, pues en casos como la industria, debe existir una uniformidad en la proporción del impuesto a cobrar.

En el punto octavo se establecen una serie de bases sobre las cuales deberán considerarse los impuestos que graven al comercio y a la industria, entre los que tenemos a las siguientes:

“...a) La legislación se expedirá y modificara por el H. Congreso de la Unión, a iniciativa que presentarán de común acuerdo la Federación y la mayoría de los Estados.

b) la determinación del impuesto se hará por Juntas Mixtas en las que ambas autoridades (Federación y Estados) estén representadas.

c) la recaudación corresponderá a los Estados.

d) El rendimiento se repartirá entre la Federación, los Estados y Municipios, en la proporción que las autoridades federales y locales acuerden y en relación con el rendimiento de los impuestos que actualmente tienen establecidos cada uno de ellos sobre esas actividades.

En la cuarta de sus conclusiones se incluye la conveniencia a la que llega la Comisión, para que se desaparezca la contribución federal, para una mejor organización fiscal del país y se hace una recomendación a la Secretaria de Hacienda para que tienda a derogarla, reduciéndolas en la medida que le vaya permitiendo las necesidades presupuétales de la Federación.

En la quinta conclusión se establece que sea reconocido como régimen transitorio de organización fiscal del país, el que propuso la Comisión, mientras se establece su implantación definitiva.

En la sexta conclusión se encomienda a la Comisión Permanente de la Convención Fiscal la redacción del proyecto de reformas constitucionales necesarias para la delimitación de competencias que se propone, ya que era necesario, que a esa Comisión Permanente se le dieran facultades más específicas para que se lleven a cabo las proposiciones de la Convención y no se

repita la situación en la que estuvo el Cuerpo Consultivo propuesto en la primera convención, que no pudo facilitar las reformas que se habían propuesto.

Como lo habíamos señalado anteriormente, en esta Segunda Convención Nacional Fiscal, se proponen medidas para que las conclusiones propuestas se conviertan en ley, constituyendo esto un nuevo elemento logrado en esta convención, en la primera, se propusieron principios generales para establecer un sistema fiscal, sin embargo hizo falta la propuesta de pasos para introducirlos en el sistema jurídico.

Esta Comisión Permanente estuvo integrada por ocho miembros, tres de ellos por parte de la Federación y los cinco restantes representantes de los Estados, de acuerdo a una división que se hizo en base a cinco zonas, como la del norte, central del norte, del pacífico, del golfo y del centro, en las cuales quedaron agrupadas los Estados de acuerdo a su geografía.

El profesor Flores Zavala relata que los acuerdos de la Segunda Convención no se realizaron plenamente pero sí tuvieron mejor suerte que los de la Primera Convención. Se sometió un proyecto de reformas constitucionales que no fue tomado en cuenta, sin embargo la reforma hecha a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional del 24 de octubre de 1942, se hizo en atención al párrafo VI de la Conclusión Tercera de la Comisión de Concurrencia y Reformas constitucionales.¹⁰²

Es de hacer notar que en esta reforma a la fracción XXIX del artículo 73 no se incluyó como contribución exclusiva de la Federación al Impuesto sobre la

¹⁰² Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. Página 423

Renta como lo propuso la Segunda Convención Nacional Fiscal. Se agregó la relativa a las Instituciones de Crédito y Seguros y también se incluye el derecho de los Estados y Municipios a participar en el rendimiento de estas contribuciones especiales como había sido propuesto

También señala Flores Zavala que se observó una política tendiente a suprimir gravámenes locales, haciéndolos federales y concediéndoles una participación a los estados, como sucedió con las fuentes de riqueza señaladas en la fracción XXIX del artículo 73 y en impuestos especiales como los contenidos en la Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación de 1932, la Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza de 1954, la ley del Impuesto sobre Productos del Petróleo y sus derivados de 1940, la Ley del Impuesto sobre Fondos Petroleros de 1933, la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina de 1932 y la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería de 1955.

En el caso de algunos impuestos locales, también se estableció una participación para la Federación, como en el caso de los impuestos que gravaban las herencias, legados y donaciones.

Considero que en esta convención se optó por el establecimiento de un sistema en el cual a varios impuestos se les concediera el carácter de federales para tratar de uniformarlos con el fin de darle una solución al problema de la concurrencia impositiva. Por lo anterior se dio un paso más hacia el establecimiento de un sistema de participaciones, en el que la Federación sería la encargada de cobrar los impuestos y brindaría una participación de sus utilidades a los Estados y Municipios y estos se abstendrían de legislar en los impuestos

entregados al gobierno federal. con lo que la política fiscal de aquel entonces, estaba encaminada a poner orden en materia fiscal.

La anterior es una de las conclusiones más importantes de esta convención porque las autoridades se pusieron de acuerdo y coincidieron en que la mejor forma de acabar con la anarquía fiscal era que el gobierno federal, tomara una gran parte de los impuestos que estaban sendo centro del problema relativo a la concurrencia impositiva y así al ser una sola esfera de poder encargada de los mismos, se obtendría uniformidad en el manejo de ellos y que sería el encargado de entregar las participaciones a que se hizo mención en líneas anteriores.

3.4 Tercera Convención Nacional Fiscal

Al no consolidarse las recomendaciones hechas por la Primera y Segunda Convenciones Nacionales Fiscales, se gestó la idea para realizar de una tercera, sin embargo esta se retrasó más de lo pensado debido a un fenómeno que impactó de manera rotunda la economía nacional y por lo tanto, al sistema fiscal: la Segunda Guerra Mundial que representó para nuestro país un crecimiento económico significativo, pero que también hizo a un lado las cuestiones fiscales pendientes.

En la convocatoria a la Tercera Convención Nacional Fiscal, se escribió lo siguiente "...el desencadenamiento de la segunda guerra mundial que en medio de graves problemas y de preocupaciones de otros órdenes, dio lugar a un auge transitorio en las actividades económicas conectadas con el esfuerzo bélico y relegó a segundo plano los problemas hacendarios, no porque estos se hubiesen solucionado automáticamente, sino porque precisamente como consecuencia de este fenómeno económico, tanto la Federación como los Estados y Municipios vieron crecer progresiva y continuamente los rendimientos de sus impuestos sin necesidad de que ellos se tomaran mayores esfuerzos para lograrlo...numerosas actividades económicas privadas se desarrollaron en forma vertiginosa, tal desarrollo justificaba la creación de nuevos gravámenes que retiraran en beneficio de la colectividad siquiera una parte..."¹⁰³

¹⁰³ SHCP, Tercera Convención Nacional Fiscal, Memoria, México, Tomo I, 1947

Por estas razones era normal que las esferas de gobierno se hubiesen olvidado por un tiempo de los problemas fiscales que padecía el país, debido al gran, pero transitorio desarrollo económico, se preocuparon por la producción y el cobro de impuestos, la problemática fiscal la dejaron de cierta manera a un lado, pues tenían otras prioridades en esos momentos, sin embargo, al terminar la segunda guerra mundial y al acabarse el auge económico que representó, los gravámenes creados durante ese tiempo, al haberse terminado la guerra, ya representaban una pesada carga para los contribuyentes, al decaer notablemente la producción.

Fue así como se pensó en la realización de una nueva Convención Fiscal en la que se volviera a analizar la problemática fiscal del país, pero como lo apunta el profesor Jorge Carpizo, la idea principal de esta Convención fue diferente a las otras dos, pues en esta, la idea principal era la de abolir la exclusividad de los impuestos, por la coordinación entre las dos esferas impositivas del país.¹⁰⁴

Por lo anterior, el día 4 de octubre de 1947, por instrucciones del presidente de la República Miguel Alemán, el Secretario de Hacienda y Crédito Público Ramón Beteta, convocó a los Estados y Municipios del país a la Tercera Convención Fiscal. En esta convocatoria se establecieron tres grandes tópicos a analizar:

¹⁰⁴ Carpizo, Jorge. Op. cit. página 109

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

b) Planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país –Federación Estados y Municipios- deban distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad.

c) Determinar ciertas bases de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y formulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas...”

Con lo anterior, también se toma en cuenta el principio de economía, propuesto por Adam Smith para la recaudación de los impuestos, era imperante la necesidad que tenían las autoridades fiscales de darle un mejor uso a los ingresos que obtenían por motivo de impuestos, para la Federación no era conveniente estar poniendo oficinas recaudadoras en todos y cada uno de los estados, ya que el ingreso que tenía iba a ser consumido por el pago de salarios a

los trabajadores encargados. Entonces aquí también se toca este tema de gran relevancia para un mejor sistema fiscal que es el principio de economía en la recaudación.

En relación a las Haciendas Municipales se estableció en esta convención, la Comisión de Derechos por Servicios Públicos Municipales, la cual aprobó recomendaciones tendientes a fortalecer a este órgano de gobierno, a través del establecimiento de una hacienda pública propia que le permitiera un funcionamiento adecuado de los ayuntamientos, esto se hizo con el fin de poner fin a muchos gravámenes anticonstitucionales y antieconómicos creados por las legislaturas estatales a solicitud de los ayuntamientos, sin poner atención al daño que se le podría causar a una actividad por ya estar gravado con otros impuestos.

Se consideró por esta Comisión que las legislaturas estatales al establecer contribuciones municipales habían incurrido en una anarquía fiscal, pues no existía una uniformidad fiscal en los más de 2000 municipios existentes en el país, lo que representaba un verdadero laberinto para los contribuyentes, en muchas ocasiones impuestos al comercio a cargo de los municipios iban en contra del sentido del artículo 117 constitucional que prohíbe que se grave el tránsito de personas o mercancías en el territorio nacional, pero al establecerse como una prohibición estatal, muchos municipios consideraban que estaban facultados para hacerlo. Aún con esto y debido a la falta de reglas uniformes en todo el país para crear un nuevo municipio, estas esferas de gobierno, tenían muchos problemas para obtener recursos.

Por tanto y ante esta difícil situación, se recomendó que las haciendas municipales debían integrarse con los ingresos que obtuvieran por contribuciones que gravarán actividades locales y por los derechos resultantes de la prestación de los servicios públicos que tuviera a su cargo; constituía la última fuente de ingresos municipales, las participaciones que obtuvieran de los impuestos federales y estatales.

Cuando la Comisión señalaba que las actividades locales estarían gravadas por impuestos municipales, específicamente se refería a las diversiones, espectáculos públicos, mercados, comercio ambulante al menudeo y los expendios de artículos de primera necesidad ubicadas en su territorio.

En relación a los servicios públicos por virtud de los cuales podían cobrar derechos, se establecieron a los de agua potable, drenaje, sacrificio de ganado, urbanización, planificación, autorizaciones, permisos y licencias que se expidan en su territorio.

En una siguiente recomendación se consideró que los municipios para el cobro de los impuestos de mercados y comercio ambulante, debían respetar el contenido del artículo 117 constitucional y se hizo un énfasis en no considerar a los agentes viajeros, como comerciantes ambulantes, a excepción de que las relaciones de estos comerciantes fuesen al menudeo y directamente con el público.

En el caso de las participaciones en los impuestos tanto federales como estatales a las que tienen derecho, se recomendó que estas debían ser uniformes

en su porcentaje, en todo el país cuando se tratare de la misma fuente de riqueza y proporcionales, en cada caso al monto de los ingresos distribuibles.

Cabe mencionar que aquí todavía no se propone como contribución municipal al impuesto que recae sobre la propiedad inmobiliaria, como lo es actualmente y, solo se establece una participación a favor de los municipios por concepto de este gravamen.

Y como última recomendación en cuestión de las haciendas municipales, la Comisión propone que cada legislatura estatal expida tanto la ley orgánica municipal, como la hacendaria, en donde se prevea la constitución, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, para que los municipios cumplan con las funciones sociales y políticas encomendadas por la Carta Magna.

Considero que en esta Tercera Convención Nacional Fiscal se realizaron mejores trabajos, ya que con la experiencia de las otras dos, porque en esta se retoman las conclusiones de las anteriores y se presenta una propuesta que más tarde se convertiría en la primera ley de coordinación fiscal.

De la primera convención fiscal se toma en consideración los principios propuestos para el funcionamiento de un Sistema Nacional Fiscal, así como el establecimiento constitucional de la Convención Nacional Fiscal como un foro de consulta y opinión en este aspecto y por último se toma en cuenta la delimitación de competencias propuesta y que más adelante se detallaría en la siguiente convención.

De la Segunda Convención Nacional Fiscal se retoma las propuestas relativas a la mayor especialización de los principios en el funcionamiento de un

nuevo sistema fiscal del país, es decir, una delimitación de competencias más precisa en el campo tributario, así como las medidas necesarias para implantarlas en el sistema legal.

Y lo que aporta esta tercera convención es lo relativo en que funcionaría diariamente este sistema fiscal, es decir, se establecen pasos para su organización y la forma de trabajar, así mismo se consagra el principio relativo a la coordinación fiscal como forma de evitar los problemas relativos a la concurrencia impositiva.

La Comisión relativa al Plan Nacional de Arbitrios, emitió de igual manera que la anterior comisión analizada, una serie de recomendaciones tendientes a mejorar el funcionamiento del sistema fiscal nacional, las cuales tuvieron como idea primordial el hecho de que la unidad económica nacional solo se lograría por medio del desarrollo coordinado de las economías de la Federación, Estados y Municipios. Con lo que se deja a un lado las ideas de las dos anteriores convenciones en las cuales se buscaba hacer una división tajante de las jurisdicciones de estas tres entidades, en esta tercera convención se reconoce que un obstáculo del desarrollo económico del país, ha sido la falta de armonía en el régimen fiscal, pues no permitía el reparto equitativo de las cargas tributarias entre los contribuyentes, ni la suficiencia de los recursos fiscales necesarios para emprender todas y cada una de las tareas diarias de gobierno.

Entonces la Comisión propuso un Plan Nacional de Arbitrios que se estructurará bajo las ideas en las cuales se tomará en cuenta que las tres esferas de gobierno tienen un poder tributario, que a final de cuentas recae sobre un mismo

punto, que es el patrimonio de los contribuyentes, por lo que es necesario se de una distribución técnica de facultades que permita coordinar las acciones de estas tres autoridades y que a su vez permitiera un reparto equitativo de los impuestos y sus productos, para que obtuvieran los recursos necesarios que permitieran realizar los servicios públicos que tenían encomendados.

Así que la Comisión recomendó que las haciendas de cada una de estas autoridades, se integrará con dos tipos de ingresos, los primeros derivados de fuentes impositivas que les fuesen propias, a lo que denomino ingresos privativos. Y como segunda fuente de ingresos, aquellos derivados de las participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de las otras autoridades, a lo que llamé, ingresos en participación.

El primer tipo de ingresos, es decir, los privativos de cada autoridad, a pesar de pertenecer a una sola autoridad, deberían estar sujetos a bases de uniformidad y coordinación, para que no se afectara a una parte de los contribuyentes y a otros se beneficiara.

En los casos de los ingresos en participación, es decir, donde hay concurrencia en el poder impositivo, la Comisión recomendó, que lo más conveniente era que fuese administrado y recaudado por una sola de esas autoridades y los rendimientos que este genere, serán distribuibles conforme a reglas generales que expidan las entidades correspondientes.

Al establecerse este sistema que recomendó la Comisión, este mismo órgano previó que al substituir los ingresos de impuestos establecidos por las autoridades locales, por las participaciones federales, podrían sufrir quebrantos

económicos, por lo que se señala que los Estados y Municipios participen como mínimo en un 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente.

Asimismo la Comisión señala que para que se establezca un primer Plan Nacional de Arbitrios es recomendable se reconozcan como ingresos privativos de la Federación, los provenientes de impuestos al comercio exterior, sobre la renta, derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y aprovechamientos. En el caso del impuesto sobre la renta se estableció una participación sobre retribuciones por servicios personales y el producto de inversión de capitales, a cambio de la derogación de los impuestos locales sobre sueldos e intereses.

Se opta por la coordinación fiscal, pero también se establece un campo en materia tributaria en el que la Federación tendría la exclusividad debido a la naturaleza de las fuentes de riqueza como lo eran los impuestos al comercio, servicios públicos federales y actividades empresariales que se llevaban a cabo en toda la república, por lo que tenía existir necesariamente uniformidad en los impuestos que las gravaban.

Como ingresos privativos de los Estados y Municipios se recomendó que se reconocieran a los impuestos sobre la propiedad raíz rústica y urbana, sobre productos agrícolas, sobre ganadería, sobre comercio ambulante al menudeo, sobre expendios de bebidas alcohólicas, derechos por servicios públicos, así como los productos y aprovechamientos que les fuesen propios. La siguiente

recomendación fue la de atribuir privativamente a los Municipios los campos que había señalado la Comisión de los Derechos Públicos Municipales.

Los ingresos de legislación concurrente eran los que gravaban al comercio, industria, los impuestos especiales sobre industria y comercio existentes en los estados y como ingresos en concepto de participación al impuesto sobre ingresos en función de ventas mercantiles, los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y los impuestos que gravan las herencias, legados y donaciones.

Para llevar a cabo las recomendaciones establecidas por la convención se creó un organismo denominado Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, estaba integrado por tres representantes de la Federación, cinco de los Estados, dos de los Municipios y dos de los causantes: Estaría encargado de los estudios y los proyectos de leyes necesarios para cumplir con lo señalado en la convención.

Es de destacar que en las conclusiones de esta convención, en relación a la coordinación fiscal, se establece que el coeficiente de participación de los estados y municipios en las participaciones de los impuestos en los que se abstuviesen de legislar sería del 25%, lo que era más idóneo conforme a los estudios realizados en la convención, porcentaje que como analizaremos más adelante decreció con el paso del tiempo, en vez de que su tendencia fuese contraria.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal producto de esta convención, se estableció como una medida para terminar con el problema de la concurrencia impositiva, sin embargo, no se pensó en lo que sucedería al haber una solución, que pasaría con el sistema, porque se había creado con el fin de acabar con un

problema, pero no se considero la forma de no llegar al otro extremo del problema, es decir, la centralización exacerbada de los impuestos por parte del gobierno federal, y que se convierte de una solución a un problema. Por estas razones y como lo señalaría la historia más adelante, fue un grave error el no establecer a la Convención Nacional en el rango constitucional, con lo que se hubiere analizado el funcionamiento de este sistema de coordinación fiscal.

3.4 Convenciones Nacionales de Causantes

Como una forma de saber la opinión de los contribuyentes, además de las de las autoridades a través de las Convenciones Fiscales, la Secretaria de Hacienda en el año de 1947, solicitó a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio que convocara a una Convención Nacional de Causantes, la que debía emitir una opinión acerca del Sistema Fiscal Mexicano y tener otros puntos de vista en la Tercera Convención Nacional Fiscal.

Así que la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio realizó los preparativos para que se llevara a cabo esta nueva convención la que, tuvo lugar del 10 de junio al 4 de julio de 1947. Estuvieron invitadas distintas asociaciones que representaban diversos sectores como el industrial, comercial, seguros, agrícola, ganadero, y banquero entre otros. A esta convención también fueron invitados autoridades como el Secretario y Subsecretario de Hacienda, el primero de ellos, el licenciado Ramón Beteta, en la sesión inaugural manifestó su intención de hacer más cordiales las relaciones entre las autoridades y los contribuyentes, para esto señaló que era necesario romper con un círculo vicioso que se daba en la relación jurídico tributario, en la que el fisco estima que el contribuyente lo engaña, por ello extrema su rigor, multiplicando las medidas de control y sube las tasas y tarifas. A su vez el contribuyente oculta sus ingresos y realiza las acciones posibles para pagar menos impuestos ante la complejidad de la recaudación de los impuestos y a final de cuentas paga más en ocultar sus ingresos al fisco, que lo que debería pagar en impuestos.

Esta convención formulo una ponencia en la cual se analizaron los distintos impuestos existentes en el país y como ejemplo de esto podemos citar al estudio que se hizo de los impuestos al comercio y la industria, en el que se concluyo necesario llevar a cabo las recomendaciones propuestas en la Segunda Convención Nacional Fiscal, en el sentido de uniformar los impuestos sobre el comercio e industria mediante leyes expedidas y modificadas por acuerdo de la mayoría de los Estados. Al analizarse los impuestos especiales a la industria y comercio se recomendó que estos debían ser federales, estableciéndose una participación para los Estados, esto debido a que se debía lograr una uniformidad en los mismo y que fueran utilizados, estos gravámenes, como elementos administradores de los recursos naturales; asimismo servirían como medios reguladores de tendencias sociales y económicas y secundariamente como recursos fiscales, por lo que debían estar organizados de acuerdo a bases generales y no a criterios locales.

Con lo anterior nos podemos dar cuenta que ya no solo en las convenciones fiscales, sino también en esta nueva convención de causantes se observo que era necesario uniformar los impuestos sobre el comercio y la industria, ya que con esto existiría una igualdad en las tasas de estos impuestos y con la cual se habia estado afectando a las industrias, con esto se indico cual debía ser la política fiscal de todos los gobiernos existentes en el país, pues a través de los impuestos se lograría el desarrollo económico en todo el país y no solo en algunas regiones, al existir una tasa menor en determinado impuesto al norte de la república era obvio que las empresas se concentrarian en esa región

que representaba una menor carga fiscal. Fue importante que se propusiese que el gobierno federal fuese el encargado de impuestos a la industria y el comercio ya que se establecerían lineamientos generales en el país, es decir, tomar en cuenta como un todo al país y no de acuerdo a un criterio regional que pudiese tomar un gobierno local. Asimismo también se propuso en esta convención el sistema de participaciones a favor de los Estados y Municipios para que los mismo no resintieran económicamente el dejar de tener impuestos, por lo cual se presenta la idea de tomar en cuenta las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal para llegar a constituir un sistema de coordinación fiscal y que los tributos no constituyeran un obstáculo al comercio y a la industria.

Otro impuesto que se analizó fue el que gravaba a las herencias, legados y donaciones, el cual en la Segunda Convención Nacional Fiscal se había estimado que debía ser cobrado por los Estados y que correspondería a la Federación una participación en su rendimiento, pero esta convención solicitó se derogara, pues los ingresos provenientes de este gravamen no eran significantes para el fisco y en cambio con su eliminación podía darse la afluencia al país de capitales extranjeros que huyeran del impacto de impuestos sucesorios.

Con esta conclusión no estoy de acuerdo porque el hecho de eliminar impuestos a una determinada fuente de riqueza sabemos que puede repercutir en que esta actividad se vuelva lucrativa y se deje poder ilimitado en manos de personas con grandes capitales, pues recordemos que un impuesto puede llegar a constituir un factor para que haya una distribución equitativa de la riqueza, estimo que lo que se debió haber hecho en esta conclusión es proponer se redujera la

tasa de los impuestos relativos a las herencias y legados, pero no que se eliminaren totalmente.

En relación a las alcabalas, es decir aquellos impuestos establecidos por el paso de mercancías dentro del territorio nacional y que habían crecido de manera importante en medio de la anarquía fiscal que vivía el país en donde las legislaturas estatales establecían impuestos a favor de los estados que gravaban el comercio en contra del espíritu del artículo 117 constitucional que prohíbe las alcabalas y peaje, razón por la cual se hizo en esta convención una lista de las que existían en ese entonces, solicitándose su eliminación.

Esta conclusión es importante porque las alcabalas no tienen razón de ser en nuestro sistema jurídico, ya que como lo hemos estudiado estamos unidos en una federación, integrada por estados autónomos, en los que sus ciudadanos de todos y cada uno de los miembros integrantes del país y se pueden dedicar a la actividad que ellos quieran, al formar parte todos los estados de un solo país no deben existir ninguna clase de obstáculos a los productos que en el mismo circulan.

Cuando se tocó el tema relativo a la delimitación de competencias fiscales entre las autoridades del país, la Convención estimo que este problema se podía solucionar de dos maneras, la primera era que la Constitución como norma fundamental a la que debe adaptarse toda la actividad legislativa federal, local y municipal, sea la que delimite los campos impositivos de cada una de las autoridades. Y la segunda era que se celebraran acuerdo entre la Federación entre los Estados para que se hiciese esta delimitación impositiva, bajo una

planeación de carácter técnico y que tomará en cuenta las necesidades financieras de sus integrantes. Sin embargo, señaló la Convención que si se optaba por esta segunda opción, corría el riesgo de que su realización quedaría a la buena voluntad de las partes, al no existir un medio coactivo para obligarlas a cumplir, por lo que los acuerdos celebrados debían transformarse en reformas constitucionales.

En relación a esta conclusión me parece interesante la segunda propuesta, es decir la realización de una delimitación de competencias bajo una planeación técnica que tomare en cuenta las necesidades de sus integrantes, sin embargo recordemos que para que algo sea obligatorio entre las distintas autoridades integrantes de nuestro estado, debe ser ley y considero que en razón de la forma de ser y nuestra conciencia, para que algo realmente sea tomado en cuenta se debe traducir en ley, tenemos el caso de las Convenciones Fiscales, las cuales al nunca convertirse en ley no se volvieron a realizar. Por lo cual esta segunda propuesta de delimitación de las facultades impositivas pudo haberse establecido como un complemento.

Todo esto se había señalado por las experiencias de las dos Convenciones Nacionales Fiscales anteriores, por lo que se recomendaba que las conclusiones de la entonces próxima Tercera Convención Fiscal se transformaren en reformas constitucionales, para que también los particulares pudiesen hacer algo, a través de los procedimientos judiciales establecidos en la Constitución para hacer respetar sus propios preceptos.

Para la delimitación de los campos impositivos la Convención recomendó que a la Federación le correspondieran los impuestos sobre la renta, sobre explotación de recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación, conforme al artículo 27 constitucional, sobre la industria cuando ésta requiera formas especiales de imposición, sobre servicios públicos y los impuestos al comercio e industria, en los que se darían una participación a los Estados y Municipios en su rendimiento.

Para los Estados se recomendó que tuvieran en su favor los impuestos sobre la propiedad rústica, sobre actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción y derechos sobre servicios públicos locales y las participaciones en los impuestos federales que habían señalado. Para los Municipios, impuestos sobre la propiedad urbana, sobre espectáculos públicos llevados a cabo en el municipio y participaciones en impuestos estatales y federales.

También se propusieron las bases para la organización y funcionamiento de un organismo que llevará a cabo las recomendaciones formuladas por la nueva convención fiscal. Y por parte de esta convención de causantes se nombró a una Comisión Permanente encargada de vigilar la realización de los acuerdos tomados.

La Secretaría de Hacienda a través de un oficio preguntó la opinión de los integrantes de la convención, para que manifestaren su aprobación del establecimiento de un impuesto sobre ingresos mercantiles, que substituyera a la

Ley del Timbre y los impuestos locales sobre el comercio, a lo que se contesto que en principio se aceptaba el gravamen propuesto.

El profesor Ernesto Flores Zavala señala que a partir del año de 1948 se llevó a cabo una nueva política fiscal del gobierno federal en la que se consideraba que para integrarse una hacienda pública fuerte y organizada no debía existir desconfianza entre el fisco y los causantes, en donde era necesaria una política de mutuo entendimiento y lealtad, para esto el fisco suprimió los procedimientos de inspección y calificación de normas de control de los nuevos impuestos, a través de declarar su fe en las declaraciones de los causantes.

La anterior medida tomada por la Secretaria de Hacienda me parece muy buena porque al haber estado en un laberinto de impuestos, los contribuyentes no solo sentían la presión de una sola autoridad, sino incluso había ocasiones en las que intervenía otra autoridad. Como punto de arranque considero que fue eficiente para que las personas tomaran confianza en el fisco, sin embargo reitero, por la forma de ser de los mexicanos debe existir un control sobre sus ingresos.

Entra en vigor la Ley de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 30 de diciembre de 1947 en la que se sustituye al impuesto federal del timbre y la Ley Penal de Defraudación Impositiva en Materia Federal, las que provocaron un intenso movimiento de protesta en toda la república, por lo que la Comisión Permanente de la Convención Nacional de Causantes considero pertinente convocar a una segunda convención, que tuvo verificativo los días 12 y 13 de febrero de 1948.

El tema principal de esta nueva reunión era el análisis del nuevo impuesto sobre ingresos mercantiles, por parte de la Secretaria de Hacienda, el subsecretario Eduardo Bustamante señaló que el propósito del establecimiento de este impuesto no era obtener ingresos desproporcionados, ni sustancialmente mayores a los que se obtenían con la ley del timbre, por lo que en el momento en que los ingresos de este rubro cubran el presupuesto, se iniciaría una reducción de cuotas.

Entre los acuerdos tomados por esta Convención destacan los siguientes:

El relativo a la necesidad de que el poder público, con la participación de toda la Nación y tomando en cuenta las circunstancias reales, reorganice integralmente el sistema fiscal del país.

Se aceptó la ley de ingresos mercantiles y los argumeritos expuestos por el Subsecretario de Hacienda, en relación a la oportuna reducción de tasa de este impuesto, en donde después de un proceso de experimentación se llegue a una tasa justa, pero con la petición de que los Estados se abstengan transitoriamente, de acuerdo a la Tercera Convención Nacional Fiscal, de adherirse al Plan Nacional de Arbitrios hasta que la experiencia federal permitiera la fijación de una tasa justa.

En relación a la Ley Penal de Defraudación Fiscal se solicitó la corrección de las graves deficiencias técnicas que contiene, porque ésta podría servir de instrumento para presión, venganza personal, explotación o manipulación política y la convención se declaró en contra de la implantación de leyes similares en las entidades federativas.

Con lo anterior nos podemos dar cuenta de que todas las leyes en las que se establecen impuestos antes de su promulgación deben ser plenamente examinadas, sin embargo, no es suficiente porque por mas previsiones que se hagan sabemos que los efectos que tengan en la realidad pueden ser muy diversos e incluso inimaginables, por lo anterior estimo que las leyes en materia fiscal deben estar en un periodo de monitoreo, para ver cuales son los efectos de las mismas y como se les puede reducir las consecuencias negativas que conlleven, no solamente se trata de expedir una ley y esperarse 2 o 3 años a ver cuales son sus efectos, sino que debe estar en constante análisis por la importancia de las mismas y en el aspecto fiscal que incluso pueden acabar con una actividad industrial o comercial, si no se actúa rápido, además de que debe haber también por parte de las autoridades encargadas de aplicarlas un programa educativo en el que se establezca el propósito de ese impuesto, su forma de recaudación y la manera en que va a ser administrado.

La Tercera Convención Nacional de Causantes se llevó a cabo los días 11 y 12 de septiembre de 1950 con el objeto primordial de hacer una revisión de la experiencia de la aplicación de las leyes fiscales. Sin embargo se reitero en esta Convención la necesidad de suprimir los impuestos alcabalatorios, pues se señaló que estos restringen el desarrollo del comercio y la industria, lo que perjudica a la economía nacional y van en contra del texto constitucional.

Además se solicitó la supresión del impuesto federal sobre expendios de bebidas alcohólicas, en la tercera Convención Nacional Fiscal también se había

recomendado la supresión de este impuesto, ya que se sobreponía a diversos impuestos locales, como una medida por evitar la doble imposición.

La celebración de estas Tres Convenciones Nacionales de Causantes fue un elemento importante para la adaptación de un nuevo sistema de coordinación fiscal en nuestro país, ya que en ellas se reiteraron conclusiones de las Convenciones Nacionales Fiscales, principalmente la relativa a la implantación de un sistema en el que existieran participaciones para los Estados y Municipios y así terminar con el problema de la concurrencia en materia impositiva. Otra de las conclusiones fundamentales tomadas en estas convenciones fueron las relativas a la necesidad de uniformar los impuestos que gravaban a la industria y el comercio, es decir, que en todas las regiones del país existiesen las mismas tasas de cobro de un impuesto para una determinada actividad y no que en el norte del país la carga fiscal fuere más benévola y en el sur negativa, ya que esto produciría un mayor desarrollo de industrias y comercio en la parte norte que en la sur del país.

Otro punto que me parece importante destacar de la celebración de estas convenciones fue la interacción que existió entre los participantes y las autoridades que acudieron, en los primeros meses de aplicación de la ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que deroga a la Ley del Timbre, las convenciones funcionaron como un verdadero foro de debate entre contribuyentes y autoridades, por lo que el entonces Secretario de Hacienda tomó en cuenta la opinión de los expositores, además de las movilizaciones que hubo en el país por lo que se estableció la reducción de la tasa de este impuesto.

Era necesario incluir en este capítulo a estas convenciones porque como pudimos percatarnos la tendencia no solo de las autoridades sino también de los contribuyentes era tomar como solución a la coordinación fiscal para terminar con los problemas que se presentaron por la interpretación constitucional de los preceptos relativos a esta materia. Al suceder esto los legisladores tuvieron que escuchar no solo a las autoridades, sino también a los contribuyentes razón por la cual establecieron un nuevo sistema, a través de la expedición de la ley de coordinación fiscal de 1953.

3.5 Ley de Coordinación Fiscal de 1953

El profesor Jorge Carpizo explica en su libro que con la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se gravaba los ingresos derivados de ventas y prestación de servicios con dos cuotas, una federal, de 18 al millar y otra de los estados, que inicialmente fue de 15 y después se redujo a 12 al millar. Esta cuota local solo se causaba en las entidades federativas que hubiesen celebrado el convenio con la federación, a cambio de la supresión de los impuestos locales sobre el comercio y la industria. Señala Carpizo que los estados tuvieron cierta reticencia para aceptar el sistema antes señalado por lo que el 28 de diciembre de 1953 se expidió la ley de coordinación fiscal entre el gobierno federal y los Estados.

Considero que la anterior situación relatada por el profesor Carpizo, en torno al funcionamiento de la ley de coordinación fiscal me parece que era lo más normal porque recién se había creado el impuesto sobre ingresos mercantiles, además de que muchos Estados no sabían bien cual sería el funcionamiento y consecuencias que traería este nuevo sistema en el que dejarían de plano de obtener ingresos por impuestos y dependerían de los que les entregare el gobierno federal, por lo cual hubo complicaciones en la adaptación a la realidad de este nuevo sistema de coordinación fiscal.

El profesor Ernesto Flores Zavala señala que es reglamentaria de la fracción IX, del artículo 73 constitucional. En dicha ley se establecieron como actos que establecían restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado a:

I La expedición por los Estados de leyes o decretos que:

a) Contengan gravámenes alcabalatorios o procedimientos alcabalatorios para su cobro,

b) Graven el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

c) Prohíban o graven directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio de mercancías de producción local, de otra entidad o extranjera;

d) Graven la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros;

e) Expidan o mantengan en vigor disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

II Que establezcan o tengan funcionando garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que se exija la presentación de documentos para la entrada o salida de mercancías que acrediten el pago de impuestos locales o municipales.

Considero que las hipótesis señaladas con anterioridad fueron producto directo de las conclusiones a las que se llegaron en las Tres Convenciones Nacionales de Causantes celebradas en nuestro país con motivo de los problemas que en materia fiscal se habían sucedido, con los que se pretendía terminar con prácticas muy frecuentes en todo el siglo XIX, al haberse dado problemas políticos y económicos, pero como en este nuevo siglo XX existía una mayor estabilidad era obvio que para garantizarlos debía acabarse con prácticas que en nada beneficiaban a la economía del país

Se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, integrada por el Secretario de Hacienda, el cual fungirá como presidente, por un representante de la Secretaría de Gobernación y otro de la Secretaría de Economía. Cinco representantes de las entidades federativas de acuerdo a una división geográfica en cinco zonas del territorio nacional y 3 representantes de los contribuyentes, enviados por la Confederación de Cámaras de Comercio e Industrial y uno por la Asociación de Cafeteros.

Esta Comisión tendría a su encargo el realizar un estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada entidad, para que en el caso de que tuvieran disposiciones o procedimientos prohibidos por la Constitución, el gobierno federal solicite a la entidad la designación de representantes que, junto con la Comisión, examinen la situación y propongan un acciones para la supresión o sustitución de las leyes contrarios a la ley fundamental. Pero con esta sustitución se podía afectar la situación económica de los Estados por lo que, la Comisión podía recomendar la creación de nuevos arbitrios locales, la mejoría de las leyes fiscales o el aumento de una o varias participaciones en impuestos federales a que tuvieran derecho.

Se estipuló la figura de un Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, para el otorgamiento de créditos a largo plazo para el establecimiento o mejoría de servicios públicos o la ejecución de obras productivas y de fomento económico.

También se estableció un procedimiento para las entidades, en los términos del artículo 105 constitucional, para demandar de la federación el

reconocimiento de la constitucionalidad de las leyes o procedimientos impugnados y la nulidad del acuerdo dictado en contra del Estado.

La Comisión también tenía facultades para proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de la Federación y los Estados, en las que se diera una distribución equitativa de los ingresos de la economía pública. La Comisión podía ser consejero técnico para la expedición de leyes fiscales a solicitud del gobierno federal o de los estados, servir de conducto a las entidades para las modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones, así como gestionar el pago oportuno de las participaciones que corresponden a las entidades federativas y otras que legalmente les sean concedidas.

Esta ley dejó de tener sus efectos a partir del día 31 de diciembre de 1979, por la entrada en vigor de una nueva ley de coordinación fiscal, elaborada en el año de 1978 y cuya vigencia comenzó el día primero de enero de 1978.

Esta primera ley de coordinación fiscal es otro de los antecedentes que fueron moldeando la integración de nuestro vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

CAPITULO CUARTO

Sistema de Coordinación Fiscal Vigente

4.1 Objeto de la Coordinación Fiscal

A lo largo de los tres capítulos anteriores, nos pudimos dar cuenta de la forma de Estado bajo la cual se estructura nuestro país, el sistema Federal en el que, en el caso concreto de nuestra Nación intervienen tres ámbitos de gobierno, el Federal, Estatal Municipal. Según el artículo 31 constitucional, fracción IV, los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos de estas tres esferas de gobierno; debido a que el Constituyente de 1917 no hizo una separación de los campos tributarios entre las ámbitos de gobierno, existe una concurrencia para establecer contribuciones.

Esta situación fue analizada en los dos primeros capítulos. En el tercer capítulo estudie los análisis hechos en la celebración de tres Convenciones Nacionales Fiscales, en las que, se trato de evitar la doble imposición sobre una misma fuente, teniendo como resultado que se coordinaran estos tres tipos de autoridades para dar solución a lo anterior. Principalmente esta coordinación consiste en que los estados y municipios se abstienen de establecer impuestos a su favor, para que sea la Federación la que señale la contribución y se forme con el rendimiento de los impuestos, un fondo en el que participen los Estados, en virtud de la abstención fiscal de estados y municipios, para evitar la existencia de dos o más gravámenes sobre una misma fuente.

Para lo anterior se creó una Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1953, la que tuvo vigencia hasta 1980, año en el que se creó una nueva ley, la que se adaptó de una mejor forma a las circunstancias de esos años.

Por lo anterior tenemos que la Ley de Coordinación Fiscal es la encargada de normar el Sistema de Coordinación fiscal existente en nuestro país para evitar la existencia de dos o más impuestos que graven una misma fuente de riqueza.

Esta ley en su artículo primero, señala que tiene como objetivos primordiales:

Coordinar el Sistema fiscal de la Federación, con los Estados, Municipios y Distrito Federal.

Establecer la participación que corresponda a las haciendas de dichas instituciones públicas en los ingresos federales.

Distribuir entre esas haciendas las participaciones

Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades.

Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Los anteriores son las bases fundamentales en las que se estructura el Sistema de Coordinación en materia del cobro de impuestos en México, en el cual se reconoce como actores a la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, contiene las reglas que serán las encargadas de normar estos mecanismos de coordinación

En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal obviamente se alude a la concurrencia de impuestos, en razón de lo siguiente: "...La prudencia de los legisladores federales y estatales(en relación a gravar una misma fuente) los ha llevado incluso a buscar acuerdos para que solo unos u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa de determinados impuestos de interés común para la Federación y los Estados. Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos que ha constituido una de los principales soluciones a los problemas derivados de la concurrencia impositiva"

Esto es una alternativa para dar fin a los problemas en materia de concurrencia impositiva que fueron analizados en las Convenciones Nacionales Fiscales y a pesar que se propuso se hiciese una delimitación constitucional de las facultades impositivas de las tres esferas de gobierno, nunca se hizo y fue a través de una ley donde se da solución a este problema, en la que no existe ninguna clase de participación real de los contribuyentes, solo pueden actuar órganos creados por la misma, cuyos miembros únicamente son autoridades. Por lo que tenemos que esta ley es el resultado de un pacto entre las autoridades por dar fin al grave problema fiscal existente en nuestro país. Esta solución no es creación mexicana, porque en muchos países europeos desde antes de la mitad del siglo XX existía la figura de las transferencias intergubernamentales.

Pero este sistema surgió como una solución para consolidar a los gobiernos de países para que pudiesen hacer frente a las guerras en las que se encontraba el orden mundial o también como una medida precautoria, pero después de la

mitad del siglo XX, se gestó un movimiento descentralizador de las haciendas públicas, con el propósito de conseguir el desarrollo de todo el país y no solo de ciertas regiones. Pero en el caso mexicano fue al revés, porque la tendencia fue la centralización de los ingresos, por eso la consolidación de un sistema de coordinación fiscal en esta Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

La Profesora Marcela Astudillo Moya, en su obra intitulada *El federalismo Fiscal*, señala que los estados deben estar coordinados y nunca subordinados, lo que presupone una estructura descentralizada que permita un crecimiento balanceado del país¹⁰⁵.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se integra por un esquema de participaciones en la recaudación de los impuestos, por lo que esta ley de coordinación tiene como objetivo uniformar la integración y distribución de participaciones, es decir que se haga bajo mecanismos previamente definidos en una ley, y que no se haga de una manera arbitraria.

¹⁰⁵ Astudillo Moya, Marcela. *Federalismo Fiscal, el Caso del Estado de Guerrero*. Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Económicas. México. 2002 pagina 18

4.2 Fondo General de Participaciones, su Constitución y Distribución

Consiste en la suma total de las participaciones que serán entregadas por la Federación a los gobiernos estatales y municipales y es con la ley de 1980 con la que se agiliza el cálculo de su monto y la entrega a los Estados. A este respecto la Ley de Coordinación Fiscal señala en su artículo segundo que dicho fondo se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio, en esto se incluye a la recaudación obtenida por el gobierno federal de todos sus impuestos, así como los derechos por la extracción de petróleo y minería.

La anterior es la regla general de los impuestos en los que los Estados y Municipios van a tener participaciones, sin embargo como toda regla, tiene excepciones entre las que tenemos:

La recaudación federal por concepto de impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre la explotación de petróleo.

La segunda excepción es la relativa al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, de aquellas entidades que hubieren celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de ese impuesto.

En relación al tema de la inclusión de casi todos los impuestos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el profesor Hugo Carrasco Iriarte opina lo

siguiente: "...Dentro de dicho sistema ya no se otorgan participaciones solo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a estados y municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la federación, como son los impuestos a las importaciones y exportaciones. El mayor dinamismo del sistema fiscal federal, en su conjunto, es comparado con el de los impuestos federales participables"¹⁰⁶

Respecto al porcentaje por virtud del cual se integra el fondo de participaciones tenemos que este ha tenido una variación aproximada del 7%, desde que entró en vigor esta ley, pues en el año de 1980 se señalaba que el mismo se integraría con el 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. A la fecha el porcentaje con el que se constituye el fondo en comento es del 20%, este último fue producto de la reforma hecha a la Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1996. Lo anterior podría parecer benéfico para los Estados y Municipios, ya que se han incluido más impuestos al fondo de participaciones y el porcentaje con el que se integra el fondo ha aumentado, sin embargo el aumento en términos reales no ha sido considerable.

El artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal actualmente establece que al 20 por ciento se agregará con un 1 por ciento cuando las Entidades Federativas y los Municipios se coordinen en materia de derechos y cumplan con

¹⁰⁶ Carrasco Iriarte. Hugo. Derecho Fiscal Tomo II, 1999. México. página 38

requisitos establecidos por la ley, contenidos en el artículo décimo, es decir, que no tengan en vigor derechos en relación a los siguientes rubros:

Licencias o anuencias previas al otorgamiento de las mismas, permisos o autorizaciones y en general obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios.

Ordena la ley que de las anteriores, es decir, licencias, anuencias, permisos o autorizaciones que resulten como consecuencia de permitir excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de un horarios y la ley señala como excepciones a estos, los siguientes casos:

Licencias de construcción, para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado, para fraccionar o lotificar terrenos, para conducir vehículos, expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos, para el funcionamiento de establecimientos cuyos giros sean relacionados a la enajenación de bebidas alcohólicas al público en general, para la colocación de anuncios o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por televisión, radio o periódicos; en actos relacionados a registros públicos a excepción del civil, de la propiedad y del comercio; uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas y; los actos de inspección y vigilancia.

La profesora Marcela Astudillo señala que este 1% al inicio de la vigencia de esta ley, era tan solo de .5% y para llegar a ser el 1% que es actualmente, en el año de 1982 se agregó un .03%, debido a que con la ley del IVA se gravaban

los honorarios profesionales, con lo que automáticamente esta fuente dejó de ser gravada por los Estados y Municipios y por esta razón se agregó dicho porcentaje para compensar la pérdida para los gobiernos estatales y municipales. La última adición fue la relativa al .02% correspondiente al resarcimiento del impuesto sobre la explotación de pozos artesianos. Sin embargo, y a pesar de esto –señala la profesora Astudillo, esta coordinación en materia de derechos, ha significado menores posibilidades de autonomía en esta materia para los Estados.¹⁰⁷

El anterior cambio que sufrió el sistema de coordinación fiscal, nos marca una serie de modificaciones con las que se buscó aun centralizar más la recaudación de los impuestos y por lo consiguiente, la abstención de Estados y Municipios para imponer contribuciones a través de una ley, a cambio del aumento de participaciones a favor de ellos, cuestión que al paso del tiempo no resultó benéfico para ellos.

La ley aclara que el Fondo no se adicionara con la parte que correspondería a las entidades que no estén coordinadas en materia de derechos.

En este mismo artículo segundo existe otro rubro que aumenta la integración del Fondo General de Participaciones, es el relativo a un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación, señala la ley que este monto se actualizara en términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Dicho monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a

¹⁰⁷ Ibid pagina 26

las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989. La profesora Marcela Astudillo¹⁰⁸ comenta en su libro *El Federalismo Fiscal* que este apartado se refiere a los contribuyentes menores que pagan bajo el régimen de Bases Especiales de Tributación que reciben un tratamiento especial para que cumplan con sus obligaciones fiscales en una forma fácil y accesible y pone como ejemplo al sector agropecuario que se han acogido a estas bases los productores de hortalizas, cereales y frutales de ciertas regiones del país.

En este artículo segundo se hace referencia al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, lo hace en base a la forma de actualizar el monto de recaudación por concepto de las bases especiales de tributación; este artículo 17-A del Código Fiscal se refiere a las actualizaciones de las contribuciones a que tiene derecho la Federación, las que, se actualizarán por el transcurso del tiempo, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior, al más reciente del período entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho período. Entonces respecto del 80% del impuesto recaudado por las bases especiales de tributación y que se actualice conforme al artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, el monto resultante se dividirá entre 12 y se entregará mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases para cada entidad, respecto de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

¹⁰⁸ Ibid página 34

Otra forma de darle mayores recursos a las Entidades y Municipios, se establece en un párrafo posterior del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal al establecer lo siguiente: "... Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o bosques nacionales."

En el siguiente párrafo se establece otra suma de participaciones a los Estados, pero éstas, no señala la ley que formaran parte del fondo general de participaciones; son las relativas al impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos en un monto del 100% del impuesto recaudado, es decir, este supuesto será aplicable para las entidades que se encuentren adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal y que hubieren celebrado con la Federación Convenios de Colaboración Administrativa en los que se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular. Del 100% que reciban, el 20% corresponderá a los Municipios de acuerdo a la ley de coordinación establecida en cada estado.

Una cosa similar sucede con el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, si el Estado tiene celebrado convenio de colaboración administrativa con la Federación, recibirá el 100% de la recaudación por ese impuesto, del que el 20% corresponderá a los municipios.

Para resumir lo integración del Fondo General, la profesora Astudillo después de hacer una síntesis de las variaciones que ha tenido el fondo a lo largo de la vigencia de la ley de coordinación, agrega en su libro el siguiente cuadro que engloba los rubros con los que se integra el Fondo General de Participaciones a partir de la modificación de 1991, al artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar de la siguiente forma:

"Para el año de 1996, en el artículo 2°. Se establece que este Fondo se constituirá con 20% de la recaudación federal participable, constituida por todos los impuestos, así como los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación participable:

- a) Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo
- b) Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa
- c) El Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de los Estados que tengan convenio de colaboración administrativa en esta materia.
- d) La parte de la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades federativas (20% de la recaudación proveniente de la cerveza y bebidas alcohólicas y 8% de lo recaudado por tabacos labrados)."

Los rubros señalados en los incisos a, b y d no se incluyen en el fondo de participaciones con lo que se evita su duplicación.

A la anterior tabla estimo, se le puede agregar , lo señalado en el artículo 3-B, porque este numeral dispone otra suma de dinero de la que podrán participar los Municipios y el Distrito Federal, sin embargo este rubro no aplica para los Estados, es el relativo a la participación del 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la ley de Impuesto sobre la Renta, que a partir de primero de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

También se le puede agregar a la anterior tabla propuesta por la profesora Astudillo las participaciones federales que obtengan los Estados cuando estén adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y hayan celebrado convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos y sobre tenencia federal, que en dicho supuesto la entidad recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por ese impuesto, del que corresponderá por lo menos el 20% a los municipios de la entidad.

En cuanto a la forma de distribución de las participaciones a los Estados y Municipios y según un estudio que hace la profesora Astudillo Moya, la que asevera que hasta el año de 1990 la tendencia fue ascendente en términos reales porque la proporción de las participaciones en el PIB se incremento de un 2.6 en 1980 a un 3.0% en 1999.

En el año de 1990 se adoptó como factor para la distribución del Fondo General de Participaciones al poblacional, que representó un crecimiento para el año de 1991 pues hubo un aumento del 3% respecto del año de 1990.

Esta reforma de los criterios de distribución del fondo fue resultado de un problema en cuanto a la repartición de participaciones, porque anteriormente se tomaba en cuenta al factor del monto de impuestos que recaudaba cada Estado, existían y existen Estados donde hay un gran número de habitantes pero la recaudación es poca, porque se trata de Estados con un menor desarrollo económico, por lo que de seguir esta situación se beneficiaría a Estados y Municipios con gran desarrollo económico y se afectaría el desarrollo de Estados con menores posibilidades de crecimiento, por lo que considero que esta es una de las pocas reformas afortunadas que tuvo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implantado en el año de 1980

Para un mejor entendimiento de la integración del Fondo General de Participaciones, podemos señalar que el Fondo General de Participaciones tiene en relación a su formación dos maneras de integración, es decir, en el artículo segundo se establece que se integra con todos los impuestos federales y los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, con lo que se integra una recaudación federal participable bruta, pero, de esto se debe deducir las devoluciones, compensaciones, el derecho adicional sobre la extracción de petróleo, así como las participaciones específicas en el Impuesto Especial sobre productos y servicios en los conceptos de tabacos labrados (8%), cerveza (20%) y bebidas alcohólicas (20%), la recaudación de los impuestos sobre tenencia o uso

de vehículos y de Automóviles nuevos, incentivos económicos y loterías, principalmente, los anteriores rubros, nos dan como resultado una recaudación federal participable neta.

El sistema vigente de distribución de las participaciones está contenido en el artículo segundo de la Ley de Coordinación vigente del 100% de distribución, se parte en tres secciones como a continuación se explica:

El 45.17 se asigna en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate, conforme a la última información oficial que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año en que se publique.

La siguiente parte está compuesta por el 45.17% que se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación según la siguiente fórmula matemática:

$$CP = \frac{B_i}{TB_t}$$

Donde:

$CP =$ Coeficiente de participación de la t entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

$TB =$ Suma de B_i
 i = cada entidad federativa.

$$B_i = \frac{(CP)_{t-1} (IA)_{t-1}}{IA_{t-2}}$$

CP_{t-1} = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA = Impuestos asignables de la entidad t - 1 i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA = Impuestos asignables de la entidad t - 2 i en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

El siguiente rubro estará integrado por el 9.66 restante, que se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, que serán el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren los dos anteriores apartados.

Este mismo artículo segundo establece la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de publicar en el Diario oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas así como el monto y estimados que recibirá cada entidad federativa, a más tardar el 31 de enero del ejercicio anterior.

Todas las participaciones que deban ser cubiertas a los estados serán entregadas en efectivo estrictamente, las que no, estarán sujetas a condicionamiento alguno, ni serán objeto de deducciones, son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención salvo las siguientes excepciones:

- o Que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público las retenga en virtud del cumplimiento de obligaciones adquiridas por los Estados o Municipios y que estén debidamente registradas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, ya sea que la

Federación, las Instituciones de Crédito que operen en el país, personas físicas o morales de nacionalidad mexicana funjan como acreedores de tales obligaciones.

- o Las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones.
- o Se puede dar también en el caso en que los Estados no entreguen las participaciones federales a que tienen derecho los municipios, en cuyo caso, la Federación las entregará directamente a los Municipios y descontará el monto de las participaciones que le correspondan al estado infractor.
- o También procede las compensaciones, es decir, la retención de participaciones e incentivos de las Entidades y Municipios y las obligaciones que tengan con la federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.

Con esta última excepción se abre una puerta enorme para la retención de participaciones, con lo cual se desvirtúa claramente la premisa referente a que las mismas son inembargables y no están sujetas a retención. Lo que implica un mayor grado de centralización de los ingresos por concepto de impuestos, porque el gobierno federal tiene también esta facultad que implica más poder aún en materia fiscal, lo cual va en detrimento de los Estados y Municipios.

El pago y entrega de las participaciones del Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual, tomando en cuenta la recaudación federal participable, del mes anterior y será en el mes en el que se hace el cálculo que recibirán las cantidades que les correspondan conforme a la ley de coordinación fiscal, bajo el concepto de anticipos y a cuenta de participaciones. Para llevar un control de estos cálculos mensuales, cada cuatro meses la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda realizará un ajuste de participaciones y las diferencias que resulten serán liquidadas en los dos meses siguientes al cálculo de los cuatro meses.

Estimo adecuado que se haga un cálculo y entrega de participaciones por este período porque si se hiciesen cálculos mensuales implicaría 12 cálculos al año. Y con esto solo se hacen 3 en el año y el cálculo anual, por cada uno de los estados. Con el anual, se toman en cuenta los cálculos realizados en el año y solo se hace un ajuste, es decir, se pagan a los Estados las diferencias que resulten entre cálculos cuatrimestrales y el anual, lo cual pienso que es correcto porque es una manera en la que los estados pueden analizar el monto de participaciones que le son entregadas de manera global y no de manera parcial como se haría si solo existiesen los cálculos cada 4 meses.

En el caso del cálculo y pago anual, a más tardar 30 días posteriores a que el ejecutivo federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados para su revisión, la Secretaría de Hacienda hará el cálculo de las

participaciones, tomando en cuenta los cálculos mensuales y cuatrimestrales y en su caso, hará las liquidaciones que procedan.

En el caso de las participaciones federales que correspondan a los Estados por concepto del impuesto especial sobre producción y servicios, su entrega pago y liquidación se hará de la misma manera en la que se hace para el caso del Fondo General de Participaciones.

4.3 Participaciones de los Municipios

Las participaciones a que tienen derecho los municipios por virtud de la coordinación fiscal, también están establecidas en la ley de coordinación fiscal, entre las que tenemos:

- Tienen derecho como mínimo 20% de las participaciones que se liquidan a los Estados en el Fondo General de Participaciones, artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal.

Es muy importante destacar que como lo señala el anterior apartado, los municipios tienen derecho como mínimo el 20 % de las participaciones que corresponden a los Estados de los cuales forman parte, pero este 20% se va a repartir entre todos los Municipios que forman parte del Estado y vemos que después de varios filtros a los municipios les va tocando mucho menos dinero proveniente de las participaciones.

- Los municipios que estén situados en un estado que se encuentre adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, recibirán cuando menos el 20% del 100% que reciben los estados de recaudación por concepto del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el que se distribuirá conforme a la ley de coordinación vigente para cada Estado, artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal.
- Los municipios que estén situados en un Estado que se encuentre adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, recibirán cuando menos el 20% del 100% que reciben los estados de recaudación por concepto del

impuesto sobre automóviles nuevos, el que se distribuirá conforme a la ley de coordinación vigente para cada estado, artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal.

- o El 0.136% de la recaudación federal participable a aquellos municipios colindantes con las fronteras o litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal de mercancías de procedencia extranjera, según lo establece el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, este porcentaje se distribuirá conforme a la fórmula:

$$CCIT = Bi/TB$$

Donde:

CCIT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de B_i .

i es cada entidad.

$$B_i = (CCIT-1) (IPDAiT-1)/IPDAT-2$$

Donde:

CCIT-1 = Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAT-2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

De la que podemos apreciar que se toma en cuenta a los siguientes factores para sacar el coeficiente de participación de los municipios:

El coeficiente de participación del municipio respecto del cual se este haciendo el cálculo, del año inmediato anterior a aquel en el que se efectúa el cálculo

La recaudación local de los impuestos asignables en el municipios del año inmediato anterior para el que se hace el calculo

La recaudación local de los impuestos asignables en el municipio

- o El 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos
- o El 1% de la recaudación federal participable, con una parte de este rubro se forma el Fondo de Fomento Municipal, este uno por ciento el 0.56% se distribuirá conforme a lo siguiente:
 - a) el 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal
 - b) el 83.2% incrementara dicho Fondo de Fomento Municipal y solo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.

Ahora la distribución de las participaciones tiene dos formas, las que integran el Fondo de Fomento Municipal y las que no integran el Fondo de Fomento Municipal, estas últimas, su distribución será hecha por los Estados a sus Municipios de acuerdo a las bases que fijan las legislaturas locales. El primer tipo de estas señala la profesora Marcela Astudillo, se distribuyen a través de un coeficiente de distribución que se afecta cada año por los crecimientos relativos, con respecto al total, de la recaudación por concepto de impuesto predial y derechos de agua de cada entidad. Esta formula es parecida a la segunda parte de la distribución del Fondo General de Participaciones, solo con la diferencia de

los impuestos asignables y esto es para que se de en base al porcentaje de recaudación del municipio.

En este apartado existe un criterio desigual, lo señalo así porque el Fondo General de Participaciones se distribuye conforme a un criterio poblacional y otro en el que se toma en cuenta el nivel de recaudación que tenga un determinado Estado. A diferencia de el Fondo de Fomento Municipal cuyo reparto se hace tomando en cuenta un criterio relativo al nivel de recaudación de impuestos que tengan los municipios y la otra parte se deja como quieran repartirlo las legislaturas de los Estados. Estimo que no es correcto porque se tomo en cuenta al criterio poblacional para repartir el Fondo General de Participaciones a fin de beneficiar a aquellos Estados en los que hay mayor población pero tienen un menor desarrollo económico, por esto creo que en la distribución del Fondo de Fomento Municipal, no solo se debiera tomar en cuenta al criterio del nivel de recaudación de los impuestos, sino también al criterio poblacional para beneficiar a todos los municipios que lleguen a formar un Estado.

Uno de los rasgos interesantes de este Fondo es que el Distrito Federal también participa de sus fondos, esto resultado de la adición a este Fondo con recursos federales, a partir del año de 1991, lo que sirvió como base para constituir el coeficiente de participación del Distrito Federal, por lo que a partir del año de 1992, la participación del Distrito Federal, sigue la misma suerte de la distribución que se le hace al resto de los municipios del país, y también se toma como factor para distribuir una parte del mismo, a los impuestos asignables, que en este caso son el predial y los derechos por servicio de agua.

- Otro de los ingresos que tienen los Municipios, son los que se encuentran señalados en el artículo 3-B de la ley de coordinación fiscal, que al efecto dispone: "Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1º de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. La Federación establecerá los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación del Municipio para la aplicación de la presente disposición... Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Asimismo, podrán convenir con los gobiernos de los estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los municipios participarán con el 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la sección tercera del capítulo VI del título IV de la Ley del Impuesto sobre la renta que a partir del 1º de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de los actos de verificación de las autoridades municipales, los estados con el 10% y la federación con el 15% de dicha recaudación."¹⁰⁹

Para la entrega de las participaciones federales a que tienen derecho los municipios, se hará por conducto de los Estados, éstos últimos tendrán la

¹⁰⁹ Artículo 3-b de la Ley de Coordinación Fiscal

obligación de entregarlas en los 5 días siguientes a aquél en que los reciba; el retraso dará lugar a intereses y en caso de que incumpla el Estado, la Federación se los entregara directamente a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado.

4.4 La Reserva de Contingencia

En su libro del Federalismo Fiscal la profesora Marcela Astudillo comenta que se constituyó en el año de 1987 para compensar a los Estados que en el ejercicio anual obtuvieran una cantidad menor que la del año anterior por concepto de participaciones. En sus inicios –comenta la profesora Astudillo- se integro con 0.5% de los ingresos totales anuales que obtuvo la Federación y más tarde, en el año de 1991, dicha proporción se disminuyó a 0.25% y se estableció que se les diera a los estados para garantizar un crecimiento de las participaciones igual al de la recaudación federal participable.

El procedimiento para su distribución comenzaba con la entidad que tenía el menor coeficiente de participación efectiva y continuaba hasta la entidad que tenía el coeficiente más alto, teniendo como límite al monto de los recursos. Y cuando se creó estaba previsto que dicha reserva pasaría a formar parte del Fondo General de Participaciones. Este procedimiento sigue vigente en la ley de coordinación fiscal. Del 100% el 90% se distribuirá mensualmente y el restante 10% se entregará al cierre del ejercicio fiscal. El coeficiente será el resultado de dividir las participaciones percibidas realmente por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio que se trate.

El monto de los recursos destinados a formar la Reserva de Contingencia vigentes son el 0.25% de la participación federal participable; señala la ley que el fin de esta reserva es apoyar a las entidades cuya participación total en el Fondo General de Participaciones y en el de Fondo de Fomento Municipal, no alcance el

crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la 1990.

El procedimiento de distribución comienza con la entidad que tenga el coeficiente de participación menor, continuando hasta la que tenga el mayor y hasta el monto de fondos que integran a esta reserva. Y dicho coeficiente de participación efectiva será el que resulte de dividir las participaciones realmente percibidas por cada entidad, entre el total del ejercicio de que se trate.

Dispone la ley de coordinación que los Estados darán a sus Municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones del total de participaciones de la entidad, es decir, será equivalente a las participaciones que deba dar el estado a los municipios, pero no se incluirán las que integren el Fondo de Fomento Municipal y las relativas al 0.136% por concepto de la entrada y salida del país de bienes de importación y exportación.

4.5 La Reserva de Compensación

Integrada a partir del año de 1991 teniendo y como destino exclusivamente a los Estados afectados por el cambio de la formula de participaciones. Se integró con el remanente de 0.5% de la recaudación federal participable que se otorga a los estados coordinados y el remanente de 0.42% de la recaudación federal participable que corresponde a los municipios coordinados.

Sin embargo, el monto vigente dispuesto en la ley federal de coordinación fiscal es mayor al que se estableció en un principio, ahora comprende al 1% de la recaudación federal participable a la que se hace referencia en la integración del Fondo General de Participaciones relativo al hecho de que tanto las entidades como los municipios se coordinen en materia de derechos. De igual manera se integrará esta reserva de compensación con el remanente del 0.44% de la recaudación federal participable que corresponde a los municipios coordinados en materia de derechos.

En la última parte del artículo cuarto de la ley de coordinación fiscal que establece esta Reserva de Compensación está determinado lo siguiente en relación al cálculo de esta reserva: "El monto que la entidad federativa de que se trate se vea afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubieren correspondido, de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que corresponda. La distribución de la reserva de compensación se hará de la entidad

que se vea menos afectada hacia aquella más agotada, hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal."

4.8 Organismos en Materia de Coordinación

4.8.1 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

Se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad, la Reunión será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo. El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos y los titulares del área hacendaria de las entidades por la persona que al efecto designen.

La importancia de este órgano en materia de coordinación fiscal radica en que será el encargado de aprobar los reglamentos de funcionamiento de cada uno de los otros organismos previstos por la ley de coordinación fiscal. Además, es el encargado de señalar las aportaciones que deberán dar los gobiernos federal y estatales para el funcionamiento de todos y cada uno de los organismo previstos en la ley en comento.

La facultad más importante de este organismo radica en la posibilidad que tiene de proponer al ejecutivo federal y de los estados, por conducto del Secretario de Hacienda, las medidas que considere convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Es una facultad muy importante, como

órgano especializado en la materia e integrado por funcionarios estrechamente vinculados con estos asuntos, puede señalar acciones específicas, sin embargo, esta facultad solo es propositiva, por lo que este organismo no puede establecer una medida para mejorar al Sistema de Coordinación Fiscal lo que marca una limitación, ya que al ser especializado, para que sus propuestas sean tomadas en cuenta, deben pasar por el ejecutivo federal y después para que sean vigentes deben ser aprobadas por el poder legislativo federal y de los estados.

Este órgano se reunirá por lo menos una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes, su convocatoria podrá ser efectuada por el Secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

4.8.2 Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Este organismo estará integrado por la representación de la Secretaría de Hacienda y por las entidades federativas, las que se agruparán en 8 grupos de acuerdo a su ubicación geográfica, actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

La ley dispone que las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos 8 grupos debiendo representarlos en forma rotativa.

La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión, entre las funciones de la Comisión la ley señala a las siguientes:

- a) Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.
- b) Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- c) Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.
- d) Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.
- e) Para realizar los dictámenes técnicos a efecto de disminuir las participaciones de una entidad, ya sea porque ésta grave la entrada o salida de mercancías, grave el tránsito de personas o la circulación o consumo de efectos nacionales o extranjeros o establezca derechos de tonelaje o de puertos

4.8.3 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Este organismo en materia de coordinación fiscal es comúnmente conocido por sus siglas INDETEC, el cual, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, está encargado de las siguientes funciones:

- a) La realización de estudios acerca del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,
- b) Elaboración de estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en el ámbito federal y estatal
- c) La proposición de medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y lograr, con el propósito de que se de una distribución equitativa de los ingresos
- d) Desempeñar funciones de secretaría técnica de la Reunión Nacional y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- e) Fungir como consultor técnico de las haciendas públicas y promover su desarrollo técnico
- f) La capacitación de técnicos y funcionarios fiscales
- g) Desarrollar los programas que lleve a cabo la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

La integración de los órganos directivos de este Instituto, se da en una interrelación de las autoridades en materia de coordinación fiscal, porque la asamblea general encargada de aprobar sus estatutos, reglamentos, programas y

presupuestos será la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, y como órgano ejecutor de decisiones tendrá a un consejo directivo y como tal órgano fungirá la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, por ultimo órgano estará el Director General del Instituto, el que tendrá la representación del mismo.

4.8.4Junta de Coordinación Fiscal

La ley de coordinación fiscal respecto a este organismo solo menciona que estará integrado por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Los organismos anteriormente citados complementan al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin embargo y como lo menciones al principio, no existe un organismo en el que los contribuyentes tengan una participación directa, lo que considero injusto porque las personas que pagan los impuestos por lo que también deben tener participación en los estudios e investigaciones que se hagan acerca del funcionamiento de las participaciones; si solos se hace caso a la opinión que tengan las autoridades, un posible cambio al sistema de coordinación, considero podría estar incompleto ya que no se toma en cuenta la opinión de todos los sectores, porque si pueden organizar eventos y conferencias o talleres estos organismo, sin embargo no están obligados a poner atención en estudios de particulares, los que pueden ser de mucha ayuda y que den pie a interacción entre los sujetos que intervienen en el ámbito fiscal.

4.9 Fondos de Aportaciones Federales

Los fondos integrados por estas participaciones federales, a pesar de que están establecidos en la ley de coordinación federal tienen una naturaleza diferente a las participaciones federales, pues existe una característica fundamental que las hace diferente radica en que los ingresos que obtienen los estados y municipios, provenientes de la federación por concepto de recaudación federal participable, no pueden ser destinados a un uso específico o ser condicionadas a un objetivo específico. Por su parte, los fondos de aportaciones federales, su gasto, está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación señalados en la ley, además de que los criterios para la integración de cada uno de los Fondos son diferentes entre sí y diferentes de los criterios de integración de la recaudación federal participable.

Entre los diversos fondos de aportaciones federales tenemos a los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

4.10 Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Para hacer esto las entidades deberán celebrar un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual deberá ser autorizado o aprobado por la legislatura de cada Estado. Este mismo procedimiento deberá ser observado para dar por terminado el convenio. En ambos procedimientos se deberán ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, sus efectos, ya sea de la adhesión o separación, surtirán al día siguiente de su publicación en los diarios respectivos.

En este convenio se pactaran todos las contribuciones que estén comprendidas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y no solo en relación a algunos ingresos federales, es decir, debe cubrir todos los impuestos susceptibles de coordinación.

Sin embargo y para el caso de que alguna entidad no desee adherirse al Sistema de Coordinación Fiscal, participara en los impuestos especiales señalados en el inciso 5° de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, es decir aquellos que gravan a la energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

La entidad que se adhiera al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, puede corregir su legislación en un término de tres meses, si no lo hace, se le considerará separada del sistema o también porque se lleguen a establecer

contribuciones que hayan sido materia de coordinación fiscal, la Secretaría de Hacienda hará del conocimiento de la entidad, la violación específica de que se trate, para que en un plazo de 5 días manifieste lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido ese plazo, la Secretaría de Hacienda, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente la que, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente de su publicación, con lo que quedará sin efectos la coordinación en materia de derechos de esta última fecha.

Como medio de defensa ante esta declaratoria, los estados pueden acudir a la Suprema Corte de Justicia, mediante el planteamiento de una controversia constitucional, solicitando la anulación de la declaratoria de separación del sistema nacional de coordinación fiscal.

En la tramitación de la controversia constitucional, por disposición de la ley de coordinación fiscal, se decretará de oficio la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. Y la sentencia que emita nuestro máximo tribunal, no tendrá efectos sino hasta 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De igual forma una o más entidades podrán acudir ante la Suprema Corte cuando la Secretaría de Hacienda infrinja las disposiciones legales o convenios relativos a la coordinación fiscal, y solicite la entidad el cumplimiento de las mismas, siguiendo en lo aplicable, el procedimiento previsto en la ley reglamentaria del artículo 105 fracciones I y II de la Constitución Política.

Las entidades y la Federación aparte de los convenios de coordinación fiscal, también pueden celebrara convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales los que, comprenderán las funciones siguientes:

Registro Federal de Contribuyentes

Recaudación

Fiscalización y Administración de los Ingresos Federales

CAPITULO QUINTO

Federalismo fiscal

5.1 Trascendencia e Importancia de una Adecuada Política Fiscal

Para hablar de la importancia de la política fiscal y lo fundamental que resulta en el desarrollo económico de un país, primero debemos comenzar por entender el concepto de lo que es la política fiscal. El profesor Emilio Margain Manautou en su libro titulado *Introducción a la Política Fiscal*¹¹² vierte las ideas del tratadista Maurice Lauré, este último asevera que la política fiscal es uno de los elementos que deben conjugarse para la creación de un impuesto, a dichos elementos los nombra disciplinas, entre las que están: la política presupuestaria, política fiscal y técnica fiscal; textualmente el tratadista Lauré al referirse a la política fiscal apunta lo siguiente: "...consiste en determinar, una vez acordado el principio de recaudación por ingreso fiscal, las características generales del impuesto en función de los datos económicos y psicológicos"¹¹³.

Otro autor mencionado por el profesor Margain es el fiscalista Víctor Urquidí autor que, al hablar de lo que es la política fiscal, estima que son una serie de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento externo e interno del estado, operaciones y situación financiera de las entidades y organismos autónomos.

¹¹² Margain Manautou, Emilio. *Nociones de Política Fiscal*. Porrúa, México, 1998, página 2

¹¹³ *Ibidem* página 3

El profesor Wallace E. Oates en su libro *El Federalismo Fiscal*¹¹² al referirse al tema de la política fiscal señala que hablar de costo, es referirse a programas de gastos e ingresos públicos, es decir, es el nexo que existe entre lo que un gobierno va a recaudar por concepto de contribuciones y lo que va a gastar en razón de las anteriores.

En relación al nexo entre presupuesto y gasto público y la importancia de la política fiscal, el profesor Margain Manautou considera que no se debe hablar de política fiscal cuando el gasto público va a tener como fuente de financiamiento a créditos, sin embargo no se debe restringir a la política fiscal, porque esta no solo corresponde al momento de establecerse un impuesto tendiente a satisfacer el gasto público de un estado.¹¹³

Tomando en cuenta las ideas anteriores, considero que la política fiscal es todo un sistema de decisiones tomadas por un estado que se interrelacionan entre sí para obtener recursos necesarios para cubrir el presupuesto y en la actualidad va más allá, porque al ser un sistema de decisiones pueden afectar no solo las finanzas del Estado, sino también a toda la economía que se desarrolla en un país, por lo que la política fiscal también debe orientar a la economía de un determinado estado.

El profesor Emilio Margain, en el análisis de las funciones de la política fiscal, señala lo siguiente:

¹¹² Wallace E. Oates. *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid España, 1977, página 18.

¹¹³ Margain Manautou. *Op. cit.* página 4

"La política fiscal debe tener siempre objetivos diversos pero debe ser eminentemente recaudatoria...puede tener como objetivos:

A) La captación de recursos:

- 1 Tendientes a satisfacer el gasto público
- 2 Tendiente a distribuir equitativamente la riqueza; y
- 3 Tendiente a combatir la inflación y por ende a estabilizar la moneda

B) La no captación de recursos:

1Protegiendo a la industria nacional de la competencia de la industria del exterior.

2Ayudando a la industria nacional para que pueda acudir a competir en el mercado internacional

- 3 Protegiendo al consumo nacional
- 4 Alentando la adquisición de divisas; y
- 5 Controlando una actividad económica

C) Promoviendo el desarrollo económico del país:

1Estimulando el establecimiento y desarrollo de industrias nuevas o necesarias para el país o para las zonas consideradas como polos de desarrollo

- 2Alentando a invertir en zonas pobres del país
- 3Alentando la inversión en bienes duraderos; y
- 4Alentando el gasto productivo.

D) Dirigiendo el gasto de los particulares:

- 1 Desalentando invertir en actividades menos benéficas para el país;
- 2 Alentando el ahorro; y
- 3 Aprovechando la cercanía con el país más rico del mundo.

E)Combatiendo la recesión económica:

- 1 Desgravando actividades;
- 2 Alentando la contratación de mano de obra o la compra de maquinaria nueva, acreditando parte del gasto con el impuesto; y
- 3 Alentando el turismo interno y gravando al habitante que sale como turista al extranjero¹¹⁴

Estime apropiado incluir el tema de la política fiscal en este apartado porque es un tópico sumamente vinculado con el aspecto de la coordinación fiscal, como ejemplo de esto podemos citar al fenómeno que se suscito en la década de los 90's, época en la que los recursos que obtenían los Estados y Municipios ya no resultaban suficientes para satisfacer las necesidades de gasto público que tenían éstas instancias de gobierno, por lo que se decide entre Federación y Estados dejar en manos de estos últimos impuestos como el de hospedaje, compraventa de autos nuevos y usados, así como derechos por concepto de establecimiento de anuncios. Al designarse esto, se crean nuevas contribuciones en favor de los estados lo cual tiene que ver con la política fiscal porque se debe analizar, ¿Se le dio a los Estados una fuente de riqueza suficiente para cubrir sus gastos?. ¿En que afecta al gobierno federal el dejar de percibir estos impuestos?. ¿Los gastos de

¹¹¹ *Idem* pagina 9

recaudación y administración de éstos impuestos no resultan ser mas onerosos para los Estados? y ¿Que posibilidad hay que cada uno de los Estados aumente o disminuya la tasa de estos impuestos?.

Entonces al momento de coordinarse fiscalmente los estados y la Federación se debió establecer una politica fiscal congruente con la realidad económica mexicana, previniéndose el impacto económico en los contribuyentes y dada la situación de las finanzas del gobierno federal y de los estados.

Es en este punto cuando los impuestos delegados a los gobiernos estatales por parte de la federación no son suficientes, ni los recursos provenientes de la recaudación federal participable; surgen los cuestionamientos al funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente. Es así que la política fiscal seguida por el gobierno de nuestro país resulta muy importante, convirtiéndose en un tema muy delicado no solo para la situación económica del gobierno, sino también para la economía de todo el país, recordemos el apunte del profesor Margain, en relación a las funciones de la política fiscal, la que tiene varios objetivos que deben tratar de cumplirse para que las contribuciones no resulten un factor negativo en el desarrollo económico del país.

La política fiscal también se convierte en un factor importante para el desarrollo económico de un país, ya que un adecuado manejo de la misma en épocas de rescisión económica, puede ayudar en la solución de los problemas que este fenómeno traiga como consecuencia. Así lo señala el profesor Margain, cuando considera que en épocas de contracción de las actividades económicas, es recomendable dejar más dinero en manos de los contribuyentes, a través de la

disminución de las tasa de impuestos, también puede ser a través de alentar al turismo por medio de la desgravación de su gasto o una parte importante del mismo, por ejemplo.

Cuando existen dificultades económicas muchos gobiernos cometen errores graves que no permiten a la economía de un país salir de las vicisitudes, por ejemplo, al reducirse las actividades económicas, los gobiernos caen en una conducta errónea al crear más impuestos tratando de incrementar sus ingresos, cuestión que puede traer efectos negativos no solo a la economía sino también al propio gobierno, porque por una parte un contribuyente al tener pocos ingresos y tener una carga pesada en materia fiscal, no le queda más remedio que tratar de evadir el pago de los nuevos impuestos lo que invariablemente resultará en una situación extrema. En el diseño de la política fiscal, en vez de buscarse resultados a largo plazo y tener beneficios para los contribuyentes y para el mismo gobierno, muchos gobernantes optan por adoptar medidas de resultados inmediatos, pero que a largo plazo repercutirán tanto en su economía, como en la de todo el país.

Al crearse impuestos en época de crisis económica resulta complicada su recaudación, puesto que el mismo gobierno tiene que adoptar medidas didácticas para que su personal haga su cobro, porque al tratarse de un nuevo un impuesto, se requiere de un adecuado programa educativo para su eficiente cobro por parte del personal del gobierno, si a esto sumamos que la población busca evitar su pago, implica que la Hacienda Publica contrate más personal no solo para su

recaudación sino para defender la legalidad del mismo. Con lo anterior, se olvidan las consecuencias socioeconómicas que acarrea la creación de un impuesto.

Es otra función importante de la política fiscal, la de dirigir el gasto de los particulares cuando se crea un impuesto o se aumentan las tasas dirigidas a los gastos suntuarios, cuando se busca desalentar la producción de bienes o servicios innecesarios para el desarrollo del país. Sin embargo no debemos dejar a un lado que al gravar fuertemente estas actividades, se puede dejar sin trabajo a muchas personas en el país o por otro lado, se produzca un fenómeno conocido como el contrabando y con esto, al ser más barato un artículo lujoso del exterior que, los hechos en nuestro país se afecta a la industria nacional.

Por estas razones estimo que no es conveniente crear nuevos impuestos a favor de los Estados para satisfacer sus necesidades de gasto público, porque como ya se analizo en momentos de crisis económicas, como la que viven tanto los Estados y Municipios al ser insuficientes los recursos que obtienen por virtud de la recaudación federal participable, esto es, por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En nuestro país desde hace aproximadamente 4 años el crecimiento de la economía, ha sido nulo, por lo que los ingresos que se obtienen por la Federación por concepto de impuestos y de los que se destina aproximadamente un 20% para repartir a los Estados y Municipios en virtud de la coordinación fiscal, no se han incrementado, lo que ha derivado en protestas por parte de los Estados y Municipios. En consecuencia, se solicite el análisis del funcionamiento de nuestro sistema de coordinación fiscal.

A lo anterior se agrega el hecho de que la economía a nivel mundial tampoco ha tenido un crecimiento importante y al ser esto un factor que influye directamente en nuestra economía por las relaciones comerciales que se tienen con distintos países, constituye otra causa que ha menoscabado el ingreso no solo de los municipios y estados, sino también del gobierno federal. Al reducirse las transacciones económicas a nivel mundial, también se reducen en nuestro país, al formar parte de una zona de libre comercio y tener celebrados distintos tratados en materia de comercio con otros países.

Por lo anterior, tenemos que no necesariamente al crear nuevos impuestos, un Estado obtendrá mayores ingresos por concepto de su recaudación. Anteriormente también se mencionó el problema de la evasión fiscal, este fenómeno considero que es un tema que puede ser sumamente importante para una mayor obtención de recursos para las hacienda pública federal y por consiguiente para los Estados y Municipios.

Uno de los principios propuestos por Adam Smith, en relación a los impuestos, el cual consiste fundamentalmente en que las autoridades hacendarias hagan un gasto menor en la recaudación de una contribución, que lo que realmente se recauda, es decir, si se recaudan 5 pesos, que se gaste 2 pesos o menos en el proceso de cobro. Esto es muy importante ya que por virtud de la coordinación fiscal, las autoridades estatales son las que recaudan impuestos como el del valor agregado y el de la renta, así mismo, para beneficio de los contribuyentes se debe cumplir con uno más de los principios propuestos por

Adam Smith, que es el de la comodidad en la imposición el que consiste en que la ley de al contribuyente las facilidades para el lugar de pago y la forma de pago.

Considero que es necesario que la Federación, Estados y Municipios, se coordinen para llevar a cabo una política fiscal que tenga como objetivo a los temas de la evasión fiscal, el principio de economía de la imposición y comodidad de pago, ya que ante el escaso crecimiento económico que ha tenido nuestro país en los últimos años y que ha desembocado en menores ingresos para la hacienda pública, resultaría negativo establecer nuevos impuestos a favor de los Estados y Municipios como medida tendiente a resolver el problema de la insuficiencia de recursos, cuestión que han venido demandando los gobiernos estatales y municipales en los últimos años.

El fijar una política fiscal encaminada a contrarrestar el problema de la evasión fiscal y que también busque mejorar los procesos de recaudación y pago de los impuestos, puede representar un rubro que le generaría mayores recursos a los gobiernos a mediano o largo plazo por la que deben optar los funcionarios fiscales, porque medidas a corto plazo como la creación de impuestos, con el tiempo frenaran todavía más el desarrollo económico del país. Sin embargo, esto debe ir acompañado de otras reformas como lo analizaremos más adelante.

5.2 Confederación Nacional de Gobernadores

La Conago siglas de la Confederación Nacional de Gobernadores, integrada como lo señala su propio nombre por los gobernadores de los Estados de la república, Jefe de gobierno del Distrito Federal y el Presidente de la república, es un organismo que a si mismo de define como un espacio permanente de vinculación, consulta, deliberación, dialogo y concertación para lograr un mayor equilibrio como la redistribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal. Así mismo este organismo busca reafirmar el superior compromiso de las Entidades Federativas con el pacto federal, con el deber de impulsar un proceso político de autentica descentralización y el fortalecimiento del federalismo en todos los ordenes y todas las regiones.¹¹⁵

Este organismo tiene como principal antecedente la declaratoria de gobernadores de 10 de agosto de 2001, en la cual sus integrantes crearon un documento en el se comprometían a buscar una solución a los problemas que aquejaban a sus estados a través de la celebración de reuniones, en las que asistieran todos los gobernadores y el presidente de la republica como un foro abierto a ideas y solución de problemas. En este documento, sus integrantes se avocaron principalmente al problema fiscal y en la necesidad de renovar el espíritu federalista que existe en nuestra Carta Magna.

¹¹⁵ www.conago.gob.mx

La Conago es un organismo integrado por los gobernadores de los Estados de la república que buscan que sus opiniones y propuestas sean tomadas en cuenta por el gobierno federal en el diseño de la política del país, en un intento de equilibrar el federalismo centralista que ha existido en nuestro país; este organismo ha tenido un especial papel en el desarrollo de la política fiscal del país en los últimos años, ya que en la XI Reunión de 29 de septiembre de 2003, se acordó hacer las gestiones necesarias para realizar la convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria.

Para lograr la realización de esta Convención Hacendaria hubo un largo camino, porque al ser los propios gobernadores miembros de esta confederación, en las reuniones que sostenían, manifestaban su preocupación por los problemas que ocurrían en sus respectivos Estados, con motivo de la insuficiencia de recursos que éstos obtienen de los impuestos estatales y de los provenientes de la recaudación federal participable. Para abundar en lo anterior, podemos analizar la declaratoria que emitieron el día 10 de agosto del año 2001 en la que, entre otras, hicieron las siguientes proposiciones: "Impulsar una reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y municipios. Conciliar la importancia de una reforma hacendaria integral que fortalezca al federalismo con la urgencia de incrementar los ingresos fiscales de los tres órdenes de gobierno (Federación, las Entidades Federativas y los Municipios)." ¹¹⁶

¹¹⁶ www.conago.gob.mx

De igual manera se propuso en esta reunión de la Conago las siguientes modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:..

“Que el porcentaje del fondo general de participaciones se incremente gradualmente.

Que se incorporen a la recaudación federal participable, los derechos extraordinarios sobre la extracción del petróleo.

Que se implemente un sistema de información oportuno y confiable de los recursos federales que corresponden a las entidades federativas, y en particular, que se publique el presupuesto de gastos fiscales de la Federación.

Es necesario hacer realidad el federalismo que nos lleve al respeto absoluto a la soberanía de los Estados, que comparta las decisiones y responsabilidades.”

Deja mucho que desear el continuar haciendo planes nacionales de desarrollo que desatiendan las oportunidades y las necesidades locales. El camino es la descentralización y el federalismo”.¹⁷

Las anteriores reformas propuestas por la Conago, se deben a una serie de factores que han influido gradualmente para que los ingresos de gobiernos estatales y municipales no tengan el aumento necesario, entre otras causas podemos citar que el porcentaje de la recaudación federal participable que se daba a los Estados y Municipios en el año de 1980 era del 16.89, después de 20 años de estar vigente el sistema de coordinación fiscal, el porcentaje ha aumentado a un 20%, en las propuestas de los gobernadores, se propuso que este porcentaje tuviera un incremento gradual, sin embargo no debemos dejar de

¹⁷ Declaratoria de la Conago de 10 de agosto de 2001 www.conago.gob.mx

pensar que el aumento gradual del porcentaje que se le da a los estados a un largo plazo también podría afectar las finanzas del gobierno federal, así como el porcentaje de la recaudación federal participable aumento a un 20%, también han aumentado los ingresos de la federación y a su vez de los estados, sin embargo, estos aumentos de ingresos para los estados y municipios no han sido suficientes. Cabe citar la investigación que hace la profesora Marcela Astudillo, en su libro "El Federalismo Fiscal, el caso del Estado de Guerrero", en relación al tema de la insuficiencia de los ingresos de los estados y municipios, toca el caso del municipio de Taxco de Alarcón y apunta "...En cuanto a las finanzas públicas de Taxco de Alarcon destaca, al igual que en los otros casos, su enorme dependencia respecto a las participaciones federales (84.5 del total de los ingresos en 1999) y la deuda pública que de 1994 a 1997 tuvo una participación muy importante, por ejemplo, en 1994 significo 51.4% del total de los ingresos...por lo que corresponde a los egresos de este municipio, aunque se incrementaron durante el periodo señalado, la mayor parte se destinó al gasto administrativo y solo una pequeña proporción se destinó a obra publicas (4.49 en 1999)...la proporción de los ingresos municipales que fueron cubiertos con ingresos propios fue muy variable durante el periodo, pero lo máximo que representó fue 55.0 en 1997."¹¹⁸

Investigando en las leyes de ingreso de diversos estados, me percate que es muy grande la parte que representan los fondos federales en los ingresos de los estados, en la siguiente tabla, reproduzco el monto total de los ingresos de los

¹¹⁸ Astudillo Moya. Op cit. pagina pagina 15

FEDERALISMO Y COORDINACIÓN FISCAL FEDERAL

estados citados, para el ejercicio fiscal del año 2004, los ingresos provenientes del gobierno federal para cada uno de los estados, y el porcentaje que representan éstos en los ingresos totales de los respectivos estados. Estos datos fueron tomados de cada una de las leyes de ingresos de los diversos estados citados:

Estado	Ingresos totales para el ejercicio fiscal de 2004	Ingresos por la coordinación fiscal y de los fondos de aportaciones federales	% de lo que representan los ingresos federales, en los ingresos totales
Baja CaliforniaSur	4,114,836,677	3,920,739,537	95%
Campeche	6,014,470,446	5,256,357,094	87%
Colima	4,258,000,000	4,031,685,000	94%
Chiapas	25,956,483,000	24,749,120,000	95%
Distrito Federal	77,572,215,386	31,899,927,492	41%
Durango	9,511,970,487	8,455,179,660	89%
Hidalgo	13,050,644,303	12,366,040,812	94%
México	74,211,349,000	55,701,377,000	75%
Guanajuato	21,141,440,700	18,661,883,386	88%
Guerrero	19,464,600,000	16,805,100,000	86%
Puebla	10,392,494,000	8,229,994,000	79%
Querétaro	9,534,388,000	9,121,280,000	95%
Sinaloa	13,653,216,054	12,057,039,703	88%
Sonora	17,618,689,000	13,706,900,000	77%
Tabasco	17,550,196,485	16,324,120,786	93%
Tamaulipas	15,482,100,000	14,258,100,000	92%
Tlaxcala	5,051,317,161	4,815,419,862	95%
Veracruz	24,207,450,985	22,807,499,700	94%
Zacatecas	8,324,790,265	7,817,795,672	94%

Hay un mecanismo por el que han optado los Estados y Municipios en los últimos años, ante la insuficiencia de recursos y con el fin de aumentar los mismos, el endeudamiento, ha llegado a convertirse en un elemento de seguridad para los estados, al faltarles recursos para cumplir con cada uno de los servicios que tienen encomendados, recurren a esta fuente de financiamiento.

Esto es una consecuencia más de la insuficiencia de dinero de los Estados para hacer frente a las acciones inherentes a su gobierno que son en beneficio de sus ciudadanos, ejemplo de esto lo podemos ver en la parte expositiva de la ley de ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal de 2004, a continuación transcribo una parte de ésta: "...En materia de perspectivas económicas nacionales para el próximo año y de su efecto sobre la recaudación fiscal federal, de la cual deriva directamente una significativa proporción de los ingresos estatales, cabe comentar que se mantienen expectativas moderadamente favorables en materia de crecimiento, al estimarse un crecimiento un incremento del Producto Interno Bruto de 3.1 por ciento, que si bien resulta muy limitado en comparación a las grandes necesidades nacionales de empleo formal y de generación de ingresos...el bajo crecimiento de registrado en los últimos años ha obedecido principalmente a la extensión y profundización de la rescisión industrial mundial, especialmente la correspondiente a nuestros principales socios comerciales"¹¹⁹

El anterior comentario vertido en la parte expositiva de la ley en comento, arroja ideas muy claras respecto del estado de los recursos económicos de los

¹¹⁹ Ley de Ingresos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal de 2004.

Estados y Municipios, la primera de ellas radica en que sus ingresos dependen en gran medida de lo que proporcione el gobierno federal, derivado de la coordinación fiscal federal, la segunda de ellas es que el crecimiento de la economía del país influye directamente en el aumento de las participaciones federales a favor de los estados y la última de ellas es el fenómeno de la globalización económica, el que también ha sido un factor en el crecimiento de los estados, al mencionarse la rescisión industrial mundial.

Buscando soluciones posibles a sus problemas económicos, los gobernadores de los estados en el foro que representa la Confederación Nacional de Gobernadores manifestaron sus preocupaciones, lo que dio como resultado la convocatoria a la Primera Convención Hacendaria.

5.2.1 XIº Reunión de la Conago y sus Acuerdos

Ante los problemas antes relatados, relativos a la insuficiencia de recursos de la que sufren los gobiernos de los Estados y Municipios, en varias reuniones de gobernadores se había tocado el tema de la ineficiencia del sistema de coordinación fiscal, en la XI Reunión de la Confederación de Gobernadores se acordó, como un foro para tratar de dar solución a los problemas financieros de los gobiernos estatales y municipales, emitir la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaría, es hacendaría y no fiscal, ya que no solo se trataría el tema de los ingresos del erario, sino también sus egresos, administración y destino de los recursos públicos. Este constituye el principal acuerdo de la XI reunión de la Conago, dicho acuerdo trajo como consecuencia la convocatoria a la primera convención hacendaría del país, de la que hablaremos en este apartado.

Esta convocatoria firmada el día 28 de octubre de 2003, ya no solo con la anuencia de los gobernadores de los estados, sino también de otras autoridades que representaban a otras esfera de poder y organizaciones de autoridades, entre los que tenemos al Presidente de la República, los presidentes de las cámaras de senadores y de diputados, a los coordinadores de los diversos partidos políticos en ambas cámaras, del presidente de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales y a los presidentes de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México.

En esta convocatoria, firmada por las autoridades anteriormente mencionadas, se hace una reseña histórica de lo que ha sido el federalismo en

nuestro país, señalándose las grandes batallas del siglo XIX entre Federalistas y Centralistas, hasta llegar al "porfirismo" que representaba una paradoja entre un centralismo real y un federalismo formal, que debido a las circunstancias que se presentaron en el siglo XX, se sigue dando en la realidad este fenómeno.

También se toca el tema relativo a las competencias pertenecientes a la Federación y a los Estados, lo que daba lugar a la existencia de múltiples impuestos que incidían sobre una misma fuente de riqueza, lo anterior se daba por las características peculiares de los sistemas federales, situación a la que se le dio una solución con la celebración de las Convenciones Nacionales Fiscales, las que dieron lugar a acuerdos entre el gobierno federal y de los estados para compartir los rendimientos de los impuestos. Así a finales del año de 1953 se crea la primera ley de coordinación fiscal que dio lugar a coordinar a algunos estados con el gobierno federal y la celebración de convenios por medio de los cuales los gobiernos locales se obligaban a derogar impuestos estatales para que fuese la federación la que recaudara los mismos y éstos tuviesen las participaciones establecidas en la ley.

Esta situación se consolidó al crearse la ley del Impuesto al Valor Agregado, impuesto de mayor beneficio para el gobierno que el relativo a los ingresos mercantiles y por virtud del cual se dio un mayor entendimiento entre los gobiernos locales y federal al ser más sus beneficios económicos y finalmente con la creación de la ley de coordinación fiscal que dio lugar al vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En relación al funcionamiento del sistema de coordinación fiscal, en la convocatoria a la primera Convención Hacendaria se señala lo siguiente: "En México la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso. Sin embargo, en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud, transfiriéndose recursos a los Estados con facultades limitadas, en un modelo centralista e insuficiente que no responde a las necesidades actuales."¹²³

En los siguientes párrafos de la convocatoria se hace hincapié en que las haciendas de los Estados y Municipios se han fortalecido desde la vigencia del sistema de coordinación fiscal de 1980, pero que el funcionamiento de este sistema se ha agotado y debe ampliarse, hacia una coordinación integral del ingreso, gasto y deuda de los tres ordenes de gobierno. Más adelante se hace un comentario retórico relativo a que se debe buscar la creación de un nuevo federalismo, que fortalezca las haciendas públicas estatales y de un renovado impulso al desarrollo regional y que transforme el actual esquema centralista de la federación. Y le pongo el calificativo de retórico porque esto no es algo nuevo, es el problema que se ha dado en nuestro país desde que se estableció el federalismo como forma de estado, cuando se creyó que por la simple adopción en el aspecto jurídico y político, en la realidad lo íbamos a lograr y llevamos ya casi 200 años y no hemos podido consagrarlo, sin olvidar que se han dado grandes cambios, pero debemos dejar atrás esa mala costumbre consistente en

¹²³ Convocatoria para la celebración de la Primera Convención Nacional Fiscal. México 2003
www.indetec.gob.mx.

pensar que en poco tiempo se van a gestar los cambios y que por arte de magia de nuestros representantes las cosas van a cambiar, debemos tomar más en cuenta la idiosincrasia, psicología, costumbres y cultura que como mexicanos tenemos.

Sin embargo esta convocatoria también enumera cuales son los problemas que vive nuestro sistema federal, los cuales no son un descubrimiento de esta convocatoria, sino que anteriormente ya otros autores los habían identificado. Esto es algo bueno para la credibilidad de la convocatoria que se mencionen los mismos, entre los que tenemos a los siguientes:

- “Un sistema que ha concentrado la dinámica política y los recursos en los Poderes Federales.
- Debilidad y ambigüedad en las normas que definen las competencias de los tres órdenes de gobierno.
- Constante incremento de las facultades del Congreso Federal y de las funciones y servicios públicos federales, en perjuicio de las entidades federativas y municipios.
- Dependencia económica de los gobiernos locales de los recursos administrados por la Federación.
- Ausencia de mecanismos efectivos de equilibrio federalista y débil representación de las entidades federativas.
- Falta de adaptabilidad a las circunstancias cambiantes.

En esta convocatoria se hace especial énfasis a la declaratoria formulada en la sexta reunión de la Conago de 10 de agosto de 2001, en donde se expuso la necesidad de impulsar una modernización de la hacienda pública federal, estatal y municipal, cuyo principal objetivo sea la transferencia de potestades, atribuciones

y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto, con el fin de estar en mejores condiciones de atender las aspiraciones y demandas de los mexicanos.

En esta declaratoria de 10 de agosto de 2001 de los gobernadores de los estados, se hizo un señalamiento que considero sumamente importante para resolver los problemas hacendarios que tienen los estados , ya que los gobernadores reconocieron la necesidad de realizar esfuerzos en todos los órdenes para administrar con mayor eficiencia y transparencia y hacer una mejor rendición de cuentas sobre los recursos públicos.

Es necesario que mencionemos que en la convocatoria a la convención se hace en varias ocasiones mención de la "Declaración de Cuatro Ciénegas" llamada así porque la reunión de la Conago en la cual se realizó este documento fue en Cuatro Ciénegas, Coahuila, en donde se manifiesta la voluntad de los gobernadores de los Estados y el Presidente de la república de renovación del Sistema Federal Mexicano, para que sea cooperativo, diferencial, gradual, participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de Estado.

Destaca dentro de los acuerdos tomados en esta declaración de Cuatro Cienegas, la intención de enriquecer el sistema residual de competencias para los Estados y dotar de más facultades a los mismos, lo que resulta de una muy buena

voluntad, ya que simplemente es necesario que se deroguen facultades que tiene la federación, para dotar de más facultades a los estados, recordando el sistema de distribución competencial enmarcada en la constitución.

También cabe destacar que en el quinto acuerdo, tomado por los gobernadores, en Cuatro Ciénegas Coahuila, se menciona la redistribución de competencias en materia hacendaria, desde las normas constitucionales para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones y dar soporte a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria.

Analizando los propósitos que se mencionan en la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria, encontramos que unos de los principales será el de determinar cuales son las potestades impositivas respecto a quien corresponde legislar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se acordó revisar el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar un nuevo sistema hacendario.

Y como ultima resolución se plasmó lo siguiente: "En virtud de lo anterior y del diagnóstico del sistema hacendario prevaleciente surge la necesidad de una reforma hacendaria que considere ingreso, gasto y deuda; la interacción de estos tres componentes; la descentralización y la colaboración administrativas; la armonización de los sistemas hacendarios federal, estatales y municipales; y la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema

Nacional de Coordinación Hacendaria, que contribuya al crecimiento económico, al desarrollo nacional y a la generación de empleo."¹²¹

¹²¹ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria. México 2003 www.indetec.gob.mx

5.3 Convención Nacional Hacendaria

En la Convocatoria emitida para la celebración de la convención hacendaria, se estableció que ésta tendría como duración el periodo comprendido entre el 5 de febrero y el 31 de julio de 2004.

En lo relativo a los integrantes de la convención se establecieron de dos tipos: participantes y coadyuvantes, dentro del primer grupo están los servidores públicos designados por: los poderes de la unión, de las entidades federativas y de la mesa directiva de la Conferencia Nacional de Municipios de México; en el grupo de los coadyuvantes, de los que se determinó que tendrían como funciones el aportar conclusiones de sus propios estudios y deliberaciones; los representantes de cámaras y organizaciones empresariales, instituciones de educación superior, colegios de profesionistas, organizaciones de contribuyentes legalmente constituidos, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y sectores involucrados de la sociedad civil.

En la convocatoria se trazo la idea de que la celebración de la convención debía arrojar resultados legislativos, en los que se incluyeran la integración en la constitución de normas que den bases de la distribución que corresponde a cada ámbito de gobierno de todas las materias de la hacienda pública, sus competencias, recursos, fuentes impositivas, responsabilidades de gasto, modalidades de acceso al crédito y deuda.

Se pretende crear un principio de no afectación de un ámbito de gobierno a la hacienda de otro. Por medio de las legislaturas de los estados o cualquier otro medio.

Fijar las bases constitucionales de la Coordinación Hacendaria Intergubernamental, así como establecer normas que permitan transparentar el origen y destino de los recursos públicos y la optimización de los mismos.

En la misma convocatoria se planearon una serie de temas, a tratar en diversas mesas de trabajo que son los siguientes:

I. Gasto Público.

- a) Redefinición y reasignación de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno.
- b) Presupuesto.

II. Ingresos.

- a) Redistribución de potestades tributarias conforme al nuevo federalismo.
- b) Fortalecimiento de las finanzas públicas federal, estatales y municipales.
- c) Simplificación de la legislación fiscal

III. Deuda Pública.

- a) Financiamiento.
- b) Banca de Desarrollo.
- c) Sistema Pensionario.

IV. Patrimonio Público.

V. Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.

VI. Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.

VII. Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Los trabajos de la Convención se planearon llevar a cabo en las siguientes etapas:

“Al emitir esta Convocatoria se instaura la Coordinación Técnica de la Primera Convención Nacional Hacendaria, misma que iniciará, en breve, los trabajos para apoyar a los participantes con lo siguiente, previa aprobación del Consejo Directivo:

- a. Marco de referencia teórico-conceptual sobre los temas de la Convención;
- b. Principios y lineamientos generales de política económica y hacendaria de México;
- c. Estudios comparativos de las legislaciones y los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para la Convención;
- d. Diagnósticos general y por tema pertinentes; y
- e. Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas.

La información y normatividad citadas se prepararán durante el lapso comprendido entre la suscripción de la Convocatoria y la Sesión Plenaria de Inauguración, y deberán utilizarse por todos los participantes para asegurar la efectividad del proceso de la Convención, así como la calidad y congruencia de sus resultados.

2. Sesión Plenaria de Inauguración

Se efectuará durante los días 5, 6 y 7 de febrero de 2004. En ella se realizará el acto protocolario de apertura; se ratificarán el propósito, los objetivos y los temas a desarrollar; se explicará el contenido y uso de los documentos preparatorios; y se integrarán las Mesas de Análisis y Propuestas y las Comisiones Técnicas.

3. Período de ejecución de trabajos y elaboración de propuestas

En el lapso comprendido entre el 9 de febrero y el 25 de julio de 2004 se llevarán a cabo las actividades sustantivas de la Convención.

4. Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura

En la sesión plenaria de clausura, que durará del 26 al 31 de julio de 2004, se tomarán los acuerdos en cuanto a contenido y forma, con base en las propuestas definitivas debidamente consensuadas, incluyendo las relativas a reformas a la Constitución y a la legislación secundaria, que establecerán la normatividad y obligatoriedad de los acuerdos adoptados.

En la clausura se hará una declaración a la Nación, para dar a conocer el programa de nuevo federalismo y reforma hacendaria

Para la emisión de los resultados proyectados por la Convención, se estableció lo siguiente: Los resultados de la Primera Convención Nacional Hacendaria se suscribirán por los convocantes para encauzarlos al proceso legislativo y se harán del conocimiento de todos los mexicanos, mediante una declaración solemne que destaque la esencia de los cambios estructurales, su trascendencia y los compromisos asumidos por los diferentes sectores participantes en la ejecución del programa de mediano y largo plazos, para su implementación".¹²²

¹²² Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria. México 2003. www.indetec.gob.mx

5.4 Federalismo Fiscal y Autonomía Fiscal Estatal

La profesora Marcela Astudillo Moya escribe en la introducción de su libro titulado *El Federalismo Fiscal*, las siguientes líneas en relación a la autonomía Estatal: "Durante las últimas décadas ha sido común que los gobiernos nacionales adquieran una enorme preponderancia en todos los campos, situación que se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo equilibrado de los países; lo cual ha propiciado que en la actualidad este en boga la descentralización tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados. Ahora se pretende aprovechar las ventajas que tiene el Estado y los gobiernos locales, los cuales por estar más cerca de la población conocen mejor sus necesidades ...en Estados Unidos el gobierno central ha devuelto facultades a los Estados en diversos ámbitos...en el Reino Unido tanto Scotland como Wales han optado, bajo el gobierno de Blair, por sus propios parlamentos regionales, con lo cual se permite una mayor participación de las diversas regiones. En Italia el movimiento hacia la descentralización ha ido tan lejos que existe el propósito de separar la nación en dos países independientes. Entre los países pobres se ha despertado el interés por la descentralización con el objetivo de romper la centralización en la toma de decisiones... así en la actualidad se ha revalorado la importancia de los gobiernos estatales y municipales como posibles promotores del desarrollo"¹²³

Al comentario de la profesora Astudillo podemos añadir el fenómeno que se ha gestado en los últimos años relativo a las tendencias mundiales de los países

¹²³ Astudillo Moya. Op Cit. Pagina 6

a integrar ya no solo bloques económicos, sino también políticos como es el caso de la Unión Europea, donde la descentralización del poder ha llegado a límites inimaginables, por virtud de esto se erige como un super estado , la Unión Europea, para hacer frente al fenómeno de la globalización. Sin embargo, sabemos que sociedades como las europeas llevan procesos más desarrollados que en América del Norte, pues aquí estamos tratando de consolidar apenas lo que sería una zona de libre comercio, cuando ellos lo hicieron hace 20 años.

Sin embargo es clara la tendencia mundial hacia la descentralización de los gobiernos, pero. ¿Por qué se da esto?. Es decir, que haya un fenómeno contrario a la centralización, el profesor William E. Oates, respecto al gobierno centralizado comenta que una forma de gobierno centralizada, tendría una mayor capacidad para mantener niveles altos de empleo con precios estables que un sector público caracterizado por una descentralización extrema, entonces al no tener las regiones que integran un país acceso a la política monetaria, los gobiernos locales tendrán que basarse fundamentalmente en la política fiscal, para estabilizar sus economías, sin embargo las posibilidades de que la política fiscal llevada a cabo por los gobiernos locales están muy limitadas y un problema muy común sería el desplazamiento de las personas a lugares donde haya una menor carga fiscal, así como la multiplicidad de tasas referentes a un mismo impuesto que podrían dañar gravemente la economía de una región. En cambio, en un gobierno centralizado es muy probable que existan serias pérdidas de bienestar por la uniformidad del consumo de bienes públicos y el despilfarro técnico en su producción.

El profesor Wallace comenta que el federalismo representa un compromiso entre el gobierno unitario y la descentralización extrema, pues se combina la fortaleza del gobierno unitario con la descentralización, el gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente en el bienestar de todos los miembros de un estado. Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los miembros de sus respectivas jurisdicciones.

Esto es el federalismo en teoría, el cual en nuestro país no se presentó desde el principio, porque sirve para unir algo desunido y en nuestro caso fomentó la desunión entre los estados, porque era una forma de estado muy nueva y de la cual no conocíamos todas sus características, como pudimos darnos cuenta en la anarquía fiscal que se vivió durante todo el siglo XIX y parte del XX, por los problemas que acarreo la naturaleza de este sistema al existir dos ámbitos de poder con facultades para establecer impuestos y establecer una regla de distribución de competencias la que, fue insuficiente o mal interpretada y que fue un elemento que sirvió para desestabilizar a nuestro país.

Todo lo anterior causó muchos problemas en nuestro país, en distintos sectores como el de la educación, la salud, el de la seguridad pública, pero del tema que nos ocupa, el fiscal, se trató de resolver en las tres convenciones nacionales fiscales. Esto dio origen al federalismo fiscal, que no es más que las

relaciones fiscales que se establecen entre los diversos niveles de gobierno de un Estado Federal, según el Diccionario Jurídico Mexicano¹²⁴, entonces es la coordinación fiscal de nuestro país producto del federalismo fiscal, porque es el llevar a la práctica las relaciones entre los gobiernos estatales, municipales y federal relativas al tema de los ingresos y la forma en como se recaudaran. Este federalismo fiscal trajo como consecuencia a lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que no es más que el producto de las relaciones entre los tres ordenes de gobierno que existen en nuestro país relativo al tema de los ingresos.

En nuestro país existía un fenómeno pertinente al federalismo, mientras que en la toma de decisiones y el desarrollo de la política había una gran centralización, en el tema fiscal, debido a los problemas acarreados por la fórmula de distribución de competencias existía una descentralización fiscal ya que existían casos donde una misma fuente de riqueza estaba gravada, por un impuesto federal y uno local, se podría decir que no estaba centralizado el poder fiscal, lo que provocaba grandes problemas económicos en el país. El profesor Wallace comenta en su libro del federalismo fiscal que durante la primer mitad del siglo XX la tendencia general en la mayoría de los países parece haber sido hacia una creciente centralización en los ingresos.

Lo anterior seguramente se da por el hecho de tratar de estabilizar la economía de los países, para buscar un mayor grado de protección a sus integrantes, debido a las dos primeras guerras mundiales. Un autor llamado Prior

¹²⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1985. Página 202

citado por el profesor Wallace respecto a la experiencia del Reino Unido señala lo siguiente: "...la creciente importancia relativa de los gastos de seguridad social han sido una fuerza importante que subyace en el creciente grado de centralización fiscal.

México logra gestar una centralización de sus ingresos a partir de la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal, traducida en la promulgación de la ley de coordinación fiscal de 1953, cuestión que resultó favorable para el desarrollo de la economía mexicana, ya que además se vivió el fenómeno de la guerra que sirvió a nuestro país como impulso para su economía, porque Estados Unidos se convierte en un amplio mercado para la exportación de productos mexicanos. La centralización también propicio un proteccionismo con la industria nacional, situación que fomento aún más el centralismo político y fiscal.

Las tendencias mundiales hacia el centralismo se revierten empezando en la segunda mitad del siglo XX como lo relata el profesor Wallace: "...resulta algo más que sorprendente descubrir que en los últimos años desde 1950 esta tendencia se ha invertido en la mayoría de los países (la centralización)...desde 1950 los ratios de centralización fiscal en la gran mayoría de los países han disminuido en algunos casos significativamente". El profesor Wallace estima que se da esto porque en la primera mitad del siglo se dieron las dos guerras mundiales y fuertes presiones económicas, por lo que se dio una centralización fiscal, para hacer frente a estos fenómenos.

Sin embargo, la tendencia en nuestro país hacia la centralización fiscal continuo, debido a que este sistema siguio dando resultados, hasta llegar a un

centralismo fiscal exagerado donde los ingresos de los estados dependen principalmente de la coordinación fiscal.

Esto fue también resultado no solo de la forma de estado, sino también de la forma de gobierno, porque la democracia en nuestro país no se daba en la realidad y por todas las circunstancias que narramos en el último apartado del primer capítulo, se continuó con esta situación. La tendencia mundial es hacia la descentralización, pero pudieran llegar nuevas corrientes centralizadoras, sin embargo, aunque esto sucediera, es clarísimo que nuestro país necesita que los estados tengan un mayor grado de autonomía fiscal, ya que si queremos lograr un desarrollo económico sostenido es necesario que nuestro país este integrado por Municipios y Estados fuertes en su economía, sanos financieramente. Las relaciones entre el mejoramiento de la economía y las finanzas del gobierno, no es algo que este apartado, sino que hay una interrelación entre estos dos sectores.

Si existen Municipios y Estados autónomos fiscalmente, no soberanos, así como administrativamente, entonces tendremos un gobierno federal fuerte en todos los sentidos, ya que debemos recordar que una federación funciona a partir de estados, que ceden su soberanía, para conformar un gobierno que este por encima de ellos, y las relaciones con este gobierno son estrechas.

Durante toda la historia de nuestro país ha existido el federalismo como forma de estado, el cual ha tenido un proceso formativo distinto al modelo de país federalista que son los Estados Unidos, el centralismo es uno de los elementos que han caracterizado a nuestro país. Este elemento ya no es positivo en nuestro país, aunque lo haya sido por mucho tiempo, sin embargo no podemos negar su

existencia presente y futura. Debemos esforzarnos como país para lograr un equilibrio entre la centralización y descentralización, aunque tal vez esto sea algo que nuestra generación no pueda percatarse de ello, pero si debemos pensar en el futuro lejano de nuestro país; la historia nos lo ha demostrado, no es algo que cambie rápidamente, sin embargo ya tuvo un principio hace casi 200 años, por lo cual es necesario consolidarlo.

Debemos pensar en una mayor autonomía fiscal estatal como un elemento para el crecimiento económico de nuestro país.

5.5 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El sistema de coordinación fiscal puesto en marcha desde el año de 1980 en nuestro país, es uno de los principales temas de estudio en la Convención Nacional Hacendaria ., este sistema que ha funcionado por más de 20 años para evitar los problemas de doble imposición que se presentaban en las primeras décadas del siglo XX, ha sido fuertemente criticado principalmente por autoridades estatales y municipales, bajo el argumento de su ineficacia, pues no dota de los recursos necesarios a los Estados y Municipios para el funcionamiento de los mismos.

Es claro que la coordinación fiscal ha traído como consecuencia una dependencia exagerada de los gobiernos estatales y municipales respecto del gobierno federal, ya que como lo hemos estudiado en este trabajo de investigación, es el gobierno federal el encargado de concentrar las recaudaciones aportadas por los estados, en virtud de la coordinación impositiva y la encargada de administrar y distribuir los recursos que forman parte de las participaciones destinadas a los gobiernos estatales y municipales.

Lo anterior ha contribuido a exacerbar el federalismo centralista el cual ha existido en nuestro país, en todo momento desde que se instauró en el año de 1824 el Federalismo como forma de Estado. Ha provocado que los recursos de los estados tengan como fuente principal las participaciones federales, en un promedio de más del 85%.

Lo anterior resulta contradictorio a la idea de lo que debería de ser un sistema federal, pues supone que los Estados que conformen a una Federación, cuenten con una autonomía en todos los sentidos, entonces al darse la coordinación fiscal, se gesta una dependencia del gobierno estatal al federal.

La centralización en la toma de decisiones ha sido severamente criticada en estos doscientos años de vida federalista que ha vivido nuestro país y en los últimos años, al agravarse los problemas de las finanzas de los Estados y Municipios las críticas se han enfocado a la centralización de la hacienda pública.

Todos los problemas que se han narrado en este trabajo de investigación relativos al federalismo y a su naturaleza, es decir, los relativos a la existencia de tres o dos instancias de poder, dependiendo de cada sistema en particular, por ejemplo la interferencia en la jurisdicción de una esfera de poder, en la otra esfera de poder, las delimitaciones de los facultades entre cada uno de los ámbitos de poder y problemas como el de la doble imposición sobre una misma fuente de riqueza, fueron estudiados por analistas durante la década de los 60's y 70's del siglo XX. Prueba de esto es el libro intitulado el Federalismo Fiscal de William E. Oates, en el cual este profesor de nacionalidad norteamericana al analizar los problemas propios del federalismo fiscal, específicamente el de la descentralización o centralización de la hacienda pública, escribió lo siguiente: "los niveles de gobierno descentralizados, aunque determinen la composición de sus respectivos presupuestos no necesitan también establecer sus propios tributos. Las funciones del gasto público y de tributación son separables; el gobierno central podría recaudar la mayor parte de los ingresos públicos, y a través de un

programa de transferencias intergubernamentales, proveer los fondos a los gobiernos descentralizados...este tipo de estructura fiscal puede tender a impedir la toma de decisiones colectivas efectivas"¹²⁵

Este autor norteamericano expone en su obra la tendencia de los países federalistas a la centralizaciones de la hacienda pública, es decir, una mayor recaudación del gobierno federal, debido a un fenómeno de armonización entre los distintos ordenes de gobierno, con el fin de evitar los problemas relativos a la descentralización hacendaria, esto es, muchos inconvenientes que se presentaron en nuestro país antes de crearse la coordinación fiscal, no existía uniformidad en las tasa de los diversos impuestos establecidos por los mismos estados y el gobierno federal; lo que provocaba la migración de personas a lugares con una hacienda más benévola, la inconstitucionalidad de impuestos creados por las legislaturas estatales, entre otros.

Ahora tenemos que la mayoría de los países federales, tienen un sistema de coordinación fiscal, incluso muchos países que no son federales optan por el sistema de participaciones intergubernamentales para un mejor funcionamiento de sus haciendas públicas, en razón de la descentralización política y administrativa que hayan puesto en marcha. Por esto, es claro que debe existir la coordinación fiscal entre los 3 ordenes de gobierno, es necesaria la existencia de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de lo contrario se estaría en las condiciones que se encontraba el país antes de las celebraciones de las convenciones fiscales.

¹²⁵ Oates E. Wallace. Op cit. página 148

La historia nos ha demostrado que ante la inexistencia de la coordinación fiscal en nuestro país, el sector que más problemas tenía, era el de los contribuyentes, el desarrollo económico del país estaba trabado, al existir dos o más impuestos que gravaban una misma fuente de riqueza, con lo que las ganancias y utilidades se reducían de una manera crítica, surgían problemas técnicos tanto para el pago como el cobro de los impuestos, en fin se tenían un sinnúmero de problemas. Por lo anterior es más que claro y obvio que un sistema de coordinación fiscal debe existir en nuestro país, sería problemático vivir sin él y que se dejaría a un lado los esfuerzos realizados en las tres convenciones fiscales.

Al estar de acuerdo que es necesaria la existencia de un sistema de coordinación fiscal, considero que es necesario analizar cuáles han sido las modificaciones que ha sufrido la vigente ley de coordinación fiscal.

Estimo que la actual fórmula para la distribución de las participaciones es técnicamente correcta ya que se toma el 45.17 por ciento del Fondo General de Participaciones para repartir de acuerdo a un criterio poblacional, es decir, conforme al número de habitantes por estado, lo cual es adecuado ya que si tomamos en cuenta que un estado con un mayor número de habitantes debe cumplir con un mayor volumen de servicios públicos.

El siguiente 45.17 %, se reparte de acuerdo al porcentaje de recaudación que tuvo el estado de acuerdo a tres impuestos que sirven como indicadores, el impuesto sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos y el impuesto especial sobre productos y servicios. Este criterio de distribución es complemento

del primero, porque aquí se toma en cuenta los esfuerzos de los estados para recaudar los impuestos.

Y el último criterio para la distribución es el del 9.66%, que se distribuirá en forma inversa al número de habitantes, es decir, este criterio de distribución es el que venía siendo hasta antes de 1990 el Fondo Complementario de Participaciones, que se integraba con un 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenía la federación por impuestos.

Por lo anterior, tenemos que los problemas de la distribución de la recaudación federal participable, no es el problema por virtud del cual el sistema nacional de coordinación fiscal ha sido tan criticado, por lo que al no ser este rubro, invariablemente debe ser el monto que se reparte, es decir el porcentaje de los impuestos que por virtud de la coordinación fiscal, destina el gobierno federal a los estados.

Actualmente se destina un poco más del 20% de los ingresos totales que obtenga la Federación por todos sus impuestos, monto que en el año de 1980 era del 16.89%. Apunta la profesora Marcela Astudillo en su libro del Federalismo Fiscal en relación a la integración del Fondo General de Participaciones, lo siguiente "...Hasta 1990 presentó, en términos reales, una tendencia continuamente ascendente y a partir de ese año, la tendencia es mantenerse más o menos constante."¹²⁶

Una de las modificaciones más importantes que tuvo la Ley de Coordinación Fiscal en su funcionamiento fue la del año de 1990, hasta antes de

¹²⁶ Astudillo Moya. Op. Cit. Pagina 37

este año, el Fondo General de Participaciones tenía una diferente integración, porque contaba con un porcentaje fijo de aproximadamente un 17% de la recaudación federal participable y un factor variable o dinámico, que era el relativo a que las entidades federativas podían retener el 30 por ciento del IVA que habían recaudado. Este factor de integración del fondo de participaciones con el elemento dinámico, se modificó a partir del año de 1990 por una nueva integración para quedar con solamente un factor fijo con una tasa del 18.1% de la recaudación federal participable.

Esta modificación mermó el funcionamiento de la Ley de Coordinación Fiscal en detrimento de los Estados, la integración del Fondo General de Participaciones, al contar con el elemento dinámico, es decir, el 30% del IVA en beneficio de los estados, aseguraba que el incremento de recursos que obtuviera un Estado nunca iba a dejar de crecer, claro siempre y cuando se presentaran crecimientos de la economía nacional, porque al ser el IVA un impuesto sumamente importante por los niveles de recaudación, garantizaba el crecimiento de los ingresos de los Estados, conforme al crecimiento de la economía nacional, lo anterior resultaba un incentivo para los estados para que hicieran mayores esfuerzos en la recaudación de éste impuesto.

En el año de 1990 los estados consiguieron que se incrementara el Fondo General de participaciones, de un 17% a un 18% , sin embargo dejaron a un lado el futuro a largo plazo, por el futuro a corto plazo, porque con el incremento señalado debió significarles un aumento en sus ingresos, sin embargo se estableció que el Fondo General de Participaciones se integraría con una tasa fija

y se dejó a un lado la tasa dinámica o variable, que representaba el 30% que retenían por concepto de IVA, es por esto que a partir del año de 1990, los ingresos que obtienen los estados por virtud de la coordinación fiscal, solo se han sostenido y difícilmente han aumentado.

El periódico "El Financiero" el día 7 de julio de 2004 publicó una de las propuestas que se están ventilando en la Convención Nacional Hacendaria, para incrementar los ingresos de los Estados, la misma se hace con el fin de que los ingresos de los estados aumenten en unos 85 mil millones de pesos. Se pretende bajar la tasa del IVA de un 15 a un 12 por ciento y en las fronteras de un 10 a un 7 por ciento, en complemento con esto se prevé la creación de un impuesto final a las ventas que tendría una tasa del 3%, del cual 2% correspondería a los estados y el 1% a los municipios. Para poder resarcir las pérdidas que tendría la Federación por bajar el IVA, se prevé que se grave con un 4% a alimentos y medicinas. También se incluiría un impuesto cédular estatal del 5% a las personas físicas que tendría como fuente de riqueza a los salarios, honorarios profesionales, arrendamiento y enajenación de inmuebles y por actividades empresariales, impuesto que sería deducible del Impuesto sobre la Renta y permitiría eliminar el impuesto sobre nominas

Considero yo que esta posible reforma es un tanto gravosa para los contribuyentes y engañosa para los estados, por lo siguiente, primero el 3 por ciento que se pretende dar a los estados a través del impuesto final a las ventas, ni siquiera llega a ser el 30% de IVA que se les quito a los estados hace 14 años en razón de las reformas a la ley de coordinación fiscal. Segundo, la Federación

reduciría en 3 puntos las tasa del IVA, pero quiere aumentarla en 4 puntos en medicinas y alimentos, por lo que hay un excedente de un 1 punto para la Federación, además se incluye a favor de los Estados un impuesto cedular del 5 por ciento.

Esta reforma obviamente incrementaría los recursos de los estados, sin embargo afectaría a los contribuyentes al aumentar la tasa del IVA en alimentos y medicinas en un 4% y un 5% en el impuesto cedular. En México el nivel de recaudación es bajo, y se estima que debe aumentar, sin embargo el aumento no debe ser instantáneo, estimo que debe ir siendo gradual para que el gasto que destinan las personas para el pago de impuesto vaya teniendo un proceso de adaptación.

Para obtener una reforma en el Sistema de Coordinación fiscal, es necesaria una reforma en el ámbito fiscal, debe ser algo integral, pero al mismo tiempo considero, que debe verse como un proceso a la reforma pretendida, para obtener beneficios y no pensar en algo ya terminado.

Por todo lo anteriormente expuesto, tenemos que el la ley de coordinación fiscal, la cual previene el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, considero funciona adecuadamente en la distribución de las participaciones y los criterios para hacerlo, el problema es que se debe establecer un porcentaje variable o dinámico que asegure el crecimiento de las participaciones de manera proporcional al crecimiento económico del país, además de aumentar el porcentaje fijo de participaciones.

Por lo cual podría establecerse que los estados retengan un porcentaje del IVA, esta retención debería de comenzar con un aumento mínimo e ir subiendo gradualmente en el margen de 5 años, es decir, se establecería un porcentaje inicial de 5 por ciento que tendrían derecho los estados a retener por concepto de IVA, con un aumento anual de 4 puntos porcentuales, hasta llegar a un total de 25% en un plazo de 5 años en el cual se consolidaría como un derecho de los estados a retener este porcentaje por concepto de este Impuesto. Y asu vez los estados repartan parte de este IVA retenido entre los municipios que los conforman.

Considero que el aumento debe ser gradual ya que representaría una baja considerable en los ingresos del gobierno federal, el cual a su vez y con el fin de no crear más impuestos que afecten a los contribuyentes, debería emprender una campaña nacional a fin de evitar la evasión fiscal y aumentar la base de contribuyentes.

Serian marcadas las dificultades del gobierno federal para hacer frente a sus finanzas al ir perdiendo gradualmente un porcentaje de recaudación del IVA a favor de los estados, por lo cual podría ser conveniente se gravaran con una tasa del 2% por ciento los alimentos y medicinas para obtener una compensación por baja en los ingresos de la federación hasta un máximo de 4% en un lapso de 4 años, lo que representaría una fuente muy importante de ingresos, sabemos que esto afectaría a los contribuyentes, sin embargo debido a los bajos niveles de recaudación en México debe hacerse.

Otra de las medidas que se podría llevar a cabo sería tratar de incorporar a las familias o personas que se encuentran en la economía informal, a la economía formal, ya que estas personas también gozan de los servicios públicos que ofrece el estado y están obligadas a contribuir de acuerdo al artículo 31 constitucional, el problema de esto sería hacer un estudio profundo de los mecanismos que se podrían llevar a cabo para lo anterior, y una forma de hacerlo es a través del impuesto a alimentos y medicinas

Así al aumentar los ingresos de los estados y municipios se puede trazar un esquema para dotar de facultades fiscales a los Estados que representen ingresos significativos y no dependan en gran parte de la coordinación fiscal.

Reitero que deben ser muy tomados en cuenta para mejorar las finanzas no solo del gobierno federal, sino también de los estados, los problemas relativos a la evasión fiscal y la incorporación de la economía informal a la base de contribuyentes. El hecho de gravar alimentos y medicinas podría ser una forma de alcanzar al mayor número de personas para que contribuyan a los gastos públicos y en caso de lograrse esto, lo que representaría muchos más ingresos a la federación, podría pensarse en reducir la tasa del IVA de un 15 a un 12 o 10%, esto último debería de analizarse una vez que se haya logrado el 4% a alimentos y medicinas, es decir, en 4 años. Por lo que se tendrían dos tipos de tasas la del 4% a alimentos y medicinas y la del 10 o 12% para todo lo demás. El hecho de gravar medicinas también podría significar un control por parte del gobierno de la industria farmacéutica, la cual en los últimos 5 años, han incrementado de manera

fuerte los precios de las medicinas y al no estar gravadas con el IVA, el gobierno pierde control sobre el aumento de precios.

Al tomar en cuenta las medidas propuestas lo fundamental de ellas radicaría que fuese a largo plazo, es decir, no se deben crear impuestos para aumentar los niveles de recaudación de manera instantánea, pues debe haber un proceso de asimilación, observación y análisis de su funcionamiento, es decir, no se puede de la noche a la mañana mejorar la situación económica de los Estados, debe ser algo gradual y sucesivo, ya que debido a que también los estados son muy dependientes de los ingresos de la coordinación fiscal, podría resultarles negativo el hecho de aprobar que directamente se queden con un 3 por ciento del un impuesto final a las ventas o que se implante un impuesto cedular, ya que tal vez muchos de ellos aun no tengan la capacidad ni administrativa ni financiera para poder recaudar nuevos impuestos, porque en este momento si tienen la infraestructura para recaudar impuestos federales como el IVA o el ISR, pero primero se le deben dar más ingresos para que después tengan la capacidad económica de hacerse cargo de nuevos impuestos. Se debe realizar un plan a mediano o largo plazo, considero que tal vez la situación de los estados sea apremiante y que no están para aguantar 5 ó 7 años de un plan sucesivo en materia fiscal, pero debe realizarse el esfuerzo.

Debemos recordar nuestra historia, en la que por el establecimiento jurídico del sistema federal en 1824, se pensó íbamos a ser una federación en la realidad, cuando la verdad ya casi han pasado 200 años y apenas se está en proceso de consolidación de las instituciones relativas a este sistema, con esto no estoy

echando por la borda todo lo que ha sucedido en estos 200 años, porque sería irracional el no pensar en las batallas entre centralistas y federalistas de todo el siglo XIX o en la revolución de 1910, no me refiero a eso, sino que ha sido muy común entre los mexicanos, la falta de planeación de un plan sustentable, ya que ante los problemas queremos dar una solución pronta e inmediata y por hacer esto se dejan de analizar posibles problemas en el futuro.

Ejemplo de lo anterior podemos verlo en las reformas hechas a la ley de coordinación fiscal en los finales de la década de los 80's, donde los estados por obtener más ingresos de momento permitieron el aumento al porcentaje fijo que integraba el Fondo General de Participaciones, dejaron ir el porcentaje dinámico que les representaba el 30% de IVA que podían retener lo que garantizaba el gradual aumento de sus participaciones.

Trece años después se vuelve a presentar el problema de la insuficiencia de los recursos provenientes de la coordinación fiscal, porque no se trazó una solución a largo plazo, sino que se solucionó de momento y el problema regresó aún más fuerte. Tampoco puede echarse la culpa al gobierno federal de esta situación, ya que para modificar esta ley, participaron la cámara de diputados y la de senadores las que, están integradas por diputados y senadores elegidos en los estados.

Por todo lo anterior, reitero mi proposición relativa a que los estados puedan retener un 5% del IVA que recaudan y en un lapso de 5 años se consolide este porcentaje en 25 puntos. Al realizarse esto, los Estados obtendrían mayores ingresos, se esforzarían por tener un mayor nivel de recaudación y el porcentaje

de sus ingresos que dependen de la coordinación fiscal disminuiría, tal vez no en la cantidad que se requiere, pero después de 5 años si sería mayor y al ser un elemento dinámico, se garantizaría que los ingresos de los Estados aumentaría, claro siempre y cuando haya crecimiento de la economía. Y se consolidaría la autonomía estatal lo que traería como consecuencia el mejoramiento económico de los municipios. Con esto en unos años se debería delimitar constitucionalmente las facultades fiscales de los estados, porque recordemos que las de la federación y municipios ya están expresamente delimitadas.

Es necesario que la política fiscal y las medidas que se propongan en el futuro para aumentar los ingresos de los estados, sean medidas sencillas y bien estructuradas, porque si nuevamente se opta por una solución inmediata en donde se establezcan de tajo nuevos impuestos, primero se afectaría a los contribuyentes y viviendo en una época de rescisión como en la que estamos, estas medidas no ayudarían en nada a resolverla, solo retrasarían el problema 5 o 10 años, por eso considero que no debemos dejarnos llevar por soluciones en las que se propongan aumentos a los ingresos de los estados en varios miles de millones de pesos de un día a otro, se debe pensar en medidas que tengan aumentos de ingresos pequeños, pero que vayan teniendo un aumento gradual, en primera, para no afectar a los contribuyentes y segunda para que los estados vayan adquiriendo gradualmente la autonomía que necesitan.

Si se va a hacer un cambio, este no va a ser por una simple declaración, ni instantáneo, debe ser gradual

CONCLUSIONES

1 El Federalismo como forma de Estado moderna tuvo su origen en los Estados Unidos de Norteamérica con la Constitución Federal de 1787. Fue una fórmula que permitió a las trece colonias norteamericanas unirse políticamente, seguir vinculadas y coordinar su gobierno para presentarse ante la comunidad internacional como un Estado y no como pequeños Estados que podían ser atacados, en todas las formas posibles por cualquiera de los países europeos; así la corriente federalista busca unificar el poder político, económico y social de las entidades que forman parte e integrarlo en un ente superior, conservando autonomía cada uno de los estados

2 El Federalismo Norteamericano, no cabe duda alguna de que fue y ha sido un modelo para todos los países que decidieron adoptar esta forma de organización estatal y el que surgió como una forma de unir a los 13 nuevos estados que recientemente habían logrado su independencia de la Gran Bretaña. Este modelo se formó como respuesta a una serie de circunstancias en las que estaban inmersos estos nuevos estados como el protegerse de otros países, con lo que crearon un ser supraestatal el cual reunió parte del poder político de los mismos y también encargado de coordinar el accionar conjunto de los mismos.

3 El caso del Federalismo Mexicano tiene una diferencia de origen respecto del fenómeno federalista de los Estados Unidos de América, ya

que en nuestro caso los estados que integraron al sistema federal no eran independientes entre sí, debido a las tradiciones de cada uno de los países colonizadores de estos dos estados americanos, los inicios federalista fueron diferentes. En nuestra realidad el federalismo surgió para tratar de unir a los estados que se estaban desuniendo, es clara la influencia del gobierno federal estadounidense en el Estado Mexicano, sin embargo el proceso de implantación y desarrollo ha sido y será algo muy diferente entre estos dos casos. El Federalismo Mexicano no fue una consecuencia misma del devenir histórico de nuestro país.

4 A casi 200 años de haber sido implantado este sistema como tal, ha tenido muchas dificultades, porque en el ámbito real el centralismo de nuestro país lo ha menoscabado. La forma de estado federal es una institución política que cambio radicalmente con las costumbres de nuestro país y no por la declaración formal de estado federal, nuestro país se convirtió en tal. Erróneamente personajes del pasado creyeron que por la voluntad y el hecho de que en la Constitución se mencionara que el nuestro era un estado federal, así iba a ser en la vida real., nuestro país no tuvo un trayecto histórico que llegara al federalismo, sino que fue deductivamente colocado. Sin embargo, sería erróneo considerar que no existe el federalismo actualmente en nuestro país, pero en la realidad el federalismo se desvanece por la fuerza que ejercen los grupos de gobernantes que han existido y que existen en nuestro país, el cambio que se ha venido dando en

las dos últimas décadas relativos a la democracia es un factor que alienta el crecimiento del federalismo

5 En un sistema federal pueden coexistir dos o más esferas de gobierno, esto es, todos y cada uno de los gobiernos de los estados y el gobierno federal. Para coordinar el accionar de estos gobiernos, en nuestra Constitución se establece una fórmula para delimitar su campo de acción, lo que no está expresamente concedido al gobierno federal, se entiende reservado para los estados; esta es la regla general, la que cuenta con una serie de excepciones que conforman el sistema de distribución de competencias en nuestro estado, en la que se trata de dar facultades al gobierno federal en cuestiones relativas a intereses comunes de los estados y a cada uno de los estados se les dan facultades particulares

6 Este particular sistema de distribución de competencias ocasionó problemas en la materia fiscal ya que no hubo desde la primera constitución de nuestro país una especial delimitación de los campos fiscales, lo anterior dio origen a muchos problemas en materia fiscal porque podían concurrir sobre una misma fuente de riqueza, Federación, Estados y Municipios a gravarla. Conforme a las conclusiones de la Convención Nacional Fiscal y la Convención de Causantes, se creó un sistema de coordinación fiscal para solucionar el problema de la concurrencia de autoridades en materia impositiva, a través de un sistema en el que los Estados y Municipios se abstienen de legislar en ciertos campos y la Federación era la única encargada de esos rubros a cambio de entregar una

participación en el rendimiento; sin embargo no se resolvió constitucionalmente el problema de la concurrencia impositiva. Esto contribuyó a la formación de un proceso de centralizador de las facultades impositivas a favor del gobierno federal .

7 En el año de 1980 se crea una nueva Ley de Coordinación Fiscal, la que esta todavía vigente y por virtud de la cual se crea el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Este nuevo sistema perfecciona el esquema de coordinación y participaciones federales a favor de los Estados y Municipios. Este sistema implantado en el año de 1980 ha sido modificado de manera esencial a lo largo de sus casi 25 años de existencia.

8 En este sistema Nacional de Coordinación Fiscal ya no se otorgan participaciones solo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la federación, como son los impuestos a las importaciones y exportaciones.

9 En relación a la forma en como se distribuyen las participaciones a los Estados y Municipios, las modificaciones realizadas a la Ley de Coordinación Fiscal trajeron como consecuencia transformaciones a la forma de distribución de las mencionadas, lo que reflejó una tendencia a beneficiar a algunos Estados con menor desarrollo económico, porque se establecen principalmente como factores de reparto al numero de población

y al del nivel de captación de ingresos por entidad tomándose en cuenta impuestos recaudados por estados y municipios.

10 En este sistema de participaciones se establece una relación de interdependencia de los Estados hacia la Federación y de los Municipios respecto de los anteriores, ya que a pesar de ser los Estados y Municipios los encargados de recaudar gran parte de los impuestos federales, las Entidades Federativas deben esperar a que la Federación les entregue los montos participables y los municipios deben esperar a que le sean entregados por el gobierno federal a través de los estados, lo que implica una subordinación económica, administrativa y política.

11 La Ley de Coordinación Fiscal, la cual previene el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, funciona adecuadamente en la distribución de las participaciones y los criterios para hacerlo, el problema es que se debe establecer un porcentaje variable o dinámico que asegure el crecimiento de las participaciones de manera proporcional al crecimiento económico del país, además de aumentar el porcentaje fijo de participaciones; los organismos creados en esta ley de coordinación fiscal deben tener mayores facultades para evaluar y corregir el funcionamiento del sistema de participaciones

12 Podría establecerse que los Estados retengan un porcentaje del IVA, esta retención debería de comenzar con un aumento mínimo y aumentarse gradualmente en el margen de 5 años, es decir, se establecería un porcentaje inicial de 5 por ciento que tendrían derecho los Estados a retener por

concepto de IVA, con un aumento anual de 4 puntos porcentuales, hasta llegar a un total de 25% en un plazo de 5 años en el cual se consolidaría como un derecho de los estados a retener este porcentaje por concepto de este Impuesto.

13 El aumento debe ser gradual ya que representaría una baja considerable en los ingresos del gobierno federal, el cual a su vez y con el fin de no crear más impuestos que afecten a los contribuyentes, debería emprender una campaña nacional a fin de evitar la evasión fiscal y aumentar la base de contribuyentes

14 La reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe ir acompañada de una reforma en materia fiscal que garantice el aumento de las participaciones a Estados y Municipios; en nuestro país debe aumentar el nivel de recaudación y la base de contribuyentes, sería adecuado para alcanzar a una mayor parte de la población gravar alimentos y medicinas, con un porcentaje del 2% por ciento los alimentos y medicinas para obtener una compensación por baja en los ingresos de la federación hasta un máximo de 4% en un lapso de 4 años, lo que representaría una fuente muy importante de ingresos, sabemos que esto afectaría a los contribuyentes, sin embargo debido a los bajos niveles de recaudación en México debe hacerse.

15 Actualmente la mayoría de los países federales, tienen un Sistema de Coordinación Fiscal, incluso muchos países que no son federales optan por el sistema de participaciones intergubernamentales para un mejor

funcionamiento de sus haciendas públicas, en razón de la descentralización política y administrativa por la que han optado.

16 La tendencia hasta la primera mitad del siglo pasado en las haciendas de muchos países fue dirigida hacia la centralización de los ingresos y optar por un sistema de participaciones o transferencias intergubernamentales, debido a las dos guerra mundiales y como una manera de fortalecer a los gobiernos para hacer frente a los fenómenos bélicos, sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XX la tendencia fue hacia la descentralización fiscal

17 La tendencia en nuestro país hacia la centralización fiscal continuo, debido a que este sistema siguió dando resultados, hasta llegar a un centralismo fiscal exagerado donde los ingresos de los estados dependen principalmente de la coordinación fiscal.

18 Debemos esforzarnos como país para lograr un equilibrio entre la centralización y descentralización, aunque tal vez esto sea algo que nuestra generación no pueda percatarse de ello, pero si debemos pensar en el futuro lejano de nuestro país; la historia nos lo ha demostrado, no es algo que cambie rápidamente, sin embargo ya tuvo un principio hace casi 200 años, por lo cual es necesario consolidarlo. Debemos pensar en una mayor autonomía fiscal estatal como un elemento para el crecimiento económico de nuestro país y consolidarla en materia municipal.

BIBLIOGRAFIA

ASTUDILLO Moya, Marcela. Federalismo Fiscal. El Caso del Estado de Guerrero. Ed. Porrúa, México, 2002.

ASTUDILLO Moya, Marcela. La Distribución de los Impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. Ed. Porrúa, México. 2001.

BROM Juan. Esbozo de Historia Universal. 18°ed. Ed. Grijalbo. México.1994

BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10° . Ed. Porrúa, México.1999.

CALZADA Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Ed. Harla, México. 1990.

CARDENAS Gracia. Transición política, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1994

CARRASCO Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Tomo II, Ed. Harla 1999. México

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 12 ed. Porrúa. México. 2000

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Ed. Porrúa, México. 1999.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 29 °. Ed. Porrúa, México.1995.

FRANCISCO DE LA GARZA, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. 19° Ed. Porrúa, México.2001.

FAYA Biseca, Jacinto. El Federalismo Mexicano: Regimen Constitucional del Sistema Federal. Porrúa, México. 1998.

UBIARCO Maldonado, Juan Bruno. El Federalismo en México y los Problemas Sociales del País. Porrúa, México, 2002.

FIX-ZAMUDIO, Hector y Valencia Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Editorial Porrúa. México. 1999.

FLORES Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Publicas Mexicanas. 27° Ed. Porrúa, México. 1986.

MARGAIN Manautou, Emilio. Nociones de Política Fiscal. Porrúa. México, 1998,

MARTINEZ de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México. 1983

FAYA Biseca, Jacinto. Finanzas Públicas 5° Ed. Porrúa, México.2000.

WALLACE, Oates. Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local. Tr. Pablo Perez Jiménez. Madrid, España. 1977.

CHAPOY Bonifaz, Dolores. Finanzas nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación. UNAM, México. 1992.

RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Ed. Harla, México. 1986.

SÁNCHEZ Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Porrúa. México1996

SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. Ed. Porrúa, México.1999. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Ed. Porrúa, México.2000

RETCHKIMAN, Benjamin. El Federalismo y la Coordinación Fiscal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1981.

QUIROZ Acosta, Enrique. Lecciones de Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, México. 1999.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal

WATSON A. Richard. Democracia Americana. Logros y Perspectivas. Noriega Editores, México 1989

Wallace E. Oates. Federalismo Fiscal. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid España, 1977,

ENCICLOPEDIAS

Derechos del Pueblo Mexicano. "México a través de sus Constituciones". Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa. México. 2000.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1985.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XII. Argentina. 1961.

Enciclopedia Norma. Ed. Norma. Colombia. 1991

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE HIDALGO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE PUEBLA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE SONORA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE DURANGO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE MICHOACAN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE TABASCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE TLAXCALA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE MICHOACAN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

LEY DE INGRESOS PARA EL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004

INTERNET

www.shcp.gob.mx

www.scjn.gob.mx

www.indetec.gob.mx

www.conago.gob.mx

www.gdf.gob.mx

www.infojuridicas.unam.mx

www.cddhcu.gob.mx