

LA COORDINACION FISCAL Y SUS REFORMAS

Es una feliz circunstancia para mí, la de que se me brinde la oportunidad de dialogar ante tan distinguido auditorio, y quiero agradecer la gentil invitación que para tal efecto me hiciera la distinguida Magistrada del Tribunal Fiscal de la Federación, Lic. María del Consuelo Villalobos.

Considero muy difícil hablarles del interesante tema que se me ha asignado, pues entre ustedes se encuentran distinguidos maestros en la ciencia del derecho y connotados miembros del Foro Mexicano, y me lo es también al través de una simple plática, que es el caso, satisfacer a todos los presentes.

Trataré de ser en mi exposición, elemental y sencillo, pues lo conceptos que verteré, a muchos de ustedes ya les serán conocidos, ya que tengo la seguridad de que han sido materia de sus investigaciones jurídicas.

Por lo que suplico a los doctos en la materia aquí presentes, que dispensen la sencillez de mi charla, pues la misma no va a aportarles nuevos conocimientos.

Dividiremos este estudio en cuatro fases: la primera sobre los orígenes de nuestro federalismo y los antecedentes históricos del municipio, la segunda tratará de algunos comentarios acerca de la Ley de Coordinación Fiscal; la tercera analizará los principios y estructura de dicha Ley, para concluir con una glosa de las últimas reformas a dicho ordenamiento, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre de 1981.

Ahora bien, cuando se habla de coordinación fiscal federal, debe siempre referirse a nuestros orígenes de un sistema federal incipiente, pues muchos publicistas atribuyen sus orígenes a una imitación extralógica de sistemas extranjeras, principalmente al estadounidense. Al respecto disiento y hago míos los argumentos del doctor Ignacio Romero Vargas Iturbide, cuando señala que el punto de partida de nuestro sistema federal no radica en fuentes extranjeras sino se finca precisamente en nuestros orígenes autóctonos o sea en nuestros orígenes más antiguos. Sin embargo, no pongo a discusión que el federalismo que a la fecha hemos adoptado es determinado e influenciado por el sistema norteamericano.

Ahora bien, el federalismo es una organización vinculada a la distribución territorial y a las actividades económicas y políticas de un país, para satisfacción de las necesidades de todas y cada una de las autonomías territoriales e institucionales reconocidas por el Estado y unidas en la lucha por la vida.

Dos características son esenciales al federalismo: la distribución territorial de la población en organismos políticos y el reconocimiento de autonomías. Pues bien ni una ni otra, pudieran encontrarse ni buscarse en ninguna legislación exterior, y menos europea, anterior a la invasión española, por razón de sentido común.

Toda "división" territorial, para que tenga realidad necesita corresponder a una "organización" humana, por lo que los españoles, a pesar de sus propósitos de destrucción y desorganización de la sociedad preexistente, tuvieron que tomar en cuenta la distribución demográfica y territorial primitiva al reorganizar los países invadidos. Y, muy a pesar, tuvieron que conformar sus decretos a la idiosincracia de los pueblos que encontraron, so pena de no ser obedecidos.

Lo mismo aconteció con los constituyentes de los distintos congresos que ha habido en la República. Los primeros, a pesar de querer restituir a las regiones los nombres indígenas, pretendiendo hacer caso omiso a la legislación de Indias, tuvieron que plegarse a la división territorial española.

Congresos que, por libres que sean, nunca se atreverían a hacer un reparto de tierras y regiones, aunque fuese conforme a la razón, por el respeto que merece la tradición política, y por la resistencia que cada Constituyente encontraría en los demás, por concepto de la representación política que cada cual se creería con el deber de defender, por lealtad para con el pueblo del territorio que lo eligió.

No es, pues, de extrañar que nuestra división territorial actual tenga sus raíces en la distribución primitiva del Anáhuac que, ha llegado a nosotros modificada, a través de las vicisitudes del tiempo, de acuerdo con las circunstancias históricas, para comprender nuestro federalismo, necesariamente tenemos que acudir al estudio de la organización indígena, seguir su desarrollo a través de la historia de la Nueva España, hasta entrar de lleno en su evolución jurídica y nuestra vida independiente.

Con el estudio de la división regional, e íntimamente vinculado a ella, viene el examen del desarrollo de las autonomías políticas y fiscales, que también parten de los núcleos de población indígenas y subsisten

hasta la independencia. Pues el federalismo no sólo es regional sino principalmente local y, se mantuvo vivo, a pesar del imperialismo español, en las autonomías locales aclamadas en las leyes de Indias, repúblicas de indios y municipios durante el régimen castellano, o mejor dicho “indiano”.

Por consiguiente, vano y superficial resultaría el estudio del federalismo mexicano, si partimos de la Constitución 1824, pues tendríamos que permanecer en el campo abstracto e irreal de las doctrinas políticas, sin atender a nuestra propia realidad, como lo hacen la mayoría de nuestros constitucionalistas que inician sus estudios en la Constitución Americana, en la Declaración francesa o en la Constitución de Cádiz.

El error fundamental de nuestros publicistas estriba en la obstinación deliberada de fingir ignorancia, o total desconocimiento, del derecho y organización prehispánicos y por ende, colocar el nudo gordiano de nuestros problemas particulares en el momento de la independencia y no en el ayuntamiento y choque de culturas, al desorganizarse el estado mexicano e iniciarse el régimen castellano.

De no conocerse la situación que prevalecía en Anáhuac a la llegada de los españoles, difícilmente pudiera explicarse el problema que entraña el asunto indígena en la actualidad, pues solo nos quedaría un estado de perplejidad ante nuestra historia y nuestro derecho constitucional.

Incontables son las supervivencias indígenas en nuestra vida política, porfiar en no reconocerla es querer engañar cerrando los ojos a la evidencia. Preciso es reconocer la realidad histórica. México no es meramente fruto de España, la gran masa de la población procede de razas anteriores al desembarco de Cortés, aun las instituciones españolas tomaron diferente cariz en nuestro suelo y, desde la independencia, queriéndolo o no, hemos venido sufriendo la influencia política de los Estados Unidos; todo ello ha contribuido y conferido a nuestras instituciones un aspecto propio, que hace de nuestro pueblo y de nuestro derecho una realidad singular e independiente de los destinos de otros pueblos. Sólo teniendo enfrente la integridad de nuestra historia, podremos resolver adecuadamente nuestros problemas domésticos, convencidos de la unidad de nuestro destino, y nada podrá mejor realizarlo que nuestro derecho constitucional.

Para concluir esta primera fase, me referiré al estudio presentado en Oaxaca por licenciado José Trinidad Lanz Cárdenas, quien dice: “FEDERALIZACION”: ANTITESIS DEL FEDERALISMO. Sin un

fortalecimiento del federalismo, en México ya no es posible llevar adelante en términos eficaces la reforma social, no es posible avanzar profundamente en la reforma política, ni en la administrativa, ni en la económica. Es tiempo de que rompamos inercias de centralismos obsoletos y hagamos partícipe a toda la Nación del esfuerzo nacional”.¹ “El centralismo distorsiona la democracia e imposibilita el desarrollo armónico de una región a otra, por ello debemos eliminar las tendencias centralistas de la federación a los estados, así como las de los gobiernos estatales sobre los municipios”.² “Es necesario que hagamos una redefinición de competencias entre la federación, los estados y los municipios, porque el proceso de centralización se ha ido plasmando en el crecimiento de las atribuciones de las autoridades federales, en merma de los gobiernos locales y municipales”.³

En estos y otros pensamientos más que será prolijo mencionar, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, sintetiza su profunda vocación federalista, su crítica teórica-práctica hacia el centralismo, expresando su ideología sobre la necesidad de fortalecer el Federalismo, esencialmente combatiendo la federalización a través de una redistribución de competencias entre las tres órbitas del gobierno mexicano. Sobre este particular el candidato, estudioso del derecho constitucional, se pronuncia por una determinada vía de solución a la situación ya señalada por reputados publicistas, quienes han opinado:

La autonomía estatal ha ido en descenso cada vez mayor, sobre todo bajo la vigencia de la actual Constitución; las frecuentes adiciones a la Ley Fundamental han hecho que el proceso legislativo federal vaya absorbiendo las facultades de las legislaturas de los Estados, y como consecuencia, el ámbito de las facultades en el orden administrativo y aun judicial; si durante la etapa vigente de la Carta de 1857 . . . el régimen federal fue perdiendo sus características fundamentales y los Estados poco a poco fueron formando su autonomía, en poco más de medio siglo de vigencia del Código de 1917, los Estados han quedado reducidos a una categoría que seguramente hubiera desalentado e indignado a nuestros grandes federalistas, lo mismo a un Prisciliano Sánchez que a un Crescencio Rejón, a un Ramos Arizpe que a Ignacio Ramírez.⁴

¹MMH: Puerto Vallarta, Jal., 17 de junio de 1981.

²MMH: Guadalajara, Jal., 18 de septiembre de 1981.

³MMH: Compostela, Nay., 17 de enero de 1982.

⁴Daniel Moreno, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 367.

Así el deterioro del federalismo mexicano en su cruda realidad, se ha dado en injustificable réplica a las razones que en apoyo de su existencia se asentaron bajo las magistrales plumas Hamilton, Madison y Jay en el cásico estudio constitucional *El Federalista*, pues en contra de lo afirmado por estos: se ha multiplicado el poder central, los gobiernos de los Estados poseen cada vez menos influencia sobre el pueblo, el gobierno federal resulta ya más esencial para la vida regional que los gobiernos locales, los funcionarios federales son mucho más numerosos que los estatales y municipales, los poderes delegados a la federación son más importantes y numerosos que los correspondientes a los estados y municipios, los recursos materiales y financieros se encuentran concentrados en la órbita federal; en suma, la acumulación de facultades en ésta acusa un centralismo cada vez más acentuado en detrimento de las facultades políticas, administrativas y financieras de los Estados y Municipios repercutiendo poderosamente en la centralización de la capital de la República, explicando de esta manera su cada vez más incontenible macrocefalia.

Esta federación, traducida a un crecimiento desmesurado de la órbita federal en deterioro de las otras dos órbitas de gobierno, ha venido tendiendo cada vez más a una realización de los principios de Hobbes en la equiparación a la Federación del mitológico Leviathan, en desdoro de las auténticas representatividad y división de poderes preconizadas por Montesquieu y Rosseau. Curiosamente, la forma en que se ha desenvuelto la federación mexicana, federalizando cada vez más sus atribuciones, en lo político, en lo administrativo, en lo fiscal, hasta en lo jurisdiccional, coincide paradójicamente con lo que el más furibundo de nuestros centralistas, Lucas Alamán, ya profetizaba en 1852 como posibles peligros en que caería el país al investir de excesivas atribuciones a los Estados “libres y soberanos”.

Es de justicia señalar, que aun cuando se han hecho esfuerzos por algunos regímenes para detener esta cadena federalizadora, confusamente han incurrido en el error de pretender apoyar al federalismo, con la descentralización o desconcentración pero solamente territorial y no política ni jurídica, reservando todas las facultades a la federación, y en algunos casos hasta aumentando éstas. En correcta lógica, no puede apoyarse al federalismo cuando se desconcentran solamente acciones y facultades, aun más aumentado éstas, ya que éste es tanto como federalizar, y la acción de federalizar es contraria al federalismo ya que implica una mayor absorción de facultades o atribuciones de los poderes

locales en favor del poder central, sino en dado caso el fortalecimiento del pacto federal, como acertadamente lo ha venido señalando De la Madrid, debe consistir en devolver a los Estados y Municipios aquellas facultades que originalmente les correspondían dentro del pensamiento inicial federalista contenido en la Constitución de 1824, y que por razones históricas que por motivos de espacio y tiempo no se pueden analizar en esta ocasión, han ido deviniendo en favor de la federación.

Para ello, se impone obligadamente una serena revisión del texto de la Constitución General de la República, a fin de descentralizar en sentido cabal, conceptual y en forma programada que nos permita actuar con eficacia, reivindicando en favor de los estados y municipios aquellas facultades que paulatinamente han venido siendo absorbidas por la federación, abandonando definitivamente la práctica de federalizar, pues no obstante los apoyos ya decretados al federalismo, sin embargo se sigue federalizando en diversos ramos, como ha sucedido en el fiscal, que se han hecho nugatorias las facultades impositivas de los estados y municipios con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980, y en fechas recientes se viene hablando de federalizar las islas de los mares, así como los Tribunales del Trabajo.

Aun cuando escapa a las dimensiones de esta ponencia precisar los diferentes caminos que pueden agotarse para resolver el problema, en obvio de tiempo, por vía de conclusiones pueden señalarse los siguientes análisis y procedimientos en pro de la redistribución de competencias mencionadas:

a). Revisar las facultades implícitas que se otorgan a la Federación en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 de la Constitución, pues tal y como se han venido interpretando, implican un desconocimiento cabal del artículo 124 de la Constitución, invadiendo las atribuciones de los Estados.

b). Robustecer el principio de legalidad, señalando en forma precisa y expresa las facultades que en los diversos ramos deberán corresponder tanto a la federación como a los estados y municipios, suprimiendo las facultades concurrentes que cuando menos en materia de contribuciones tantos resultados negativos han tenido para el federalismo mexicano.

c). Revisar, a través de un estudio comparado en el proceso histórico de nuestro derecho constitucional, la redacción de los artículos 73, 89, 103, 104, 105 y 107 de la Carta Magna, para determinar la invasión por parte de la federación de aquellas facultades que por la naturaleza del

pacto federativo competen a los estados y municipios, a fin de hacerles las correcciones necesarias.

d). Revisar y reestructurar el artículo 115 de la Constitución precisando los servicios públicos que deban estar a cargo de los municipios y los recursos financieros con que deben disponer los ayuntamientos para afrontar y resolver necesidades comunales.

e) Revisar el contenido de los numerales 116, 117, 118, 120 y 121 en correlación con el 124 de la Constitución General de la República, para precisar las facultades y atribuciones que deban corresponder a los estados.

f). Programar la vigencia y actualización de tales reformas y ajustes en la forma y tiempo razonables que permitan reasumir con eficacia a los estados y municipios las responsabilidades que en un auténtico federalismo les son propias.

Ahora bien, hablar del federalismo, es hablar del municipio, que es una de sus bases fundamentales. ¿Cómo se conoce el municipio y cuáles son sus antecedentes? A continuación hacemos nuestra, la acuciosa investigación que el ya mencionado Lanz Cárdenas, presentó en el Primer Seminario de Información y Capacitación Municipal del Estado de Campeche, que expresa:

el municipio es tal vez la institución política más antigua de la historia de la humanidad, pero al mismo tiempo, por ser la célula primaria de la estructura del Estado, es o ha sido la institución más atacada y más postergada. Sin embargo, a través de las centurias y porque no decir inclusive de los milenios, no obstante las actividades negativas de gobiernos centralistas, despóticos o absolutos, ha resurgido siempre, como el ave fénix, de sus propias cenizas, con mayores ímpetus y con mayores propósitos de supervivencia.

Siempre encontramos al municipio, tal vez no con la misma palabra, en toda la historia de la humanidad. Podemos darle como connotación fundamental, ser una sociedad natural domiciliada o una asociación de vecinos que tienen intereses comunes, con el propósito de satisfacerlos y evolucionar en sus problemas compartidos. Podríamos decir que, desde este punto de vista, el municipio tiene dos características: una como asociación natural y otra como unidad política. Como asociación natural es en cuanto al conglomerado participa en una forma espontánea de sus problemas, de sus inquietudes y proyecta su solución y su determinación.

Comunidad política es en cuanto se institucionaliza esa asociación natural con el apoyo de las leyes y de la estructura del Estado.

Los que han estudiado esta institución, la encuentran legalizada, regularizada, en épocas muy remotas de la historia. Se dice inclusive que en el Código de Hammurabi de Babilonia, ya existía en cierta forma; en Grecia, en la época de la gran civilización helénica era la “polis”, que inclusive revela su importancia como forma política, al generar la palabra “política” como carta o ciencia de gobernar.

La denominación que nos rige a nosotros como país hispánico viene del derecho romano. La palabra municipio era connotativa de las poblaciones conquistadas por los romanos. La estructura jurídica de los romanos era el centro, era la ciudad de Roma, donde se cifraba el imperio, y todas las demás poblaciones que fueron productos de su conquista bélica y de su influencia de civilización, fueron organizadas bajo la forma de ciudades protegidas por el imperio romano; y como consecuencia de esa protección, se estableció el pago de un tributo que se llamaba “muna”, de cuya raíz latina viene la palabra “municipio”. El pueblo protegido por las leyes romanas en su asiento natural bajo determinadas estructuras.

La influencia de Roma, fue, en aquel mundo, de aquellos siglos precursores de la era cristiana, radical en todo el centro de Europa, por lo que no le podía ser ajena la península Ibérica, y por ende las instituciones romanas se trasladaron a España.

Los romanos en forma inteligente de gobernar, aun cuando conquistaban, respetaban las costumbres y las tradiciones de los pueblos dominados. Los celtas y los iberos, que habitaban lo que es actualmente España y Portugal, se resistieron en un principio a la autoridad romana y, los romanos les dieron como formas de gobierno municipal frente a la autoridad central del imperio, lo que se fue dado en llamar “los fueros”. Es decir, los derechos intocables de los habitantes de esos núcleos de población.

Estos derechos fueron evolucionando en España, trasladándose desde el norte en las fronteras con lo que ahora es Francia y, en aquella época las Galias, hasta el estrecho de Gibraltar, y fueron de tal manera predominantes, que aún en los tratados de literatura los advertimos en las extraordinarias obras de Lope de Vega como *Fuenteovejuna* y *El Alcalde de Zalamea*. En estas obras, Lope de Vega destacó la importancia de las autoridades municipales frente al entonces gobierno autárquico y despótico del soberano español.

Es famosa en la historia de España, la institución de los “Fueros de Aragón”, entre los que destacaba el Justicia Mayor, que representaba la Alcaldía, como se le llamó durante la época de la dominación musulmana.

Siguiendo con este análisis, quisiera mencionar una fórmula que se utilizaba por las autoridades municipales de Aragón, frente al rey de España, que es altamente reveladora de lo que era la soberanía municipal tal como se entendía en las viejas comunidades españolas. Decía así, los aragoneses al rey: “nosotros que somos tanto como vos y que juntos valemos más que vos, os hacemos rey con tal de que guardéis nuestros fueros y libertades y si no, no”.

Que hermosa declaración al soberano le decían, tu eres rey, pero nuestras libertades y el apoyo de nuestra unión están por encima de tí, y luego entonces el rey se convertía, en un mantenedor de las libertades municipales. Pero, no siempre fue así en España, pues cuando se fusionaron los cuatro reinos y se creó la monarquía absoluta con Carlos V de Alemania y I de España, las libertades municipales decayeron, siendo con el episodio histórico conocido como las “Comunidades de Castilla” o de “Villalar”, cuando el rey aplastó totalmente las libertades municipales y como coincidencia histórica, subrayaba don Antonio Carrillo Flores, en una interesantes conferencia, México fue conquistado precisamente en el mismo año en que en España era aplastada la libertad municipal. Afirmó Carrillo Flores, “México heredó un municipio moribundo”.

Se ha dicho sin embargo, en este sentido, que cuando los españoles reconquistaron sus libertades, el municipio fue la llave de su reconquista y cuando el municipio cayó en España y fue aplastado, no obstante fue el arma de la conquista española en México, pues precisamente Hernán Cortés para poder justificar el dominio de España sobre las tierras de América, creó y fundó en 1519, el primer ayuntamiento o Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el cual le confirmó la autoridad para poder gobernar México.

¿Quiere acaso decir esto que en México no existía municipio? No, también existía el municipio indígena. El “calpulli” de la organización azteca era un auténtico municipio con su presidente municipal que se llamaba el “Calpullec o el Tlaxcalul”; era notable la organización del

Calpulli azteca. Lo mismo podríamos decir de los mayas, sus comunidades bajo la dirección del Halach Huinic, formaba células políticas bajo la organización y control de un consejo.

Ya en forma poética, los cronistas de la Nueva España nos relataron como encontraron a los consejos indígenas de las poblaciones mayas deliberando bajo la sombra protectora de las ceibas. En realidad, la comunidad indígena, como fórmula política, ya existía y solo vino a conjuntarse con la española. Sería muy prolijo hacer un análisis histórico pormenorizado de todas estas situaciones, por lo que quedan solamente los antecedentes expuestos, para destacar que la comunidad como municipio siempre ha existido, algunas veces postergada, otras veces relegada, pero siempre la encontramos en una u otra forma en la historia de la civilización, porque es la célula política de la sociedad, al grado de que en nuestra revolución, la Revolución Mexicana, puede decirse que fueron tres las conquistas y las columnas vertebrales de los movimientos revolucionarios: la tierra, el trabajo y la libertad municipal.

¿Qué pasaba con el municipio en México? Que había sufrido diferentes influencias que lo frenaban, que impedían su autonomía frente al poder central. En unos casos por acciones deliberadas de los gobiernos y en otras, por la influencia intelectual de Francia y de su cultura.

Es importante mencionar esto último, porque durante la Revolución Francesa, a través de un decreto de la Asamblea Revolucionaria, dictado en el año de 1791, desaparecieron los sistemas políticos que existían con anterioridad y se estableció una institución conocida con otra palabra, que manejamos en nuestro lenguaje diario del área municipal, que es la comuna. La comuna era la unidad política de Francia creada por la Revolución Francesa. Sin embargo, lo que en un principio fue considerado bueno para descentralizar la monarquía absoluta de los borbones que aplastaban las libertades municipales necesarias para fincar un orden en Francia, se complementó con un funcionario que controlaba la comuna dependiendo del poder central, que era el “prefecto político”. Esta herencia de la prefectura vino a nuestro país y existió durante la dictadura porfirista, precisamente con el nombre de prefecto político o jefe político, como autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado. No había pues libertad municipal, y los prefectos o jefes políticos abusaron de ella, apoyados por el dictador Díaz.

Esto fermentó los descontentos de los núcleos de población y, a la postre produjo el movimiento de libertad que culminó con la Constitución de 1917, que consagró para lo futuro, como forma primaria de gobierno y con categoría de principio fundamental, la libertad municipal.

Don Venustiano Carranza, emitió la ley conocida con el nombre de Ley del Municipio Libre, en cuyo ordenamiento, expedido en el año de 1914, institucionalizado en la Constitución de 1917, en su artículo 115, estableció, en forma clara y terminante, que los Estados debían organizar en forma interna teniendo como unidad política y administrativa el municipio libre.

Fue motivo de grandes debates en el Congreso Constituyente de 1917, como debía entenderse esa libertad de municipio, para que no viniera a implicar un retroceso en la historia nacional, como otras veces había surgido en múltiples acontecimientos políticos, que se habían generado desde el año de 1821, en que México adquirió la libertad de España, hasta el año de 1917.

Inició la segunda parte de esta charla con la referencia de la Ponencia del Estado de Campeche, presentada en la Reunión sobre “Federalismo y Petróleo”, llevada al cabo el 10 de Diciembre de 1981, en Ciudad del Carmen, Campeche.

Estamos conscientes que los esfuerzos desarrollados por el régimen de López Portillo al implementar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, puesto en marcha el primero de enero de 1980, han fortalecido en cierta manera las economías estatales y municipales así como obtenido en gran parte la uniformidad del sistema tributario nacional.

Pero, si a los pueblos se les juzga en razón de su naturaleza para el progreso y perfectibilidad de su destino, tenemos que convenir que todos los sistemas son perfectibles, y que éstos deben irse modificando de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que lo vayan requiriendo, más aún si a la postre se traducen en fórmulas o procedimientos de mayor justicia distributiva entre los partícipes en la compleja tarea de hacer una patria más noble y vigorosa.

Ahora bien, junto al federalismo político y jurídico, debemos colocar al federalismo económico, entendido éste como un sistema de desarrollo en que se compartan, en materia de recursos, los altos fines de la Nación, con los objetivos locales y regionales.

Al instituirse el pacto federal en nuestra primera Constitución

con vigencia formal de 1824, como un atributo de su soberanía, entendida ésta como “facultades de autonomía para su autodeterminación política, económica y jurídica”, los Estados de la República vinieron allegándose recursos económicos para su sostenimiento y desarrollo, a través de la expedición de leyes impositivas que gravaban las actividades y propiedades dentro de sus respectivas jurisdicciones, entre estas últimas, los recursos naturales que se encontraban ubicados en ellas.

Tal situación provocó una multiplicidad impositiva que acentuaba la regresividad en el régimen tributario, empalmando los sistemas tributarios federal y local, por lo que la Federación fue expidiendo Leyes de Clasificación de Rentas, en los años de 1824, 1846, 1857, 1868, tratando de ordenar, sin menoscabo de los derechos económicos de las entidades federativas, el régimen impositivo nacional.

Como un acto de justicia económica, conforme a las necesidades nacionales lo iban adquiriendo, al irse derivando al rango exclusivo federal, la imposición de determinados ramos, la federación venía compensando a las entidades federativas con participaciones en los impuestos federales específicos que habían venido a sustituir los gravámenes locales.

Así, pues, las participaciones de las entidades federativas surgieron en el orden jurídico nacional como un derecho de compensación por la delegación de facultades originarias de los estados en favor del régimen federal.

Sin embargo, los impuestos seguían duplicándose y triplicándose en las órbitas federal, estatal y municipal, provocando caos en el orden económico y, hasta cierto punto, ineficiencia en los sistemas locales de recaudación que venían traducándose en un descenso en los ingresos de la generalidad de las entidades federativas respecto de la totalidad del ingreso bruto mencionado.

Esta situación, después de la Constitución de 1917, en que definitivamente se reivindicaron a favor de la Nación los recursos naturales a través del artículo 27, vino inquietando a los distintos regímenes revolucionarios, siendo de citarse como antecedente las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1932, y 1947 y las Leyes de Participación de Ingresos de los Estados y de Coordinación Fiscal de los años de 1948 y 1953, acciones y ordenamientos en los que se planteaba la necesidad de adoptar soluciones a este tradicional problema. No fue sino hasta el año de 1978, bajo el actual régimen gubernamental pre-

sidido por José López Portillo, que se diseñó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que frenó el descenso del porcentaje de los ingresos de los estados y municipios, se suprimieron las participaciones específicas en los impuestos federales y mediante la creación e implantación del Impuesto al Valor Agregado, se logró la uniformidad del sistema fiscal nacional, a más de asegurar al futuro con un procedimiento económicamente planteado, dió participación de los Estados y municipios en los beneficios generales del ingreso nacional.

El nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sustituyó a partir de 1980, por las vías de convenios de adhesión, formulados por las entidades federativas en ejercicio de su libertad y soberanía al anterior Sistema de Participaciones Específicas. Esta nueva medida económica resultaba justa en el momento de su establecimiento.

Ahora bien, no obstante las circunstancias actuales en que existen variaciones, problemas que causan inflación e infición, hay que señalar que la Ley de Coordinación Fiscal sirvió de base para una fórmula económica acompañada de un principio de justicia, que dos años después con las circunstancias cambiadas deben de ser condicionadas con nuevas medidas adecuadas para que los beneficios sean compartidos en forma justa en cada entidad y, con ello se contribuya a la riqueza de la nación.

En tal virtud, para los efectos de una repartición equitativa, hay que tomar en cuenta nuevos elementos, que sin afectar al sistema establecido, permitan a los estados recibir las participaciones que en derecho les asisten tanto por su origen como por la naturaleza indispensable de esas compensaciones a los impactos negativos, que lógica y obligadamente se ocasionan en los momentos actuales.

En conclusión, la generosidad y la bondad de estas nuevas medidas tomadas por el presente régimen de gobierno, pueden advertirse en cuanto a los perjuicios que tal vez se ocasionarían si no hubiese una forma de recaudación que acabara con el caos reinante antes de que ella existiera; de otra manera de continuar con el sistema anterior se dejaría a los estados, a los municipios y a la federación misma, desprotegidos por el mayor número de servicios públicos que deben prestar y que no tendrían manera de sufragar.

En cuanto a la tercera parte de esta plática, referente a los principios y estructura de la Ley de Coordinación Fiscal, me referiré a la investigación realizada por Gerardo Gil Valdivia, que al respecto dice que du-

rante casi toda la historia de México se ha dado un creciente proceso de centralización política y económica, lo cual se debe a múltiples causas, entre las que se destaca el que la federación ha captado la mayor parte de los recursos financieros.

Es común afirmar que el federalismo en México se instituyó con el objeto de evitar la separación del país de varias regiones constituidas en provincias. Pero cabe preguntarse si existían las condiciones sociales y económicas necesarias para el establecimiento de la descentralización característica del estado federal, especialmente si se observa el posterior proceso de centralización.

Esta centralización ha estado vinculada al problema de la insuficiencia del sistema tributario. En la forma tradicional la estructura tributaria de la federación ha sido insuficiente para cubrir los gastos públicos de ese nivel de gobierno, lo cual ha motivado la ampliación de sus poderes fiscales y coadyuvando así a la depauperación de los estados y municipios.

Asimismo, este proceso de centralización está vinculado con la regresividad de las estructuras tributarias locales que, ante la necesidad de incrementar su recaudación, han recurrido a la imposición indirecta repercutible en cascada. Esta centralización financiera ha sido tan externa que no solo ha propiciado un desarrollo regional desequilibrado y ha afectado la asignación de recursos, sino también ha lesionado al federalismo como proyecto político.

En consecuencia, las soluciones a un problema tan complejo deben estar enmarcadas en el contexto de la planificación general de desarrollo, pero en el nivel tributario, un modesto avance lo constituye la nueva Ley de Coordinación Fiscal, que evitará la multiplicidad de los gravámenes locales indirectos e introducirá un nuevo criterio para el reforzamiento de las haciendas locales a través del Fondo Financiero Complementario. Su principal defecto es que dicho monto resulta relativamente pobre.

En el aspecto jurídico, al discutirse la creación de un nuevo sistema nacional de coordinación fiscal, se argumentó que la celebración de los convenios descritos en el trabajo, afectan la soberanía de los estados -autonomía en el esquema técnico de la estructura federal- lo cual es inexacto, pues los estados al ser autónomos pueden utilizar sus facultades tributarias como mejor convenga a sus intereses, incluso para coordinarse con la federación, con el objeto de mejorar sus haciendas públicas.

La “soberanía” de los estados a que se refiere la Constitución Federal no consiste en llevar necesariamente una política financiera descoordinada con la federación, sino en la posibilidad de optar, y la coordinación implica un acto de la legislatura local.

Por último, la utilidad de la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentra condicionada a posteriores acciones, por una parte empleando las cantidades a entregarse a los estados y por otra a medidas que se tomen en las áreas de la planificación y del gasto público. Pero, la labor de la coordinación tributaria permite la homogeneización necesaria para lograr diversos objetivos de política fiscal básicos para el país: tales como lograr una mayor equidad distributiva en el ingreso y, combatir el desempleo y la inflación.

En cuanto a los objetivos propios de la coordinación fiscal debe decirse que el proceso que se inicia con esta ley; verificará su éxito en cuanto logre una mejor asignación de recursos, pero sobre todo, en la medida que coadyuve a implementar el grado de descentralización político característico del estado federal.

Para concluir esta tercera parte, sobre los principios y estructura de la Ley de Coordinación Fiscal. Fortalezco mis comentarios con una síntesis de lo que el maestro Miguel Valdés Villarreal expuso en la conferencia que sustentó ante el 5o. Congreso Nacional de Profesores de Derecho Fiscal, celebrado en Hermosillo, Sonora, en mayo de 1981.

Dice que la Ley de Coordinación Fiscal como ordenamiento *sui generis* se soporta en principios propios, como lo son:

1. el de coordinación, basado en la inhibición del poder tributario de la Federación, entidades y municipios, para evitar la superposición desordenada de tributos sobre una misma fuente, como ya lo expresamos;

2. el de acción concertada, a virtud del cual las entidades pueden optar con plena libertad, adherirse o mantenerse al margen del sistema de coordinación;

3. el de eficiencia, que pretende un aprovechamiento óptimo y racional de las ventajas de la tributación federal, en beneficio de las entidades y municipios;

4. el de equidad en la distribución de participaciones federales, a efecto de promover un equilibrio en el desarrollo económico y social de las entidades;

5. el de colaboración administrativa, que persigue sumar experiencias y recursos de autoridades locales y federales, a fin de perfeccionar desde

el punto de vista adjetivo, la ejecución de leyes fiscales federales.

Ahora bien, en cuanto a la estructura y funcionamiento de la Ley en comento, debe resaltarse la existencia de tres fondos, que son:

1. El General de Participaciones, -que se integra hasta el año de 1982- con un 13 por ciento de los ingresos tributarios federales, adicionada con el porcentaje representativo de los impuestos locales y municipales que se deroguen o suspendan, así como por la participación que corresponda a las entidades y municipios por las actividades de administración fiscal que realicen, conforme a lo pactado en los convenios de coordinación.

2. el Financiero Complementario de Participaciones, que desde 1980, se integra con el 0.50 por ciento, de la recaudación por impuestos federales, la distribución de este fondo se verifica a la inversa del anterior, ya que las entidades y municipios serán aquellos que hayan recibido la menor participación federal, vinculan tal situación con el gasto corriente en educación primaria y secundaria y en el número de habitantes, de conformidad a los procedimientos que contemplen los convenios.

La finalidad es vertir este fondo a las entidades y municipios desvalidos y no beneficiados por el Fondo General de Participaciones, a fin de hacer equitativa la coordinación. El 20 por ciento del total de los fondos referidos, se destinará a los municipios; y

3. el de Fomento Municipal que en 1981, se integró con el 85.5 por ciento del producto por la recaudación del impuesto adicional del 1 por ciento sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, distribuyéndose conforme a las reglas del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

La cuarta y última parte en la que se ha dividido este trabajo, se referirá a las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que entraron en vigor en el mes de enero del año en curso, de las cuales haré una síntesis a continuación:

El artículo 2o., incrementa en un 5 por ciento el Fondo General de Participaciones, esto es, de un 13 por ciento al 13.5 por ciento de los ingresos fiscales federales anuales, siendo beneficiarios del incremento las entidades y municipios que se coordinen en materia de derechos.

Así mismo, dicho numeral introduce un cambio en la tarifa del impuesto adicional de 3 por ciento sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, ya que en 1981 la tarifa era del 1 por ciento.

Así mismo, fue modificado el artículo 2o. A., como consecuencia del

aumento a la tarifa del impuesto adicional de 3 por ciento sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, y el incremento que es de 2/3 parte del gravámen citado, ingresarán al Fondo de Fomento Municipal, y se repartirá a los municipios de las entidades que se coordinen en materia de derechos, conforme a las reglas del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

La variante que sufre el artículo 5o., consiste en incluir dentro de su redacción el concepto de Fondo de Fomento Municipal, ya que, en los demás quedó igual al texto anterior.

El artículo 6o., establece que la participación a municipios, de los Fondos Generales de Participaciones y Financiero Complementario de Participaciones y sus incrementos nunca serán inferiores al 20 por ciento del total que corresponda a la entidad, e impone que la distribución se hará por conducto de las disposiciones generales que al efecto emita el legislativo.

Así mismo se establece que las entidades informarán y pagarán a sus municipios las participaciones que les correspondan de los tres fondos, con la periodicidad con que la federación lo haga a las mencionadas entidades.

El artículo 8o., se previene que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo los lineamientos que ella misma establezca, informará a las entidades y municipios sobre el comportamiento de las participaciones que les correspondan.

El artículo 9o., en su primer párrafo señala que pueden afectarse las participaciones a favor de los municipios, por obligaciones que contraigan éstas con cualquier acreedor, aclarando que ello operará si cuentan con autorización de la legislatura local.

El registro de obligaciones de entidades y municipios, se llevará formalmente por el Registro de Obligaciones y Empréstitos y Entidades y Municipios, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, se amplía la consideración de acreedores de entidades y municipios, a instituciones nacionales de crédito, haciéndolo extensivo a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana.

Ahora bien, en el segundo párrafo de este numeral se previene que las obligaciones o deudas de los municipios se registrarán por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tan solo si existe garantía solidaria de la entidad, o bien si el municipio es solvente en cuanto a participaciones a juicio de la dependencia citada.

En su cuarto párrafo se dispone que las deudas u obligaciones a cargo de las entidades, derivadas de ajustes en participaciones que puedan obedecer a violaciones a los Convenios de Coordinación en donde la afectada sea la federación si podrán ser objeto de retenciones, embargo y/o compensación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomando en cuenta que de acuerdo con sus reformas la Ley de Coordinación, regala participaciones tanto en impuestos como en derechos, debe señalarse que excluye de los últimos en su artículo 10 A., los siguientes derechos derivados de servicios administrativos relativos a:

- a) Licencias de construcción.
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
- f) Registro Civil.
- g) Registro de la Propiedad y del Comercio.

También se exceptúan los derechos por estacionamiento de vehículos, certificación y reposición de documentos.

Ahora bien, al hablarse de derechos diferenciales en la fracción IV, no se hace razonamiento entre costo del servicio administrativo prestado e importe del derecho, por lo que puede contravenirse el principio doctrinal, legal y jurisprudencial de los derechos en el sentido que su importe será igual a los costos directos e indirectos del servicio.

El cuarto párrafo de la fracción IV, establece que la limitación de los estados y municipios para cobrar derechos no involucra la limitación de sus facultades para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

El quinto párrafo de la fracción IV dice que se consideran derechos, todas las contribuciones que se engloben en lo que considera como tal el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

El artículo 10 B., señala que la coordinación en derechos por los estados es optativa.

También es importante hacer notar que se modificó el artículo 9o., de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, estableciendo que si las entidades dejan en suspenso las leyes locales, que gravan la enajenación de inmuebles, adoptando en lugar de aquel, el impuesto a que se hace referencia en el artículo mencionado, la federación dejará

de cobrar en esas entidades el gravámen federal.

Esto es un complemento a la Ley de Coordinación Fiscal contenida en un ordenamiento diverso.

Se ha criticado por todos aquellos que piensan siempre en forma negativa que la Ley de Coordinación Fiscal, debía llamarse de sumisión fiscal, ya que reduce las facultades tributarias de los estados, sin embargo, en el caso quien renuncia a sus facultades tributarias es la federación, lo que constituye una muestra de solidaridad de ésta con los estados y municipios, que debe ser tomada en cuenta.

Como corolario de las reformas a que me he referido, es necesario llamar la atención sobre el propósito que anima al legislador; a nuestro modo de ver, de manera certera fortalece la capacidad de los municipios para hacer frente a sus necesidades, pues se aumenta su porcentaje de participación en el Fondo General de Participaciones y en la tarifa del tributo materia del Fondo de Fomento Municipal, en los porcentajes señalados con anterioridad, lo que pone en evidencia una lucha que paulatinamente avanza, y que si en 1980, no existía el Fondo de Fomento Municipal, su creación en 1981 significó ya un progreso, que con la actual reforma se supera, al haberse incrementado la tarifa del tributo que lo constituye.

Es cierto, que si a simple vista pudiera parecer un exceso de optimismo, lo que calificamos como un acierto del legislador, no puede dejarse de reconocer que ese aumento en las tasas de la participación, pudiese obedecer al fenómeno de la caída en el precio del petróleo; pues obviamente el rendimiento de los precios bajos es transitorio, el acierto a que nos referimos, resultará doblemente benéfico, una vez que el precio se recupere, según los pronósticos que hacen los expertos para el último trimestre del presente año.

Otro aspecto que resulta novedoso, lo es el que si bien los incrementos al Fondo General de Participaciones, así como al Fondo de Fomento Municipal, se encuentran condicionados a que los estados se coordinen en materia de derechos, esta situación debidamente justipreciada, resulta ser otro acierto de la reforma, pues se dejan intactas las facultades legislativas, en relación a los derechos que tradicionalmente han sido recaudados por esas entidades, cuyo rendimiento en términos generales es mayor, y se elimina la posibilidad, de que se establezcan derechos idénticos y aun similares, a los consignados en la nueva Ley Federal de Derechos, significaría una doble o quizá múltiple tributación la que amplía razonablemente el concepto que sobre ellos contempla

el actual Código Fiscal de la Federación; e inclusive elimina de una vez y para siempre, la tentación en la que pudiesen caer los estados, de crear gravámenes substitutivos de los impuestos cuya vigencia se suspendiese por efecto de la coordinación, embozados en el aparente ropaje de un derecho, por lo cual se concluye que el aparente sacrificio que sufrirían los estados, por no mantener en vigor derechos estatales o municipales, es mínimo si se compara con las ventajas económicas que obtendrían como consecuencia del incremento, en el porcentaje de los Fondos aludidos.

Por lo tanto, si una conclusión en relación con las reformas que ha sufrido la Ley de Coordinación Fiscal, se tuviera que hacer en pocas palabras, esta sería que la Ley de que se trata fue pensada inicialmente en relación con los impuestos, para racionalizar el régimen tributario nacional, y que a la fecha ha adquirido una mayor importancia al proyectarse a los derechos.

Finalizó estas palabras dejándoles una interrogante ¿será que en un futuro no muy lejano, con motivo de la Ley en comento y sus reformas, sea necesario enmendar nuestra Carta Magna, en lo relativo a las soberanías de la federación, estados y municipios?

FERNANDO LANZ CARDENAS