

LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA DE COORDINACIÓN FISCAL

Dr. Gustavo A. ESQUIVEL VÁZQUEZ*

El Constituyente de 1917 no legisló expresamente acerca de las fuentes tributarias de la Federación ni de las entidades federativas, aunque sí acerca de las prohibiciones para los estados en esa materia en los artículos 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual provocó serios problemas de doble tributación.

Durante las dos décadas siguientes se llevaron a cabo diversas convenciones fiscales, la primera de ellas el 10 de agosto de 1925, la segunda del 10 de febrero al 11 de marzo de 1933, y una tercera el 11 de noviembre de 1947.

La Segunda Convención Fiscal tuvo como resultado la reforma al artículo 73 fracción XXIX de la Constitución el 13 de octubre de 1942 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de octubre de 1942, y en donde se establecen rubros de tributación exclusiva de la Federación y que establecieron el actual sistema tributario entre la Federación y las entidades federativas, sistema que según la Suprema Corte de Justicia de la Nación se conforma de la siguiente manera:

IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE. La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la 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 (artículo 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, VI y VII y 118).

* Profesor de Derecho fiscal y Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

6a. Ep. Vol. CV, 1a pt. p. 112, Amparo en revisión 1568/65 Lucía Margarita Mantilla de Krause, 29 de marzo de 1966, unanimidad de 16 votos, Ponente: José Rivera Pérez Campos.

En la ya referida reforma de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal, en su último párrafo se prevé la participación de las contribuciones federales especiales en la proporción que la ley secundaria federal respectiva, legislación que fue aprobada hasta el 28 de diciembre de 1953 con el título de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

La anterior legislación fue substituida por la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor el 1o. de enero de 1980 y que además de regular la Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados, ahora se agrega a los municipios, situación que no queda contemplada y la Ley abrogada.

Se incluyen en esta nueva legislación diversos fondos de participación de las contribuciones federales y de los cuales se distribuyen entre las entidades federativas y los municipios, previa adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Para tal efecto los estados celebran convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual deberá ser autorizado o aprobado por la legislatura local, y surtirá efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar del *Diario Oficial de la Federación* y el Periódico o *Gaceta Oficial del Estado* (*cfr.* artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, en lo subsecuente LCF).

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 11 prevé la posibilidad de expulsar a alguna entidad federativa en el supuesto de que ésta vulnere lo previsto en los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir que grave alguna o algunas de las fuentes tributarias de la Federación o grave cualquiera de los actos o actividades que les estén expresamente prohibidos, y la otra causa de exclusión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la falta de cumplimiento por parte de los estados de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para ello será necesario que no obstante que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hubiera advertido a las entidades federativas de su

conducta violatoria de la Constitución o de los convenios, el Estado no hubiese corregido en un plazo mínimo de tres meses la situación irregular que se le imputa; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuaron la declaratoria correspondiente de que la entidad federativa ha dejado de permanecer dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, declaratoria que será publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y surtirá efectos 90 días después de su publicación.

En el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal se establece la posibilidad de que la entidad federativa que se encuentra inconforme con la referida declaratoria de expulsión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también las entidades federativas podrán reclamar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cumplimiento de los convenios celebrados en materia de coordinación fiscal; por ejemplo lo relativo a la administración de los impuestos coordinados.

A partir del 11 de junio de 1995 se deroga la regulación que para el caso establecía el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal al entrar en vigor la reforma del artículo 105 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994 y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El inicio de su vigencia se prevé en los artículos Octavo y Primero y Tercero Transitorios de los respectivos decretos y que será de 30 días después de publicada la Ley Reglamentaria de referencia.

El artículo 105 constitucional en su fracción I inciso a) establece lo siguiente:

ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral se susciten entre:

a). La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los

Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Lo más significativo de este artículo es que establece la posibilidad de que la sentencia que emita mayoritariamente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá efectos generales y por tal motivo se aparta del principio de la relatividad de las sentencias previsto en la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el caso de la impugnación de la declaratoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que la entidad federativa ha dejado de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrá tener efectos generales toda vez que si una entidad federativa impuso un gravamen (el cual sólo puede ser decretado a través de una norma general) que afecte a las contribuciones generales de la Federación o viole alguna de las prohibiciones que establecen los artículos 117 y 118 constitucionales, con la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tendría efectos generales, permitiría a su vez que las otras entidades federativas impusieran el mismo gravamen, trascendiendo con ello a la simple declaratoria de la ilegalidad de la expulsión de un Estado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Ahora bien, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo subsecuente LR 105) establece en sus reglas generales la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de disposición expresa de la propia Ley.

Permite que las partes residentes fuera de la sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presenten sus promociones dentro de los plazos correspondientes, mediante su envío a través de correo certificado o vía telegráfica y siempre y cuando la oficina de envío se encuentre ubicada en la residencia de las partes (artículo 8 LR 105).

De conformidad al artículo 10 de la LR 105, el actor será la entidad federativa desafiada del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el demandado será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por

ministerio de ley la Procuraduría General de la República. Como tercero interesado podrán participar las entidades federativas que aún no hubiesen sido expulsadas del sistema, pero que ya hayan sido advertidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de su conducta irregular y que sea idéntica a la que originó la expulsión del actor.

El accionante, el demandado y en su caso el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarlos (art. 11 LR 105), lo que en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su legal representante sería el procurador fiscal de la Federación según el artículo 10 fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una disposición novedosa acerca de la representación se encuentra en el primer párrafo *in fine* del artículo 11 de la LR 105, pues la representación se presumirá por el juzgador salvo prueba en contrario, la cual podría ser la invocación de la norma que faculte expresamente a otro funcionario o que a la fecha de la presentación de la demanda, quien la firmó no contaba con la titularidad del puesto con que se ostentó.

Al admitirse la demanda, el ministro instructor de oficio o a petición de parte según el artículo 14 de la LR 105 podrá conceder la suspensión de la declaratoria de expulsión, sin embargo esta suspensión deberá regirse por el antepenúltimo párrafo del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal que ordena la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada por 150 días, y la cual será publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

Una vez fenecido dicho plazo el ministro instructor, en su caso deberá proveer acerca de si la suspensión continúa o no, y para ello deberá tener en consideración que no ponga en peligro la economía nacional, según el artículo 15 de la LR 105.

En el supuesto de que el ministro no prevea lo relativo a la continuación de la suspensión del acto reclamado por haber fenecido el plazo de 150 días, cualquiera de las partes podrá solicitarla por vía incidental hasta antes de que se dicte sentencia (Art. 16 LR 105).

La demanda se interpondrá dentro de los 30 días siguientes al día en que se hubiese publicado en el *Diario Oficial de la Federación* la declaratoria de expulsión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (artículos 21 de la LR 105 y 11 de la LCF).

El escrito de demanda deberá efectuar los siguientes señalamientos según el artículo 22 de la LR 105:

ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

- I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;
- II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- III. Las entidades, poderes u otros órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;
- IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;
- V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
- VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyen los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande y
- VII. Los conceptos de invalidez.

Una vez admitida la demanda el ministro instructor ordenará emplazar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que en un término de 30 días produzca su contestación, así como el tercero y el procurador general de la República expresen lo que a su derecho convenga (artículos 24 a 26 de la LR 105).

La contestación de la demanda deberá expresar al menos lo siguiente según el artículo 23 de la LR 105:

ARTICULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

- I.- La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y
- II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

En su caso, el actor podrá ampliar la demanda en un plazo de 15 días si la contestación contiene un hecho novedoso o hasta antes de la fecha del cierre de instrucción si aparece un hecho superveniente.

Las partes tienen el derecho a ser prevenidas por las irregularidades de sus escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación; subsanándolas en un plazo de 5 días, y en caso de no hacerlo respecto del escrito de demanda y previa vista al procurador general de la República, se admitirá o desechará la demanda (artículo 28 de la LR 105).

La falta de contestación de la demanda o en su caso de la reconvencción tendrá como consecuencia que se presuman como ciertos los hechos que se le imputen a los omisos, salvo que por las pruebas rendidas se demuestre lo contrario (artículo 30 LR 105).

Una vez transcurridos los plazos para contestar la demanda, su ampliación o reconvencción, el ministro instructor deberá señalar fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas dentro de los 30 días siguientes y con posibilidad de ampliar el plazo en caso de ser importante y trascendente el asunto (artículo 29 LR 105).

En esta clase de juicios se admitirán toda clase de pruebas, las cuales deberán ser ofrecidas y rendidas en la audiencia respectiva. La única prueba que no se admite es la de posiciones (confesional) y las que sean contrarias a derecho, *v.g.* el derecho nacional no está sujeto a prueba (artículo 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles) así como las que no guarden relación con la litis planeada.

La regulación especial se prevé para la prueba testimonial, pericial y de inspección ocular, pues deberán ser anunciadas 10 días antes de la fecha de la audiencia, debiéndose exhibir copia de los interrogatorios para los testigos (3 como máximo por cada hecho) y el cuestionario para los peritos, con objeto de que las otras partes se encuentren en aptitud de repreguntar en la audiencia.

El ministro deberá designar al o a los peritos necesarios para el desahogo de la pericial y las partes tienen derecho a designar a su propio perito para que a su vez rinda su dictamen (artículo 32 LR 105).

El ministro tiene amplias facultades para mejor proveer respecto de pruebas y podrá decretar las que estime pertinentes, e incluso requerir

informes o aclaraciones adicionales a las partes (artículo 35 LR 105).

Las audiencias se llevarán a cabo en el siguiente orden: 1) Se recibirán las pruebas, y 2) Posteriormente los alegatos escritos de las partes.

Finalizada la audiencia se formulará el proyecto de sentencia respectiva y que será discutido por el Tribunal Pleno (artículos 34 y 36 LR 105).

En esta clase de juicios no procederá la acumulación y en el supuesto de que exista *conexidad* entre dos o más asuntos, podrán resolverse en la misma sesión.

En las sentencias que se emitan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene amplias facultades para suplir las deficiencias de los escritos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada (artículos 39 y 40 LR 105).

En el artículo 42 de la LR 105 se reitera lo establecido por el artículo 105 constitucional, en el sentido de que esta clase de controversia entre la Federación y una entidad federativa tendrá efectos generales cuando sea aprobada por más de 8 votos de los ministros, en caso de no ser aprobada por esa mayoría (por 6 o 7 votos), las resoluciones sólo tendrán efectos respecto de las partes en controversia.

Además de que la sentencia aprobada por más de 8 votos tendrá la fuerza de una jurisprudencia, ya que será obligatoria para el Poder Judicial Federal, y los tribunales del orden común, administrativos, laborales (federales o locales), y del Fuero Militar (artículo 43 LR 105).

Lo anterior es un poder tremendo el que se le otorga a una única sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues como ya se indicó en párrafos anteriores, *podría tener el alcance* de que otras entidades federativas establezcan contribuciones similares y sin tener el riesgo de ser expulsadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La sentencia deberá ser publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y surtirá sus efectos 30 días después de ser publicada, según el antepenúltimo y penúltimo párrafos del artículo 12 de la LCF.

Los condenados en la sentencia respectiva tienen la obligación de informar su cumplimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en

el plazo que se hubiera establecido en la propia sentencia y en caso de incumplimiento se podrá acudir al procedimiento que establece el artículo 107 fracción XVI de la Constitución Federal, a fin de sancionar a los incumplidos por la separación del cargo y su consignación a un Juez de Distrito. Teniendo derecho cualquiera de las partes a denunciar la aplicación de la declaratoria de expulsión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o del incumplimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no obstante la ejecutoria emitida en sentido contrario (artículos 46 y 47 LR 105).

También será aplicable el recurso de queja que prevé la LR 105 en su artículo 55 por violación, exceso o defecto de la ejecución del auto o resolución en que se hubiera concedido la suspensión o la ejecución de la sentencia.

Tratándose de la suspensión se interpondrá la queja hasta en tanto no exista sentencia y existiendo sentencia definitiva, se interpondrá dentro del año siguiente al cumplimiento de la sentencia o de que la entidad federativa afectada por la ejecución de la sentencia tenga conocimiento de la misma (artículo 56 LR 105).

A los responsables se les podrá sancionar con la pena prevista por el delito de abuso de autoridad o lo que resulte, tratándose del caso de la suspensión del acto reclamado y en el caso de una ejecutoria se aplicará el procedimiento del artículo 107 fracción XVI constitucional; es decir será separado del cargo la autoridad responsable y consignada al juez de Distrito.

Como se puede apreciar, con la derogación de los párrafos segundo a cuarto del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, al ser derogada por la LR 105, se gana en precisión y certeza jurídica para las entidades federativas, por lo que corresponde a la tramitación del juicio de constitucionalidad y se otorga un poder inmenso a una única sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al otorgarle efectos generales.

Situación que con anterioridad sólo ocurría con cinco fallos consecutivos en el mismo sentido para formar jurisprudencia.

Ojalá y esto mejore las relaciones entre la Federación y los estados y fortalezca el sistema federal, amén de que el Poder Judicial Federal utilice correctamente la facultad amplísima que se le está otorgando.