

Coordinación Fiscal: ¿Debilidad o fortaleza del Federalismo Constitucional?

*MC. José Félix Soto**

Sumario. 1. Introducción, 2. Federalismo Constitucional Mexicano: a) antecedentes, c) principios del federalismo y c) naturaleza jurídica 3. Coordinación fiscal 4. Conclusiones. 5. Fuentes consultadas.

Resumen. En el presente artículo nos hemos planteado abordar la temática del federalismo constitucional vigente en nuestro país, centrándonos particularmente en el campo tributario, mediante el análisis de los convenios de coordinación fiscal, cuya celebración generan las particularidades propias de nuestro actual sistema, pues representan en cierta forma una modificación no formal a nuestro orden constitucional, generando con ello una tendencia monopolizadora del poder estatal por parte de la Federación y atentando contra los principios en que se basa el sistema federal; no obstante más allá de

*Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de Los Mochis, de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Maestro en Ciencias de Derecho por la Facultad de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa y Doctorante en el Programa de Doctorado en Ciencias del Derecho de esta misma Facultad.

representar una debilidad, este hecho puede convertirse en una verdadera fortaleza si se siguen ciertas estrategias.

Palabras claves: Federalismo, coordinación fiscal, potestad tributaria, facultades constitucionales, centralización, descentralización.

*Abstract:*In this paper we have considered approaching the issue of constitutional federalism in our country, focusing particularly on the tax field, through the analysis of tax coordination agreements, the celebration of which generates the peculiarities of our current system, which represents a non-formal amendment to our constitutional order, thereby generating a monopolizing trend of state power on the part of the Federation and violating the principles on which the federal system is based; But beyond representing a weakness, this fact can become a real strength if certain strategies are followed.

Keywords: federalism, fiscal coordination, fiscal sovereignty, constitutional powers, centralization, decentralization.

INTRODUCCIÓN

La trayectoria de histórica de nuestro país está repleta de importantes hechos y decisiones que han dado forma a nuestro actual sistema, así pues en plena celebración del primer centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917,

aún surgen ciertas interrogantes que cuyas respuestas parecen estar encaminadas a desmentir la existencia de un verdadero Estado Federal en nuestro país y a considerar que dicha inexistencia debe derivar en una necesaria reformulación de conceptos planteados en nuestra Carta Magna, sobre nuestra forma de gobierno y algunos que definen nuestro sistema jurídico.

Así pues, uno de los temas más discutidos por la doctrina en materia constitucional, es el concerniente a la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, ya que al encontrarnos en un país con un sistema federal es común que resalte la controversia acerca de los límites y alcance del poder estatal, sea en el ámbito federal o en el local. En torno a esta cuestión, las discusiones aumentan cuando se trata de definir la esfera de competencia en materia fiscal.

En este sentido, unas de las medidas implementadas en las últimas décadas, dirigidos a coordinar a los tres ámbitos de gobierno en materia de creación e imposición de contribuciones, tal es el caso del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha dado surgimiento a nuevas cuestiones que resaltan la existencia o no del Federalismo en nuestro país, ya que tales medios de coordinación surgen en teoría, como una forma de fortalecer nuestro sistema federal; sin embargo, en la práctica, las modalidades a través de las cuales operan tienden a crear una tendencia centralizadora del poder tributario normativo, hacia la Federación la cual tiende a absorber la facultad de los Estados

para legislar e imponer gravámenes en ciertas materias, debilitando de esta forma la autonomía de las entidades federativas y, en consecuencia, yendo en sentido contrario a los principios teóricos y/o ideológicos en los que se basa el sistema federal.

1. Federalismo en Mexicano

a) Antecedentes

Respecto de los antecedentes del sistema federal, Burgoa (2007:407), parte de la raíz de la palabra federalismo, expresando que dicho concepto proviene etimológicamente del vocablo latino *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En otros términos, se hace referencia una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas caracterizadas por la unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

Siguiendo esta línea Garza, C.C. (1997), nos dice que “...es la forma de estado o técnica para organizar el poder público, por medio de la delimitación de competencias y con referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro de las mismas”,(p.60). La definición expuesta, parte de la existencia de un criterio de autonomía y reparto de atribuciones de las entidades que conformarán al Estado federal. De igual forma, debemos resaltar que estamos en presencia de una técnica para organizar el poder.

Desde la perspectiva de la teoría histórica del derecho, las normas que constituyen nuestra Ley Suprema, tienen su origen en los diversos factores sociales, políticos, económicos y culturales de nuestro devenir histórico.

En este sentido, si realizamos una revisión al pasado nos daremos cuenta que el establecimiento del sistema federal en nuestro país, tuvo gran influencia del sistema constitucional de los Estados Unidos, pero es innegable que los acontecimientos que marcan nuestra historia favorecieron en gran medida a la implantación de dicho sistema.

En ese sentido, López, F.J., (2014), nos expone que las diferentes tesis que dan explicación a estos hechos son coincidentes al respecto, ya que teniendo en cuenta diversos antecedentes como las organizaciones indígenas, la influencia de la tradición española; así como las circunstancias geográficas y sociales hasta las diputaciones provinciales nacidas en 1812; el modelo federal norteamericano resultó ser la mejor opción como forma de organización estatal para la Nación que acababa de surgir.

A la luz de la idea anterior, Serna, J.M., (2005), explica que la implantación del sistema federal en México se manifestó en fechas posteriores a 1821 cuando ocurre la consumación de la independencia de España, concretamente en 1824, cuando surge la primera Constitución que adoptó el sistema federal. Sin embargo dadas las circunstancias características del siglo XIX, la cuestión del sistema

federal fue un tema violento de disputa, ya que en 1836, se adoptó una Constitución de corte centralista que abolió el esquema federal y aunque éste vuelve a surgir con la Constitución de 1857, con la intervención napoleónica y el imperio de Maximiliano se invalida dicho esquema, mismo que resurge con la restauración de la República y de la Constitución de 1857 en 1867.

Una vez pasados dichos eventos, ya en el siglo XX, después de la Revolución Mexicana (1910-1917), se expidió la Constitución de 1917, que si bien ha tenido un sin número de reformas la misma sigue vigente en México el día de hoy.

b) Principios del federalismo

Bajo los hechos históricos expuestos en el apartado precedente, debemos tener en cuenta que el estudio de la forma de estado en cuestión varía en cada país que lo ha adoptado, pues acorde al contexto social, político, económico, geográfico e histórico de cada uno de ellos adquiere ciertas modalidades.

No obstante ello siempre operará a la luz de determinadas características que se traducen en lo que algunos autores como Fix, H. y Valencia, S., (2005:243), denominan como principios fundamentales en una Federación, mismos que puntualizan de la siguiente manera: I. Dos órganos jurídicos y de gobierno coexistentes, con diferentes campos de acción el federal y el local;II. Distribución de

competencias, misma que debe realizarse mediante el texto constitucional, para conservar una mayor certeza jurídica; III. Autonomía, lo que se traduce en que cada estado que conforma la federación conserva su propio orden jurídico e institucional; IV. Participación, que significa que deben existir mecanismos para que cada estado miembro participe en la formación de la voluntad nacional.

Por lo tanto, basados en lo expuesto, podemos realizar la afirmación de que todo país que haya implantado el modelo federal en su organización, o bien vaya a hacerlo, debe necesariamente plasmar en su ordenamiento jurídico dichos principios para ser considerado un estado federal, tal como acontece en nuestro país, cuya historia está ampliamente vinculada a esta forma de Estado.

c) Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica del sistema federal debe seguir necesariamente los principios rectores del mismo, los cuales fueron expuestos en el apartado anterior, por lo que de la lectura de los numerales que señalan la forma de estado y gobierno, se deduce que dicha naturaleza se encuentra plasmada en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, dichos artículos fijan las reglas constitucionales que contienen los principios a través de las cuales trabaja este sistema, determinando así la naturaleza del

mismo, ya que como lo menciona Calzada (2005), dichos artículos: “señalan la forma de organización política y social, además de las respectivas instancias que corresponden a los integrantes como parte y a la Federación como el todo”(pp. 222-232).

Lo anterior es así, pues de dichos numerales se desprende que el pueblo ejerciendo su soberanía, ha decidido crear dos instancias gubernamentales: la federación y las entidades federativas, las cuales se enumeran a detalle dentro del artículo 43 constitucional; creándose una división de la soberanía o cosoberanía. Dicha soberanía la ejercen a través de los poderes de la Unión y los poderes de los Estados, que en ambos casos estarán divididos acorde a los artículos 49 y 116 en ejecutivo, legislativo y Judicial.

De dichos numerales se desprende que el Estado Federal está compuesto por la Federación y los Estados, y se parte de la idea de la manifestación de voluntad del pueblo mexicano para formarla, voluntad que se expresa mediante el llamado Pacto Federal, en el cual se presenta la unión y/o alianza como sinónimo del Federalismo, y que para Garza, C.C., (1997:60), dicho pacto es el instrumento jurídico que permite delimitar las competencias de los órganos de gobierno, en las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país.

3. Coordinación fiscal

Cada país que adopte el sistema federal como forma de estado debe hacerlo siguiendo una serie de principios que funcionaran como reglas para el correcto funcionamiento del mismo, por lo que deben ser cuidadosos en la forma como estipulan dichos principios dentro de su orden normativo, que el caso de un país como el nuestro fueron plasmados constitucionalmente para que formaran parte del derecho vigente y positivo de nuestro país, estableciendo en el artículo 40 constitucional que: “el pueblo mexicano tiene el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”. Dicha modificación, debe necesariamente seguir el mecanismo de reforma que la propia Constitución estipula en el artículo 135.

Por lo cual, se puede deducir que una alteración a la Constitución fuera del procedimiento ordinario y que rompa el equilibrio existente en el contenido de los principios que rigen el federalismo, implicaría necesariamente una violación a la misma, en primer término por no seguir el proceso de reforma preestablecido y por otro por generar un desequilibrio en los principios mencionados, teniendo como principal consecuencia que el sistema en sí mismo adquiriera características distintas a las que posee filosóficamente.

Bajo esta tesitura, uno de los principios rectores del sistema en cuestión es el concerniente al sistema de distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, y las discusiones surgen sobre

todo cuando los métodos utilizados constitucionalmente para el establecimiento de las facultades estipulan o crean concurrencia entre los diversos órdenes de gobierno, es decir tanto la Federación como las Entidades que la conforman tienen el mismo campo de acción, por lo que el ámbito en que una entidad ya sea federal o estatal debe actuar sin invadir el campo del otro debe ser definido concretamente.

En ese sentido y atendiendo el campo que nos interesa, la concurrencia en materia fiscal, permite que los órdenes de gobierno coexistentes, puedan gravar una misma fuente de riqueza, lo que crearía el fenómeno denominado doble o múltiple tributación, la cual se presenta cuando varios tributos afectan la misma fuente u objeto de la contribución, lo cual nos dice la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1988:139), en sí misma no es inconstitucional por no existir ningún numeral que prohíba dicha práctica. En el caso concreto en nuestro país, se trató de armonizar el sistema tributario con la finalidad de evitar la doble tributación, a través del proceso conocido como coordinación fiscal.

Para ello, se creó el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual opera mediante una serie de convenios de adhesión y de colaboración administrativa, y el mismo se encuentra fundamentado en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, y cuyo principal objetivo es la armonización del ejercicio de la potestad tributaria, en donde los Congresos Locales se abstienen de ejercer su derecho a legislar sobre determinados hechos o actos jurídicos en los son concurrentes con la

Federación, o bien a suspender su vigencia en el caso de haber legislado previo a la celebración del convenio relativo; a cambio de ello, esta última los hace partícipes en la recaudación de las contribuciones federales.

Ahora bien, sabemos que las modalidades a través de las cuales opera del sistema de coordinación son a través de los convenios de adhesión y los de colaboración administrativa, en tal sentido De Miguel, M.J., (1991:127), nos dice que a través de estos las entidades se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la legislación fiscal federal y en el propio convenio, así como también implican la suspensión de los impuestos locales, lo cual tiene como contrapartida la delegación de funciones de administración de ingresos federales a estados y municipios.

Basados en la descripción de las principales características, podríamos definir al convenio de adhesión como el acuerdo entre la Federación y las Entidades federativas, a través del cual estas últimas tienen la obligación de abstenerse de ejercer su potestad tributaria normativa, respecto de las fuentes de ingreso en las que sean concurrentes con la Federación, o bien a suspender la vigencia de aquellos tributos que gravan previo al convenio la fuente de riqueza, adquiriendo el derecho de participar de los ingresos federales, que se recauden por concepto de dichas contribuciones.

Por su parte, Chapoy, D.B. y Gil, G., (1981:437), nos proporcionan el concepto de colaboración administrativa, el cual nos servirá

para la posterior elaboración del concepto de convenio de esta segunda clase, explican que dicha colaboración implica que los Estados respecto a la Federación realizan tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales.

Sin embargo, aquí surgen ciertas interrogantes, una de ellas es la de si es posible que tanto el ejercicio de la potestad tributaria normativa, así como las facultades de administración de recursos públicos, sean sometidos al tenor de un convenio celebrado entre los órganos de gobierno coexistentes en nuestro sistema federal.

En tal sentido, el eje central en el análisis de los convenios de coordinación fiscal, son los efectos que los mismos producen sobre la potestad tributaria estipulada constitucionalmente a favor tanto de la federación como de los estados, los cuales son: a) la abstención en el ejercicio de facultades, b) la delegación de las mismas y c) la suspensión de normas locales.

En cuanto al primer aspecto, tenemos que el adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, implica que las entidades coordinadas se abstendrán de gravar aquellas de fuentes de ingresos en las que exista concurrencia de facultades con la federación, siendo dicho hecho el que el que hace pensar que los convenios inconstitucionales por constituirse violatorios de la soberanía de las entidades federativas.

Sin embargo, a este respecto, Treviño (1981), nos expone que: “los convenios no violan la soberanía de los estados, en atención

justamente a que las competencias constitucionales no pueden renunciarse ni ser objeto de pactos que comprometen su ejercicio; no son bienes que estén dentro del comercio. Las competencias son constitutivas de los órganos públicos y no derechos de los titulares de esos órganos. [...] Se podría argumentar en contrario, diciendo que el compromiso de los estados de no gravar determinadas materias es transitorio, solo puede durar mientras dure el convenio”, (p. 653).

Esto nos permite, aclarar la idea errónea de renuncia manejada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2001:293), en el criterio de jurisprudencia 2a/J 17/2001, bajo el rubro: COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS: EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL, ya que de su simple lectura, se observa que en el cuerpo de la misma se maneja el concepto de renuncia de facultades por parte de la entidad federativa que se encuentre adherida al sistema de coordinación fiscal, estableciéndose dicha renuncia al comprometerse a no gravar o imponer contribuciones en aquellas materias que concurren con los impuestos federales participables.

No obstante, como lo hemos venido manejando, el acuerdo establecido es de carácter transitorio, pudiendo retomar la entidad federativa en cualquier momento el ejercicio de sus facultades una vez terminado el convenio. De igual forma ocurriría con aquellas en que la

federación delega a los estados en cuanto a recaudación, fiscalización y administración.

De esta manera, tenemos que la obligación de no hacer establecida a los estados a través de los convenios, repercute necesariamente sobre el ejercicio de sus facultades lo que en términos generales implicaría una prohibición a la entidad para gravar sobre determinada materia, esto no significaría una renuncia sino una delegación de facultades.

Ahora bien, en lo que respecta al tercer aspecto o efecto que producen los convenios de coordinación sobre la potestad tributaria, tenemos el de la suspensión de normas de carácter local, pues al coordinarse las entidades federativas establecen el compromiso de dejar en suspensión aquellas leyes, en las que se establezcan contribuciones sobre fuentes concurrentes con la federación.

A este respecto la SCJN (2000:436), al analizar la naturaleza jurídica de los convenios de coordinación en la tesis bajo el rubro: COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA

FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR ÉSTOS CON AQUELLA PARA ADHERIRSE AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, TIENEN EFECTOS ANÁLOGOS A LOS DE UN TRATADO INTERNACIONAL, se explica el efecto referente a la suspensión, el cual surte efectos sobre aquellas normas de observancia general anteriores a la celebración del convenio, pues las mismas si gravan alguna materia concurrente con los impuestos federales, quedaran