

ANTEPROYECTO DE REFORMA

C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Presente:

Los _____ que suscriben, integrantes de la _____ Legislatura de la Honorable Congreso de la Unión, miembros de los grupos parlamentarios del _____ y _____, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y demás correlativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Representación Popular, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La Constitución Federal establece, en su parte orgánica, los fundamentos de la Soberanía Nacional y la forma de gobierno de la República Mexicana, que se constituye y organiza, por voluntad del pueblo, en forma representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, en su calidad de partes integrantes de la Federación. De este modo, los Poderes de

la Unión y los propios de las Entidades federativas actúan, competencialmente, en los términos que establece nuestra Ley Superior.

Los principios fundamentales antes enunciados, como cualesquiera de los que fija la Constitución de la República, deben conectarse lógicamente con el contenido de otros preceptos de igual jerarquía, relacionados entre sí por cuanto al objeto específico de regulación, con el fin de procurar una interpretación armónica sobre la aplicación de normas constitucionales que, en el extremo, pudieren estar en oposición, bajo la premisa de considerar reglas especiales a las que representen una excepción de aquellas normas que establezcan principios o reglas generales.

En relación con la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, que nuestra Constitución consagra en el artículo 124, se adopta el criterio de que la Federación Mexicana surge de un pacto o unión entre dichos Estados, que convienen en ceder o delegar facultades a un Gobierno central, reservando para sí las que no se otorguen a éste.

Tal es el elemento de orden histórico y sociológico, que diversos tratadistas invocan, generalmente, para calificar al sistema federal, en concordancia con la etimología del concepto “Federación”, cuyo significado es el de alianza o unión.

Conforme al artículo 124, nuestra Constitución Federal no establece facultades tributarias expresas para los Estados, como sí lo hace para la Federación y los Municipios, optando, en la especie, por el mecanismo de fijar condiciones y restricciones a dichas Entidades.

Esto no parecería representar un problema, a la luz del origen de este precepto, que tuvo como referente indudable la enmienda Décima de la Constitución de los Estados Unidos de América, ratificada en 1791, cuyo contenido expresa que los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo.

Conviene recordar que, en la historia del constitucionalismo mexicano, el establecimiento de esta prevención estuvo presente positivamente en el debate de los diversos proyectos de Constitución, desde los años de 1856 y 1857, cuando se incorporó el vocablo “expresamente” para acotar las facultades que se conferían al Gobierno Federal, con lo que el referido precepto asumió, propiamente, una condición de mayor limitación a los Poderes de la Unión, si se le compara con el dispositivo homólogo previsto en la Constitución americana.

II. En materia tributaria, el Gobierno Federal ejerce amplísimas facultades para el establecimiento de contribuciones, no obstante la regla general del artículo 124 constitucional, que señala: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales (léase Gobierno Federal) se entienden reservadas a los Estados”.

La doctrina y la jurisprudencia sostienen el argumento de que al armonizar el texto original de los artículos 73, fracciones VII y XXX, y 74, fracción IV, se desprende el otorgamiento de facultades ilimitadas a la Federación, en materia tributaria.

Recordemos que de estas disposiciones, la fracción VII del artículo 73 ha permanecido intacta desde 1917, señalando

que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Por su parte, la fracción IV del artículo 74, originalmente establecía la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de: “Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.”

A través de sucesivas reformas, ocurridas en los años de 1977, 1982, 1987, 1993 y 1999, el inicial párrafo único de esta fracción vio aumentado su texto -que actualmente se integra por siete párrafos- incorporando los infinitivos “examinar” y “discutir”; la facultad de aprobar los Egresos del entonces Departamento del Distrito Federal (ahora suprimida); los plazos para que el Ejecutivo Federal haga llegar las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto; disponer que la Cámara de Diputados reciba la Cuenta Pública del año anterior; y la creación de la entidad de fiscalización superior de la Federación, que apoya a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública.

La primaria redacción de los preceptos antes comentados fue cuestionada, a partir de la reforma constitucional de 1942, que estableció un listado expreso de materias sobre las cuales se facultó a la Cámara de Diputados para imponer contribuciones; dando pie a considerar que, al haberse creado este listado de potestades tributarias para el Gobierno central, éste sólo podía ejercer facultades en materias que estuvieren comprendidas en la limitativa enumeración aprobada.

Sin embargo, se ha pretendido que con base en las denominadas facultades implícitas que el Constituyente estableció en la original fracción XXXI del artículo 73 –cuyo

texto, por efecto de la reforma de 1942, fue reubicado, sin modificaciones, en la fracción XXX-, se reconozcan facultades tributarias extensas a los Poderes de la Unión.

Notablemente, ha sido la interpretación de este dispositivo, no sin artificios, el que, al decir de Tena Ramírez, resulta en "... puerta de escape, por donde los Poderes Federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados."

Fue así como en virtud del problema interpretativo, materializado en diversos juicios de amparo que demandaron la inconstitucionalidad de ciertos impuestos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por vía jurisprudencial, resolvió, a partir del análisis del artículo 73, fracciones VII, XXIX y XXX, la plena constitucionalidad de las amplias facultades de que hoy goza el Gobierno Federal para imponer contribuciones, con lo que se dejó a los Estados en una posibilidad marginal o prácticamente nula para ejercer, a su vez, potestades propias en esta materia.

En efecto, la Corte ha resuelto que la Federación posee facultad exclusiva para imponer contribuciones, al tenor de la disposiciones previstas en la fracción XXIX del artículo 73, pero que esto no es una limitante de las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes impositivas, en rubros no señalados en esa fracción, en razón de que la fracción VII del mismo numeral lo autoriza, sin restricción alguna, para proceder a la imposición de cualquier contribución que juzgue necesaria a fin de cubrir el presupuesto; al tiempo que la fracción XXX le otorga la posibilidad de "expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las

otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

Como se aprecia, lo anterior ha llevado a una merma casi absoluta de la soberanía tributaria de las Entidades Federativas, impidiéndoles la posibilidad de establecer, a través de sus respectivas legislaciones, la obligación a cargo de determinadas personas de contribuir para los gastos públicos.

En efecto, desde la mitad de la década de los años 90, el País emprendió un proceso de reforma estructural. Las principales transformaciones estuvieron orientadas a la apertura económica, el fortalecimiento de las ventajas competitivas mediante la firma de acuerdos de libre comercio con países de Norte, Centro y Sudamérica, así como Medio Oriente y, recientemente, la Unión Europea.

Adicionalmente, al interior de la Administración Pública se logró desincorporar activos no prioritarios para la función pública, mediante un amplio proceso de privatización y reducción del tamaño de la administración pública, sustentada en un innovador modelo de desregulación de la actividad económica.

Otro elemento fundamental de este proceso consistió en el logro de los equilibrios y la estabilidad en las principales variables macroeconómicas, que permitieron observar una disciplina fiscal y monetaria, así como el saneamiento de las finanzas públicas. La privatización del sistema financiero requirió que, en complemento, se promoviera una reforma fundamental del sistema financiero que aún requiere avanzar en sus alcances y resultados.

Asimismo, se promovió una reforma al sistema de Seguridad Social, para introducir los sistemas individualizados de ahorro para el retiro

Por otra parte, para fortalecer la actividad de las Entidades Federativas se inició un importante programa de descentralización pública de los servicios de Educación y Salud, entre otros.

Estos elementos han significado un enorme costo social a la Nación, pero se han justificado en la pretensión de que el país logre alinearse de manera competitiva e institucional, a condiciones semejantes de sus principales socios comerciales.

Es evidente que este proceso debe continuar para impulsar una nueva etapa de crecimiento económico y de distribución social y regional de la riqueza.

Por ello, en las condiciones actuales el paso obligado es el fortalecimiento del Federalismo, como base del proceso de Reforma del Estado.

Ha llegado el momento histórico de que, a fin de consolidar a la Nación, se acceda a una nueva etapa de progreso que vigorice al Pacto Federal, mediante el fortalecimiento de las 32 entidades federativas.

La tesis es fortalecer a la Nación posibilitando un mayor desarrollo de sus partes integrantes, para que los ciudadanos encuentren la oportunidad del desarrollo en sus regiones nativas.

Este esfuerzo conjunto por un mejor arreglo institucional no tiene porque debilitar al Gobierno Federal, que debe

mantenerse como la expresión de la unidad nacional, y el depositario de las atribuciones, que el federalismo contemporáneo le otorga a los gobiernos centrales.

La reforma propone que la Constitución establezca para las entidades federativas, facultades hacendarias y de coadyudancia con el gobierno federal y con otras entidades federativas, para hacer frente de mejor manera a sus obligaciones como gobiernos.

III. Las Convenciones Nacionales Fiscales

Un antecedente importante de armonización entre ordenes de gobierno y de simplificación del sistema tributario lo constituyen sin duda la celebración de las tres convenciones nacionales fiscales de 1925, 1932 y 1947.

Así, ante un panorama en que los impuestos habían perdido importancia para las haciendas locales, derivado de la casi nula actividad económica ocasionada por la casi reciente terminación de la lucha armada, y donde los ingresos públicos tenían como principal fuente la emisión de papel moneda y de los préstamos del gobierno federal y de los particulares; los ingresos del gobierno federal tenían su principal fuente en la importación y exportación, y en el comercio y la industria al interior del país; los ingresos estatales emanaban principalmente de gravar la propiedad territorial, la agricultura, el comercio y la industria, la compraventa, entre otros; mientras los ingresos tributarios de los municipios provenían de la industria y al comercio principalmente. Las autoridades juzgaron que para evitar lo anterior el mejor medio sería a través de la realización de convenciones en las que estuvieran presentes autoridades de los estados y el gobierno federal.

Primera Convención Nacional Fiscal:

En la Primera Convención Nacional Fiscal, en 1925, se concluyó que debía existir un reparto de facultades fiscales entre la federación y las entidades federativas, aunque fuera en forma provisional mientras la experiencia mostraba qué medidas definitivas se debían adoptar.

La Primera Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo siendo presidente de la república el General Plutarco Elías Calles y Secretario de Hacienda y Crédito Público el Ingeniero Alberto J. Pani en el año 1925, sus objetivos principales serían:

Delimitar competencias entre la federación y estados en materia de impuestos;

Elaborar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la república,

Crear un órgano permanente que estudiara las necesidades de la economía nacional y que propusiera las medidas a tomar en materia fiscal, así como que vigilara el cumplimiento del plan.

Los resultados de esta convención solo fueron recomendaciones generales:

1. Proyecto de reforma al artículo 131 constitucional para legalizar la convención (no fue ni siquiera discutido en el Congreso);
2. Algunas recomendaciones técnicas a los estados, que en mínima parte atendieron, solo por el interés de lograr una reducción de la contribución federal. Esto agudizó mas la falta de uniformidad fiscal.

Así pues, esta Convención sólo sirvió para profundizar en el conocimiento del problema fiscal federal.

Segunda Convención Nacional Fiscal:

En mayo de 1932 se convocó a la segunda Convención Nacional Fiscal que se efectuó en 1933, y entre sus recomendaciones sostuvo que una serie de materias fueran exclusiva competencia tributaria de la federación.

La Segunda Convención Nacional Fiscal se celebró siendo presidente de la república el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio y el Secretario de Hacienda el propio Ingeniero Alberto J. Pani, sus objetivos fueron los siguientes:

- a) Revisar las conclusiones de la Convención Fiscal anterior;
- b) Estudiar el problema de la delimitación de las Jurisdicciones Fiscales;
- c) Determinar las bases para unificar los Sistemas Locales de Tributación y la coordinación de ellos con el Sistema Federal;
- d) Estudiar y determinar los medios adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constituir el órgano mas capacitado para encargarse de ellos.
- e) Estudiar los impuestos directos e indirectos, generales y especiales que gravan el comercio y la industria.

Esta segunda reunión llegó a conclusiones interesantes en materia de Coordinación, siendo principalmente las siguientes:

1. El establecimiento de la Comisión Permanente.

2. La reducción al 15% de la contribución federal que se obtuvo en 1934.
3. Una iniciativa de reforma constitucional para delimitar la acción impositiva a favor del Gobierno Federal en diversas actividades industriales, que no fue aprobada.
4. Las reformas constitucionales de 1934 (artículo 73, fracción X), 1942 (artículo 73, fracción XXIX)
5. La reforma en 1940 de la fracción 29 del artículo 73 sancionando mucho de los bocetos solicitados en la iniciativa del punto anterior, impuestos sobre tabacos, gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos y aguamiel.

Entre otras consideraciones vale la pena destacar la decisión para que cuando hubiera necesidad de que dos entidades impositivas derivaran ingresos de la misma fuente; se encomienda la determinación del gravamen a una sola de ellas, y que se reconociera a la otra una participación en el rendimiento; Asimismo debería establecerse una colaboración estrecha entre ellas en la administración y recaudación del impuesto.

También se sometieron a la aprobación de las legislaturas de los estados dos proyectos de ley que dieron por resultado el establecimiento de la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados del 6 de marzo de 1934 y la Ley del Impuesto sobre Donaciones del Distrito Federal de 25 de abril de ese mismo año. Se suprimieron diversos gravámenes locales que pasaron a ser privativos de la federación y participables a los estados; en otros casos la federación participó de impuestos locales. Esta Convención dio un paso firme en el mejoramiento del Sistema Fiscal de la Federación y de los Estados.

Tercera Convención Nacional Fiscal:

En noviembre de 1947 se llevó a cabo la tercera Convención Nacional Fiscal. La idea primordial de esta convención fue abolir la exclusividad de los impuestos por la coordinación entre las dos esferas impositivas del país. Se propuso concretamente "... la existencia de un sistema coordinado en el cual el problema de la múltiple imposición quede eliminado, y, el de la concurrencia, simplificado, en el sentido de que determinadas fuentes de ingreso sean gravadas con una sola cuota impositiva y con procedimientos unitarios."

La Tercera Convención Nacional se celebró siendo Presidente de la República el Lic. Miguel Alemán y el Secretario de Hacienda y Crédito Público el Lic. Ramón Beteta.

Los temas propuestos fueron:

- 1.- Análisis y proyección de la imposición federal, Estatal y Municipal en los puntos.
 - a) Impuestos concurrentes entre la federación y estados,
 - b) Impuestos concurrentes entre los estados y sus municipios,
 - c) Impuestos exclusivos de la federación, de los estados y de los municipios y
 - d) Impuestos alcabalatorios, anticonstitucionales y antieconómicos.

- 2.- Estructuración de un Plan Nacional de Arbitrios y bases de determinación dentro del mismo de los elementos constitutivos de los sistemas hacendarios de la federación, estados y municipios.

- 3.- Análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal, y proyección de las reformas que procediera

introducir en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para asegurar la correcta organización de las haciendas de la federación, estados y municipios.

4.- Designación del organismo encargado de llevar a la práctica los resultados de la Reunión.

La convención llegó a importantes conclusiones en materias de Impuestos, Derechos y Productos como son las siguientes:

1. Expedición de la Ley del Impuesto sobre llantas y cámaras de hule en diciembre de 1948.
2. Expedición sobre la Ley del Impuesto sobre cemento en diciembre de 1948.
3. Expedición de la Ley para el pago de participaciones del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles en diciembre de 1948.
4. Reforma a la fracción 29 del artículo 73 Constitucional, facultando al gobierno federal para gravar la fabricación y consumo de cerveza, promulgada en febrero de 1949.
5. La promulgación de diversos impuestos especiales, sobre los que tenían participaciones las entidades y los municipios.
6. Eliminación en 1949 de la obligación de los estados de entregar a la Federación una parte de sus ingresos recaudados (Contribución Federal).

Quizá la de mayor trascendencia fue la que acordaba uniformar los impuestos sobre el comercio en varias etapas.

Esta conclusión llegó a la promulgación en 1948 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, la que sustituye al impuesto del timbre sobre compraventa, actos, documentos y contratos, cuya aplicación originó la primera

“Coordinación Fiscal” entre la federación y estados en la materia. Con la entrada en vigor de la Ley del ISIM, se derogan gravámenes sobre actividades mercantiles e industriales.

En el año de 1948 el Congreso de la Unión coordinó al Departamento del Distrito Federal y a los Territorios Federales. Posteriormente entre 1949 y 1957 se celebraron convenios que por primera vez se llamaron “Convenios de Coordinación” con quince estados y, entre 1971 y 1972, con dos más.

En el año de 1972, el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lic. Gustavo Petriccioli decidió continuar el proceso de coordinación en ingresos mercantiles, puesto que los estados no coordinados no lo habían hecho por diferentes causas, entre las que se encontraban políticas de otorgar reducciones o exenciones o bien la de mantener tasas más bajas para atraer inversionistas. Otras entidades habían logrado imponer tasas más altas que las establecidas en los convenios celebrados. En estas condiciones, el Lic. Petriccioli celebró una primera reunión entre la Secretaría de Hacienda y los estados no coordinados en la ciudad de Guadalajara en el año de 1972. En el propio año se convocó a una segunda reunión que tuvo lugar en la ciudad de México y una más en Chihuahua a la que asistieron los estados que se encontraban coordinados.

No fue fácil que los estados no coordinados aceptaran hacerlo. Continuaron las reuniones entre estos y la Secretaría de Hacienda. Finalmente se logró, con ciertas reformas aprobadas en 1973, que todos los estados que no lo habían hecho se coordinaran. En estas condiciones se celebró la que oficialmente se designó como la tercera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados y Funcionarios de

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los días 3, 4, 5 y 6 del mes de abril en Mazatlán, Sinaloa, a la que asistieron todas las entidades federativas.

Otra de las leyes que tuvieron que ver con la Tercera Convención, fue la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados con vigencia a partir de 1953, que creó la Comisión Nacional de Arbitrios, institución que tuvo a su cargo proponer medidas cuyo objeto fue el coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, actuar como consultor en la expedición de leyes fiscales, gestionar el pago de participaciones en Impuestos Federales y servir de conducto a las entidades federativas para proponer modificaciones a la Legislación Federal.

De esta manera, la coordinación es la solución que ha encontrado hasta este momento el estado mexicano para resolver los problemas de la concurrencia fiscal en los tres niveles de gobierno. Se contempla como un sistema nacional jurídico administrativo, donde, a través de acuerdos y convenios se plasma en forma expresa la voluntad soberana de los entes con capacidad jurídica para convenir en materia fiscal, federación y estados, y se decide la participación en tales convenios de los municipios. En estos convenios se establecen las relaciones, las participaciones y las bases de la Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal.

No obstante lo anterior, aun permanece la tesis que interpreta el artículo 124 y determina que el sistema de competencia impositiva en México subyace en los siguientes principios:

a) Concurrencia contributiva de la federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos.

b) Limitación a la facultad impositiva de los estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX constitucional.

c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117 y 118 constitucionales).

A partir de la década de los setenta, la tendencia del sistema federal mexicano ha seguido la naturaleza cooperativa, donde se olvida la separación tajante entre federación y estados a que alude el artículo 124 constitucional, y se fusionan ambas esferas de competencia para legislar sobre la misma materia. Educación (artículo 3°), salud (artículo 73, fracción XVI), asentamientos humanos (artículo 73 fracción XXIX-G) son ejemplos de lo anterior.

Ante este panorama, podríamos destacar la conveniencia que nos ofrece la CNH, de ubicarnos en un escenario plural, democrático y nacional para llevar a cabo una reforma constitucional que entre otras cuestiones busque y privilegie la redistribución de competencias y facultades entre niveles de gobierno, lo cual tendrá que hacerse, obedeciendo a la realidad actual de nuestro sistema jurídico, económico y político, reconociendo las disparidades de desarrollo de los miembros de la federación, al tiempo de garantizar la cooperación y procurar la solidaridad entre ellos, buscando en todo caso como principio fundamental, la autonomía financiera de los gobiernos locales y eliminando paralelamente la dependencia del gobierno central.

Quienes suscriben la presente Iniciativa, conscientes de la aplicación e interpretación que han realizado el Legislador y nuestro máximo Tribunal, estimamos que el artículo 124 debe

entenderse como el fundamento rector o regla general al que deben sujetarse las disposiciones constitucionales citadas.

Por ello, proponemos proceder a la reforma de los artículos 27, 73, 116 y 124 constitucionales, para revertir la lógica centralista se ha venido verificando en la evolución constitucional de nuestro País.

La reforma del Estado es un proceso de redefinición y significación histórica. Se trata de replantear la posición del Estado Mexicano, logro magnifico de nuestros mayores, para reubicarlo en el flujo de las relaciones humanas, precisando los alcances y objetivos de la República.

Es necesario reflejar la riqueza de la nueva cultura política que vivimos, en un horizonte claro de desarrollo social, legal e institucional, mediante un nuevo pacto social que propicie una nueva estabilidad económica y política para México.

En nosotros esta el cambio. Requerimos un sistema jurídico coherente con la evolución social. La transición no llegará con reformas coyunturales que no hagan sentido las unas con las otras.

Requerimos un proyecto jurídico para la integración de las diversas visiones de México y las soluciones que necesitamos.

Es indispensable reivindicar la potestad del Pueblo de normar su presente y su regir su futuro.

El Congreso de la Unión debe recobrar en los hechos, su facultad de presentar y aprobar proyectos de leyes que signifiquen transformaciones para la República y que afronten, cuanto antes, los pasivos sociales de los modelos

de desarrollo económicos y políticos que se han implementado.

En la renovación de nuestro Estado Social de Derecho, será posible conciliar con equilibrio, a la Federación y a las diversas entidades federativas, en un modelo multiregional y consensado de Nación, con facultades, atribuciones y responsabilidades plenamente definidas por nivel de gobierno y responsabilidad de solución de los conflictos sociales de nuestro momento.

En este esquema, el federalismo es la opción más viable con que cuenta el México para solventar las legítimas exigencias de su desarrollo.

Se requiere voluntad política, disposición, racionalidad, congruencia, reconocimiento de la realidad y conocimiento de los retos que enfrentamos, para formular entre todos, iniciativas que respondan directamente a las añejas y novedosas cuestiones nacionales.

La presente iniciativa aporta muchos planteamientos realizados en la Convención Nacional Hacendaria, y en la Conferencia Nacional de Gobernadores, para transportar a la Constitución los delicados elementos de un nuevo federalismo que beneficie a toda la Nación, y conlleva el ánimo de contribuir al debate sobre una amplia reforma que incluye aspectos de ingreso, gasto y deuda, mediante la incorporación de contenidos constitucionales que den certidumbre jurídica a las haciendas públicas federal y las locales, conforme a una delimitación clara de las facultades de cada orden de gobierno, para resolver la alta dependencia que padecen los gobiernos estatales, respecto de recursos federales.

Estimamos que cualquier propuesta de orden legal, relativa a los diversos impuestos regulados por leyes especiales, como es el caso del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Sobre la Renta, debe sujetarse a una previa discusión sobre la revisión del marco constitucional que les da fundamento, y garantizar los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, a fin de ampliar el horizonte de desarrollo de la evolución Nacional, hacia un desarrollo plenamente federalista.

Por ello, en el texto de la reformas se actualiza las previsiones constitucionales al incluir el término “Entidades Federativas” para comprender no sólo a los Estados, sino también al Distrito Federal, en las disposiciones relativas a la distribución de competencial entre los ordenes de gobierno.

Con ello, se busca la igualdad entre las entidades federativas, eliminando discriminaciones extralógicas en sus capacidades hacendarias, y Con ello se avanzaría en la necesaria integración del Distrito Federal como una entidad federativa con plenitud del ejercicio de los derechos y obligaciones, que como tal le corresponden.

IV. Los consensos se han visto enriquecidos por las propuestas y negociaciones que dieron por resultado la firma, el 20 de agosto del 2003, de la Declaración de Cuatro Ciénegas, por parte de veinticuatro Gobernadores y el Presidente de la República, en la que se dispone que:

“Ratificamos nuestra voluntad de construir, mediante amplios consensos, y con pleno respeto a las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo Federal, una renovación del sistema federal mexicano, para que sea cooperativo, gradual, diferenciado y participativo, sustentado

en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas, como pilares de las acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de Estado.”¹

Esta previsión de “La Declaración de Cuatro Ciénegas” se reprodujo en sus términos en la Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, haciendo de estos principios el único acuerdo sustantivo que a la fecha ha sido aceptado por los gobernadores, el Presidente de la República, Representantes del Poder Legislativo Federal, Presidentes Municipales, Representantes de los Congresos Locales, para realizar en concreto, una reforma del sistema federal mexicano, en el corto plazo.

En este orden de ideas, los catorce principios acordados para la reforma al Sistema Federal Mexicano, son:

1. Federalismo Cooperativo
2. Federalismo Diferencial
3. Federalismo Gradual
4. Federalismo Participativo
5. Equidad
6. Corresponsabilidad
7. Solidaridad
8. Subsidiariedad
9. Participación Ciudadana
10. Claridad en la Rendición de Cuentas
11. Eficacia de la Organización Gubernamental y en la Gestión Pública
12. Equilibrio de Poderes

¹ Declaración de Cuatro Ciénegas, el 20 de agosto del 2003.

13. Aseguramiento de la Unidad e Identidad Nacional y la Integridad Territorial

14. Promoción del Desarrollo Local y Regional

A partir del inicio de los trabajos de la Convocatoria de la Convención Nacional Hacendaria, Diputados, Senadores, Gobernadores y miembros de la sociedad en general, se han reunido periódicamente en 7 Mesas de discusión, para revisar todas las iniciativas y propuestas respecto a una reforma fiscal y hacendaria.

En este contexto, en la Mesa VI “Colaboración y Coordinación Intergubernamentales” se creó un “Grupo de Expertos de Bases Constitucionales”, que sobre la base del análisis de las ponencias y propuestas presentadas en la Convención Nacional Hacendaria, presentó una propuesta de reforma constitucional que se ha enriquecido, hasta conformar la presente iniciativa.

Esta propuesta tiene los siguientes elementos conceptuales:

La Fórmula Residual

Se sugiere que el artículo 124 continúe considerando la fórmula residual en sus términos, complementando el texto constitucional, sentando así las bases de las facultades concurrentes.

Las Facultades Concurrentes

Las facultades concurrentes son un tema crucial a definir en un nuevo modelo de coordinación y colaboración intergubernamentales. Varias de estas facultades se encuentran actualmente repartidas en diversos artículos

constitucionales, lo que provoca dificultad en la integración e interpretación del sistema.

En el nuevo modelo se debe primero incluir un listado claro de las materias en las que podrán concurrir los órdenes de gobierno. Esto con el fin de dar orden y congruencia al sistema mixto. Las materias concurrentes, entre otras, podrían ser: las tributarias, la seguridad pública, la salud, la educación, el comercio y el desarrollo económico y social.

Actualmente, y desde hace varias décadas, la federación domina e impone, a través de convenios y organismos, las condiciones, alcances y regulación del ejercicio de estas facultades, es decir, impone a través de poderes fácticos con fuerte arraigo histórico, su voluntad sobre las entidades federativas.

Para evitar esto, se propone una fórmula que defina y limite la actuación de cada orden de gobierno respecto a las materias concurrentes: la federación establece sólo las bases generales en “Leyes Marco”, y las entidades federativas regulan y desarrollan las cuestiones específicas y aplican su contenido.

Esto permitiría una cierta regularidad y congruencia respecto de estas materias en todo el territorio nacional, a través de la coordinación por parte de la federación. Es decir, el modelo buscaría que las necesidades básicas de la población sean atendidas por los gobiernos locales, que tienen la capacidad y la sensibilidad necesaria para atender las demandas sociales que se derivan de las condiciones especiales de cada localidad. Pero también procuraría que México sea una sola Nación con un rumbo uniforme, que promueva el desarrollo y la justicia social de toda la población.

Facultades expresas en Materia de Ingreso

Redefinir las facultades exclusivas en materia tributaria de la Federación para dar certidumbre jurídica a los tres órdenes de gobierno.

Para ello, se propone establecer un catálogo de facultades expresas de las entidades federativas para:

- Fijar contribuciones por la enajenación y uso o goce de ciertos bienes, la prestación de ciertos servicios y la percepción de ciertos ingresos.

- Fijar contribuciones generales al consumo

Facultades en Materia de Gasto

Establecer un catálogo de facultades y responsabilidades a cargo de las entidades federativas. Se proyecta como principio básico constitucional, que la federación no podrá lesionar las haciendas de las entidades federativas, ni limitar las facultades previstas para éstas.

Facultades en Materia de Patrimonio Público

Establecer la regulación mínima del patrimonio de la nación, mismo que comprende la administración exclusiva y concurrente entre ordenes de gobierno en los términos que señale la Ley, así como la obligación de llevar un registro actualizado de éste, garantizando en todo momento el derecho a la información.

Principios Generales que deberán regir en Materia de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales

- Establecimiento de la colaboración horizontal y vertical entre órdenes de gobierno.
- Definición de los principios, alcances y objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria Intergubernamental.

Con base en el estudio de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, así como de las elaboradas por Diputados Federales y Senadores de la República, y en atención a la declaración que Gobernadores de diferentes Entidades Federativas, se elaboraron y presentaron 713 propuestas en la Convención Nacional Hacendaria, la mayoría de ellas, presentadas por ciudadanos en su calidad de titulares legítimos del mandato que suscitan.

Con el esfuerzo de la sociedad en su conjunto, se han realizado en la Convención Nacional Hacendaria los trabajos para construir de manera unificada una nueva visión federalista de la Nación.

Los que suscriben, unificados en la voluntad política de fortalecer al federalismo, coincidimos con la visión de los actores políticos antes mencionados, y compartimos con ellos las propuestas que en esta materia han realizado, para que, sin distinción de su origen partidista, se genere, propicie y consolide un nuevo equilibrio entre los tres niveles de gobierno.

V. Nos permitimos proponer reformas a nuestra Ley Fundamental, en los términos siguientes:
Artículo 27.

Artículo 73

El país requiere de una nueva distribución de potestades entre los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales; dejando atrás el modelo centralista vigente.

Con las modificaciones a este artículo, se busca fomentar y preservar los principios de equidad y proporcionalidad, para actualizar a las Entidades Federativas su carácter de constituyentes del Pacto Federal que integró a los Estados Unidos Mexicanos, otorgándoles las atribuciones y potestades tributarias mínimas para una saludable operación de sus haciendas públicas.

Lo anterior en virtud de que la potestad tributaria es consubstancial a la función pública, pues se liga directamente con el objetivo de materializar el cumplimiento de la obligación de lograr el adecuado desarrollo de la sociedad, destinando los recursos humanos, financieros y materiales necesarios a tal fin.

De este modo, la reforma supone definir, clara y expresamente desde la norma constitucional, que el Congreso de la Unión, al aprobar el presupuesto (fracción VII), al legislar en diversas materias (fracción X) o en la imposición de contribuciones (fracción XXIX), invariablemente deberá proceder con respeto y sin contravenir las facultades hacendarias otorgadas a las Entidades Federativas y a los Municipios.

Artículo 116.

Esta reforma permitiría que los gobernadores de las entidades federativas se organizarán, en un esquema

administrativo funcional, y se podrían establecer esquemas de asociación para la gestión de intereses comunes, sin menoscabo de la integridad nacional, y del pleno ejercicio de las facultades del Gobierno Federal.

Artículo 124

En este numeral, se propone dejar subsistente la formula residual que confiere a las entidades federativas las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, pero modificando su alcance para incluir en esta formula al gobierno del Distrito Federal, que esta actualmente excluido, por la redacción vigente referida a los “estados”.

Las reglas generales a las que habrán de apegarse el ejercicio de las facultades concurrentes, entre los ordenes de gobierno, facultades que se encuentran dispersas en la Constitución y en diversa leyes.

Artículos Transitorios.

Finalmente, se proponen seis artículos transitorios, el primero necesarios para el inicio de vigencia, y los posteriores para establecer la validez y ámbito de aplicación de la legislación vigente al momento, disponiéndose la necesidad de la expedición de cuerpos legales que siguientes:

El tercero transitorio dispone que la ley que regulará el Sistema de Coordinación Hacendaria a que se refiere el artículo 124 constitucional, misma que deberá expedirse por

Congreso de la Unión en un plazo no mayor a un año contado a partir del día siguiente al de la publicación del Decreto.

Asimismo, el cuarto transitorio señala que el Congreso de la Unión expedirá, dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la legislación relativa a la concurrencia de facultades entre los órdenes de gobierno, atendiendo a los principios generales establecidos en la reforma del artículo 124 de la Constitución.

Por otra parte, el quinto transitorio dispone que expedida la legislación federal sobre concurrencia a que se refiere el cuarto transitorio, las legislaturas de los estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expedirán en un plazo no mayor de 180 días naturales, las leyes sobre los aspectos específicos del ejercicio de estas facultades en sus respectivos ámbitos de validez, conforme a las particularidades de cada entidad federativa

Finalmente, el sexto transitorio establece que, en forma complementaria al mandato para la clarificación de la interacción entre las facultades del gobierno federal, los de las entidades federativas y los de los municipios, se dispone que, en materia de facultades concurrentes, el gobierno federal asumirá temporalmente las facultades que expresamente convenga con una o más entidades federativas, en los términos de la Ley que para tal efecto expida el Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos poner a su consideración el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

Artículo Único. Se reforman los artículos 27, fracción VI, 116 fracción VII, y 124; se adiciona a la fracción VII del artículo 27, un segundo párrafo a la fracción VII del 73; los párrafos segundo, tercero y cuarto; al artículo 116, las fracciones VIII y IX; al artículo 124, los párrafos dos, tres, cuatro, seis, siete y ocho; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 27. - ...

Fracción VI. – El Gobierno Federal, las entidades federativas, y los municipios de la República, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir y poseer los bienes necesarios para el ejercicio de sus atribuciones que esta Constitución y las leyes les confieren.

El Patrimonio de la Nación será administrado por los diferentes órdenes de gobierno dentro del ámbito de sus competencias.

Las entidades federativas y los municipios, podrán participar conjuntamente con el Gobierno Federal, en la administración integral del Patrimonio Nacional, en términos de la ley que expida el Congreso de la Unión.

El Gobierno Federal y las entidades federativas contarán con un registro de los bienes que integren su patrimonio, debiendo garantizar el derecho a la información que todo mexicano tiene sobre el Patrimonio Público conforme a lo preceptuado en esta Constitución.

ARTÍCULO 73.- (...)

:

VII...

Las leyes federales no limitarán las facultades de las entidades federativas ni establecerán exenciones de contribuciones locales.

ARTÍCULO 116 (...)

“Fracción VII.- La Federación y las entidades federativas, en los términos de ley, podrán convenir entre ellos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. También se podrán celebrar convenios para que una entidad federativa colabore, exclusivamente en el ámbito administrativo, con otra u otras entidades en el ejercicio de sus funciones y servicios públicos.

VIII.- Las entidades federativas administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los ingresos derivados de sus contribuciones; así como de las participaciones derivadas de las contribuciones federales y los demás que las leyes establezcan.

IX. Las Entidades Federativas tendrán facultades para:

Establecer contribuciones sobre:

Enajenación de bienes;

Prestación de servicios incluyendo Hospedaje y espectáculos públicos.

Otorgamiento de uso o goce temporal de bienes;

Fijar contribuciones relacionadas con ingresos por:

Salarios y prestación de servicios personales subordinados;
Prestación de servicios independientes; y
Los premios que se obtengan por rifas, juegos y sorteos.

c) Establecer contribuciones sobre las erogaciones que se realicen con motivo de la prestación de un servicio personal subordinado.

ARTÍCULO 124.-

Las facultades que no están expresamente concedidas al orden federal, se entienden reservadas a las Entidades Federativas.

La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, concurren, entre otras, en el ejercicio de las facultades que se deriven de las siguientes materias: establecimiento de contribuciones, seguridad pública, protección civil, medio ambiente, salud, educación, comercio, desarrollo económico y desarrollo social.

El Congreso de la Unión legislará sobre aspectos generales e integrales de la concurrencia y establecerá las facultades para cada orden de gobierno. Las legislaturas locales regularán los aspectos específicos del ejercicio de estas facultades en sus respectivos ámbitos de validez.

Las facultades que se deriven en las materias concurrentes, podrán ser transferidas entre ordenes de gobierno mediante convenios ratificados por las legislaturas de las entidades federativas y la asamblea

del Distrito Federal. En estos convenios se establecerá la asignación de facultades para cada nivel de gobierno así como el origen, monto y destino de los recursos necesarios para realizar estas tareas.

El Gobierno Federal y las entidades federativas podrán concurrir en el establecimiento de contribuciones para cubrir sus gastos públicos, en las materias siguientes:

A.- Los ingresos o las utilidades de las personas;

B.- Las operaciones de enajenación de bienes, prestación de servicios, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes;

C.- Los activos de las empresas.

Las Entidades Federativas podrán coordinarse entre sí o con el Gobierno Federal para la mejor participación de los ingresos y la mejor distribución de las responsabilidades.

Se crea el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que se regirá de acuerdo a la Ley General.

En ningún caso las entidades federativas que se coordinen podrán ceder o suspender en su totalidad el ejercicio de sus potestades tributarias.

Las entidades federativas participarán a sus municipios, de los ingresos que por concepto de contribuciones establezcan sus legislaturas, en los términos de las leyes respectivas.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto se modifica la legislación ordinaria, continuarán aplicándose las disposiciones legales vigentes, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes.

Tercero. La ley General que regulará el Sistema Nacional de Coordinación de las Haciendas Públicas a que se refiere el artículo 124 constitucional, deberá expedirse en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto. Esta ley tendrá como base los siguientes principios: Igualdad, Integralidad, Congruencia, Equidad, Suficiencia, Gradualidad, Cooperación, Corresponsabilidad, Participación, Transparencia y Claridad en la Rendición de Cuentas, Eficacia de la Organización Gubernamental y en la Gestión Pública, Promoción del Desarrollo Local y Regional, Subsidiariedad y Solidaridad Intergubernamentales.

Cuarto. El Congreso de la Unión expedirá, dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la legislación relativa a la concurrencia de facultades entre los órdenes de gobierno, atendiendo a los principios generales que en esa materia establece en el artículo 124 de esta Constitución.

Quinto. Expedida la legislación federal sobre concurrencia a que se refiere el artículo anterior, las legislaturas de los estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expedirán en un plazo no mayor de 180 días naturales, las leyes sobre los aspectos específicos del ejercicio de estas facultades en sus respectivos ámbitos de

validez, conforme a las particularidades de cada entidad federativa.

Sexto. En materia de facultades concurrentes, en tanto se expide la legislación a que se refieren los artículos transitorios cuarto y quinto de este Decreto, a falta de un convenio sobre su ejercicio, el gobierno federal asumirá temporalmente las facultades que expresamente convenga con una o más entidades federativas, y estas asumirán temporalmente las facultades que convenga con los municipios.