

Renovación del pacto federal I: radiografía jurídica del centralismo tributario

ARTICULOS

Enviado por :

Publicado el : 20/11/2009 10:20:00

Habida cuenta de la dramática situación nacional, queda claro que el Gobierno Federal no está en condiciones de otorgar seguridad a la población, promover efectivamente el crecimiento económico ni el empleo y ha sido incapaz de plantearnos un proyecto concreto de desarrollo nacional. Podríamos abundar en particularidades, pero es momento de que nos preguntemos con seriedad si las múltiples crisis que padecemos son sólo producto de la incapacidad manifiesta del presidente de la República y su multitudinario equipo de trabajo o hay otros problemas adicionales: la obsolescencia del diseño gubernamental, del sistema de gobierno, el centralismo y la falta de una visión programática clara de lo que debemos hacer como país en el mediano y largo plazos.

Comencemos por decir que los modelos de gobierno que hemos probado en nuestro país durante los 188 años desde nuestra independencia (el imperio, la dictadura, la república centralista, el estado social de derecho y la democracia liberal) no tienen vigencia en el siglo XXI y es necesario renovar el "pacto social" Pacto entendido en los términos de Juan Jacobo Rousseau: como el arreglo fundamental y fundacional que hacen los ciudadanos para construir una entidad superior que los gobierne eficazmente, a fin de satisfacer los superiores intereses colectivos y proveer elementos para la consecución de la felicidad individual.

Ahora bien, para reformar la legalidad a partir de la legalidad, comencemos por realizar una radiografía legal del centralismo y las limitaciones de los estados -como Veracruz- para crear y cobrar impuestos sin imponer al ciudadano una doble tributación: la Constitución Federal establece los fundamentos de la Soberanía Nacional y la forma de gobierno de la República Mexicana que se constituye y organiza por voluntad del pueblo, de acuerdo al artículo 40 Constitucional, en forma representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos. Estos principios fundamentales deberán conectarse lógicamente con el contenido de los demás preceptos constitucionales, a fin de procurar -al fin- una interpretación armónica sobre la aplicación de las normas constitucionales relativas al federalismo que eliminen el nefasto centralismo tributario que hace a los estados dependientes del presupuesto asignado por el Gobierno Federal. ¿Por qué nos han quitado nuestro reloj para darnos amablemente la hora? ¿Por qué las carreteras son federales pero los baches locales? ¿Por qué los impuestos al alcohol son federales pero los borrachos locales? Explicaremos el mecanismo en virtud del cual se centralizan los recursos en nuestro país, concentrándolos en el gobierno federal panista.

En relación a la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, que nuestra Constitución consagra en el artículo 124, se adopta el criterio de que los Estados Unidos Mexicanos surgen de un pacto o unión entre dichos Estados (el Pacto Federal), 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 ocurrido en nuestro país en 1821 durante la instalación del Constituyente originario que estableció el sistema de facultades implícitas que reserva para los estados lo no prescrito para el gobierno federal, en concordancia con la etimología del concepto "Federación", cuyo significado es el de alianza o unión. Es por ello que nuestra Constitución no

establece facultades tributarias expresas para los Estados, como sí lo hace para la Federación y los municipios, que tiene un sistema de facultades explícitas, fijando condiciones y restricciones a las Entidades federativas, dotadas de facultades residuales.

Esto no parecería representar un problema a la luz del origen del 124 constitucional, inspirado en la Décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América ratificada en 1791, cuyo contenido expresa el mismo sistema que nuestro 124: que los poderes que la Constitución no delega al gobierno federal ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados de la Unión.

Conviene recordar que en la historia del constitucionalismo mexicano, el sistema de facultades implícitas para los estados ha sido y sigue vigente 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 una condición de mayor limitación a los Poderes de la Unión, si se le compara con el dispositivo homólogo previsto en la Constitución americana. A pesar de que la redacción del 124 vigente, se mantuvo intacta por el Constituyente de 1917, el Gobierno Federal ejerce amplísimas facultades para el establecimiento de contribuciones, lo que define el carácter centralista del sistema federal mexicano, en el cual en promedio, el 95% de los fondos económicos presupuestales de los estados provienen de la recaudación de impuestos, derechos y contribuciones federales ¿Por qué? Pues debido a la interpretación de la Constitución que se impulsó desde el Gobierno Federal, con el aval de la Suprema Corte de Justicia, con el argumento de que al armonizar la interpretación de los artículos constitucionales 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 y señala 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.” La redacción originaria de estos preceptos 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 estuvieran comprendidas en la limitativa enumeración aprobada. Sin embargo, 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- es que se han reconocido y se ejercen facultades tributarias centralistas a los Poderes de la Unión, en detrimento de las entidades federativas.

Por conveniencias centralistas se ha torcido la interpretación del artículo 73 y 124 constitucionales, que al decir del constitucionalista Felipe 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 sistema del artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados.”

Fue así como, en virtud de 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 amplísimas 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. La Corte ha resuelto que la Federación posee facultad exclusiva para imponer contribuciones, al tenor de las 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.”

Lo anterior, ha establecido las bases del agobiante centralismo tributario que asfixia el desarrollo de entidades federativas como Veracruz, dotadas de una dinámica económica propia, muy superior a la nacional. Habrá que eliminar el centralismo y acercar las soluciones a los problemas ¿Qué mejor que posibilitar que los gobiernos estatales -más cercanos a la gente- resuelvan los problemas y asuman las oportunidades de los territorios bajo su jurisdicción, eliminando la dependencia de decisiones tomadas en oficinas ubicadas en la ciudad de México?