

SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES EN LOS ESTADOS FEDERALES

Jorge ABDÓ FRANCIS

SUMARIO: I. *División vertical del poder público.* II. *Sistemas de distribución federal del poder público.* III. *Implicaciones de las atribuciones distribuidas en los sistemas federales.* IV. *Bibliografía.*

I. DIVISIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO

Un tema poco abordado en los estados con orígenes centralistas, es la poca atención a los parámetros bajo los cuales se celebra su pacto federal, nuestro país no constituía la excepción. Más sin embargo, a partir de la administración federal pasada se empezó a presentar con seriedad una preocupación por el federalismo, ello lo podemos constatar en la elaboración del *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*,¹ que se formuló en el gobierno del doctor Ernesto Zedillo.

En principio, debemos precisar que los pactos federales, se estructuran mediante los acuerdos de varios estados soberanos entre sí, situación que propicia la conformación de dos jerarquías de gobierno, como lo precisa Marcelo Carmagnani “...el principio federal, presente en todas las Constituciones federales, se sustenta en la existencia de dos esferas dotadas de cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales”.²

1 Secretaría de Gobernación, *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de agosto de 1997.

2 Carmagnani, Marcelo (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 9.

Esta división del poder, que propicia dos niveles de gobierno distintos pero sumamente vinculados por su Constitución federal, se ha llamado por la doctrina constitucional *división vertical* del poder público, misma que sólo se presenta en los sistemas federales, como nos lo precisaba el *Programa Federal para un Nuevo Federalismo 1995-2000* “El sistema federal... se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno de igual jerarquía, cada uno de ellos con sus respectivas competencias y límites señalados por la Constitución...”³

II. SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN FEDERAL DEL PODER PÚBLICO

La distribución de las atribuciones que corresponderán en un sistema federal, a cada uno de los niveles de gobierno, constituye para la mayor parte de los doctrinarios del derecho constitucional, el punto de mayor importancia en los estudios del federalismo, que además de presentar variaciones en los diversos estados federales, es una materia inacabada políticamente, toda vez que en algunos países cada día se van actualizando con las medidas necesarias que conformen su mayor perfeccionamiento, como se prevé en el artículo 150, fracción 2 de la Constitución del Reino de España “... 2. El Estado podrá transferir o delegar en las comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación...”.

A continuación, presentaremos los principales sistemas de la división del poder en los contextos federales:

1. *Sistema por exclusión*

Este forma de distribución, se localiza en su manera más pura, en la décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América en los siguientes términos: “Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los estados, quedarán reservados respectivamente a los estados o al pueblo”.

Respecto a este sistema, el maestro Tena Ramírez nos precisa: “Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana

3 *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, cit., nota 1, p. 5.*

nació de un pacto entre los estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano...”.⁴

Este sistema se ha venido implementado de dos maneras, concediendo las facultades expresas al nivel central de gobierno y en otros casos concediendo facultades a los estados, como sucede en Canadá.

2. Sistema de delimitación de facultades

Este mecanismo de distribución lo localizamos previsto en los artículos 148 y 149 de la Constitución española, que dispone al respecto:

A. Facultades de las comunidades autónomas (estados)

Artículo 148.1. Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1a. Organización de sus instituciones de autogobierno.

2a. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la administración del Estado sobre las corporaciones legales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.

3a. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

4a. Las obras públicas de interés de la comunidad autónoma en su propio territorio.

5a. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

6a. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

7a. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8a. Los montes y aprovechamientos forestales.

9a. La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10a. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la comunidad autónoma; las aguas minerales y termales.

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990, pp. 113 y 114.

11a. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12a. Ferias interiores.

13a. El fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14a. La artesanía.

15a. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la comunidad autónoma.

16a. Patrimonio monumental del interés de la comunidad autónoma.

17a. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la comunidad autónoma.

18a. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19a. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20a. Asistencia social.

21a. Sanidad e higiene.

22a. Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica...

B. *Facultades del Estado (Federación)*

Artículo 149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1a. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2a. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3a. Relaciones internacionales.

4a. Defensa y fuerzas armadas.

5a. Administración de justicia.

6a. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas.

7a. Legislación laboral; sin perjuicio de su aplicación por los órganos de las comunidades autónomas.

8a. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan...

9a. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10a. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11a. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.

12a. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13a. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14a. Hacienda general y deuda del Estado.

15a. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16a. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

17a. Legislación básica y régimen económico de la seguridad social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas.

18a. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios...; el procedimiento administrativo común...; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas.

19a. Pesca marítima...

20a. Marina mercante y abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo; tránsito y transporte aéreo; servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21a. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma; régimen general de telecomunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22a. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma...

23a. Legislación básica sobre protección del medio ambiente... La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24a. Obras públicas de interés general.

25a. Bases del régimen minero y energético.

26a. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27a. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general de todos los medios de comunicación...

28a. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal...

29a. Seguridad pública...

30a. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales...

31a. Estadística para fines estatales.

32a. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía referéndum....

Debemos precisar que la distribución federal de atribuciones en España, contempla de manera residual el sistema por exclusión en el artículo 149, fracción 3 de su Constitución en los siguientes términos:

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto sobre las de las comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas.

Por lo que puede concluirse que el sistema de especificación de atribuciones español,⁵ no responde al 100% de la distribución de facultades de su Federación.

3. *Sistema mixto de distribución federal*

Los países que adoptan este sistema mixto de distribución de atribuciones, utilizan dos vías, para ilustrarlo tomaremos el caso del federalismo en México:

a) Por un lado, se contempla un doble sistema de exclusión, en los siguientes términos:

- Atribuciones expresas para el gobierno federal en la Constitución Federal, como lo precisa el artículo 124 constitucional “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.
- Atribuciones expresas para el gobierno del Distrito Federal y las no concedidas a este último, son ejercidas por los poderes federales, como lo precisa el siguiente criterio de la Suprema Corte:

⁵ Debemos precisar que el proceso de distribución de atribuciones en la Federación, en España, se encuentra inacabado, en razón del proceso de transición democrática en el cual se desarrolló su pacto federal.

DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias: a) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran y detallan en el apartado C, base primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; y b) La reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la Asamblea son aquellas que la carta magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la Asamblea.⁶

Debemos destacar, que con la determinación del Distrito Federal, como un incipiente nivel de gobierno,⁷ el sistema de distribución federal han venido a enriquecerse, toda vez que de conformidad con los artículos 31, fracción IV, 73, fracción VI y 122 constitucionales, se otorgan capacidades propias a dicho nivel de gobierno en materias legislativa, tributaria y de justicia.

b) Por otro parte, se determina la especificación de atribuciones para dos o más niveles de gobierno.

- Especificación de atribuciones expresas a los órganos del gobierno federal, artículos 28, 73, 89, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Federal.
- Especificación de atribuciones a los órganos de gobierno del Distrito Federal, artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Especificación de atribuciones expresas a los municipios, artículo 105, fracción III constitucional.

⁶ Tesis: P./J. 49/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. X, agosto de 1999, novena época, p. 546.

⁷ Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de octubre de 1993.

Partiendo de los puntos citados anteriormente, la división vertical del poder público en México, responde a un sistema sumamente complejo, como nos lo precisa nuestro más alto tribunal para la materia tributaria.

FACULTAD IMPOSITIVA DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. El análisis de los artículos 117 y 118 de la Constitución, persuade de que el pacto fundamental no optó por una delimitación de la competencia federal y las competencias locales, para establecer impuestos, sino que organizó un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: 1o. Concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos. 2o. Limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación y 3o. Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados.⁸

III. IMPLICACIONES DE LAS ATRIBUCIONES DISTRIBUIDAS EN LOS SISTEMAS FEDERALES

En primer lugar, debemos precisar que en la mayoría de los países federales, posteriormente a la distribución de las atribuciones que le corresponden a sus niveles de gobierno, procedente a determinar las facultades que les corresponderá ejercer respecto a dichas atribuciones, situación que viene a complicar aún más la especificación, por ejemplo; la atribución exclusiva del Congreso federal, para legislar en todo lo relativo al comercio (artículo 73-X constitucional), no es consistente con las facultades jurisdiccionales de los tribunales federales, para conocer de las controversias en materias mercantiles, toda vez que de conformidad con el artículo 104, fracción I constitucional, los particulares cuentan con jurisdicción concurrente en la referida materia, lo que ha permitido que dichas controversias se atiendan por los tribunales estatales, como nos lo precisa el magistrado Gonzálo Yescas Ferrat del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sonora, nos precisa:

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que al menos el 85% de las controversias jurisdiccionales derivadas de leyes federales son de carácter mer-

⁸ Guerrero Lara, Ezequiel y Quijano, Aurora G. (comps.), “La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985”, *Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*, UNAM-Tribunal Fiscal de la Federación, 1986, p. 75.

cantil, y que prácticamente la totalidad de ellas se tramitan en primera y en segunda instancia ante los tribunales de las entidades federativas; son centenares de miles de litigios...⁹

Se debe precisar que en esta última materia cada nivel de gobierno deberá resolver las controversias que se susciten con el ejercicio de sus propias facultades legislativas, como nos lo precisan Guillermo Narváez Osorio y Óscar Rebolledo Herrera “Un auténtico federalismo judicial, exige en principio que los asuntos de jurisdicción estatal, se determinen en cosa juzgada por sus propios tribunales”.¹⁰

Por lo que corresponde a la materia tributaria, es decir, a las facultades de los Congresos, para establecer contribuciones o tributos, también presentan una gran inconsistencia con las facultades legislativas y jurisdiccionales que se han atribuido a cada uno de los niveles de gobierno dentro del pacto federal, por ejemplo, la materia de juegos y apuestas, prevista originalmente en la fracción X del artículo 73 constitucional, como una facultad legislativa exclusiva del Congreso federal, actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que dicha facultad legislativa, también implica facultades tributarias exclusivas, a pesar que la propia Constitución federal, previene las facultades federales tributarias exclusivas en la fracción XXIX de su artículo 73, como se detalla a continuación:

De la interpretación de la fracción X, del artículo 73 de la Constitución federal, administrada con lo que establece el artículo 124 del mismo ordenamiento legal, se colige que la facultad que el precepto primeramente citado otorga al Congreso de la Unión para legislar en las materias a que alude, es exclusiva de este órgano y abarca todos y cada uno de los aspectos relacionados con ellas, incluyéndose lo relativo a las contribuciones, ya que al disponer que tiene facultad para legislar en toda la República sobre las materias que cita, le otorga una facultad genérica, en la que no distingue ni limita, y legislar sobre una materia o actividad incluye necesariamente el derecho de

⁹ Yescas Ferrat, Gonzálo, ponencia presentada en el *XXV Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia*, celebrado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en Chihuahua, octubre de 2001.

¹⁰ Narváez Osorio, Guillermo y Rebolledo Herrera, Óscar, *Federalismo judicial*, ponencia presentada en el *XXV Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia*, celebrado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en Chihuahua, octubre de 2001, p. 20.

fijar los requisitos necesarios para el ejercicio de esa actividad, así como la enumeración de las obligaciones que se contraen al colocarse el individuo dentro del régimen legal respectivo.¹¹

Esta nueva apreciación del máximo tribunal, ha propiciado una metamorfosis a las anteriores ejecutorias de la propia Suprema Corte, así como a la concepción de la doctrina fiscal había desarrollado al respecto, en las cuales se determinaba que “la fracción X y el artículo 123 no confieren poderes tributarios”.¹²

Finalmente, debemos precisar que deberá revisarse las condiciones de las facultades que corresponden ejercer a los órganos de gobierno en los niveles federal y estatal, con respecto a las atribuciones que el pacto federal les concede a estos últimos, a fin de uniformarse, procurando que las atribuciones que el pacto federal deposita en cada nivel de gobierno, abarque todos y cada uno de los aspectos relacionados con ellas, es decir, que sobre las mismas, se ejerzan facultades legislativas, jurisdiccionales, incluyéndose lo relativo al establecimiento de las contribuciones.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- CARMAGNANI, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, *XXV Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia*, celebrado en Chihuahua, octubre de 2001.
- Constitución del Reino de España*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- GARZA, Sergio Francisco de la, “La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985”, *Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*, UNAM-Tribunal Fiscal de la Federación, 1986

11 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Distribución Constitucional de Competencias para Decretar Impuestos*, México, Serie Debates, núm. 16, 1999. p. XIV.

12 Garza, Sergio Francisco de la, “La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985”; Guerrero Lara, Ezequiel y Quijano, Aurora G. (comps.), *op. cit.*, nota 8, p. 542.

GUERRERO LARA, Ezequiel y QUIJANO, Aurora G. (comps.), *Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*, UNAM-Tribunal Fiscal de la Federación, 1986.

NARVAÉZ OSORIO, Guillermo y REBOLLEDO HERRERA, Óscar, *Federalismo judicial*, ponencia presentada en el XXV Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, celebrado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en Chihuahua, octubre de 2001.

Secretaría de Gobernación, *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de agosto de 1997.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Distribución constitucional de competencias para decretar impuestos*, México, Serie Debates, núm. 16, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24a. ed., México, Porrúa, 1990.

Tesis: P/J49/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. X, 1999.

YESCAS FERRAT, Gonzálo, ponencia presentada en el XXV Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, celebrado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en Chihuahua, octubre de 2001.