

Prólogo

La coordinación fiscal es un tema que desde principios del siglo xx ha sido de particular relevancia para México. En un sistema en el que existe concurrencia (o coincidencia) impositiva de la Federación y las entidades federativas, son evidentes las posibles complicaciones tanto para los contribuyentes, como para las propias autoridades tributarias y el Estado.

Vivimos en un Estado en el que concurren tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. De acuerdo con el artículo 40 constitucional, el pueblo mexicano, titular de la soberanía, decidió constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta por entidades federativas unidas por un pacto federal. Por su parte, los estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

De esta suerte, existen tres órdenes o niveles de gobierno: el federal, cuyo ámbito de actuación comprende todo el territorio nacional; el estatal, cuya competencia se circunscribe a su territorio; y, en virtud de que las entidades federativas tienen como base de su organización política y administrativa el municipio libre, el municipal, que se limita a la demarcación territorial del municipio que corresponda.

En México, el poder tributario federal se encuentra establecido en los artículos constitucionales 73 y 131, y la potestad tributaria de

las entidades federativas, en los artículos constitucionales 115, 117, 118, 124 y 131. Adicionalmente, existen contribuciones de carácter municipal establecidas por las legislaturas de las entidades federativas.

En esta tesitura, desde principios del siglo xx se fue gestando nuestro sistema de coordinación fiscal, con las tres reuniones nacionales fiscales realizadas para ordenar la maraña impositiva que se había heredado del siglo xix, pasando por 1947, cuando se expide la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles –impuesto federal al consumo, que marcó el inicio de la coordinación fiscal–, y sobre todo a partir de 1978, con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, que a través de la vertiente de las participaciones permite que la recaudación de contribuciones federales sea compartida con las entidades federativas.

Adicionalmente, y desde el punto de vista de la competencia tributaria, el tema de la concurrencia impositiva, que tiene mucha relación con el federalismo fiscal, resulta también relevante, puesto que implica no sólo la existencia de un ejercicio de la competencia tributaria de la que es titular cada uno de los tres niveles citados, sino la posibilidad de que funciones de gestión de contribuciones federales sean realizadas por autoridades estatales o municipales a través de la colaboración administrativa.

Desde aquellos años, el federalismo fiscal ha ido evolucionando, puesto que en la década de los ochenta se amplía el camino hacia una “participación del gasto”, como aspecto importante para apuntalar el esfuerzo del Sistema de Coordinación Fiscal por fortalecer las haciendas públicas locales y municipales, aprovechando el gran potencial de gestión que tienen ambos niveles de gobierno.

A partir de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, buen número de las normas que regulan la materia han sido modificadas, en la permanente búsqueda de una mejor fórmula para lograr equidad en la distribución de los recursos. Sin embargo, es claro que estas normas tan especializadas no son de fácil aplicación y dan lugar a un sinnúmero de problemas de interpretación.

En este escenario se nos presenta la obra *Ley de Coordinación Fiscal comentada* del doctor Jorge Armando Mora Beltrán, consumado especialista, que a través de su experiencia profesional y sus investigaciones de posgrado ha estudiado en profundidad esta interesante materia.

Se trata de una ley comentada, esfuerzo que sólo quienes verdaderamente tienen conocimiento de un tema se atreven a emprender y, en el caso, puedo afirmar que con éxito, puesto que no sólo se trata de un documento explicativo de una materia determinada, sino que el doctor Mora nos informa con abundancia de datos, pero con sencillez y concreción, de todos los aspectos necesarios para poder comprender un tema de tal complejidad.

En su introducción, Jorge Armando Mora Beltrán aborda la historia de la coordinación fiscal, llegando hasta el estado en que se encuentra el debate sobre la Ley en la actualidad. Posteriormente, artículo por artículo, nos va haciendo partícipes tanto de la explicación correspondiente, como de su opinión y experiencia respecto de cada tema, todo esto complementado con notas a pie de página, en las que explica al lector los diferentes conceptos involucrados, además de aportar elementos sobre las diversas decisiones que los tribunales han tomado respecto de cada caso, así como de los antecedentes correspondientes, lo cual aporta al lector un conocimiento de fácil acceso, pero muy completo, de todos los temas que abarca la obra, labor difícil, puesto que en muchas ocasiones las tendencias han hecho que se cambie radicalmente de postura, como por ejemplo, en las fórmulas o en los fondos.

Estoy seguro de que quienes lean esta obra coincidirán conmigo en cuanto a su evidente utilidad, lo que la convierte en un obligado texto de consulta para todo estudioso del derecho fiscal. Profesores de la materia, estudiantes, abogados postulantes y autoridades pueden encontrar en este libro una valiosa ayuda para desentrañar el difícil tema de la coordinación fiscal.

Me permito felicitar al doctor Mora por este esfuerzo y recordar a quienes tengan la oportunidad de contar con un ejemplar de esta obra, que el mejor halago que le pueden hacer a su autor es leerla.

Manuel Hallivis Pelayo
Magistrado del Tribunal Federal
de Justicia Fiscal y Administrativa