

PARTE VI. Relaciones entre la Federación y los Estados.

A. Generalidades	113
B. Finanzas públicas	114
C. Medidas contra el separatismo.	117

PARTE VI. RELACIONES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

A. Generalidades

90. Las Constituciones de los Estados Unidos, Canadá y Australia se hicieron en la era del *laissez faire*. La Constitución de la India se elaboró en la época de planeación social y económica dirigida a lograr el bienestar de la sociedad, y esta diferencia se refleja en la distribución de la facultad legislativa. En las constituciones federales estrictamente liberales, el gobierno federal se limitaba:

Para ser ejercido principalmente sobre fines externos como la guerra, la paz, la diplomacia y el comercio exterior, y relacionado con este último estaba la facultad impositiva. Las facultades de los diversos Estados se referían a todos aquellos asuntos relativos a la vida, las libertades y las propiedades del pueblo, y también al orden interno y al desarrollo y prosperidad de cada Estado.¹¹⁰

La Constitución de la India se aparta fundamentalmente de estos lineamientos para regular las relaciones entre la Federación y los Estados. La parte IV de la Constitución, contiene principios directivos que, aunque no se apliquen por un tribunal, son fundamentales en el gobierno del país y se refieren a la facultad legislativa (artículo 37).

El tema esencial de los principios directivos es que el Estado debe esforzarse en promover el bienestar del pueblo, asegurando y protegiendo lo más eficientemente posible el orden social en forma justa y cubriendo las instituciones sociales, económicas y políticas de la vida nacional (artículo 38). Esta directriz se amplía cuando se añade que la propiedad y el control de los recursos materiales de la comunidad deben ser empleados en beneficio de ésta y que la labor del sistema

¹¹⁰ Wheare, *Federal Government*, pp. 146-7, quoting Hamilton, *The Federalist*. No. XLV p. 237 (Everyman ed.).

económico tiene a su cargo procurar que no se concentren la riqueza ni los medios de producción, en perjuicio de la comunidad (artículo 39 (b) y (c)).

91. Puesto que los principios rectores imponen deberes a la Federación y a los Estados, existen una serie de facultades legislativas concurrentes, en cuya virtud tanto el Parlamento como las legislaturas estatales pueden legislar en los siguientes campos: planeación económica y social (inciso 20); monopolios, conglomerados y empresas comerciales e industriales (21); sindicatos, controversias industriales y laborales (22); seguridad social y seguro de empleo y desempleo (23); bienestar laboral, incluyendo condiciones de trabajo, fondos de comunidad, responsabilidad patronal, indemnizaciones a los trabajadores, invalidez y pensiones de vejez, así como ayudas de maternidad (24).

En consecuencia, respecto a la planeación social y económica, la Federación y los Estados tienen que cooperar y de hecho cooperan para lograr los fines comunes. Así, tienen planes quinquenales que deben ser revisados y coordinados por la Comisión de Planeación, que no es un cuerpo legislativo. Este órgano no viola el principio federal, puesto que el concepto de Estado para el bienestar de la comunidad, como principio constitucional, presupone la cooperación que debe existir entre los Estados y la Federación.

B. *Finanzas públicas*

92. El profesor Wheare ha expresado la opinión de que en la India ... como ocurre en Alemania Federal, la facultades otorgadas exclusivamente a la Federación y aquellas que son concurrentes cubren casi todos los temas de importancia y lo que se ha dejado a la exclusiva autoridad de los Estados tiende a ser de importancia secundaria.¹¹¹

El autor de este estudio considera que llamar a las facultades reservadas exclusivamente a los Estados poco importantes, no es correcto. El orden público, la policía, la administración de justicia, el gobierno local, la salubridad y las condiciones sanitarias, la educación, incluso la universitaria, son materias de gran importancia y están a cargo de

¹¹¹ Wheare, *op. cit.*, p. 27.

los Estados. Igualmente lo son la agricultura, la propiedad de la tierra y de los bosques, la explotación de la pesca, así como el uso del agua y de los ríos. (Los ríos interestatales se controlan por la Federación). Los impuestos que puede crear exclusivamente un Estado son también importantes.

Asimismo, los impuestos sobre las ventas resultan de importancia y constituyen un ingreso considerable para promover la industrialización y los planes quinquenales. Por ejemplo, en el industrializado Estado de Maharashtra, el ingreso por el impuesto a las ventas fue de cerca de mil quinientos ochenta millones de rupias en el año de 1971-1972, y se estimaba entonces que sería de mil setecientos ochenta millones para el año 1972-1973.

Merced a la creciente urbanización de la India, los impuestos a la propiedad, a las tierras y a las construcciones, son también una fuente importante de ingreso. Con el desarrollo y modernización de la agricultura y de la irrigación, el impuesto sobre el ingreso en el trabajo agrícola ha llegado a ser importante. La actitud de la Federación sobre este último impuesto ha cambiado porque ha estimado injusto dejar sin gravar tales ingresos y porque las necesidades financieras de los Estados no pueden solucionarse sólo por donaciones de la Federación. Los Estados, de este modo, han introducido el impuesto agrícola con pleno consentimiento de la Federación.

El comité de impuestos sobre la renta, en su informe de diciembre de 1971, de manera unánime recomendó que se creara un impuesto sobre la renta al trabajo agrícola, como medio de evitar otras evasiones fiscales y también para remediar la injusticia de que sólo los habitantes de las ciudades pagasen impuestos y subsidiaran a los agricultores.¹¹²

La Ley de Hacienda de 1973, que estipula el cobro del impuesto sobre la renta, no se refiere a los impuestos a la agricultura, puesto que éstos son materia exclusiva de los Estados. Sin embargo, al establecer que el ingreso agrícola neto debe agregarse a otros ingresos para determinar el impuesto global, de hecho impone un impuesto más alto por dedicarse a trabajos del campo y obtener ingresos de él.

Para mejorar la salubridad y el bienestar se han creado impuestos

¹¹² Ver pp. 40-42 del informe.

sobre la propiedad agrícola, y la Suprema Corte sostuvo por una mayoría de cuatro votos contra tres en el caso *Unión vs. H. S. Dhillon*,¹¹³ que los que pesaban sobre el valor del capital de las personas físicas y morales, sin incluir los terrenos agrícolas, pertenecían a la Federación. Generalmente los Estados evitan crear el impuesto agrícola por ser impopular y porque resta votos en las elecciones a quienes lo defienden. Sin embargo, muchos gastos públicos sobre irrigación, fertilizantes y lo que se llama la “revolución verde” han hecho inaceptable que los ingresos de los agricultores estén libres de impuestos, mientras los habitantes de las ciudades, a veces más pobres, pagan el impuesto sobre la renta.

La Ley de Hacienda y las leyes para el bienestar y la salubridad, muestran que en la India se acepta la política de que la tierra y los ingresos de la agricultura deben pagar impuestos a los Estados, como cualquier otra clase de propiedad y de ganancias. Debe agregarse que la comisión sobre reformas administrativas, en su informe sobre las relaciones entre la Federación y los Estados, de junio de 1969, observó:

En este aspecto debemos subrayar que los Estados no pueden esperar recursos de la Federación si no han satisfecho sus necesidades. Algunos gobiernos estatales son cuidadosos en el cobro de impuestos sobre quienes se benefician con las grandes inversiones y proyectos de irrigación y energía, con tasas que no son demasiado fuertes. Si no cobraran estos impuestos porque son impopulares, caerían en un trato injusto para otras clases sociales. Los gobiernos de los Estados deben aumentar su participación en el desarrollo y de aquí que deban participar más en la obtención de ingresos.¹¹⁴

Y concluyó con esta recomendación:

Los gobiernos estatales deben gravar adecuadamente a los beneficiarios de los grandes proyectos que han requerido fuertes inversiones, como es el caso de las plantas de energía y presas para la irrigación.¹¹⁵

93. Por otra parte, los recursos financieros de los Estados no se limitan a los impuestos exclusivamente otorgados a ellos por la lista II, sección VII (ver apéndice). Los Estados tienen otras fuentes de ingreso.

¹¹³ (1971) (2) *Supreme Court Cases*, p. 779. El Impuesto neto sobre la riqueza del terreno agrícola pertenece a los Estados.

¹¹⁴ *Administrative Reforms Commission Report*, June 1969 p. 19.

¹¹⁵ *Id.*, p. 19.

En primer lugar, existen ingresos que pertenecen a la Federación, pero que son cobrados por los Estados y después quedan en sus manos. (artículo 268). En segundo lugar, también hay impuestos que cobra la Federación, con fundamento en el artículo 269, pero que deben ser entregados a los Estados y distribuirse de acuerdo con principios que pueden formularse por leyes del Parlamento. En tercer lugar, según el artículo 270, el impuesto sobre la renta, que no sea por ingresos agrícolas, cobrado por la Federación, debe distribuirse entre ésta y los Estados. Respecto a este último punto cabe anotar que varias comisiones financieras han aumentado la participación a favor de los Estados del 50 al 75%, después de deducir algunos emolumentos, y aunque debe decirse que las recomendaciones de estas comisiones financieras no obligan al presidente, en la práctica se han cumplido.

94. En diciembre de 1973 la sexta comisión financiera presentó un informe y el gobierno de la India aceptó sus recomendaciones. De este modo los Estados aumentaron su participación en el impuesto sobre la renta del 75 al 80%, después de deducir la parte perteneciente al territorio de la Unión del 1.79%. La cuota de cada Estado se determinó en un 90%, por el número de habitantes, y en un 10% atendiendo a la cantidad que se recauda en su territorio. La parte correspondiente a los Estados por el excedente en los cobros es del 20% y la comisión recomendó que los gastos excedentes también debían distribuirse entre los Estados, durante los años de 1976-77.

C. *Medidas contra el separatismo*

95. Tendencias separatistas han aparecido en la India, especialmente en los Estados del sur, ocasionadas sobre todo por problemas del lenguaje. Tal cuestión causó la más aguda controversia en la Asamblea Constituyente, y la parte xvii de la Constitución, que se refiere al idioma oficial, revela un compromiso entre las diversas tendencias.¹¹⁶ El hindú es el idioma oficial, pero no se dice que sea nacional, porque aunque

¹¹⁶ Ver Austin, *The Indian Constitution*, Cornestone of Nation. El capítulo sobre el lenguaje y la Constitución, el compromiso indeciso, p. 264-307, contiene un bien documentado y relato vivo de las fuerzas que intervinieron en la Asamblea sobre la cuestión del idioma oficial.

se hable por el grupo más grande, ese grupo no constituye la mayoría de la población global. Pese a que el hindi fue declarado —como se ha dicho— el idioma oficial, el inglés continuó siendo también oficial durante un período de quince años que podría ampliarse por el Parlamento. Cuando el fin de este período se aproximaba, las propuestas para que el hindi fuera la única lengua oficial ocasionaron graves disturbios, con motivo del viaje que el presidente realizó a Madras.¹¹⁷

96. Para evitar las tendencias separatistas, fue aprobada la enmienda constitucional dieciséis, del año de 1963. En virtud de esa enmienda, se varió la fórmula de hacer el juramento por los candidatos al Parlamento y a las legislaturas estatales, los ministros de la Unión y de los Estados, el presidente y los ministros de la Suprema Corte y de los Tribunales Superiores, así como por el contralor y el auditor general de la India.

La nueva forma de jurar requiere que se prometa sostener la soberanía e integridad de la India. Pero a veces los juramentos se hacen en vano y son poco efectivos.¹¹⁸ Bradlaugh, que no creía en Dios, ofreció jurar por Dios cuando encontró que de otra manera no podía alcanzar un asiento en la Cámara de los Comunes de Inglaterra, y De Valera —que había permanecido afuera con sus seguidores por no jurar obediencia al rey Jorge V— cambió de opinión; dijo que el juramento no era más que una simple formalidad vacía y juró: sus partidarios hicieron lo mismo y pudieron así ocupar sus lugares.¹¹⁹

La enmienda dieciséis a la Constitución implicó una reforma al artículo 19 (2), que especifica restricciones razonables impuestas por la ley a la libertad de expresión, cuando se establecen para beneficio de la soberanía e integridad de la India.

Sin embargo, es evidente que ni el miedo a violar el juramento ni a

¹¹⁷ “Después que la India obtuvo su independencia en 1947 un fuerte nacionalismo se desarrolló en la parte sur, particularmente entre los Tamil de Madras. Esto condujo a una agitación contra el hindi, como idioma de toda la India, y en su forma religiosa aun contra el hinduismo de los Vedas, considerado un producto de la civilización aria. La reorganización de unidades políticas, de acuerdo con principios lingüísticos, produjo el establecimiento de cuatro Estados que hablan el drávida: Madras, Andhra Pradesh, Mysore y Kerala”. *Encyclopedie Británica*. (1970), vol. 7, p. 654, artículo “Dravidian”.

¹¹⁸ “...La facilidad hace que muchos votos se hagan en vano... y que sean nulos.” Milton.

¹¹⁹ Kelly, *Fundamental Rights in the Irish Law and Constitution*, p. 2.

las restricciones legales a la libertad de palabra pueden evitar las tendencias separatistas. Ha sido necesario atacar las causas de estas tendencias. Así, cuando la violencia amenazó desarrollarse en el sur de la India por imponerse el hindi como idioma oficial, el primer ministro Jawaharlal Nehru dio seguridades de que el hindi no reemplazaría al inglés y que el *status quo* sería mantenido hasta que los pueblos que no hablaran el hindi llegaran a un acuerdo.

En 1963 fue aprobada una ley especial que disponía que se continuara usando el inglés —además del hindi— como idioma oficial. Pero los problemas no han concluido y afectan las relaciones entre la Federación y los Estados.¹²⁰

97. Además del lenguaje, frecuentemente se han manifestado exigencias en favor de una mayor autonomía de los Estados. El gobierno de Tamil Nadu —la antigua Madras— designó un comité —que presidió un antiguo miembro del Tribunal Superior de Justicia, doctor P. V. Rajamannar— para examinar toda la cuestión relativa a la subsistencia del régimen federal; a las relaciones entre los Estados y la Federación desde el punto de vista constitucional, y para proponer reformas a la Constitución que otorgaran a los Estados mayor autonomía.¹²¹

El comité rindió su informe en mayo de 1971, pero hasta diciembre de 1973 no había logrado ningún resultado práctico y tal parece que no habrá cambios constitucionales que afecten la autoridad de la Federación. Las razones que condujeron a los constituyentes a establecer una Federación con bastante fuerza han continuado y son las mismas que en el bienio 1947-1949.

Sin embargo, dentro del campo constitucional existe la tendencia a mejorar las relaciones entre los Estados y la Federación. Como lo ha dicho la Sexta Comisión de Finanzas, puede haber mejoras de importancia en las relaciones financieras, si se hacen las consultas adecuadas en cuanto a los ingresos estatales. Mientras no haya consultas amplias y adecuadas, habrá el peligro de que los Estados no estén satisfechos y puedan manifestar su descontento.

¹²⁰ Una breve discusión de estos problemas está en Seervai *Constitutional Law of India*, pp. 971-979.

¹²¹ Términos de referencia detallados, ponen en claro que la mayor autonomía debía ser sin perjuicio de la integridad del país como un todo.