

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO CAMPUS MEXICALI



“EL PODER TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS”

TESIS

que para obtener el grado de

MAESTRO EN DERECHO

Presenta:

RICARDO DAGNINO MORENO

Director de tesis

DR. ALFREDO FÉLIX BUENROSTRO CEBALLOS

EL PODER TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO. HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

1.1.	Época Prehispánica.....	2
1.2.	La Conquista de México y Época Colonial.....	3
1.3.	La Constitución de Cádiz.....	5
1.4.	Plan de Iguala.....	6
1.5.	El México Independiente.....	7
1.6.	Constitución de 1824.....	7
1.7.	Las Siete Leyes Constitucionales.....	8
1.8.	La Constitución de 1857.....	8
1.9.	Período Porfirista.....	10
1.10.	El Movimiento Social de 1910-1917.....	10
1.11.	La Constitución de 1917.....	11
1.12.	El Municipio Actual.....	12

CAPITULO SEGUNDO. MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL Y SU EVOLUCION HISTORICA.

2.1.	Marco Jurídico Constitucional.....	14
2.2.	Marco Jurídico Legislación Estatal.....	17

CAPÍTULO TERCERO. CONCEPTO Y UBICACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL MARCO JURÍDICO

3.1.	Concepto.....	18
3.2	Ubicación del Municipio en el marco jurídico.....	19

CAPÍTULO CUARTO .LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

4. 1.	Estructura del Municipio.....	27
-------	-------------------------------	----

CAPÍTULO QUINTO. . REGIMEN MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN MATERIA DE TRIBUTACIÓN. LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.

5.1	Poder Tributario de la Federación, Estados y Municipios.....	42
-----	--	----

CONCLUSIONES.....	56
-------------------	----

BIBLIOGRAFIA.....	60
-------------------	----

EL PODER TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS

INTRODUCCIÓN

El municipio es la entidad política de menor jerarquía entre los tres niveles de gobierno que se derivan de la estructura que enmarca la Constitución Federal mexicana.

Este trabajo tiene como objetivo, estudiar el sistema de tributación de los municipios, conforme al marco de la legislación que le es aplicable; desde la norma constitucional, hasta las de carácter local que derivan de la creación de los cabildos municipales. Se toma como base la estructura y reglamentación jurídica del municipio de acuerdo con la ley estatal de la materia en Baja California.

La manera en que se abordan los temas, es general y no se particulariza sobre la naturaleza de los tributos municipales de manera individual; lo que se pretende es tener claro el esquema de tributación municipal y en su caso, el marco normativo que lo rige.

Es de mencionar que el municipio es el primer contacto que tiene el ciudadano con el gobierno y es este el que debe procurar la integración de la sociedad a través de la familia y buscar la protección de los ciudadanos mediante su cuerpo policiaco, y sin embargo tiene muchas carencias ocasionadas por su dependencia con el gobierno del estado máxime cuando el municipio cambia de representantes diferentes al del partido que este dominando al estado por lo que en este estudio estaremos analizando la facultad tributaria que deberían tener los municipios a fin de que sean verdaderamente

autónomos en su desempeño y no depender de otro órgano para allegarse de los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades.

CAPITULO PRIMERO

HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

1.1. Época prehispánica¹

Los antecedentes del municipio en la cultura mexicana los encontramos en los *calpullis*, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos.

El ***calpulli*** era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Organización del ***calpulli***:

- a) El ***tecuhltli***, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los ***tequitlatos***, dirigían los trabajos comunales.
- c) Los ***calpizques***, recaudaban los tributos.
- d) Los ***tlacuilos***, eran los cronistas de la época.
- e) Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del *calpulli*.

¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 909.

1.2. La conquista de México y época colonial

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal.

Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano.

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:

A.- Recaudar y entregar los tributos a los españoles.

B.- Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.

C.- Cooperar en el proceso de evangelización.

Además tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas.

El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El municipio que se trasplanta de España recoge 3 corrientes que son: la visigótica, con el concilium; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada división antigua, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas capitulaciones reales.

Finalmente se hizo la división en provincias internas de oriente y occidente y de las 12 intendencias las cuales se crearon en 1786 mediante la ley que la constituyó como organización territorial de la administración colonial.

Durante casi todo el periodo colonial el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, tomó parte activa en el proceso de emancipación política.²

²Cfr ARTEAGA NAVA, Elisur, Tratado de derecho Constitucional, volumen 2, Editorial Oxford UniversityPress, México,. 1999, p. 761

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio.

1.3. La Constitución de Cádiz

Su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España, con la cual se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

Respecto al ayuntamiento establecía:

a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente México, la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.³

1.4. Plan de Iguala

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

³ ídem, p. 762

1.5. El México Independiente.

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso constituyente del nuevo estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

1.6. Constitución de 1824.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

1.7. Las Siete Leyes Constitucionales

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por Decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

1.8. La Constitución de 1857

En esta constitución se precisó la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular.

En el artículo 72 se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta

independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.⁴

La Intervención Francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del Emperador. La división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos.

Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

⁴Ibidem, p. 763

1.9. Período Porfirista

Durante el Porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

1.10. El Movimiento Social de 1910-1917

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan de Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en los artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El Plan de San Luís expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

En el Plan de Guadalupe se establecieron medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

1.11. La Constitución de 1917

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1  de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno

republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes.

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

1.12. El Municipio Actual

En 1983⁵, se dio una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

a) Facultad a los Congresos de los Estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

b) Existencia de regidores de representación proporcional.

⁵ GAMAS TORRUCO, José, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 737

c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.

d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.

e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.

f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.

g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.

h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.

i) Determinación de los servicios públicos.

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 Constitucional.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL Y SU EVOLUCION HISTORICA.

2.1. Marco Jurídico Constitucional

El artículo 40 de la Ley Fundamental, establece la forma de gobierno del pueblo mexicano, atribuyéndole el carácter de República representativa, democrática y federal, la que se integra con Estados libres en cuanto a su régimen interior y unidos en una federación conforme a las bases de la misma norma suprema.⁶

Por su parte el artículo 115 de la Constitución, establece la forma que los Estados deben adoptar para su gobierno señalando que debe ser republicano, representativo y popular y que en todo caso tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.⁷

Se puede sostener que la forma de gobierno en los diversos niveles de organización política y territorial, son semejantes en cuanto a su estructura y funcionamiento, distinguiéndose con claridad el ejercicio del poder en sus tres formas tradicionales de división: el ejecutivo representado por el presidente de la república, el gobernador del estado; el legislativo integrado por el congreso de la

⁶Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁷Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

unión, las legislaturas locales , y el judicial, por la corte federal, los tribunales de los estados y las diversas instancias de jurisdicción municipal, aunque estas últimas tienen ubicación formal en la administración.

La administración de los municipios está a cargo de ayuntamientos cuyos integrantes deben ser electos de manera directa y la planilla está encabezada por el presidente municipal.

Como forma de organización política y de gobierno, los municipios requieren para su sostenimiento de la aportación de los habitantes de su territorio, los que disfrutan de los servicios que esta forma de gobierno presta.

El sistema financiero de México, sustentado principalmente en el establecimiento de tributos, contempla en la constitución federal el régimen obligatorio que tienen los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de las distintas entidades de gobierno. En el artículo 31 fracción cuarta de dicho ordenamiento, se establece este principio de obligatoriedad de contribución, el cual debe ajustarse a los principios de que de la hipótesis normativa se infiere. Señala el precepto que son obligaciones de los mexicanos: fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Esta fracción fue adicionada en 1993, debido a la independencia adquirida del Distrito Federal, al modificar su estructura de gobierno y la forma de designación del jefe del departamento, para adquirir un sistema semejante al de las entidades federativas, ya que el jefe de gobierno se elige por votación directa de la población.

Los municipios son el patito feo de la administración pública. Esto no deja de ser algo ilógico, ya que son el punto de partida de la organización política y naturalmente de su buen funcionamiento, pero siendo la entidad de jerarquía inferior, es obvio que al estar sometidos políticamente a los gobiernos de los estados y por ende al federal, les toca la peor parte a la hora de la repartición de las contribuciones.

El marco jurídico actual, aunque ha sufrido importantes modificaciones, no debe olvidarse que es producto de un régimen totalitario en donde por años se hacía la voluntad del presidente en turno y por ello, los estados y municipios estaban inevitablemente sometidos al poder central. Y siguen.

El sistema de distribución de los tributos, no está ajeno a esta circunstancia y resulta por demás obvio que teniendo el control absoluto la federación, se ha venido reservando las áreas más importantes de tributación y dejando poco o nada para los estados y municipios.

Para entender el sistema, si es que se puede, basta señalar que en esta materia se cuenta con un régimen de facultades expresas para la federación, porque la Constitución faculta de manera exclusiva a esta entidad a fijar contribuciones sobre materias de imposición, lo que significa el impedimento de los estados y municipios; por su parte, al contar los estados con el principio de reserva de facultades, al serles permitido legislar sobre lo que no tenga como materias exclusivas la federación, los municipios se quedan con lo que en forma limitativa se relaciona como materias de su competencia, en el artículo 115 de la norma suprema.

2.2. Marco Jurídico Legislación Estatal

El Art.76 de la Constitución Política del Estado de Baja California dice:“El Municipio es la base de la organización territorial del Estado; es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre administración de su hacienda. su objeto consiste en organizar a la comunidad asentada en su territorio, para la gestión de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral sustentable; proteger y fomentar los valores de la convivencia Local, así como ejercer las funciones y prestar los servicios públicos de su competencia.

El Municipio posee personalidad jurídica y patrimonio propio y goza de plena autonomía para reglamentar directa y libremente las materias de su competencia.

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa que radicará en la cabecera de cada municipalidad y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado.”.

CAPÍTULO TERCERO

3. CONCEPTO Y UBICACIÓN DEL MUNICIPIO EN EL MARCO JURÍDICO

3.1. Concepto.

La palabra Municipio, proviene del latín “Munus” o “Munare” que significa carga, gravamen o prestación; pero también se deriva del verbo capeare que significa tomar, hacerse cargo de algo.

Para José Gamas Torruco⁸, el Municipio es una corporación territorial, o sea una persona jurídica colectiva dotada de competencias propias del ejercicio del poder público y de un órgano de gobierno con carácter representativo.

El municipio en México, es una forma de organización de la administración pública. A través de este sistema, se hacen llegar por parte del Estado, los servicios que debe prestar a los habitantes de una circunscripción territorial determinada; por ello, el maestro Gabino Fraga sostiene que el municipio es el más claro ejemplo de una organización administrativa descentralizada por región.⁹

3.2 Ubicación del Municipio en el marco jurídico.

Después de distinguir las formas de organización administrativas descentralizadas, las que divide en de servicio, de colaboración y por región, el gran maestro mexicano de derecho administrativo, al definir la última dice que

⁸GAMAS TORRUCO, José, Obr. Cit, pp. 738 y 739.

⁹Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, 1979, p. 204

“consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.¹⁰

Aunque se conocen diversas corrientes de opinión respecto de la naturaleza de los municipios, la que se puede considerar como más cercana al sistema que es adoptado por la constitución federal de nuestro país, es el relativo al reconocimiento del orden normativo, en cuanto a la existencia autónoma de los ayuntamientos, ya que son reconocidos como personas morales (artículo 25 fracción I del Código Civil Federal) y en esa virtud, se entiende que están dotados de los atributos de las personas, entre los que destaca desde luego, la personalidad jurídica que se manifiesta mediante los órganos de representación correspondientes, así como el patrimonio propio.

Por esta razón, Fraga¹¹ sostiene que siendo el municipio la representación más elocuente de la descentralización por región, se distinguen en estas cuatro características que le son esenciales:

a). La existencia de personalidad jurídica propia, lo que le permite a su vez la capacidad de ejercicio y el que se pueda considerar como persona para efectos de la ley;

b). La concesión por parte del Estado de derechos públicos a favor de esa personalidad;

¹⁰Ibidem. P. 205

¹¹Ib., p. 207

c). La creación de un patrimonio especial y propio del municipio, y

d). La existencia de uno o varios órganos de representación.

Estos principios o caracteres, son producto del estudio de la denominada escuela clásica, con la que coincide el sistema constitucional mexicano, ya que del contenido de las normas supremas que rigen la institución del municipio, se derivan aspectos que son iguales a los que establece la mencionada escuela, como la personalidad jurídica propia, el ser considerado al municipio libre como la base de la división territorial de los estados federados, así como de su organización política y administrativa; de igual forma el que los ayuntamientos tengan la libertad de administrar su hacienda sin la intervención de otro órgano del estado y el manejo de contribuciones que de manera exclusiva se reservan para esta organización administrativa y por último, el hecho que los ayuntamientos son administrados por titulares de los órganos de representación que son designados mediante procesos de elección popular.

Es el municipio, de acuerdo a esta teoría, una institución que sirve de base fundamental para la organización política y administrativa del estado; de ahí que la forma en que sea estructurado su marco legal, es esencial ya que puede caerse en el extremo de crearse un órgano facultado paralelamente con las propias entidades federativas y la federación misma, lo que resulta un inconveniente para el control político y económico.

Por estas razones, se entiende el esquema o marco legal que le es aplicable al municipio mexicano. La constitución federal diseña lo que es producto del sistema de sometimiento central y le da a las entidades federativas y a los municipios, lo que al poder central le conviene, incluyendo dentro de

estas concesiones, su sistema de tributación limitado y deja en manos de los gobiernos locales algunas decisiones que tienen una importante injerencia en la vida económica municipal, dado que es observable en algunos estados de la república, que algunas materias que se entienden reservadas a los ayuntamientos, aun son materia de tributación estatal.

En lo relativo al marco constitucional de los municipios en México, su origen se traslada a los tiempos de la conquista y la idea del municipio libre surge en la víspera de la independencia.

El primer documento que como norma reguló en nuestro país la institución del ayuntamiento, fue la Constitución Española de 1812, conocida también como la Constitución de Cádiz, promulgada en España en marzo y en México en septiembre de ese mismo año.

En esta Constitución, se mencionan aspectos normativos que pueden ser considerados la base jurídica del municipio actual. En los artículos 309 al 323 de dicha legislación, se encuentran las reglas fundamentales de los ayuntamientos y se observa que se ordena el establecimiento de formas de gobierno de los pueblos mediante el ejercicio del poder por parte de alcaldes, regidores y síndicos procuradores; instituciones de los ayuntamientos que hasta estos días subsisten.

Bajo esta estructura, a los municipios se les reconocían y se les reservaban, materias en las que tenían facultades para el ejercicio de su gobierno y encontramos entre ellas las fundamentales de educación, vigilancia, sanidad, vialidades, agricultura, comercio y en general todas aquellas que tienen una relación directa y cercana con la población, como es la idea en la actualidad.

Cuando se promulga el Decreto para la Libertad de la América Mexicana, en el año de 1814, conocido como la Constitución de Apatzingán, se hace referencia a los municipios, pero se conserva la influencia de la Constitución Española de 1812, ya que aunque no hace referencia de manera especial al municipio, si se refiere a la prórroga de las normas vigentes de la Nueva España, en tanto se legisla de acuerdo con las leyes del nuevo país independiente.

Aunque este decreto no tuvo vigencia formal, se le reconoce como el documento que fijó las bases del México independiente basado en los ideales de los mártires Hidalgo y Morelos.

Formalmente, fue en la primera Constitución emanada de un Congreso Constituyente en nuestro país, la de 1824, en donde se establece por primera vez el sistema federalista, ya que el artículo cuarto indica que “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal”.¹²

Curiosamente, los municipios no fueron objeto de regulación por esta Constitución, cuando menos no de manera expresa, aunque se refiere a ellos de manera indirecta, ya que al ser reconocidos por vez primera los estados o entidades federativas como tales, se deja a su libre decisión el organizarse bajo su régimen interior, pero sin establecer reglas contrarias a la ordenanza constitucional; se dice que es curioso, porque los estados o comunidades locales, existían de hecho, pero no tenían un reconocimiento legal, en tanto que,

¹²MARQUEZ RABAGO, Sergio, Evolución Constitucional Mexicana, Primera edición , Editorial Porrúa, México, 2002, P. 175

como se ha dicho, los municipios ya eran reconocidos por la Constitución Española de 1812.

La Constitución de 1857, tampoco reguló de manera particular a los municipios y deja el esquema anterior en el que se reserva la organización interna a los estados o entidades federativas, pero vale la pena transcribir algunos de los argumentos que expuso José María Castillo Velasco, en su propuesta de proyecto sobre municipalidad con relación a esta Constitución y que es citado por Huerta Barrera,¹³ como ...“el proyecto de Constitución que he tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible, las soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. De este principio nace la libertad que se reconoce a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son municipalidades... Por estas consideraciones. Buscando la prosperidad de los pueblos, y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto congreso como artículo que se incluya dentro de la constitución: que toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y las medidas que crea convenientes al Municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado...”

Como puede apreciarse, en las palabras de este pensador, se plasman las ideas del municipio libre y las bases que se deben de dar, incluso en materia de recaudación para el sostenimiento de las haciendas municipales.

¹³Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, 1979, p. 113

El constituyente, como se ha mencionado, no incluyó en el texto de la norma suprema, la propuesta que con tanto ahínco y vehemencia expuso su autor, sin embargo es un documento valioso que no debe dejarse de lado al estudiar la evolución del municipio en México, principalmente porque el texto hace referencia a la necesidad de darle atención y servicios a las clases más desprotegidas, a las comunidades indígenas, a quienes en ese momento histórico se les privaba de lo esencial. (En este aspecto parece que no ha habido evolución)

Con el triunfo de la revolución y el derrocamiento del gobierno de Porfirio Díaz, se establece en el Estado de Querétaro, el Congreso Constituyente, que es el creador de la constitución de 1917, aun en vigor y en este documento se regula la figura del municipio libre, siendo uno de los principales argumentos diferenciales de la constitución de 1857.

El texto original del artículo 115, era breve. Se puede observar que la base de creación de los ayuntamientos, era la libertad hacendaria y política de los municipios, pero reconociéndoles el sometimiento al poder de los Estados; sin embargo, ya se les dotaba de cierta independencia económica, a grado tal que el propio texto hace referencia a lo que hoy se conoce como controversias constitucionales, porque un párrafo señala que los conflictos hacendarios entre los estados y los municipios serán resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque no se hubiere obtenido la aprobación en esos términos, significa un antecedente de importancia.

Buscando información jurisprudencial sobre la hacienda municipal, se debe tener especial atención una tesis dictada en el año de 1989, por un

Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, en el se hace una equiparación al entonces departamento del Distrito Federal, con los ayuntamientos regulados por el artículo 115 de la Constitución, para efectos de considerarlos con derecho a percibir las contribuciones que para esta instituciones se encuadran reservadas, o cuando menos así se debe entender, a los municipios. Se transcribe el texto.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Parte: IV Segunda Parte-1,
Página: 202

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. TIENE DERECHO A PERCIBIR LAS CONTRIBUCIONES A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS A), B) Y C) DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. Es inexacto que el Departamento del Distrito Federal, por no estar constituido jurídicamente como un Estado y no tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, no tenga derecho a percibir las contribuciones y participación federal a que se refiere el artículo 115, fracción IV, incisos a), b) y c) de la Constitución Federal. De la interpretación histórica de los artículos constitucionales, legales y reglamentarios que dieron origen al Distrito Federal, y estructuraron su organización política y administrativa se llega a una conclusión diversa a la apuntada por el organismo quejoso. Al efecto cabe precisar que es verdad que el Distrito Federal no es un Estado miembro de la Federación; sin embargo, es una entidad federativa integrante de ésta, según lo dispone el artículo 43 de la Constitución Federal; es verdad también que el Distrito Federal fue creado en 1824 con modalidades distintas a la de los estados; que sus autoridades legislativas (ahora parcialmente) y las administrativas, son orgánicamente idénticas a las federales; sin embargo, desempeñan material y territorialmente actos diferentes como los

órganos de la Federación y como órganos locales. Ahora bien, no obstante la diferente concepción jurídica del Distrito Federal y los estados miembros, históricamente, desde su misma creación el dieciocho de noviembre de mil ochocientos veinticuatro, se le dio el tratamiento de ayuntamiento a los pueblos que quedaron comprendidos dentro de la jurisdicción territorial dentro de esa entidad federativa; así puede verse el artículo 7o. del decreto de la fecha antes citada que dispuso: "En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito y para su gobierno municipal se observaran las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con el presente". Posteriormente, al sustituirse el régimen federal por el central en la Constitución de 1836 se le denominó al Distrito Federal "Departamento de México", equiparándolo así a los otros departamentos integrantes de la República Mexicana; la Constitución de 1857 dispuesto en su artículo 72: "El Congreso tiene facultad... VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles renta para cubrir sus atenciones locales". La Ley Orgánica del veintisiete de marzo de mil novecientos tres dividió al Distrito Federal en trece municipalidades, todavía en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales del trece de abril de mil novecientos diecisiete, el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República y orgánicamente se dividió en municipios cuyo gobierno correspondía a un ayuntamiento" el ayuntamiento de la ciudad de México se formaba de veinticinco concejales y el de las demás municipalidades de quince cada uno. Fue hasta la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, reforma del veintiocho de agosto de mil novecientos veintiocho cuando se varió el régimen político del Distrito Federal, se le designó a partir de entonces Departamento del Distrito Federal; pero si varió el régimen político no varió el económico que subsiste hasta nuestros días.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2064/89. Ferrocarriles Nacionales de México. 9 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.¹⁴

Definitivamente el estudio y comentarios de esta tesis requieren de un espacio por separado, pues equiparar a instituciones de gobierno con distinta naturaleza es grave desde el punto de vista jurídico, pero llama la atención que esta definición obedece a fines esencialmente recaudatorios, dando el carácter de municipio al Distrito Federal, lo que más bien podría parecerse a un Estado o entidad federativa y que en todo caso las instituciones que conformaban al antiguo Departamento del Distrito, son las que tendría el carácter de municipalidades, como lo son las delegaciones.

¹⁴ IUS. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Junio/ Diciembre de 2010. Las cursivas son mías.

CAPÍTULO CUARTO

LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

4. 1. Estructura del Municipio.

Se ha hecho el planteamiento sobre la forma en que los ayuntamientos obtienen ingresos mediante la tributación, es decir, a través de recaudación directa o indirecta de los recursos de los particulares que residen en su territorio, en atención al mandato constitucional previsto como obligación ciudadana en el artículo 31 fracción IV de la norma suprema.

Llegar a la conclusión de la forma que mantiene esta estructura existente de manera incuestionable, amerita un breve análisis sobre algunos conceptos que son necesarios definir en cuanto a su significado, en el campo de lo doctrinal y su relación con la norma vigente.

Para el desarrollo de este apartado, se utiliza de manera primordial la obra del maestro neoleonés Sergio Francisco de la Garza, que es basta en la investigación sobre la actividad financiera del Estado y contiene una explicación clara de los conceptos a que se ha hecho referencia.

PODER FINANCIERO, PODER TRIBUTARIO. DIFERENCIA Y FORMA DE MANIFESTACIÓN. Siguiendo la doctrina del maestro español Sainz de Bujanda, De la Garza comparte el concepto de poder financiero expuesto por el autor señalado, el que lo define como "...el conjunto de la actividad financiera del estado: ingresos y egresos..."¹⁵

¹⁵DE LA GARZA, Sergio Derecho Financiero Mexicano Editorial Porrúa México, 2000, p. 75.

Esta definición simple y llana, es para diferenciar que la actividad financiera de un ente público está conformada por esos dos aspectos esenciales: la obtención de los ingresos necesarios para la realización del gasto público, que implica en sí mismo la posibilidad de realizar sus propios fines.

A la vez, sirve para hacer referencia a otro concepto, el de poder tributario, que en este sentido se debe entender al relativo a la facultad del estado para la creación de tributos, lo que ubica a esta facultad como parte de la misma actividad financiera, pero referida al campo de los ingresos, precisamente por el objeto final que es la recaudación.

El municipio es una entidad pública que está ubicada dentro de la hipótesis del dispositivo constitucional recién indicado, consecuentemente es un ente facultado para recaudar tributos, es decir, para obtener parte de la riqueza de los particulares; habría que precisar si como tal tiene o no la facultad para crearlos y en su momento, la materia o materias sobre las que puede recaer el ejercicio de esa facultad.

Hablando del poder financiero en general y del tributario en particular, la forma en que se manifiestan ante el obligado, en opinión del autor que estudiamos, no es en el acto de la recaudación del tributo, sino en el momento en que el estado como ente soberano los crea; por lo tanto, a través de este aserto se fija la pauta para determinar en el órgano de gobierno que le corresponde el ejercicio de esta facultad. Si se dice que el poder de tributar se pone de manifiesto en el acto mismo en que el tributo se crea, es incuestionable que el ejercicio estatal de esta facultad corresponde al órgano facultado para la creación de las contribuciones que tiene derecho de percibir.

En el sistema mexicano, esta cuestión no reviste problema alguno, ya que la norma constitucional es clara al establecer que la tributación debe ejercerse mediante la creación de leyes, consecuentemente, el poder legislativo es el facultado para el ejercicio del poder tributario.

En efecto, cuando la fracción IV del artículo 31 de la constitución federal, establece que la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, será de acuerdo a la forma proporcional y equitativa que dispongan la leyes, está previendo el principio de legalidad en materia impositiva, lo cual implica que no pueden existir en el sistema fiscal mexicano, normas que obliguen al pago de contribuciones que no estén previstas en ley.

La doctrina, al tratar el tema de la definición del poder tributario, que es considerado como la facultad de crear los tributos, según se ha comentado, distingue el original del derivado. El primero se refiere a la facultad de crear tributos que es otorgada de manera directa por las disposiciones de la norma constitucional; en el caso de nuestro país el poder tributario originario es concedido de acuerdo al sistema, a la federación o poder central y a los estados o entidades federativas; los ayuntamientos en cambio, no tienen la facultad de crear los tributos y en esa virtud, tendría que concluirse que carecen de poder tributario. El segundo, o sea el delegado, es el que se concede de una entidad con poder tributario originario a otra que no lo tiene. De acuerdo a la distribución del poder tributario en México, se pudiera dar el caso de la delegación de facultades para la creación de tributos de la federación a los estados mediante algún acuerdo de coordinación fiscal, que hasta el momento han tenido como propósito el evitar la doble tributación o se trasladan facultades de recaudación, pero no para su establecimiento como tributo local. Aunque los estados o

entidades tienen poder tributario original, carecen del mismo en cuanto a las materias que son reservadas de manera exclusiva para la federación.

Cuando De la Garza aborda este tema, menciona que se deben separar o distinguir los conceptos expuestos con el de competencia tributaria, que se puede deducir de los ejemplos en cuanto al sistema propio de concesión de facultades de creación y recaudación tributaria empleado por nuestra constitución.

Sostiene que “debe distinguirse la competencia tributaria, que consiste en el poder de recaudar para el tributo cuando se ha producido un hecho generador. El titular de la competencia tributaria, es el acreedor de la prestación tributaria. Puede suceder y es el caso más general, que coincidan las titularidades del poder tributario y de la competencia tributaria en una misma entidad. “¹⁶

Estas definiciones de poder tributario y de competencia tributaria, toman como base la facultad de acuerdo a su origen, entendiendo que debe ser mediante la ley y como tal, únicamente la entidad que posea poder legislativo puede como consecuencia, ser titular de ese poder. Así entendidos los conceptos, los municipios no tienen poder tributario.

A pesar de lo expuesto y aventurando una opinión, se puede disentir de estas conclusiones, cayendo un poco, o quizá un mucho en aspectos pragmáticos, que al cabo es el perfil de quien esto escribe.

Como particulares obligados a contribuir para el gasto público, como sujetos pasivos de la obligación derivada de los impuestos, poco a nada importa

¹⁶Op. Cit., p. 210

el origen de los mismos; lo que es importante es la carga económica que representan. Por eso el estudio que se realiza dejando de lado este aspecto, no puede jactarse de ser un estudio completo.

Para el gobernado existen en el sistema mexicano, tres clases de tributos, o contribuciones de acuerdo con la constitución y código fiscal: los federales, los estatales y los municipales, entonces, ¿Cómo puede afirmarse que los municipios no tienen poder tributario?

Si la óptica de análisis es de acuerdo a la creación, entonces las materias que el artículo 115 de la Constitución reserva para los Municipios ¿Qué entidad la crea? ¿Los Congresos de los Estados? Pues sí, pero estos son a iniciativa de los municipios facultados constitucionalmente para ello, o sea, que el hecho de que formalmente el poder legislativo participe en el proceso de creación del tributo, no lo hace exclusivo titular del poder tributario, sino una pieza de la estructura procesal de creación de los mismos.

Se puede sostener que si el poder legislativo no autoriza la iniciativa que le hagan llegar los ayuntamientos, no habrá ley y como consecuencia, no hay tributo; pero también es cierto que de no haber iniciativa de los municipios, no habría tampoco el tributo reservado para su exclusivo ejercicio.

Esto me parece de sumo interés, porque en cierta medida, es revertir una vieja teoría, que no es otra cosa, más que un simple criterio distintivo con fines más pedagógicos que prácticos.

Pienso que debemos tomar las cosas con mayor simplicidad que el enredo propio de una explicación de suyo compleja. En un sistema como el

nuestro, el verdadero creador de las cargas tributarias es el poder ejecutivo y no el legislativo.

Aunque este esquema presenta un diverso perfil en nuestro país a partir del año dos mil, cuando arriba a la presidencia de la república una persona postulada por un partido de oposición, dejando con mayoría opositora el congreso de la unión, ese perfil es mera apariencia, porque ha traído como resultado un enfrentamiento entre los dos poderes que se ve reflejado en su máxima expresión en la discusión de los asuntos presupuestarios, pero su origen no ha cambiado, sigue siendo conformada la estructura tributaria por el poder ejecutivo, al que no se le puede excluir como parte fundamental de la estructura y titularidad del poder tributario.

La Constitución Mexicana establece el procedimiento legislativo; en él participan los órganos facultados de iniciación de leyes, los encargados de su aprobación y los que participan en la fase final de sanción y promulgación de las normas. El poder legislativo, tiene esa denominación porque es el encargado de legislar, pero esa tarea no es de su exclusivo ejercicio; participa de manera coordinada con los otros poderes. Esa es la esencia del federalismo y de la coordinación que debe existir entre los distintos órganos de gobierno y en seguimiento del mandato constitucional. Lo mismo sucede con los otros poderes de la unión.

Por eso me atrevo a sostener que los municipios sí participan del poder tributario, con independencia de que si tienen o no órganos de legislación que se encarguen de aprobar las leyes relativas a los tributos que son de su competencia. De otra suerte, no habría tributos municipales. Igualmente se puede sostener conforme a este razonamiento, que el ejecutivo y toda entidad

con facultad de iniciar leyes en materia de tributación, es titular del poder tributario.

Ahora, si se quiere abundar a este respecto, hagamos el siguiente razonamiento: El sistema de autoridad en México se rige por el principio de facultades expresas; esto quiere decir que las autoridades únicamente pueden hacer aquello que expresamente les esté concedido en la norma y que todos los actos de autoridad se presumen legítimos, salvo prueba en contrario.

Cuando se habla de competencia tributaria, se dice que es la facultad de recaudar los tributos, entonces, este término puede aplicarse de igual manera a quien tiene la facultad de crearlos, puesto que para hacerlo debe ser de su competencia el ejercicio de tal facultad.

Como se observa, la confusión es meramente terminológica y por ello se sostiene que busca mas una función pedagógica de estas instituciones que lo que logra aportar, ya que se desprende del aspecto práctico del derecho, como lo es no considerar la existencia de tres clases de tributos de acuerdo a la entidad con derecho a percibirlos, con independencia de si son creados por la misma o no y que el concepto competencia es aplicable para la creación de tributos y no únicamente el de poder.

Cuando en una comunidad se habla de que el estado quiere establecer el cobro de tal o cual contribución, no se dice que es el congreso o el poder legislativo el responsable de la descabellada idea. Se acusa al poder ejecutivo y ejemplos recientes tenemos en nuestro país al respecto. Basta recordar que en el segundo año de gobierno del primer presidente de oposición al partido oficial, presentó una reforma fiscal en la que pretendió que se gravaran con el IVA a los

alimentos y medicinas. La campaña de oposición no se hizo en contra del congreso, el ataque directo fue en contra del ejecutivo.

Lo mismo se puede decir de las entidades de los estados y de los municipios y todas estas consideraciones no están reflejadas en las teorías que se comentan. Cuando se pretende incrementar la tasa del impuesto predial ¿Quién la propone? De aprobarse la propuesta ¿Quién paga el costo político de la medida?

Pero no es válido criticar sin proponer. Destruir es tarea fácil; construir es lo difícil; por estas razones, creo factible el sostener que al hablar de poder tributario, se debe hacer referencia a que el titular absoluto es el Estado y no un órgano encargado de una de sus funciones esenciales; o sea, que el poder tributario es función estatal y no exclusiva de uno de los poderes de la unión, porque de ser considerado de esta manera, toda la actividad estatal sería de titularidad exclusiva del poder legislativo, dado que en un sistema como el nuestro, las autoridades que conforman la estructura de gobierno, no pueden hacer nada que la ley no les permita y de esa manera, todo el cúmulo de facultades autoritarias son de la titularidad del poder legislativo, lo cual es una vulneración al principio de cooperatividad que se deriva del federalismo, régimen adoptado por la constitución federal.

Concluyo, en base a lo expuesto, que el concepto de poder tributario tiene dos vertientes bien claras:

- Como facultad genérica del Estado de allegarse de recursos de los particulares vía tributos, caso en el que el titular es el propio Estado, mediante la participación de los órganos que intervienen en el proceso legislativo. Este aspecto no modifica el criterio de

distinción que doctrinalmente se hace entre poder tributario y poder financiero; el primero sigue siendo una especie del segundo.

- Como facultad específica para crear tributos. Entiéndase que el poder tributario es ejercido y como consecuencia se tiene la titularidad, por los órganos o entidades de gobierno facultados constitucionalmente para ello. Desde esta óptica, se cuenta con poder tributario federal, estatal y municipal.

Cuando Sergio Francisco de la Garza trata el tema relativo a la distribución del poder tributario en México, hace el planteamiento tomando en consideración las materias imponibles y la forma en que pueden tributar los poderes, ya sea el federal o el central y al tratar el tema de los municipios, reitera su teoría en el sentido que son instituciones que carecen de poder tributario por no tener facultades legislativas y que son los estados los que proveen en el ámbito de sus normas de acuerdo a regla constitucional.¹⁷

Cuando el autor hace referencia a la forma en que el poder tributario se distribuye por la constitución mexicana, señala que la federación tiene facultades ilimitadas en materia de tributación y que puede plenamente justificar el establecimiento de tributos basada en lo que dispone la fracción VII del artículo 73 de la norma suprema, que faculta al congreso a aprobar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, lo que interpretado en sentido lato, es entendido como facultad ilimitada con la simple justificación que el recurso es necesario para el presupuesto. El texto de esta fracción señala: Art. 73.- El Congreso tiene facultad: VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

¹⁷ Op. Cit., p. 247

La federación tiene igualmente facultades exclusivas que consecuentemente no pueden ser materia de tributación por otra entidad de gobierno (léase estados), ya que la fracción XXIX del mismo dispositivo relaciona las materias que son objeto de dicha exclusividad.

Art. 73. El Congreso tiene facultad: XXIX.- Para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior;

2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;

b).- Producción y consumo de tabacos labrados;

c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d).- Cerillos y fósforos;

e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y

f).- Explotación forestal.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1949)

g).- Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

(ADICIONADA, D.O.F. 24 DE OCTUBRE DE 1967)

XXIX-B.- Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

(ADICIONADA, D.O.F. 6 DE FEBRERO DE 1976)

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

(ADICIONADA, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

(ADICIONADA, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

(ADICIONADA, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

(ADICIONADA, D.O.F. 10 DE AGOSTO DE 1987)

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE JUNIO DE 1999)

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

(ADICIONADA, D.O.F. 28 DE JUNIO DE 1999)

XXIX-I.- Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

(ADICIONADA, D.O.F. 28 DE JUNIO DE 1999)

XXIX-J.- Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

(ADICIONADA, D.O.F. 29 DE SEPTIEMBRE DE 2003)

XXIX-K.- Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

(ADICIONADA, D.O.F. 27 DE SEPTIEMBRE DE 2004)

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE ABRIL DE 2004)

XXIX-M.- Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

Otro rubro en el que se infiere por deducción que son materias exclusivas de la federación, es el relativo a las prohibiciones expresas a los estados sobre ciertas materias que relacionan los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal, por lo que al estar prohibidas a los estados, se infiere que están reservadas de manera exclusiva para el poder central.

Así, el Artículo 117 Constitucional establece: Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II.- (DEROGADA, D.O.F. 21 DE OCTUBRE DE 1966)

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

(REFORMADA, D.O.F. 21 DE ABRIL DE 1981)

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], D.O.F. 24 DE OCTUBRE DE 1942)

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Por otra parte, el diverso Artículo 118 de propia Constitución Federal, establece una limitación a las Legislaturas Locales, pues a las letra dice: Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Los Estados tienen por su parte poder tributario concurrente con la federación, en todas las materias que no estén reservadas de manera exclusiva de cualquiera de las formas señaladas. Esta definición tiene como base el principio de facultades residuales que prevé el artículo 124 constitucional que establece: Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Los municipios tienen las facultades de tributar en las materias que refiere el artículo 115 muchas veces referido y al que de manera especial tratamos en el siguiente apartado de este trabajo.

CAPÍTULO QUINTO

5. REGIMEN MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN MATERIA DE TRIBUTACIÓN. LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.

5.1 Poder Tributario de la Federación, Estados y Municipios.

Siguiendo la doctrina tradicional, se ha repetido que la distribución de la competencia y del poder tributario entre la federación, estados y municipios, está determinada por las atribuciones que la constitución federal y local establecen a favor de cada uno de esos entes de gobierno.

En principio, nuestra constitución federal define las reglas para el establecimiento de los tributos, determinando las materias impositivas, y las atribuciones que corresponden tanto a la federación, estados y municipios, sobresaliendo que es precisamente la constitución la que determina la fuente de los tributos, al establecer de manera indiscutible que las contribuciones solo pueden ser establecidas en la Ley, lo que desde luego implica que el municipio, por carecer de un órgano formalmente legislativo, carezca en estricto sentido de un poder tributario que le sea propio, al depender del órgano legislativo estatal para el establecimiento de los tributos que le son exclusivos.

Es claro el poder tributario de la federación, quien goza de un amplio margen de atribuciones impositivas, y de un órgano legislativo que le permite crear y aprobar las Leyes que determinan los impuestos. La federación inclusive le concede atribuciones para imponer impuestos sobre áreas que le son

exclusivas (como los impuestos sobre el comercio exterior y tabacos, entre otros).

Por lo que se refiere al estado de Baja California, aunque tiene un poder tributario sobre menos materias que la federación, goza de un poder tributario pleno al tener atribuciones para crear leyes impositivas a través del poder legislativo. Sin embargo, ese poder tributario se ha limitado, mediante el convenio de coordinación fiscal que actualmente tiene celebrado con el gobierno federal, mediante el cual se obligo a suspender y no crear en el futuro las contribuciones estatales y municipales que resultaran incompatibles con una de carácter federal, encargándose en algunos casos de la recaudación de determinadas contribuciones federales, logrando con ello disminuir el costo de dicha recaudación que de otro modo se generaría tanto a la federación como al estado, lo que se logra desde luego a cambio de las participaciones que la misma federación entrega a aquél, y a los municipios.

En ese contexto, tanto las constituciones federales y locales así como el convenio de coordinación fiscal, han limitado el poder tributario de los municipios, entidad que es dependiente de la labor del poder legislativo estatal, el cual permite a su vez el hacer posible y fijar las bases de la recaudación tributaria determinada y establecida en nuestra carta magna para los municipios, mediante un ordenamiento legislativo que regula el establecimiento de los tributos municipales, y las atribuciones del municipio en cuanto a la recaudación y facultades de cobro y verificación de los contribuyentes, con los que se logra en buena medida la obtención de los ingresos municipales necesarios para que el mas rezagado de los órdenes de gobierno, pueda cumplir con sus objetivos básicos.

La Constitución del Estado del Baja California define al municipio como la base de la organización territorial del Estado, una institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre administración de su hacienda, cuyo objeto consiste en organizar a la comunidad asentada en su territorio, para la gestión de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral sustentable, y proteger y fomentar los valores de la convivencia Local, así como ejercer las funciones y prestar lo servicios públicos de su competencia.

Hemos mencionado que artículo 76 de la Constitución Local le reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía para reglamentar directa y libremente las materias de su competencia. El texto indica: ARTICULO 76.- Fue reformado por Decreto No. 285, publicado en el Periódico Oficial No. 15, de fecha 13 de abril de 2001, expedido por la H. XVI Legislatura, siendo Gobernador Constitucional el C. Lic. Alejandro González Alcocer 7 de octubre de 1998-2001; para quedar vigente como sigue: “El Municipio es la base de la organización territorial del Estado; es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre administración de su hacienda. su objeto consiste en organizar a la comunidad asentada en su territorio, para la gestión de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral sustentable; proteger y fomentar los valores de la convivencia Local, así como ejercer las funciones y prestar lo servicios públicos de su competencia”.

El Municipio posee personalidad jurídica y patrimonio propio y goza de plena autonomía para reglamentar directa y libremente las materias de su competencia.

Cada Municipio será gobernado por un municipio de elección popular directa que radicarán en la cabecera de cada municipalidad y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado.

Es por ello que el Municipio, siendo el último nivel de gobierno, tiene a su cargo la satisfacción de las necesidades directas de los contribuyentes, lo que debe lograr con los ingresos propios derivados de las contribuciones municipales e ingresos extraordinarios, y con las participaciones que el gobierno federal y estatal les hacen entrega, como consecuencia del convenio nacional de coordinación fiscal.

El artículo 81 de la Constitución del Estado de Baja California, fija las bases de la Ley que regula la administración pública municipal. En esas condiciones, es finalmente La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California el ordenamiento que establece las contribuciones que puede percibir el municipio de Mexicali, Baja California, estableciendo además las reglas de fiscalización, recaudación de contribuciones, y procedimientos de ejecución de créditos fiscales, reconociendo como autoridades fiscales al Presidente Municipal, el Tesorero, y los Recaudadores de Rentas Municipales.

Los municipios, por ser órganos con personalidad jurídica y patrimonio propios, ejercen sus funciones principalmente destinadas a la satisfacción de servicios públicos entre los que sobresalen principalmente sus atribuciones para expedir los bandos de policía y gobierno, así como los demás reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; la preservación del orden y la seguridad pública; ejercen la función de seguridad pública municipal, en coordinación con los órdenes de gobierno federal y estatal; se encargan también de satisfacer los servicios y obras públicas relacionadas con el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales,

alumbrado Público, panteones, rastros, calles parques, jardines y su equipamiento; Seguridad Pública Municipal, policía preventiva y tránsito y Catastro y control urbano, entre otros.

No obstante todas las funciones y atribuciones que tienen a su cargo, los municipios tienen un poder tributario limitado o condicionado al poder tributario estatal, porque en materia tributaria rige el principio de legalidad de las contribuciones, las cuales solo pueden ser creadas o tener su fuente en la Ley, de acuerdo a la garantía constitucional que se contempla en el artículo 31 fracción IV de la constitución federal, que impide y garantiza que ningún tributo pueda ser aprobado (no creado) por un órgano de gobierno distinto del poder legislativo, del cual desde luego carecen los municipios, y ejercer su precario poder tributario o atribuciones impositivas, mediante las leyes de impuestos y de ingresos creadas por el congreso del estado.

De acuerdo a lo anterior, y como se ha señalado en el apartado precedente, se puede concluir que los municipios no cuentan formalmente con un poder tributario, entendido como la facultad de aprobar tributos, y siguiendo la doctrina de De la Garza, poseen competencia tributaria, entendiéndola como la atribución de cobrar los tributos municipales creados por el poder legislativo estatal, y las demás atribuciones que establece la Ley.

De manera particular, y como ya se ha mencionado, la Ley de Hacienda Municipal del estado de Baja California, establece como autoridades fiscales a:

- a) Presidente Municipal,
- b) Tesorero, y
- c) Los recaudadores de rentas,

Autoridades que tienen a su cargo la administración de la hacienda de los municipios, en lo relativo a gastos destinados a los servicios y obras públicas, y los ingresos necesarios para cumplir con tales objetivos.

La estructura y contenido de la Ley de Hacienda Municipal, se refiere de manera esencial a normas sustantivas y de procedimiento relativas a la administración pública de los municipios, entre las que desde luego se enumeran no solo las disposiciones que crean o establecen las contribuciones, con todos sus elementos constitutivos por lo que se refiere al objeto, sujeto, tasa y base de los impuestos y demás contribuciones, sino que también contempla y describe todo el conjunto de normas o reglas relativas a los procedimientos administrativos de ejecución, las que tienen aplicación en los supuestos en que los sujetos pasivos de las contribuciones omitan el pago de créditos fiscales exigibles.

En efecto, la Ley describe las atribuciones que tienen las autoridades fiscales municipales en cuanto a facultades de ordenar visitas o inspecciones a los establecimientos de los contribuyentes, y sus atribuciones o facultades que pueden ejercer al iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, inclusive las facultades de imponer sanciones por infracciones cometidas por los contribuyentes.

De manera particular y por lo que se refiere a las contribuciones que establece la Ley de Hacienda Municipal, las mismas están relacionadas principalmente con los servicios y obras públicas que el propio municipio se encarga de realizar en su territorio, cuya recaudación va destinada en gran medida a cubrir los gastos necesarios para llevarlos a cabo.

La reiterada Ley establece el impuesto sobre explotación de capitales, el cual tiene como objeto gravar las actividades mercantiles o industriales y los capitales a ellas destinados. También se encarga de fijar las reglas para el otorgamiento de permisos o licencias para actividades ambulantes, las cuales se conceden mediante el pago de derechos.

Por lo que se refiere al ejercicio de profesiones y oficios, la Ley de Hacienda municipal en su artículo 65, establece un impuesto a quienes practiquen alguna actividad de esa índole. Sin embargo, los ingresos obtenidos por esas actividades ya se encuentran gravados por una Ley federal relativa al impuesto sobre la renta, aunque debe advertirse que la Ley municipal solo grava el ejercicio de profesiones y oficios, y no propiamente los ingresos por dichas actividades, sin establecer y definir los elementos del tributo, el cual más bien podría concebirse como una cuota por el ejercicio de la actividad.

Por lo que se refiere a diversiones, espectáculos públicos y juegos permitidos, la Ley de Hacienda municipal se encarga de establecer un impuesto para las personas físicas o morales que exploten las actividades de esta naturaleza, sobresaliendo que también el estado grava las actividades de este tipo, y solo por excepción, se permite al municipio la recaudación de determinados impuestos, siempre y cuando no se encuentren gravadas en la Ley de Hacienda del Estado.

La Ley también establece un Impuesto sobre Asistencia a Diversiones y Espectáculos Públicos en los que se cause o cobre una cuota de admisión. Son causantes de este Impuesto las personas asistentes a los espectáculos o diversiones donde se cause o cobre la admisión o entrada. A ese respecto,

resulta una salida práctica que los propietarios de establecimientos en que se realizan actividades de ese tipo, absorban dicho impuesto y lo incluyan en las cuotas respectivas.

Otra actividad que regulan de manera exclusiva los municipios, son los servicios de rastro, y acorde con ello, la Ley de Hacienda Municipal establece el Impuesto sobre sacrificio de ganado, a cargo de las personas físicas o jurídicas que sacrifiquen ganado bovino, porcino y equino para venta, preparación o consumo de la carne. Como parte de la regulación municipal de esta actividad, el sacrificio de ganado debe hacerse en los rastros públicos o en los lugares autorizados por los municipios.

En las mismas condiciones es regulada la actividad ganadera por parte de los municipios, y la Ley de Hacienda Municipal se encarga de establecer el impuesto sobre producción ganadera, estableciendo como sujetos pasivos a los propietarios o poseedores de ganado, en los términos que al efecto establece la Ley de Ingresos correspondiente.

Para la ocupación de la vía pública se requieren los permisos que expide la Presidencia Municipal, debiendo cubrir los interesados el impuesto en la forma que establezca la Ley de Ingresos.

Resulta interesante que Ley de Hacienda Municipal establece los impuestos, algunas veces de manera genérica, estableciendo solo el objeto y el sujeto pasivo de los tributos, siendo omisa en cuanto a los demás elementos de las contribuciones, en cuanto a la base y la tasa de los mismos, haciendo referencia a la Ley de ingresos para obtener los otros elementos, evidenciando la intervención del poder legislativo estatal en la creación de los tributos.

Por lo que se refiere a los derechos como fuente importante de los ingresos municipales, la Ley de Hacienda Municipal estatuye que los servicios que preste el municipio, obligan a quien los disfrute o reciba al pago de las cuotas que para tal efecto determina la Ley de Ingresos, y a falta de disposición expresa las autoridades fiscales determinarán, la cuota, teniendo en cuenta el costo que para el Ayuntamiento tenga la ejecución del servicio. A ese respecto se reitera la participación del legislativo en materia impositiva, siendo discutible el que a falta de disposición expresa, las autoridades fiscales municipales estén en condiciones de determinar la cuota de los derechos, de acuerdo con el principio de legalidad que rige en materia tributaria, lo que desde luego da margen para cuestionar la constitucionalidad de la Ley Hacendaria.

Se destaca que la Ley obliga a los causantes a pagar las cuotas de derechos con anterioridad a la ejecución del servicio que lo causa, lo que de no efectuarse genera que sea razón suficiente para que el servicio no se proporcione. Además, los causantes tienen la misma obligación de pago por la inspección, verificación, vigilancia y demás servicios de carácter administrativo y sobre seguridad pública que preste el Ayuntamiento o se vea precisado a prestar por sus razones legítimas.

Una actividad natural e inherente a los municipios, lo es la realización de obras públicas que benefician a la colectividad general y en ocasiones de manera directa a determinadas personas. Para lograrlo, la Ley establece determinadas contribuciones de mejoras, para la realización de obras públicas, a cargo de los propietarios o poseedores de los predios que resulten beneficiados con tales obras públicas, como la instalación de agua, drenaje, pavimentación, pozos, banquetas y guarniciones, los cuales están obligados a cubrir el importe

de tales obras, lo que se justifica en razón de que los causantes reciben el beneficio de que los predios incrementan su valor al verse afectados por ellas.

Uno de los conceptos más sobresalientes en materia de recaudación tributaria de los municipios, lo es la propiedad inmobiliaria. La atribución de su cobro emana de la Constitución Federal, que inclusive representa una materia impositiva exclusiva para los municipios.

La propiedad inmobiliaria es una materia impositiva que el Legislador federal quiso reservar para los municipios, de ahí que la misma representa la principal fuente de ingresos para éstos, representando una materia que es regulada en varios aspectos y por diversos impuestos.

En cuanto a la propiedad inmobiliaria, sobresale el impuesto predial. La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California lo establece, describiendo como su objeto principal la propiedad de predios urbanos y rústicos y las construcciones permanentes existentes en ellos. Sin duda se trata de un impuesto objetivo, cuya causación y cobro están representados principalmente por el bien materia de regulación. Por tratarse de un impuesto objetivo, es un impuesto que recae sobre los inmuebles, de ahí que también se encarga de gravar la posesión de los mismos.

El impuesto predial es una fuente importante de ingresos de los municipios, que se causa anualmente, y que grava la propiedad y posesión de los bienes inmuebles que los causantes tienen en el territorio de los municipios, y en los cuales los ayuntamientos realizan los servicios y obras públicas que representan su función fundamental. Es por ello, que se encuentra plenamente justificado el establecimiento de esta contribución, pues si es el municipio el encargado directo de hacer posible o de hacer llegar a los ciudadanos los

servicios y obras públicas que son requeridos, resulta coherente que sea aquél el único acreedor o titular de los impuestos que se causen sobre la propiedad inmobiliaria.

Otro impuesto relacionado con la propiedad inmobiliaria, lo es el impuesto sobre adquisición de inmuebles y transmisión de dominio.

La Ley de Hacienda Municipal obliga al pago de este impuesto a las personas físicas o morales que adquieran o enajenan inmuebles que consistan en el suelo o en el suelo y las construcciones adheridas a el, ubicados en el territorio del Estado, así como los derechos reales o posesorios independientemente del nombre que le asigne la Ley que regule el acto que les de origen. El objeto de este impuesto es la adquisición de inmuebles y los derechos sobre los mismos. Cuando por acuerdo expreso o tácito de las partes, por determinación de la Ley o por resolución de las autoridades de trabajo, judiciales o administrativas, el enajenante se ve obligado al pago, el objeto de este impuesto será la Transmisión de Dominio.

El impuesto sobre adquisición de inmuebles y transmisión de dominio representa otra fuente importante de ingresos para los municipios, pues tiene por objeto el regular cualquier transmisión de dominio de bienes inmuebles que se realice en el municipio, impuesto que encuentra su base precisamente en el valor de dichos bienes.

A ese respecto, la Ley de Hacienda Municipal, asegura el cumplimiento de la obligación de los causantes del impuesto, estableciendo quienes son los obligados solidarios en el supuesto de que se realice una operación de transmisión de dominio sin que el causante directo efectúe el pago, refiriéndose

principalmente a los notarios y autoridades judiciales investidos de fe pública que autoricen o den fe de dichas operaciones.

De acuerdo con el contenido de los párrafos anteriores, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California no es muy diferente a las Leyes de los otros Estados y en cuanto al poder o competencia tributaria del Municipio de Mexicali, se puede concluir que su poder tributario lo puede ejercer con la participación de la Legislatura Local, para dar cumplimiento a la garantía de legalidad tributaria concedida por nuestra constitución. Sin embargo, si se quiere entender a la competencia tributaria, como la facultad de recaudación, con las salvedades que se han apuntado, está bien definida y concedida a los municipios, quienes cuentan con atribuciones para vigilar el debido cumplimiento de pago de las contribuciones establecidas por la Ley a su favor, y para proceder a su cobro de manera directa a través de las autoridades fiscales municipales, quienes por lo menos no dependen de una entidad estatal para lograrlo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Con base en el estudio practicado anteriormente y como ya se dijo en el mismo, el Municipio no tiene poder tributario, es decir la facultad de crear este sus propias contribuciones, pero es de hacer notar que el municipio si participa en la creación de las hipótesis jurídicas en virtud de las cuales puede allegarse de los recursos necesarios para satisfacer los servicios que le son encomendados que emanan de nuestra Constitución Federal, más sin embargo estos proyectos son y deben de remitirse al poder legislativo de los estados para que estos realicen la procedencia en su caso y aprobación de los mismos, por lo que debemos de concluir que aun cuando el estado no tiene poder tributario establecido si podemos hablar de una colaboración o iniciativa de los ordenamientos que el estado va a tomar en cuenta para expedir las leyes fiscales respectivas.

SEGUNDA. Dentro del poder tributario del Estado estamos ante la figura de la competencia tributaria, misma que si posee el municipio ya que de nada le serviría que se crearan las hipótesis jurídicas en virtud de las cuales se van a recaudar contribuciones, si estas no pudieran ser exigidas por el municipio es decir la ley no tendría un órgano encargado de ejecutarla y por lo tanto se podría poner en peligro la estabilidad de los municipios al no tener la facultad de cobro, por lo que es importante destacar que esta figura es de importancia tal para la procuración de los recursos para la satisfacción de sus propias necesidades, como se puede apreciar en la práctica que lo que más se ve es cuando el municipio ejercita su competencia tributaria para la recaudación del impuesto predial realizando embargos y remates de propiedades para poder cobrar dicho tributo, con el fin de satisfacer sus necesidades .

TERCERA. También podemos concluir que dentro de las atribuciones que la propia Constitución establece en su artículo 115, son de importancia tal que se deben de tomar en cuenta ya que el municipio es el primer órgano de gobierno que tiene contacto con la sociedad y por lo tanto conoce de primera mano las necesidades de cada localidad y en su caso busca la forma de satisfacer las mismas buscando de la mejor manera posible que se realice una sana convivencia dentro de la sociedad procurando elevar los valores de la familia así como controlar aquellos anuncios espectaculares que pudieran tener efecto en la sociedad,

CUARTA.-Al respecto se propone una reforma constitucional al artículo 115, a fin de que se establezca un mecanismo en virtud del cual el municipio proponga su reglamentación y este deba ser aprobada por el congresos de los estados ya sea por un consenso aprobatorio de la totalidad de los municipios o por mayoría a fin de que los mismos tengan una seguridad jurídica de que las propuestas van a ser aprobadas por el congreso o en su caso establecer algún mecanismo de veto por una sola vez por los congresos estatales para que se revisen las propuestas de los municipios, en la actualidad se ha escuchado mucho la normatividad emitida por el Estado de Baja California a fin de restringir las horas de servicios de los bares y cantinas del estado, situación que se podría tomar como razonable a fin de evitar tanto accidente de tránsito que se da por ese motivo sin embargo en determinados municipios como lo son Tijuana, Rosarito, Ensenada y parte del de Mexicali como lo es San Felipe B.C., son entidades meramente turísticas es decir viven de la prestación de servicios al turismo y este se ve mermado con la disposición anterior no obstante que se ha visto en los medios de comunicación que los presidentes municipales le han solicitado al gobierno del estado se deje sin efecto la regla de restricción a los

horarios a estos negocios a fin de fomentar el turismo en la región a lo cual no ha habido respuesta aprobatoria en este sentido, por lo que si se tomara en cuenta las necesidades de cada municipio al establecer reglas y estas se consensarán con los mismos estaríamos en un avance en la reglamentación de los mismos siempre y cuando se cuente en su caso con la aprobación de la mayoría de estos y los señores diputados analizaran dichas propuestas a fin de manifestar los pro y los contras de cada disposición y así tener una hacienda pública sana, pensando en el bien común de los ciudadanos que necesitan en ocasiones trabajar para poder sostener a la familia que es el núcleo principal de nuestra sociedad.

LEGISGRAFIA

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA

LEY DE HACIENTA MUNICIPAL

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, Derecho Municipal, Editorial: Oxford University Press, México, 2006.

ARTEGA NAVA, Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Oxford, México, 2002.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales en México Editorial Porrúa S.A., 2003.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, Editorial Harla Oxford University Press, 3ra Edición, México, 2000.

CONTRERAS CASTELLANOS, Julio C., Derecho Constitucional, Mc Graw-Hill , México, 2010.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano Editorial Porrúa México, 2000.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto, Compendio de Derecho Administrativo México, Editorial Porrúa S.A., 2005.

FLORIS MARGADANT, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, México, 2010.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 12 Edición, Editorial Porrúa, México S.A. 1968.

GAMAS TORRUCO, José, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2000.

MARQUEZ RABAGO, Sergio, Evolución Constitucional Mexicana, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa México.

RODRIGUEZ LOBATO, RAUL, Derecho Fiscal, Editorial Harla, Oxford University Press, México S.A., 1983.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1995.

SANCHEZ H., Mayolo, Derecho Tributario, Editorial Cárdenas México S.A., 1988.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998.

CARRASCO IRIARTE, Hugo Diccionario De Derecho Fiscal, Ed. Oxford University, México D.F. S.A., 2007.

Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa México, Primera Edición, 1994.

MEDIOS ELECTRONICOS

IUS. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. JUNIO 2010

