

INTRODUCCIÓN

Al igual que muchos ciudadanos de México y de América, crecí dentro de un municipio; éste, al igual que mi familia, me proveyó de los medios básicos e indispensables para desarrollar diversas áreas de mi vida, rúas limpias, seguras y alumbradas, agua potable al alcance de un grifo dentro de mi casa, espacios para el establecimiento de escuelas, comercios y áreas de recreo, entre otros tantos servicios.

Con el paso del tiempo, comprobé que el municipio siempre ha sido considerado como la célula social más importante después de la familia, y ha representado a lo largo de la historia el espacio social básico en el cual las familias han encontrado la satisfacción de sus necesidades primarias, aquellas que una vez cubiertas posibilitan una mejor posición para desarrollar el crecimiento personal y colectivo de sus miembros.

En este proceso encontré también que los diversos tipos de estados modernos que hoy en día predominan en el mundo occidental, particularmente en México, integraron como parte de su forma de gobierno a la institución municipal, pues reconocieron en ésta su alcance y valor gubernamental, que se fundamenta en la cercanía social y política con la población.

A la par, también descubrí que mi segunda casa ha padecido un sinnúmero de limitaciones que no le permiten dar cumplimiento ni a los fines primarios por y para los cuales nació, ni a las nuevas responsabilidades gubernamentales que se le han asignado por la condición de globalización que impera en el mundo actual, lo que, por consecuencia, ha repercutido de manera negativa en las familias que residimos en su circunscripción territorial.

En particular, dentro de esas limitaciones denoté las relacionadas con su hacienda, aquellas que hablan de la carencia habitual de recursos financieros que no alcanzan para cubrir las necesidades presupuestales de su gestión. Esta circunstancia financiera atrajo más mi atención, e inquietó mi curiosidad, porque a pesar de haberse realizado diversas adecuaciones al sistema legal mexicano para tratar de cambiar esta situación, no han representado un avance significativo, pues lejos de verse a un municipio autosuficiente, se observa uno muy dependiente de los gobiernos central y subcentral.

En efecto, el saber que diversos eventos jurídicos y financieros de gran envergadura se han dirigido al campo hacendario municipal sin significar un progreso efectivo en su autonomía financiera y de gobierno, inquietaron más mi deseo de investigarlo. Y es que, ante la importancia que representa la instancia municipal en nuestro diario acontecer como ciudadanos, y para nuestro país, como instancia de gobierno, junto con mi perfil académico y mi vocación investigadora, tomé la decisión de explorar el tema de estudio.

Asimismo, y desde otra perspectiva que no deja de conservar una relación con lo expresado, aprecié que la elección del tema exhibe un irrefutable interés para mi formación académica, pues involucra áreas del derecho que en lo personal me parecen muy atractivas y que influyeron también en la elección del tema de estudio.

Y específicamente en el área financiera y tributaria, campo legal que requirió el estudio de conceptos generales y de figuras tributarias en particular. Tal fue el caso de los tributos municipales, las transferencias intergubernamentales, la competencia tributaria y las facultades normativas tributarias, conceptos y figuras que sin lugar a duda contribuyen al enriquecimiento del tema.

Conjuntamente con el estudio de derecho tributario quiero destacar las fuentes del campo jurídico que sirvieron para su realización: el derecho positivo, la jurisprudencia, la doctrina y los antecedentes históricos legales, aspectos que han sido seleccionados y aplicados de acuerdo al contenido del tema a dilucidar en su momento, y que parten de un examen del derecho positivo, hacia un enjuiciamiento de su contenido con base en los fallos constitucionales y opiniones doctrinales.

Este tipo de trabajos de investigación, por su profundidad y extensión, obligan no sólo a ubicarlos en el ámbito del derecho donde reside el objeto de análisis, sino a extender su estudio, en su proporción, a la comparación con otros sistemas legales, y para ello me he basado en el sistema español, por ser el origen jurídico-social más próximo de la institución municipal mexicana; por contar con la doctrina y legislación más abundante sobre el tema objeto de estudio, y por presentar opciones viables de solución a la problemática legal tributaria que el municipio mexicano tiene respecto a la materia de examen en esta memoria doctoral.

En concreto, en un trabajo como el que se está planteando se abordaron los siguientes aspectos: el poder tributario municipal, la competencia tributaria municipal, los mecanismos legales que se establecen para que el municipio lo ejerza, y las figuras tributarias en las cuales se refleja su influencia.

Además, como complemento necesario, por su relevancia, se contemplan referencias a otros aspectos como: la estructura del gobierno mexicano, la actividad financiera municipal, la valoración económica de los tributos y transferencias municipales, y los principios tributarios y los convenios de coordinación fiscal; aspectos que, de acuerdo a los requerimientos que un trabajo académico de esta naturaleza, resulta imperativo delimitar para llevar a cabo un análisis profundo y con estricto rigor jurídico-académico.

En primer lugar, se plantea el contexto tributario general existente del municipio en México. Para ello, se ubica al gobierno municipal dentro del sistema gubernamental mexicano, y se cuestiona la necesidad de realizar una actividad financiera que le permita cubrir el costo de su cometido como instancia de gobierno.

Posteriormente, y como es habitual en la elaboración de este tipo de trabajos de investigación, por la importancia que representa para su desarrollo, se presentan y analizan los antecedentes legales de dicho contexto. Este apartado, además de delimitar el panorama histórico de nuestro objeto de estudio, nos permitirá conocer el escenario evolutivo del campo tributario en el cual se desenvuelve.

Los antecedentes legales que se examinan fueron las reformas constitucionales de 1983 y 1999, que sustentaron el establecimiento de la actual competencia tributaria exclusiva del municipio. Este examen inicial nos permite ubicar cómo los ámbitos gubernamentales interactúan en México, así como sus respectivas responsabilidades y competencias tributarias.

Como desarrollaremos más adelante, el avance del estudio permitió comprobar que las reformas constitucionales de 1983 y 1999 impulsaron el fortalecimiento jurídico financiero al municipio, al fijar como sus ingresos propios más significativos el impuesto predial y los derechos por la prestación del servicio de agua.

Pero lo más destacado del estudio en este apartado radicó en que se pudo determinar la necesidad de encontrar una herramienta jurídico-tributaria que vigorizase las finanzas municipales, desde su flanco de competencia tributario exclusivo, a fin de fortalecer la autosuficiencia financiera y, por tanto, de gobierno del municipio mexicano.

Determinado el escenario tributario actual sobre el que se desenvolvía el poder tributario municipal, nos centramos en el análisis de la doctrina científica y judicial emitida sobre el objeto de estudio, específicamente aquella relacionada con el establecimiento y modificación de tributos.

Era importante abordar el estudio desde esa perspectiva, porque nos permitiría una noción más clara de su concepto, fundamento normativo y principios jurídicos. Todo ello nos proporcionaría una base sólida sobre la cual se desmenuzaría y juzgaría de mejor forma al poder tributario municipal y su comportamiento en el sistema económico-público de México.

Y así, el estudio nos ha permitido corroborar que por sus características el poder tributario local es un instrumento jurídico financiero factible para fortalecer el área hacendaria municipal; asimismo, hemos detectado que el efecto legal del principio de legalidad tributaria, junto con las características políticas del gobierno local —la falta de un ente parlamentario en su estructura—, limita y, por ende, mengua dichas cualidades.

En ese tránsito indagador, y ya con un soporte jurídico académico firme, se procedió a estudiar y juzgar la forma en que el poder tributario municipal se desarrollaba dentro de las áreas tributarias locales. Para lograr el objetivo propuesto, se extendió su estudio en un comparativo con el poder tributario de las corporaciones locales españolas.

Se procedió a analizar el derecho de iniciativa de ley tributaria municipal, delimitando su estudio a la exteriorización que éste presenta en uno de los tributos locales más importantes del sistema tributario propio local, el impuesto predial.

Estos exámenes fueron de gran aportación, pues nos permitieron conocer el ejercicio del poder tributario local por el municipio mexicano, así como el alcance jurídico real. Pero lo más trascendente fue que ya conocido el ejercicio competencial y su desarrollo jurídico, pudimos ubicar las circunstancias legales que lo demeritaban, lo cual nos permitió empezar a vislumbrar posibles soluciones a adoptar en ese sistema.

En efecto, con el análisis desplegado, pudimos constatar que aunque el área tributaria exclusiva, el poder tributario municipal, había sido fortalecida mediante la provisión de una facultad de carácter parlamentario, todavía seguía siendo dependiente del gobierno regional, por lo cual se consideró que se podía fortalecer otorgando a los municipios mexicanos una facultad que les permitiera acceder al finiquito de su poder tributario dentro de su esfera de influencia gubernamental.

A fin de complementar el panorama tributario general del municipio, se ha considerado oportuno analizar legal y económicamente las figuras tributarias más representativas de cada una de las competencias fiscales ya reconocidas.

Se analizan los tributos más característicos del campo tributario exclusivo del municipio, como el impuesto predial, los derechos por la prestación del agua potable, la contribución especial por mejoras. Igualmente se estudia el área tributaria concurrente y de forma particular las transferencias intergubernamentales.

Para concretar mejor este análisis, hemos concentrado su estudio en uno de los 300 municipios más importantes de México y especialmente del estado de Tamaulipas, como lo es el municipio de Victoria, sin dejar de apuntar su repercusión a nivel nacional para efecto de confirmar los porcentajes obtenidos por el gobierno municipal en general.

Naturalmente, en este trabajo se recogen y desarrollan las soluciones más convenientes para cada una de las circunstancias negativas reveladas, de acuerdo con el estudio propio y comparado de nuestro objeto.

En el trabajo de investigación se proponen las medidas jurídicas que deben ser adoptadas por el Estado mexicano para resolver, a consideración del autor, las trabas jurídicas que se oponen al correcto desempeño del poder tributario municipal mexicano, aquellas que no le permiten fortalecer adecuadamente su poder tributario y, por tanto, sus finanzas y el actuar gubernamental.

En dicho apartado propositivo, las soluciones se proponen considerando el referente tributario español y su adopción al sistema jurídico federal mexicano, separando las proposiciones para cada competencia tributaria municipal, sin dejar de contemplarse como una propuesta integral de fortalecimiento, en ambos casos, las propuestas son dirigidas a ser plasmadas a través de enmiendas constitucionales.

Como resulta tradicional en los estudios de esta naturaleza, el trabajo finaliza con un capítulo de conclusiones generales, de finalidad recapituladora y valorativa de lo que con anterioridad se ha expuesto de forma sistemática.