

### III. PODER TRIBUTARIO LOCAL, SU DESEMPEÑO EN LA COMPETENCIA TRIBUTARIA MUNICIPAL

## A. EJERCICIO DEL PODER TRIBUTARIO LOCAL

En el capítulo precedente se especificaron el concepto, los fundamentos legales y los principales principios que limitan al poder tributario local mexicano, por lo que nuestro siguiente paso en este estudio será analizar la forma en que dicho poder se proyecta dentro de las áreas tributarias que configuran la competencia tributaria de los gobiernos municipales.

Para lograr el propósito planteado es indispensable analizar, en lo que a su área tributaria exclusiva se refiere, el derecho de iniciativa de ley que en materia tributaria posee el gobierno municipal, delimitando su estudio a la materialización legal dentro del esquema jurídico local y su subsecuente exteriorización sobre un impuesto local de un ayuntamiento en particular. Y hemos elegido al impuesto predial del municipio de Victoria,<sup>152</sup> y lo hacemos para este desarrollo, por el tratamiento previo que de éste se ha hecho.

En el área tributaria concurrente, por su parte, el análisis será enfocado a las disposiciones de la ley de coordinación fiscal, del 27 de diciembre de 1978, que regulan dicha competencia entre la federación y los municipios, y al estudio de los convenios de coordinación fiscal celebrados entre la federación y algunos entes federados, para ello nos centraremos en el estado de Tamaulipas, entidad donde radica el Ayuntamiento de Victoria que ha servido de modelo.

Ambos exámenes nos ayudarán a describir la forma en que el poder tributario local mexicano se ejerce dentro de las áreas que configuran su competencia tributaria, y a apreciar el alcance jurídico-político real que este poder representa, lo que posibilitará, a su vez, analizar las circunstancias jurídicas que lo puedan condicionar.

Debe apuntarse que a la par del despliegue que se realizará sobre el ejercicio del poder tributario local del municipio de Victoria, se vinculará de manera general, en su proporción y viabilidad, con el poder tributario local español, pues como se ha apuntado en el transcurso del presente documento académico, un comparativo legal entre ambos países puede resultar benéfico para el estudio propuesto.

---

<sup>152</sup> El municipio de Victoria es la cuarta entidad local más habitada del estado de Tamaulipas, con 321 953 habitantes. Datos obtenidos en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>

## B. INICIATIVA DE LEY MUNICIPAL. APLICACIÓN DEL PODER TRIBUTARIO LOCAL EN EL ÁREA EXCLUSIVA DE SU COMPETENCIA TRIBUTARIA

Se recordará, de lo expuesto en el capítulo I, que mediante la reforma constitucional del 23 de diciembre de 1999 se buscó en México mejorar la condición jurídica de los gobiernos municipales para fortalecer su autonomía financiera.<sup>153</sup> Partiendo de esa premisa, el Estado mexicano buscó reforzar el poder tributario que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución de México, del 5 de febrero de 1917, le había otorgado al gobierno local.

La autonomía financiera municipal se ha basado en la fortificación del poder tributario local, con la provisión a los ayuntamientos de una facultad de carácter parlamentario que los habilite a participar en el proceso legislativo que los parlamentos estatales implementan sobre sus tributos.

En efecto, el haber atribuido una facultad legislativa a los municipios mexicanos que les permite proponer a las legislaturas estatales las cuotas, tarifas y tablas de valores unitarios de terrenos y construcciones de los tributos de su competencia, se les ha conferido de cierta libertad jurídico-económica, que en definitiva viene a reforzar su autonomía financiera, particularmente si se considera que anteriormente era nula.

El tribunal constitucional, en la sentencia 45/2004, del 18 de enero de 2005,<sup>154</sup> señala que las reformas constitucionales de 1999 otorgaron a los ayuntamientos la facultad de proponer a las legislaturas estatales aspectos tributarios como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que servirían de base para el cobro del impuesto predial, entre otras contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria.

En ese mismo pronunciamiento, el tribunal constitucional mexicano agrega que de la interpretación literal, sistemática y teleológica de las enmiendas realizadas, se puede considerar que esa facultad propositiva de orden parlamentario se estableció en beneficio de los ayuntamientos.

---

<sup>153</sup> En los argumentos vertidos por el tribunal constitucional que sustentan la sentencia 45/2004, *op. cit.*, y que a continuación se transcriben, se puede constatar la intención del constituyente de fortalecer la autonomía de los entes locales mexicanos: “El conjunto de estas previsiones configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito más amplio del constituyente permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– de conferir una posición constitucional robusta a la autonomía municipal”.

<sup>154</sup> Sentencia constitucional 45/2004, *op. cit.*

En otra sentencia más actualizada, la 70/2009, del 2 de junio de 2010,<sup>155</sup> el tribunal constitucional ratifica lo anterior al indicar que a raíz de la reforma de 1999 se establecieron en la fracción IV del artículo 115 constitucional diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor del gobierno municipal, los cuales fueron encaminados a fortalecer su autonomía a nivel constitucional, destacándose entre éstos la facultad parlamentaria recién concedida.

Se transcribe la parte conducente de la sentencia en mención, así como la fracción del artículo constitucional a que ésta hace referencia:

esta Suprema Corte ha dicho que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los estados y los municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, en los que se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios [...] para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que el cumplimiento de todos estos aspectos genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. [...] Se establece la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

*Artículo 115. Los 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, conforme a las bases siguientes: IV [...] Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

Se puede observar del texto de la sentencia y artículo constitucional en cita, que el instrumento jurídico del orden parlamentario con el que se ha dotado al gobierno municipal fortalece su poder tributario y, en consecuencia, su autonomía financiera. La facultad de iniciativa de ley<sup>156</sup> concedida al gobierno local es considerada, en palabras de E. García Maynez, como

<sup>155</sup> Sentencia del tribunal constitucional 70/2009, del 2 de junio de 2010, determinada bajo el rubro de HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

<sup>156</sup> Y es que la circunstancia legal que influyó para abastecer de una facultad legislativa a los gobiernos municipales, fue la carencia de un órgano legislativo en la esfera gubernativa local, condición que limita al día de hoy la emisión directa de normas con el carácter de ley. Lo anterior significaba que el gobierno municipal mexicano gozaba de un poder tributario asignado constitucionalmente, pero no así de un ente parlamentario que le permitiera ejercerlo. J. A. Cejudo González menciona sobre esta situación, que “dado que el municipio no cuenta con un órgano legislativo para crear leyes, es necesario que la propuesta de iniciativa de la ley de ingresos que elabore el ayuntamiento sea aprobada por el congreso local, el cual dará la categoría de ley, con lo que el municipio tendrá derecho de percibir dichos ingresos durante un ejercicio”, (*La recaudación de ingresos tributarios municipales: atribuciones, actividades y procesos*, INDETEC, 2003, *op. cit.*, p. 55).

“el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a consideración del Congreso un proyecto de ley”,<sup>157</sup> o también, como “la potestad de formular un proyecto o proposición de ley, cuya presentación a las cámaras, constituye el primer trámite del procedimiento legislativo”.<sup>158</sup>

El tribunal constitucional, en armonía con las anteriores resoluciones, señala en su sentencia 32/2011, del 23 de marzo de 2011,<sup>159</sup> que la iniciativa de ley es “la causa que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general”, y subraya que es el acto que propiamente fija el debate parlamentario.

En la legislación del estado donde radica el municipio de Victoria, encontramos que el artículo 93 de la Ley sobre la organización y funcionamiento internos del Congreso del estado de Tamaulipas, del 6 de julio de 2004, fija a la facultad de iniciativa como un derecho que corresponde a ciertos sujetos designados por la constitución local, de fecha 27 de enero de 1921, la cual plasman en un proyecto de resolución que contiene situaciones jurídicas generales para las personas.

*Artículo 93. 1. El derecho de iniciativa corresponde a los sujetos señalados en el artículo 64 de la Constitución política del estado [...]. 2. Toda iniciativa se presentará por escrito y deberá comprender una parte expositiva y otra relativa al proyecto de resolución [...]. a) Es iniciativa de ley la que contiene un proyecto de resolución por el que se prevean situaciones jurídicas para la generalidad de las personas.*

*Artículo 64. El derecho de iniciativa compete: I. A los diputados del Congreso del estado; II. Al gobernador del estado; III. Al supremo tribunal de justicia; IV. A los ayuntamientos; V. A todos los ciudadanos, por conducto de sus diputaciones; la iniciativa popular deberá plantearse conforme a la ley.*

Debe destacarse que la esencia de la facultad legislativa de iniciativa de ley, de acuerdo con los conceptos doctrinarios, normativos y judiciales expuestos, presenta cierta variante al aludir a la facultad de iniciativa de ley concebida dentro del contexto gubernativo local, ya que si bien conserva la concepción general, presenta unas particularidades legales que le inculcan su propia connotación jurídica.

---

<sup>157</sup> E. García Máynez, *op. cit.*, p. 54. La iniciativa de ley, constituye la primera de las seis etapas que integran el proceso legislativo, que en la concepción de L. Moral Padilla se considera como la “serie de pasos que uno o más órganos del Estado siguen para crear normas de derecho a las que llaman leyes”, (*Notas de derecho constitucional y administrativo*, McGraw-Hill, México, 1999, p. 47); las cinco etapas restantes son descritas por E. García Máynez de la siguiente manera: “Discusión.- Es el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas [...]; Aprobación.- Es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial [...]; Sanción.- Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto [...]; Publicación.- Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla”.

<sup>158</sup> *Diccionario Jurídico Espasa*, Espasa, Madrid, 2006, p. 830.

<sup>159</sup> Sentencia constitucional 32/2011, del 23 de marzo de 2011, determinada con el título de PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE.

Una de esas particularidades es la alusiva a considerar a la facultad de iniciativa de ley local no sólo como un mero requisito para activar un aparato parlamentario estatal, sino que al ser una facultad propositiva decretada constitucionalmente a favor del municipio se asume con un rango similar a la potestad resolutoria de una legislatura estatal, es decir, detenta una mayor fuerza legal dentro del proceso legislativo estatal que cualquier otra facultad de iniciativa de ley atribuida a cualquier otro ente público.

Otra característica es la que se presenta de la necesidad que tiene el gobierno municipal de apoyarse en otro ámbito de gobierno (regional) para ejercer su facultad de iniciativa, ya que al no contar con un órgano legislativo dentro de su esfera de gobierno, el municipio se ve en la necesidad de auxiliarse de un ente legislativo ajeno a éste, el regional, lo que genera una cooperación parlamentaria entre los dos ámbitos territoriales.

Otra peculiaridad que se observa cuando el proceso legislativo estatal inicia a partir de una propuesta de ley tributaria local, es que coge un tinte jurídico distinto al proceso legislativo común, pues mientras en un proceso parlamentario ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota al momento mismo de su presentación ante la cámara decisoria, la facultad de iniciativa municipal continúa dentro de todo el proceso parlamentario, es decir, la iniciativa de ley municipal subsiste más allá de la propuesta inicial.

El tribunal constitucional, en los razonamientos que sustentan su sentencia 14/2004, del 16 de noviembre de 2004,<sup>160</sup> nos exhibe dichas características, incluso las denomina: a la primera, como una “facultad de iniciativa reforzada; a la segunda, como un proceso legislativo de colaboración”, y la tercera, como un “proceso materialmente distinto al ordinario”. Se transcriben los argumentos empleados en la sentencia constitucional en cita, que refuerzan lo esbozado:

*La facultad de iniciativa legislativa de los ayuntamientos en relación con la regulación del impuesto predial, tiene un alcance superior al de fungir como simple elemento necesario para poner en movimiento a una maquinaria legislativa que pueda funcionar en adelante en total desconexión con la misma. Dado que dicha facultad de propuesta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales.*

*En el contexto de este proceso de colaboración legislativa exigido por los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 constitucional [...]*

*La regulación de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, por tanto, será necesariamente el resultado de un proceso legislativo materialmente distinto al ordinario; mientras en el procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación de ciertos documentos ante la cámara decisoria, en este caso estamos ante una facultad de iniciativa reforzada cuya peculiaridad radica en que sólo puede ser modificada sobre la base de un proceso de reflexión apoyado en razones sustentadas con una base objetiva y pública.*

---

<sup>160</sup> Sentencia del tribunal constitucional 14/2004, del 16 de noviembre de 2004, denominado bajo el título de PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

Estas características que nos describe y hace notar el tribunal constitucional a través de su sentencia 14/2004, del 16 de noviembre de 2004, nos permiten percibir y confirmar, por un lado, la vigorización de la autonomía financiera de la cual fue objeto el gobierno local y, por otro, los efectos que ha tenido en el contexto jurídico-fiscal el fortalecimiento del poder tributario municipal.

La regulación expuesta nos permite no sólo hablar del otorgamiento de una potestad parlamentaria de iniciativa de ley común, sino de una facultad de iniciativa constitucionalmente reforzada, la cual imprime un alcance legal diverso al poder tributario local al instante de intervenir dentro de un proceso legislativo, pues al momento de ejercitarse dentro de un procedimiento parlamentario lo vuelve materialmente distinto al ordinario.

## B.I. MATERIALIZACIÓN JURÍDICA DE LA INICIATIVA DE LEY TRIBUTARIA LOCAL EN EL SISTEMA LEGAL SUBCENTRAL

Una vez radicada la facultad legislativa de iniciativa de ley fiscal a favor del municipio en la Constitución mexicana, del 5 de febrero de 1917, era imperante que ésta se reflejara en los sistemas jurídicos estatales, principalmente en sus constituciones y ordenamientos legales vinculados con la regulación específica de sus municipalidades, máxime si esta exigencia se encontraba en el artículo transitorio segundo del decreto de promulgación, del 23 de diciembre de 1999; precepto temporal que disponía para los gobiernos estatales la obligación de ajustar en sus marcos normativos los alcances legales que la enmienda constitucional estaba promoviendo.

*Artículo segundo. Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.*

A sazón de lo anterior, los gobiernos subcentrales iniciaron un tratamiento de positivización en sus marcos normativos que les permitiera, por una parte, estampar el fortalecimiento del poder tributario local que el Estado mexicano buscaba obtener con la dotación de la facultad de iniciativa de ley fiscal y, por otra, dar cumplimiento a la exigencia decretada por el gobierno federal.

En ese devenir legal, se puede captar en las constituciones locales, como la del estado de Tamaulipas, del 27 de enero de 1921, la introducción de una serie de enmiendas a los artículos relacionados con la esencia vigorizadora impuesta por la reforma constitucional de 1999.

Tal es el caso del artículo 133 de la Constitución tamaulipeca, que previamente a la citada reforma de la Constitución federal regulaba de forma general la vida de las alcaldías del estado, y específicamente, en su fracción VII, reglamentaba de modo autoritario y totalmente dependiente lo correspondiente a la hacienda municipal.

En efecto, la fracción VII del artículo 133 de la Constitución del estado de Tamaulipas, del 27 de enero de 1921, normalizaba imperiosamente lo concerniente a la hacienda de los municipios tamaulipecos, ya que les establecía el deber, por un lado, de supeditar a consideración del parlamento estatal sus tributos junto con sus elementos y, por otro, presentar su ley de ingresos por conducto del Ejecutivo estatal.

Es decir, esta regulación local que el estado de Tamaulipas establecía para sus gobiernos municipales mediante el artículo 133, fracción VII, de su constitución local, era por mucho subordinante, además de altamente dependiente, pues además de obligarlos a someter a un ente gubernativo diverso el análisis de sus ingresos tributarios, les obligaba a emplear a un intermediario, también diverso a su esfera de gobierno, para que ejerciera su uso.

Se cita literalmente la redacción previa a la reforma constitucional de 1999 del artículo 133 de la Constitución Política del estado de Tamaulipas, del 27 de enero de 1921: *Artículo 133. Las atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos, su composición y sus relaciones con los poderes del Estado, se determinarán en la Ley Orgánica del Municipio, la cual deberá sujetarse a las siguientes bases:*



*VII. Los ayuntamientos, en la segunda quincena de septiembre de cada año, someterán a la aprobación del Congreso, por conducto del Ejecutivo, sus presupuestos de ingresos y egresos, y sus cuentas anuales para el día quince de abril.*

Esta regulación del precepto en mención nos hace evidente la profunda y grave dependencia que padecían los municipios del estado de Tamaulipas, pues de acuerdo a lo regulado, para poder establecer los ingresos tributarios municipales los gobiernos locales debían dejarlos al examen de dos entes de gobierno ajenos a su ámbito, el Legislativo y el Ejecutivo estatal.

Lo anterior provocaba a su vez otro tipo de vicisitudes que agravaban aún más la dependencia financiera municipal, ya que con las anuencias, por una parte legal, de la constitución local y, por otra, político-consuetudinaria de los propios gobiernos municipales de Tamaulipas, el Ejecutivo estatal no sólo se encargaba de presentar al Congreso del estado su ley de ingresos, sino que también, al ser el salvoconducto obligatorio, éste terminaba sugiriéndoles, por no decir ordenándoles, las modificaciones de los tributos que debían o no ser cristalizadas en su ley de ingresos.

Cabe mencionar que si algún gobierno municipal pretendía hacer una modificación a los elementos tributarios de sus tributos, como las cuotas o la base, el único medio posible para lograrlo era a través de una solicitud personal del alcalde al titular del Ejecutivo estatal, y cuya aprobación dependía en la totalidad de los casos de la buena relación que existiese entre éste y el gobernador en turno, es decir, obedecía a una cuestión de orden político y no jurídico-económico.

Esta situación se prolongó hasta el ejercicio fiscal de 2002, periodo en que entró en vigor la reforma constitucional local del 14 de marzo de 2001, que estableció como derecho municipal el ejercicio de la facultad de iniciativa de ley tributaria otorgada por el Estado mexicano; contexto que se puede constatar de la redacción vigente del artículo 133 de la Constitución Política del estado de Tamaulipas, del 27 de enero de 1921:

*Artículo 133. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura establezca a su favor, y en todo caso: [...] Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la legislatura las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

La transcripción que se hace del artículo reformado nos permite apreciar cómo ya en el orden jurídico regional se decreta la facultad de iniciativa de ley tributaria a favor de los ayuntamientos, y cómo también desaparece por completo de la redacción legal la intervención del Ejecutivo estatal en el área tributaria de los municipios.

A la par del artículo 133 se emprendieron otras enmiendas sobre los preceptos relacionados con la figura de la facultad de iniciativa de ley. Tal fue el caso de los artículos 46, 58 y 71, disposiciones que, una vez reformadas, vinieron a redondear la dotación de la potestad legislativa tributaria local dentro del esquema normativo de la Constitución de Tamaulipas.

Así, el artículo 46, por ejemplo, obligaba en las redacciones previas a la reforma constitucional federal a que el Congreso del estado discutiera y debiera aprobar en cada segundo periodo de sus sesiones parlamentarias los ingresos locales que el Ejecutivo presentaba para ser aplicados en el ejercicio fiscal municipal subsecuente. Esta reglamentación demuestra la gran dependencia que sufrían los ayuntamientos del estado de Tamaulipas, puesto que en la práctica era el estado el que aprobaba los ingresos municipales, pues éstos se veían obligados a ceder el uso de su poder tributario al gobierno estatal.

#### TEXTO VIGENTE EN 1921

*Artículo 46. En el segundo periodo de sesiones se ocupará el Congreso: I. De preferencia, en discutir y decretar los presupuestos de ingresos y egresos del estado y los municipios que le serán presentados antes del día treinta y uno de octubre de cada año por el Ejecutivo, quien podrá hacer las observaciones que estime convenientes sobre la formación de los presupuestos municipales [...].*

#### TEXTO VIGENTE EN 1988

*Artículo 46. En el segundo período de sesiones se ocupará el Congreso: I.- De preferencia, en discutir y decretar las leyes de ingresos del estado y de los municipios, así como el presupuesto de egresos del estado del año siguiente; las iniciativas de leyes de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos le serán presentados antes del día treinta de noviembre de cada año por el Ejecutivo [...].*

#### TEXTO VIGENTE EN 1995

*Artículo 46. El Congreso en el segundo período de sesiones, se ocupará en discutir y decretar [...]. **Las leyes de ingresos de los municipios deberán remitirse durante los primeros diez días del mes de noviembre de cada año por conducto del Ejecutivo. Sólo se podrán ampliar dichos plazos cuando medie solicitud del Ejecutivo, suficientemente justificada a juicio del Congreso [...].***

Posteriormente, y a fin de alinearse con la reforma constitucional federal de 1999, el artículo 46 es objeto de dos modificaciones. La primera efectuada el 27 de diciembre de 2001, que mantuvo con mínimas modificaciones el régimen anterior de dependencia del Estado en la aprobación de los ingresos municipales.

#### TEXTO VIGENTE EN 2002

*Artículo 46. El Congreso en el segundo período de sesiones, se ocupará de discutir y decretar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del estado del año siguiente, mismos que le serán presentados durante los primeros diez días de diciembre de cada año por el Ejecutivo. **Las leyes de ingresos de los municipios deberán remitirse durante los primeros diez días del mes de noviembre de cada año. Sólo se podrán ampliar dichos plazos cuando medie solicitud del Ejecutivo, suficientemente justificada, a juicio del Congreso.***

Con la segunda modificación del 18 de diciembre de 2002, se pretendió subsanar las omisiones anteriores de la reforma y estableció de forma clara y precisa la facultad exclusiva del municipio para proponer su iniciativa de ley de ingresos, así como también para ampliar el término de presentación de la misma. Nueva redacción legal que finalmente cumplió con las exigencias legales de la reforma constitucional de 1999.

#### TEXTO VIGENTE EN 2003

*Artículo 46. En todo caso, dentro del segundo período de sesiones, el Congreso se ocupará de discutir y decretar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del estado para el siguiente año. Las iniciativas le serán presentadas por el Ejecutivo del estado dentro de los primeros diez días de diciembre de cada año. [...] **Los Ayuntamientos del estado remitirán sus correspondientes iniciativas de leyes de ingresos municipales durante los primeros diez días de noviembre de cada año. El Congreso podrá autorizar la ampliación de los plazos señalados al Ejecutivo y a los ayuntamientos para la presentación de las iniciativas mencionadas en los párrafos anteriores, siempre que medie solicitud por escrito con anterioridad al vencimiento del plazo y ésta se considere suficientemente justificada.***

También se modificó el artículo 58, precepto que en la redacción de su fracción IV recogía antes de la reforma constitucional, del 23 de diciembre de 1999, la facultad del parlamento de Tamaulipas para fijar los tributos municipales que el Ejecutivo estatal le expusiera. Y es que si bien, de acuerdo con este precepto, los tributos municipales se erigían por el Congreso estatal a propuesta de su Ayuntamiento, la realidad era totalmente distinta, ya que al estar habilitado el Ejecutivo estatal como el intermediario del gobierno municipal ante esa instancia, era el estado el que finalmente aprobaba los presupuestos, pues como ya se indicó, no sólo presentaba las leyes de ingresos locales, sino que también las revisaba y las corregía sin mediar la opinión del municipio interesado.

Se transcribe el artículo 58 de la Constitución política del estado de Tamaulipas, del 27 de enero de 1921, para apreciar lo señalado:

#### TEXTO VIGENTE EN 1921

*Artículo 58. Son facultades del Congreso: IV. Fijar a propuesta de los respectivos ayuntamientos por conducto del Ejecutivo, los presupuestos de egresos y las contribuciones e impuestos que deban formar la hacienda pública de los municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades.*

El precepto transcrito resultaba contrario a la naturaleza autonómica que impulsaba la reforma federal del 23 de diciembre de 1999, por lo que debía de ser modificado dentro del proceso de materialización legal que se había iniciado en el marco normativo del estado de Tamaulipas.

La enmienda que sufrió esta disposición normativa el 14 de marzo de 2001 consistió en excluir de su regulación legal al Ejecutivo estatal como intermediario tributario del gobierno municipal ante la cámara de representantes del estado de Tamaulipas. Con ese objetivo se suprimió del texto la redacción que atribuía la intervención del estado al momento de ejercer el poder tributario local ante el parlamento, lo que arrojó la siguiente literalidad vigente hasta nuestros días:

#### TEXTO VIGENTE EN 2002

*Artículo 58. Son facultades del Congreso: IV. Fijar, a propuesta de los respectivos ayuntamientos, las contribuciones y otros ingresos que deban formar la hacienda pública de los municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades.*

El último artículo reformado de la Constitución política del estado de Tamaulipas, del 27 de enero de 1921, ha sido el artículo 71, precepto que corroboraba aún más el escenario jurídico financiero de la dependencia local hacia el Ejecutivo del estado, ya que su redacción permitía que el ámbito estatal privara sobre el área tributaria de las corporaciones locales. Y es que este artículo, por una parte, facultaba con su reglamentación al gobernador del estado para emitir sugerencias sobre cualquier proyecto de ley interpuesto ante el Congreso, incluido el correspondiente a las leyes de ingresos municipales y, por otra, lo habilitaba como la única instancia que podía nombrar a un comisionado ante la asamblea de representantes del estado para que fuera la que expusiera las razones de la inconformidad, circunstancias que evidenciaban la nula participación del gobierno municipal en el ejercicio de su poder tributario.

### TEXTO VIGENTE EN 1921

*Artículo 71. Si el gobernador hace observaciones a algún proyecto, lo devolverá al Congreso dentro del término fijado, manifestando por escrito las razones que tenga que oponer. El Congreso discutirá por segunda vez el proyecto y el Ejecutivo podrá nombrar el representante que quiera para que asista con voz y sin voto a la discusión.*

Este último artículo de la Constitución local del estado de Tamaulipas fue modificado para dar cumplimiento a la positivización exigida el 18 de diciembre de 2002; la enmienda que sufrió este precepto consistió: primero, en quitar de su regulación legal la facultad que le permitía al gobierno estatal oponerse a los proyectos de ley de ingresos municipales que el congreso estatal aprobara y, segundo, instaurar al Ayuntamiento como el titular indiscutible de la facultad de iniciativa de ley en materia tributaria.

Es de resaltarse en este artículo la calificación de “titular” al gobierno municipal de la potestad parlamentaria de iniciativa de ley fiscal. Calificación que acreditaba jurídicamente al gobierno municipal ya como el único autorizado para emplear su poder tributario ante el Congreso estatal. Se transcribe el texto ya reformado del artículo 71 de la Constitución local del estado de Tamaulipas:

### TEXTO VIGENTE EN 2002

*Artículo 71. En tratándose de las leyes de ingresos del estado o de los municipios y del presupuesto de egresos del estado, si alguna de ellas o éste fuere desechado, podrá presentarse nueva iniciativa por el Ejecutivo o los ayuntamientos, según corresponda, con objeto de asegurar que al inicio del siguiente ejercicio fiscal se cuenten con los ordenamientos necesarios en materia de ingresos y egresos. [...] Si los titulares de la facultad de iniciativa en esta materia no la formulan en tiempo, corresponde a las comisiones del Congreso con competencia en estas materias la presentación de una propuesta susceptible de ser conocida y votada por el Pleno del Congreso.*

Consideramos que en este proceso de positivización legal también se debieron incluir los dispositivos normativos que contaran con un espectro legal de alcance financiero municipal, como lo fueron: el Código municipal para el estado de Tamaulipas, del 2 de febrero de 1984, y la Ley de catastro para el estado de Tamaulipas, del 15 de diciembre de 1983, sustituida en razón de este proceso por la Ley de catastro para el estado de Tamaulipas, del 10 de octubre de 2001.

En el caso del primer ordenamiento la modificación recayó únicamente sobre su artículo 49, específicamente en la fracción XI, que se refería a las facultades del Ayuntamiento para formular y remitir al Congreso estatal su Ley de ingresos, y a la injerencia del Ejecutivo estatal en dicho proceso, circunstancia jurídica esta última que contrariaba el ánimo reformista que se estaba propugnando.

#### TEXTO VIGENTE EN 1984

*Artículo 49. Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos: XI. Formular y remitir al Congreso, por conducto del Ejecutivo, para su estudio y aprobación, el proyecto de ley de ingresos del municipio, en la segunda quincena del mes de septiembre de cada año.*

La enmienda de este artículo se aprobó el 14 de marzo de 2001, y permitió abrogar de su texto la parte orientada a designar al Ejecutivo estatal como el intercesor facultado entre el gobierno municipal y el parlamento del estado en materia tributaria, como ya había ocurrido con las reformas realizadas a la Constitución tamaulipeca, del 27 de diciembre de 2001, del 14 de marzo de 2001 y del 18 de diciembre de 2002, lo que dio como resultado el siguiente texto legal:

#### TEXTO VIGENTE EN 2001

*Artículo 49. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos: XI.- Formular y remitir al Congreso, para su estudio y aprobación el proyecto de Ley de Ingresos del Municipio en los primeros diez días del mes de noviembre de cada año.*

Por su parte, la Ley de Catastro del estado de Tamaulipas, del 15 de diciembre de 1983, tuvo que ser modificada para cubrir las exigencias legales de la reforma constitucional federal de 1999, y es que en su regulación ni siquiera se consideraba al gobierno municipal como autoridad facultada en materia de catastro dentro de su circunscripción territorial.

Ese ordenamiento fue reformado el 21 de diciembre de 1996 para ser actualizado en su normatividad y cubrir así las necesidades catastrales que se presentaban, entre ellas, la de conceder competencia al gobierno municipal en el tema catastral, pues al ser ésta un área estrechamente vinculada con el poder tributario municipal debía ser renovada. Los artículos que a continuación se transcriben apoyan lo señalado:

#### TEXTO VIGENTE EN 1983

*Artículo 5. Son autoridades en materia catastral: 1. El gobernador; 2. El tesorero general del estado; 3. El director de catastro; 4. Los funcionarios de la Dirección de Catastro...*

*Artículo 6. La catastración en el estado de Tamaulipas estará a cargo de la tesorería general del estado por conducto de la dirección de catastro, la cual tendrá la autoridad necesaria para su realización y estará integrada de la siguiente forma: III. Por los delegados regionales que designe el tesorero general a propuesta del director de catastro.*

*Artículo 8. Son autoridades auxiliares de catastro, los siguientes: II. Las juntas municipales de catastro*

### TEXTO VIGENTE EN 1996

*Artículo 5. Son autoridades catastrales en el ámbito de su competencia: IV. Los ayuntamientos [...]; V. Las autoridades fiscales municipales [...]*

*Artículo 6. La formación y conservación del catastro estará a cargo de la Secretaría de Hacienda, por conducto de la Dirección Estatal, y de los Ayuntamientos en su circunscripción territorial [...]*

*Artículo 8. Son facultades y obligaciones de las autoridades fiscales municipales las siguientes: II. Determinar los valores catastrales en base a los valores unitarios aprobados por los Ayuntamientos.*

Se puede apreciar cómo la Ley de Catastro para el estado de Tamaulipas, del 15 de diciembre de 1983, a pesar de ser innovada en su regulación, no alcanzaba a cumplir las demandas fortificantes de la reforma constitucional federal de 1999, pues aún presentaba la dependencia del gobierno municipal hacia el gobierno estatal, tal como se deduce de la redacción del artículo 6 de la referida ley. Motivo por el cual el gobierno del estado de Tamaulipas tuvo la necesidad de promulgar una nueva ley catastral, la del 10 de octubre de 2001.

En este nuevo marco normativo se establecieron no sólo las reglas que imponían un mayor reconocimiento al Ayuntamiento del estado de Tamaulipas como autoridad catastral, con sus consiguientes facultades y atribuciones, sino que se estableció la facultad de iniciativa de ley en materia tributaria, complementando así el esquema de materialización jurídica que se estaba dando en el sistema jurídico tamaulipeco.

*Artículo 15. Son atribuciones de los ayuntamientos, en materia de catastro: IX. Proponer al Congreso del estado, en los términos que establece esta ley, las tablas de valores.*

Con las enmiendas a los artículos 46, 58, 69 y 71 de la Constitución política del estado de Tamaulipas, del 27 de enero de 1921; con la nueva redacción del artículo 49 del Código Municipal para el estado de Tamaulipas, del 2 de febrero de 1984, y las modificaciones operadas a la nueva Ley de Catastro para el estado de Tamaulipas, del 10 de octubre de 2001, se consumó parte del fortalecimiento del poder tributario municipal, al ser materializada la potestad parlamentaria que el Estado mexicano dispuso para los gobiernos municipales.

En efecto, mediante las reformas a los diversos ordenamientos jurídicos expuestos se convalidó el derecho de iniciativa de ley tributaria municipal en el contexto estatal, y se fortaleció, hasta cierto grado, la autonomía financiera de este ámbito de gobierno, pues se suprimió en parte la intervención del gobierno subcentral en el establecimiento de los tributos locales. Consecuencias jurídico-financieras que se buscaban a través de la reforma constitucional federal de 1999.

## B.II. INICIATIVA DE LEY LOCAL EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO DE VICTORIA

Como hemos señalado, la materialización de la facultad de iniciativa de ley tributaria local en el esquema normativo del estado de Tamaulipas ha contribuido a consolidar la autonomía del gobierno municipal sobre el uso de su poder tributario respecto al Ejecutivo estatal, pues ya sin su intervención la instancia gubernativa local ha podido ejercer dicho poder directamente ante el parlamento del estado.

Después de un largo periodo de dependencia del gobierno local hacia el gobierno regional, éste finalmente ha logrado disponer de su poder tributario,<sup>161</sup> siendo precisamente en la interacción parlamentaria que se presenta ante la Cámara de representantes de la entidad federativa donde se denota su utilización por parte de los gobiernos locales.

Un ejemplo de lo anterior, nos lo ofrece el municipio de Victoria con sus leyes de ingresos y tablas de valores unitarios de terrenos y construcciones elaboradas a partir del ejercicio fiscal de 2001, fecha en que por primera ocasión el Ayuntamiento de Victoria propone de forma directa y bajo su control y supervisión total los dispositivos normativos en referencia a la asamblea de representantes del estado de Tamaulipas.

Cabe mencionar que estos dispositivos han cobrado gran trascendencia para el ejercicio del poder tributario del municipio de Victoria, pues a través de ellos su gobierno no sólo propone las referidas normas tributarias, sino que, a través de las mismas, puede proponer instaurar o modificar elementos tributarios tan importantes como la cuota y la base imponible, especialmente los de los tributos del orden inmobiliario,<sup>162</sup> lo que le permite,

---

<sup>161</sup> Esta nueva circunstancia jurídica financiera le trajo al gobierno municipal la obligación de ser ya la instancia de gobierno responsable de observar los principios tributarios que la Constitución mexicana postula para el ejercicio del poder tributario, remarcando con ello la titularidad de su ejercicio al ayuntamiento. El artículo transitorio sexto de la Ley de catastro para el estado de Tamaulipas, del 10 de octubre de 2001, así nos lo demuestra: "Artículo 6. Los ayuntamientos, al remitir al Congreso del estado la delimitación de las regiones, zonas, sectores y áreas homogéneas, los valores unitarios de terrenos y de los diferentes tipos de construcción, así como los factores y coeficientes de demérito o incremento, deberán observar que en la propuesta del proyecto de Ley de ingresos municipales para el ejercicio fiscal de 2002, se incluyan las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios de equidad y proporcionalidad".

<sup>162</sup> Como se recordará de lo expuesto en el capítulo II del presente trabajo académico, la adición realizada por la reforma constitucional de 1999 a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución mexicana, del 5 de febrero de 1917, junto con la concretización de ésta en el sistema normativo del estado de Tamaulipas, específicamente en el artículo 15, fracciones VIII, IX y X, de la sustitutiva Ley de catastro para el estado de Tamaulipas, del 10 de octubre de 2001, y artículo 49 del Código municipal para el estado de Tamaulipas, del 2 de febrero de 1984, facultaron al gobierno local a proponer, por una parte, la tabla de valores unitarios de suelo y construcciones, para que con fundamento en esa tasación éste pueda fincar el valor predial del bien raíz, condición económica que se constituye en la base imponible del tributo municipal más destacado para las finanzas municipales y, por otra, a plasmar en su ley de ingresos la cuota que aplicará sobre la base imponible de sus tributos. *Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo,*



cuando las exigencias presupuestales así lo requieren, buscar mediante esas propuestas modificatorias una mayor recaudación tributaria en un periodo fiscal determinado.

En 2001 la municipalidad de Victoria ejerció por primera ocasión su poder tributario proponiendo su Ley ingresos para el ejercicio fiscal 2002. En esa iniciativa de ley destacaron las propuestas de cuotas para ser aplicadas sobre los ocho diferentes rangos de valores catastrales de inmuebles urbanos relacionados con el impuesto inmobiliario a la propiedad raíz; así como la cuota a los predios rústicos de 3.5 pesos al millar.

Así se deduce de los artículos 6 y 7 de la Ley de ingresos del municipio de Victoria para el ejercicio fiscal de 2002, del 25 de diciembre de 2001, transcritos a continuación: *Artículo 6º. Este impuesto se causará sobre el valor de los bienes raíces, estableciendo las siguientes tasas para predios urbanos y suburbanos:*

<i>Impuesto sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica</i>						
Valor catastral			Cuota anual mínima aplicable en cada rango	Tasa anual (al millar) para aplicarse sobre excedente del límite inferior		
\$	0.01	a \$	90,000.00	\$	36.00	0.9
\$	90,000.01	a \$	200,000.00	\$	72.00	1.0
\$	200,000.01	a \$	540,000.00	\$	182.00	1.1
\$	540,000.01	a \$	1,000,000.00	\$	556.00	1.2
\$	1,000,000.01	a \$	1,500,000.00	\$	1,108.00	1.3
\$	1,500,000.01	a \$	2,000,000.00	\$	1,758.00	1.4
\$	2,000,000.01	a \$	2,500,000.00	\$	2,458.00	1.5
\$	2,500,000.01	en adelante		\$	3,208.00	1.6

*Artículo 7º. Se establece la tasa del 3.5 al millar anual para predios rústicos sobre el valor catastral.*

Respecto a las tablas de valores unitarios de terrenos y construcciones para ese mismo ejercicio fiscal 2002, también por primera vez el gobierno local de Victoria pudo proponer directamente los valores de los predios ubicados dentro su circunscripción territorial, a fin de obtener la base gravable de los mismos.

Tal fue el caso, por señalar un ejemplo, de los valores adjudicados a los terrenos ubicados en los sectores 01 y 02 del municipio de Victoria, los cuales oscilaban, para ese ejercicio fiscal, entre un mínimo de 300 pesos y un máximo de 2 500 pesos por metro cuadrado, así como los valores asignados para los siete diferentes tipos de construcciones modernas, cuyo valor fluctuaba entre los 1,500 pesos, como mínimo, y 3,500 pesos como máximo.

*popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: [...] Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

El artículo 1, incisos a) y b) de las tablas de valores unitarios de terrenos y construcciones para el ejercicio fiscal del año 2002, del 20 de diciembre de 2001, así nos lo permite apreciar: *Artículo 1. El R. Ayuntamiento de Victoria, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 26 de la ley de catastro vigente en el estado, hace pública la clasificación y valores unitarios para terrenos y construcciones que servirá de base determinar los valores catastrales a partir del 1 de enero de 2002, los cuales quedan de la siguiente manera:*

<i>I. Predios urbanos. a). terrenos</i>			
Sector	Colonia o fraccionamiento	Valor por terreno m <sup>2</sup>	
		Mínimo	Máximo
01	Zona centro, San Marcos	\$300.00	\$2,500.00
02	Periodista, San José	\$300.00	\$1,500.00
	Sierra Gorda, Infonavit Aldama, Infonavit David Velázquez		
	Col. Morelos, Col. Pedro Méndez, Fracc. Quinta Laura		
	Col. San Francisco		
	Fracc. F. Inmobiliaria		

<i>B. Construcciones. Tarifa de valores unitarios aplicables a construcciones para el municipio de Victoria</i>		
Construcciones modernas		
Tipo	Calidad	Valor por m <sup>2</sup>
13	Corriente	\$1,500.00
14	Corriente-económico	\$1,700.00
15	Económico	\$1,900.00
16	Económico-medio	\$2,450.00
17	Medio	\$2,600.00
18	Medio-superior	\$2,800.00
19	Superior	\$3,500.00

Para el siguiente ejercicio fiscal, el de 2003, el uso del poder tributario que se estaba ejerciendo por parte del municipio de Victoria se hizo más evidente, ya que para ese periodo tributario el gobierno victorense propuso en su ley tributaria de ingresos las primeras modificaciones a las cuotas y bases gravables del impuesto a la propiedad inmobiliaria del ejercicio fiscal previo.

El gobierno de Victoria efectuó un aumento a todas las cuotas anuales mínimas aplicables para cada rango de valor catastral de inmuebles urbanos y dividió una de las ocho categorías de valores catastrales de inmuebles urbanos para crear un total de nueve, una más que en el periodo fiscal anterior. Asimismo, propuso una reducción a la tasa aplicable a los bienes inmuebles rústicos, de la previa de 3.5 al millar, a la de 1 al millar.

Estos cambios se pueden constatar de la literalidad de los artículos 6 y 7 de la ley de ingresos del municipio de Victoria para el ejercicio fiscal 2003, del 25 de diciembre de 2002:

*Artículo 6°. El impuesto se causará sobre el valor de los bienes raíces, estableciendo las siguientes tasas para predios urbanos y suburbanos*

<i>Impuesto sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica</i>						
Valor catastral			Cuota anual mínima aplicable en cada rango	Tasa anual (al millar) para aplicarse sobre excedente del límite inferior		
\$	0.01	a \$	50,000.00	\$	38.00	0.0
\$	50,000.01	a \$	90,000.00	\$	38.00	0.9
\$	90,000.01	a \$	200,000.00	\$	76.00	1.0
\$	200,000.01	a \$	540,000.00	\$	191.00	1.1
\$	540,000.01	a \$	1,000,000.00	\$	570.00	1.2
\$	1,000,000.01	a \$	1,500,000.00	\$	1,170.00	1.3
\$	1,500,000.01	a \$	2,000,000.00	\$	1,856.00	1.4
	2,000,000.01		2,500,000.00		2,595.00	1.5
\$	2,500,000.01		en adelante	\$	3,387.00	1.6

*Artículo 7°. Se establece la tasa del 1 al millar anual para predios rústicos sobre el valor catastral.*

En los cuadros de valores estipulados para el ejercicio fiscal 2003 se puede observar, por una parte, un incremento en el valor unitario por metro cuadrado de los predios ubicados en los sectores 01 y 02 y, por otra, la inclusión de más tipos de construcciones modernas, lo que daba un total de nueve, dos más que las del ejercicio fiscal previo.

Se transcribe el artículo 1°, inciso I), subincisos a) y b) de la tabla de valores unitarios de terrenos del municipio de Victoria para el ejercicio fiscal 2003, del 17 de diciembre de

2002, para apreciar lo señalado:

*Artículo 1. Valores unitarios de terreno y de construcción, y factores de demérito y de incremento que sirven de base para determinar el valor catastral de los inmuebles ubicados en el municipio de Victoria, Tam., para el ejercicio fiscal del año 2003.*

<i>I. Predios urbanos. a) terrenos</i>			
Sector	Colonia o fraccionamiento	Valor por terreno m <sup>2</sup>	
		Mínimo	Máximo
01	Zona centro, San Marcos, Villas de Guadalupe, Simón Bolívar y Fracc. los Fresnos	\$300.00	\$3,500.00
02	Infonavit Adelitas, Infonavit David Velázquez, Col. del Periodista, Fracc. Quinta Laura, Viviendas Populares, Col. Pedro J. Méndez, Col. San Francisco, Fracc. San José, Fracc. Sierra Gorda, Col. Morelos, Col. Asunción Gómez Infonavit Aldama, Privada Pemex	\$375.00	\$1,800.00

Valores unitarios para terrenos urbanos por metro cuadrado expresados en pesos según su ubicación

<i>B. Construcciones</i>		
Construcciones modernas		
Tipo	Calidad	Valor por m <sup>2</sup>
13	Corriente	\$1,500.00
14	Corriente-económico	\$1,700.00
15	Económico	\$1,900.00
16	Económico-medio	\$2,450.00
17	Medio	\$2,600.00
18	Medio-superior	\$2,800.00
19	Superior	\$3,500.00
20	Superior de lujo	\$4,000.00
21	De lujo excelente	\$4,500.00

La legislación tributaria del municipio de Victoria para el periodo fiscal 2004 también fue modificada, ya que para ese año se propuso la modificación a la cuota tributaria, innovación que radicó, nuevamente, en el aumento a las cuotas anuales mínimas aplicables para los diversos rangos de las bases gravables estipuladas.

Estas modificaciones se recogieron en el artículo 9 de la ley de ingresos del municipio de Victoria para el ejercicio 2004, del 17 de diciembre de 2003:

*Artículo 9º. La base para el cálculo de este impuesto será el valor catastral de los inmuebles, y el impuesto se causará anualmente y se liquidará en forma bimestral o anual sobre los inmuebles cuyo valor se determine o modifique a partir de la entrada en vigor de la presente ley, conforme a las siguientes tasas:*

<i>Impuesto sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica</i>						
Valor catastral			Cuota anual mínima aplicable en cada rango	Tasa anual (al millar) para aplicarse sobre excedente del límite inferior		
\$	0.01	a \$	50,000.00	\$	40.00	0.0000
\$	50,000.01	a \$	90,000.00	\$	40.00	0.0009
\$	90,000.01	a \$	200,000.00	\$	80.00	0.0010
\$	200,000.01	a \$	540,000.00	\$	200.00	0.0011
\$	540,000.01	a \$	1,000,000.00	\$	596.00	0.0012
\$	1,000,000.01	a \$	1,500,000.00	\$	1,223.00	0.0013
\$	1,500,000.01	a \$	2,000,000.00	\$	1,940.00	0.0014
	2,000,000.01		2,500,000.00		2,842.00	0.0015
\$	2,500,000.01	en adelante		\$	3,539.00	0.0016

Después del ejercicio del poder tributario del gobierno local de Victoria en los periodos fiscales de los años 2001, 2002 y 2003, éste dejó de emplearlo para actualizar o modificar sus leyes de ingresos y tablas de valores unitarios de terreno y construcciones, pues únicamente se remitió a usarlo para presentar, ante el Congreso del estado de Tamaulipas, las propuestas generales de los dispositivos en mención.

En el caso de su ley de ingresos, la pausa abarcó los ejercicios fiscales de los años 2005 y 2006, periodo durante el cual el ayuntamiento de Victoria no formuló modificación alguna al contenido legal de los elementos fiscales de sus tributos; por su parte, el segundo dispositivo se vio sin actividad modificatoria durante los ejercicios fiscales de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. Por lo que refiere a la ley catastral después de las modificaciones referidas, el municipio de Victoria ha mantenido la legislación invariable desde entonces.

En el ejercicio de 2007 la municipalidad de Victoria volvió a emplear su poder tributario para modificar su ley de ingresos, específicamente para modificar los montos de las cuotas anuales mínimas de las bases gravables de los bienes inmuebles urbanos. En esa oportunidad, el gobierno municipal victorense nuevamente planteó el aumento de las cuotas del impuesto inmobiliario a la propiedad raíz.

En el contenido legal del artículo 9 de su ley de ingresos, del 21 de diciembre de 2006, se observa lo expuesto:

*Artículo 9º. Este impuesto se causará sobre el valor de los bienes raíces, determinado conforme a la tabla de valores unitario de terreno y construcción aprobada por el H. Congreso del estado en los términos del artículo 74 de la ley de catastro para el estado de Tamaulipas. La base de este impuesto será el valor catastral de los inmuebles, y el impuesto se causará y liquidará anualmente sobre los inmuebles cuyo valor se determine o modifique a partir de la entrada de la presente ley, conforme a las siguientes:*

*Tabla de cuotas y tasas para el cálculo del impuesto anual sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica*

Valor catastral				Cuota anual mínima aplicable en cada rango		Tasa anual (al millar) para aplicarse sobre excedente del límite inferior	
\$	0.01	a \$	50,000.00	\$	46.00		0.0000
\$	50,000.01	a \$	90,000.00	\$	46.00		0.0009
\$	90,000.01	a \$	200,000.00	\$	92.00		0.0010
\$	200,000.01	a \$	540,000.00	\$	230.00		0.0011
\$	540,000.01	a \$	1,000,000.00	\$	644.00		0.0012
\$	1,000,000.01	a \$	1,500,000.00	\$	1,380.00		0.0013
\$	1,500,000.01	a \$	2,000,000.00	\$	2,208.00		0.0014
	2,000,000.01		2,500,000.00		3,266.00		0.0015
\$	2,500,000.01		en adelante	\$	4,048.00		0.0016

En los periodos tributarios subsecuentes, los ejercicios fiscales de los años 2008 y 2010, la dinámica en la utilización del poder tributario del municipio de Victoria siguió presentándose en los mismos términos sobre las leyes de ingresos municipales y las tablas de valores unitarios de terreno y construcciones, pues sólo ejerció su poder tributario para proponer de manera general dichos ordenamientos fiscales.

En cambio, para los ejercicios fiscales de 2009 y 2011, el gobierno local de Victoria aplicó su poder tributario para llevar a cabo algunas propuestas de cambio en sus elementos, esencialmente para plantear un aumento de las cuotas mínimas aplicables para cada rango de las bases gravables establecidas para determinar el impuesto a la propiedad inmobiliaria.

En el texto del artículo 9, de las leyes de ingresos del municipio de Victoria para los ejercicios fiscales de 2009 y 2011, del 23 de diciembre de 2008 y del 23 de diciembre de 2010, se pueden constatar las modificaciones realizadas al contenido de los ordenamientos fiscales en mención:

*Artículo 9º. Este impuesto se causará sobre el valor de los bienes raíces, determinado conforme a la tabla de valores unitario de terreno y construcción aprobada por el H. Congreso del estado en los términos del artículo 74 de la ley de catastro para el estado de Tamaulipas. La base de este impuesto será el valor catastral de los inmuebles, y el impuesto se causará y liquidará anualmente sobre los inmuebles cuyo valor se determine o modifique a partir de la entrada de la presente ley, conforme a las siguientes:*

*Tabla de cuotas y tasas para el cálculo del impuesto anual sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica*

Valor catastral			Cuota anual mínima aplicable en cada rango	Tasa anual (al millar) para aplicarse sobre excedente del límite inferior	
\$	0.01	a \$	50,000.00	\$ 49.50	0.0000
\$	50,000.01	a \$	90,000.00	\$ 49.50	0.0009
\$	90,000.01	a \$	200,000.00	\$ 99.00	0.0010
\$	200,000.01	a \$	540,000.00	\$ 247.50	0.0011
\$	540,000.01	a \$	1,000,000.00	\$ 693.00	0.0012
\$	1,000,000.01	a \$	1,500,000.00	\$ 1,485.00	0.0013
\$	1,500,000.01	a \$	2,000,000.00	\$ 2,376.00	0.0014
	2,000,000.01		2,500,000.00	3,514.50	0.0015
\$	2,500,000.01	en adelante		\$ 4,356.00	0.0016

Por lo que se refiere a las tablas de valores unitarios de terreno y construcción, la municipalidad de Victoria únicamente utilizó su poder tributario para proponerlas de manera general durante los ejercicios fiscales que comprendieron del año 2005 al 2010, es decir, no realizó una propuesta de modificación significativa a los valores que se establecieron durante esos ejercicios fiscales.

En el ejercicio fiscal de 2011, la corporación local victorense volvió a hacer uso de su poder tributario para realizar propuestas modificatorias de las tablas de valores para dicho ejercicio, con la finalidad de reorganizar las áreas prediales comprendidas en los sectores 01 y 02 de su territorio, y en aumentos al valor por metro cuadrado de los predios ubicados en dichos sectores.

El artículo 1º, inciso I), subinciso a) de la tabla de valores unitarios para el ejercicio fiscal de 2011, del 1º de diciembre de 2010, nos permiten corroborar lo anterior:

*Artículo 1º. Se aprueban los valores unitarios de suelo y construcciones y los coeficientes de incremento y de demérito, para el ejercicio fiscal del año 2011, que servirán de base para la determinación del valor catastral de predios urbanos, suburbanos, centros de población de origen ejidal, congregaciones y demás localidades, así como de los predios rústicos del municipio de Victoria, Tamaulipas, contenidos en las siguientes tablas especificadas:*

I. Predios urbanos. a) Terrenos urbanos						
Sector I	Zona homogénea	Descripción				Valor, costo m <sup>2</sup>
	ZONA CENTRO	N	S	E	O	
	ZH 1	Carrera Torres	Hidalgo	Fco. I. Madero (17)	B. Domínguez (23)	\$1,040.00
	ZH 2	Carrera Torres	Matamoros	J. B. Tijerina (8)	Fco. I. Madero (17)	\$1,150.00
	ZH 3	Matamoros	Juárez	J. B. Tijerina (8)	Fco. I. Madero (17)	\$2,100.00
	ZH 4	Juárez	Blvd. P. Balboa	J. B. Tijerina (8)	Fco. I. Madero (17) y Pino Suárez (18)	\$1,040.00
	ZH 5	Col. San Marcos I, Fracc. Villas de Guadalupe, Col. Simón Bolívar				\$410.00
	ZH 6	Hidalgo	Democracia	Fco. I. Madero (17)	V. Carranza (22)	\$870.00
	ZH 7	Bravo	Democracia	V. Carranza (22)	Vía del FFCC	\$350.00

Valores unitarios para terrenos urbanos por metro cuadrado expresados en pesos según su ubicación

Estos actos legales que se reflejan en la determinación de la cuota y base de los tributos inmobiliarios del municipio de Victoria y en la actualización de los costes unitarios de terrenos y construcciones de sus tablas de valores, nos demuestra el ejercicio efectivo de su poder tributario.

Este proceder que se ve plasmado en los ordenamientos tributarios locales expuestos de la corporación local victorense, nos acredita fehacientemente que el ejercicio del poder tributario local ha fortalecido su autonomía misma que puede ejercer con mayor libertad.

No obstante lo expuesto, no se puede considerar que se ha vigorizado por completo el poder tributario municipal para ser desempeñado de la mejor forma dentro de la competencia tributaria exclusiva local, porque si bien con la reforma constitucional de 1999 se logró emancipar su ejercicio del lazo de sujeción que se tenía con el Ejecutivo estatal,<sup>163</sup> permitiéndole con ello al ayuntamiento decidir el aumento de su recaudación tributaria, no se puede decir lo mismo respecto a la subordinación que padece ante otra de las instancias del gobierno regional, el parlamento.

Se señala lo anterior porque si bien es posible apreciar el ejercicio directo del gobierno municipal de su poder tributario, también lo es que el resultado no ha sido el que se esperaba. Y es que a pesar de la emancipación legal que el poder tributario local ha tenido con respecto al Ejecutivo estatal a raíz de las reformas legales a la Constitución federal y los

<sup>163</sup> Sobre esta circunstancia, J. Cruz Gómez señala que “hemos dejado anotado que los municipios tienen una potestad tributaria subordinada, ya que no pueden aprobar sus propios tributos, sino que éstos deben ser decretados por las legislaturas locales, pues recordemos que el municipio no tiene órganos legislativos, y a lo más que ha llegado es a que se les conceda la facultad de expedir reglamentos en ciertas áreas, pero como los impuestos, y en general los tributos, deben nacer de una ley formal y materialmente hablando, las leyes tributarias municipales son expedidas por los congresos locales. ¿Por qué decimos entonces que los municipios tienen potestad tributaria subordinada? Porque dentro de la limitación mencionada, pueden cobrar, administrar e invertir libremente los recursos que les han sido asignados”, (*Elementos del derecho fiscal, op. cit.*, pp. 125-128).



ordenamientos estatales, ésta no ha sido suficiente para perfeccionar su autonomía,<sup>164</sup> pues aún padece de cierta subordinación con respecto al órgano legislativo estatal, situación que lo sigue sometiendo y haciendo dependiente.

En efecto, el poder tributario local no ha dejado de compartirse con algún miembro del ámbito de gobierno estatal, en el caso, con el Congreso del Estado, lo que le sigue generando dependencia a la instancia gubernamental municipal, ya que éste no tiene la libertad de establecer los ingresos de acuerdo con sus necesidades e intereses financieros.

Ciertamente, aún se puede constatar en el poder tributario de las municipalidades mexicanas la influencia que sigue manteniendo el estado, ya que dicho vínculo genera un factor de subordinación jurídico-financiero, que al ser capaz de modificar los montos de los elementos tributarios propuestos por el municipio, muchas veces con una tendencia contraria a los intereses y necesidades presupuestales de éstos, modifica las políticas tributarias y de gobierno que el municipio ha decidido o desea implementar.<sup>165</sup>

S. Valencia Carmona señala que los municipios no aprueban sus propias leyes de ingresos, pero sí en cambio son quienes presentan las iniciativas de ellas a consideración de las legislaturas de los estados, situación que en la práctica ha generado que las legislaturas en un solo momento autoricen los ingresos para todos los municipios de una entidad, agrupando a éstos por región o por importancia política, lo que provoca que los municipios no ejerzan en plenitud su poder tributario, pues son finalmente los congresos locales quienes consuman este poder fiscal.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> H. Fix Zamudio y S. Valencia Carmona señalan que a pesar de las diversas reformas constitucionales que se han realizado al artículo 115 para efecto de crear una esfera económica mínima para los entes locales mexicanos, las mismas no han sido suficientes, (*Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2005, p. 1052).

<sup>165</sup> Un ejemplo de lo anterior se puede apreciar en el acto recurrido por el municipio de centro, del estado de Tabasco, dentro del litigio constitucional 14/2005, del 3 de octubre de 2005, el cual consistía en el decreto a través del cual el Congreso del estado de Tabasco aprobaba y expedía una ley de ingresos diversa a las propuestas presentadas por el gobierno municipal en su iniciativa de ley. Y es que en ese decreto de ley recurrido, el parlamento estatal consideró, al momento de discutir las propuestas tributarias, aprobar sin consultar al gobierno municipal en mención la reducción, por una parte, del monto de los porcentajes propuestos para el cobro de los tributos inmobiliarios y, por otra, la suma propuesta de los ingresos proyectados a recaudar como consecuencia de la disminución tarifaria. Otro ejemplo lo encontramos en el juicio constitucional 15/2006, del 26 de junio de 2006, a través del cual el municipio de Morelia controvertió el decreto mediante el cual el Congreso del estado de Michoacán modificó la propuesta originalmente enviada por su ayuntamiento, sin que para tal efecto se le hubiese informado al mismo. En ese juicio, las modificaciones que se realizaron por parte del Congreso a la propuesta de Ley de ingresos consistieron básicamente en reducir las tasas aplicables para el impuesto predial de los predios rústicos y urbanos del municipio de Morelia, del 0.25% propuesto al .024%.

<sup>166</sup> S. Valencia Carmona señala que los municipios no aprueban sus propias leyes de ingresos, pero sí en cambio son quienes presentan las iniciativas de ellas a consideración de las legislaturas de los estados, situación que en la práctica ha generado que las legislaturas en un solo momento autoricen los ingresos para todos los municipios de una entidad, agrupando a éstos por región o por importancia política, lo que provoca que los municipios no ejerzan en plenitud su poder tributario, pues son finalmente los congresos locales quienes consuman a este poder fiscal (*Derecho municipal, op. cit.*, p. 224); de igual forma, S. Santana Loza señala que los municipios no aprueban sus propias leyes de ingresos, sino que sólo presentan las iniciativas a las legislaturas

En efecto, el ámbito de gobierno regional, mediante su órgano legislativo, goza de una potestad que le permite ejercer el poder tributario local, específicamente que lo autoriza a modificar las propuestas tributarias municipales que nacieron de la necesidad presupuestal real que el ayuntamiento tiene en atención a los servicios y las políticas públicas que necesita cubrir en su demarcación, lo cual acarrea una dependencia que lo somete y debilita como instancia de gobierno.<sup>167</sup>

Ahora bien, esta sujeción, paradójicamente, encuentra su origen en uno de los artículos transitorios que se redactaron precisamente en el decreto de reforma constitucional de 1999, específicamente en su artículo quinto transitorio, precepto que en su redacción legal establece que todos los órganos legislativos de los estados se organizarán con los entes locales para adoptar las medidas tendientes a actualizar los valores unitarios de suelo y de construcción, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Se transcribe la literalidad del artículo transitorio en mención:

*Artículo 5º. Antes del inicio del ejercicio de 2002, las legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.*

De la redacción estampada en este artículo se puede apreciar cómo el sistema jurídico constitucional en México permite que el poder tributario local sea ejercitado tanto por el gobierno titular como por el gobierno estatal, aspecto que resulta hasta cierto punto contradictorio con el espíritu de autonomía municipalista en que se inspiró precisamente la reforma que lo incluye.

Como ya se ha indicado, el facultar a un órgano de gobierno externo a la esfera de influencia local, que desconoce las necesidades presupuestales reales del gobierno municipal, así como su verdadera problemática con su población e infraestructura, merma por completo su actuar como instancia real de gobierno.<sup>168</sup>

O sea, el permitir que un ente gubernamental extraño al ámbito local ejerza “coordinadamente” con éste su poder tributario, atenta no sólo contra la autonomía financiera

---

de los estados para que sean éstas quienes las aprueben (“La hacienda pública municipal”, *Hacienda Municipal*, núm., Guadalajara, junio de 1994, pp. 27 y 28).

<sup>167</sup> Para ampliar sobre el sometimiento que siempre ha existido en el ámbito local, desde la propia reforma constitucional de 1983, véase M. Ochoa Campos, *La reforma municipal*, Porrúa, México, 1985, pp. 522-523.

<sup>168</sup> J. Cruz Gómez reconoce y señala dicha circunstancia al mencionar que “en resumen, cabe decir que la distribución de competencias tributarias entre los tres niveles de gobierno se presenta en México como un problema exclusivamente entre la federación y las entidades federativas, pues estas últimas legislan para los municipios” (*Financiamiento del gasto público*, Trillas, México, 1988, p. 18).

municipal, sino contra el propio estatus de gobierno que se le ha querido otorgar mediante la multicitada reforma constitucional de 1999.

Y es que en ese ejercicio confluyente que el citado artículo quinto transitorio establece, es el ámbito de gobierno regional el que tiene la última palabra para definir los montos propuestos para los elementos fiscales de los tributos locales, esta instancia gubernativa que desconoce a detalle la demanda real de fondos públicos que el ámbito titular del poder tributario requiere para cubrir sus exigencias presupuestales.

Sobre esta condición, el tribunal constitucional mexicano, mediante la sentencia 14/2005, del 3 de octubre de 2005,<sup>169</sup> ha dirigido su postura a señalar que el dispositivo quinto transitorio no obliga a los parlamentos estatales a aprobar tal cual las propuestas de ley de ingresos y tablas de valores que el ayuntamiento les presente, ya que ésta no se puede considerar como una instancia de trámite que tenga como fin legalizar los conceptos y elementos fiscales de los tributos locales propuestos, sino que lo faculta para aceptar, modificar o rechazar los ordenamientos tributarios locales en referencia.

En efecto, de la argumentación empleada para sustentar el veredicto en cita, se constata que el tribunal constitucional considera la existencia de un ejercicio alternativo del poder tributario local, el cual inicia, en un primer momento, con la propuesta de iniciativa de ley fiscal que el gobierno local hace al Congreso del estado, para después dar paso a un segundo momento, en el que el ente legislativo evalúa, discute, vota y define, sin la intervención local, los contenidos de la ley local tributaria y tablas de valores que en definitiva se aplicarán.

Se transcribe parte de la sentencia en mención, a efecto apreciar lo expuesto:

la confluencia de competencias que la Constitución federal establece en la regulación del impuesto predial, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva, y no meramente formal, entre los ayuntamientos proponentes y las legislaturas que toman la decisión final. En este contexto de colaboración legislativa, la propuesta de los ayuntamientos goza de una “vinculatoriedad dialéctica”, ya que dicha propuesta no es vinculante si se entiende por ella la imposibilidad de que la legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es si por ella se entiende la imposibilidad de que ésta introduzca cambios sin argumentar motivos objetivos, razonables y públicamente en, al menos, alguna de las etapas del procedimiento legislativo [...]

Se puede discernir de los razonamientos empleados por el tribunal constitucional de México, la confirmación del parlamento estatal como el sujeto tributario que finiquita el ejercicio del poder tributario local, pues éste es quien al final puede decidir modificar o en su caso rechazar las propuestas tributarias locales que se le presentan.

---

<sup>169</sup> Sentencia constitucional 14/2005, del 3 de octubre de 2005, determinada bajo el título de: PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.

Es decir, de las líneas que conforman los argumentos expuestos de la sentencia constitucional en referencia, se distinguen dos cuestiones: la concurrencia en el uso del poder tributario local por la instancia de gobierno titular y la instancia de gobierno subcentral, y la facultad decisoria que reside en el ámbito gubernativo regional, esa que le permite adoptar las medidas que considera conducentes para modificar los tipos tributarios locales.

Otra sentencia, la 444/2005, del 7 de noviembre de 2005,<sup>170</sup> nos reitera los criterios de la dualidad gubernamental que el sistema constitucional mexicano ha decretado sobre el ejercicio del poder tributario local, y de la facultad consumadora que el Legislativo estatal tiene sobre éste.

Ciertamente, en ese veredicto el tribunal constitucional señala que los ayuntamientos están facultados para proponer a las legislaturas de los estados las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones; mientras que las legislaturas estatales tienen la facultad discrecional de adoptar las medidas que consideren conducentes para modificar los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como para realizar las adecuaciones que correspondan a las tasas aplicables para su cobro.

Estas condiciones jurídicas que se dejan ver en las sentencias constitucionales 14/2005, del 3 de octubre de 2005, y 444/2005, del 7 de noviembre de 2005, son desarrolladas con mayor amplitud de forma aislada por el tribunal constitucional mexicano en sentencias diversas emitidas con posterioridad.

En el fallo 15/2006, del 26 de junio de 2006,<sup>171</sup> por ejemplo, el tribunal señala que la regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de los tributos locales, son resultado de una potestad tributaria compartida entre el estado y el municipio que surge de la combinación de diversas figuras jurídico-tributarias.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> Sentencia del tribunal constitucional mexicano 444/2005, del 7 de noviembre de 2005, denominada bajo el título de PREDIAL. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO, APARTADO V, DEL DECRETO DE 31 DE DICIEMBRE DE 2002, QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE EL DIVERSO DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL EL 24 DE DICIEMBRE DE 2004, QUE CONTIENE LAS NORMAS Y DEFINICIONES PARA LA APLICACIÓN DE LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DEL SUELO, CONSTRUCCIONES ADHERIDAS A ÉL E INSTALACIONES QUE SIRVEN DE BASE PARA EL PAGO DEL IMPUESTO RELATIVO, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

<sup>171</sup> Sentencia constitucional 15/2006, del 26 de junio de 2006, determinada bajo el rubro de HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.

<sup>172</sup> Se puede observar cómo ya en esta sentencia se habla con claridad de un poder tributario local compartido entre el gobierno local y estatal, cuya razón de ser se encuentra en la compaginación de diversos principios y figuras fiscales, como es el caso de la potestad tributaria originalmente reservada para un órgano legislativo, y complementada por los principios de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y la facultad de iniciativa de ley tributaria municipal.

Por su parte, en la resolución constitucional 112/2006, del 10 de octubre de 2006,<sup>173</sup> el tribunal constitucional mexicano nos confirma la división de atribuciones que el precepto constitucional transitorio citado establece entre el municipio y el estado al momento de ejercitarse el poder tributario, pues mientras el ayuntamiento goza de la competencia constitucional para proponer, el órgano legislativo la posee para tomar la decisión final sobre los aspectos tributarios propuestos.

Cada una de las sentencias expuestas nos termina por confirmar que el poder tributario local en México jamás ha dejado de estar vinculado hacia el ente territorial de gobierno subcentral, circunstancia que ha limitado al municipio para que se ubique como una instancia real de gobierno, ya que ésta limita su autogobierno, es decir, no lo deja ser verdaderamente autónomo, particularmente en un área tan importante como la financiera.

En definitiva, el que un ente de gobierno no goce de la capacidad decisoria de fijar al final del proceso tributario los pormenores fiscales de sus tributos, lo que a la postre se traduce en la dirección tributaria y presupuestal que habrá de seguir en el periodo fiscal, invariablemente le resta autosuficiencia, tal como se ha visto en el entorno de gobierno local mexicano.

Si bien una de las particularidades jurídicas derivadas de la reforma constitucional de 1999 fue la de determinar a la facultad de iniciativa de ley local como una potestad constitucional a favor del municipio de forma semejante a la potestad resolutoria de una legislatura estatal, en la práctica el municipio no tiene el mismo poder concluyente que el estado sobre los tributos de su competencia tributaria, porque el municipio sólo tiene capacidad propuesta de legislación, pero no de aprobación definitiva.

En España, por su parte, el poder tributario es destinado también a otorgar una potestad pública que permita establecer o modificar los tributos de la competencia tributaria que se tiene asignada para cada ente territorial de gobierno, sea ésta exclusiva o cedida, pero con la salvedad de que en el país ibérico se ha logrado que los entes locales sean, al desenlace del proceso de ejercicio de su poder tributario, quienes lo concreten.

Ciertamente, el Estado español ha encontrado la fórmula legal que ha permitido que los entes locales sean quienes finiquiten su poder tributario sobre la competencia tributaria exclusiva que poseen, a fin de que sean éstos y no alguna otra instancia de gobierno los que determinen los montos tarifarios de los tributos sobre los cuales se van a apoyar para obtener las cifras proyectadas para su recaudación fiscal.

Dicha fórmula ha consistido, por una parte, en mediar los efectos jurídicos de ciertos principios constitucionales que confluyen<sup>174</sup> y a su vez se contraponen en el poder tributa-

<sup>173</sup> Sentencia constitucional 112/2006, del 10 de octubre de 2006, determinada bajo el rubro de HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.

<sup>174</sup> Los principios constitucionales que se contraponen se encuentran contenidos en los artículos 31, 133.2 y 137 de la Constitución española, del 31 de octubre de 1978, que a la letra señalan: *Artículo 31. 1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en*

rio local español,<sup>175</sup> por la ausencia de un órgano legislativo local que les permita establecer o modificar *ex novo*<sup>176</sup> los tributos propios de su competencia tributaria y, por la otra,

---

*los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. 3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. Artículo 133. 1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. 2. Las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Artículo 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

<sup>175</sup> Diversos autores españoles abordan este tema, por ejemplo, R. Huesca Boadilla señala “que el poder tributario se relaciona de manera directa con el poder legislativo que se confiere a los diferentes órganos representativos de los entes públicos de naturaleza territorial que es utilizado para regular los tributos, lo que determina que en materia tributaria rija el principio de legalidad [...]. La titularidad por tanto, del poder tributario corresponde a los órganos representativos de los diferentes entes públicos: las cortes generales, las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y los plenos de las entidades locales [...]. El poder tributario de las entidades locales se subordina al estatal lo cual es consecuencia además del principio de legalidad que rige en materia tributaria, dado que la potestad normativa de las corporaciones locales tiene rango reglamentario, por lo que las mismas podrán realizar el desarrollo de la legislación estatal” (*Comentarios a la nueva ley general tributaria, op. cit.*, pp. 103 y 107). Coincidentemente, M. A. Collado Yurritia señala que “el artículo 133.2 CE otorga a las corporaciones locales, al igual que a las comunidades autónomas, facultades para ‘establecer y exigir tributos de acuerdo a la constitución y las leyes’. Por tanto, gozan de poder tributario, si bien, ese poder tributario posee un contenido muy limitado [...]. Las corporaciones locales carecen de potestad legislativa, por lo que ni pueden crear *ex novo* un tributo, ni determinar de modo autónomo sus elementos esenciales. Como es bien sabido, la creación de un tributo y la regulación de sus elementos esenciales se ha de hacer en todo caso por una disposición con rango de ley, en virtud del principio de reserva de ley en materia tributaria (artículo 31.3 CE)”, (*Derecho tributario, op. cit.*, p. 118). J. Lasarte Álvarez y L. Sánchez Serrano, por su parte, mencionan que “la ley es evidentemente un instrumento necesario para hacer efectivos todos estos principios, u otros conexos con ellos. Instrumento cuya creación, preciso es de recordarlo, no puede ser efectuada en su plenitud por los entes locales, que –a diferencia de las comunidades autónomas– carecen de poder legislativo y sólo disponen de una potestad normativa de rango inferior. Las ordenanzas y reglamentos locales [...]”, (*Manual general de derecho financiero*, t. IV, *op. cit.*, p. 173). Asimismo, J. A. Chamorro y Zarza refiere que “la alusión somera que se hará al problema de las entidades locales para crear tributos no impide avanzar el desvanecimiento rotundo que se produce de esta cuestión. Si interrelacionamos dos ideas claves como son la naturaleza reglamentaria de las normas locales por un lado, y el sometimiento de la creación de los tributos al principio de la reserva de ley por otro, la conclusión es manifiesta: las corporaciones locales no pueden instituir o crear tributos por carecer de la capacidad para elaborar normas de rango legal [...] Es fácil deducir, en primer lugar, que la expresión ‘establecer tributos’ del artículo 133.2 CE cobra otro sentido en el instante de ser aplicada a las corporaciones locales (citar a los autores); cuando ese precepto reconoce la capacidad de las corporaciones locales para establecer tributos, la interpretación del término ‘establecer’ no puede ser otra que la de vigorizar o, si se prefiere, eliminar el carácter virtual de los tributos haciéndolos exigibles”, (*La gestión integrada del sistema tributario en el estado descentralizado español, op. cit.*, pp. 53-54).

<sup>176</sup> A. Menéndez Moreno menciona que “cabe afirmar que el poder financiero del estado, de las CCAA y de las corporaciones locales tienen un alcance diverso. Las principales diferencias se producen no tanto en la vertiente de los gastos como en la de los ingresos, especialmente los de naturaleza tributaria. Así, el estado, frente a las CCAA y a las corporaciones locales, no tiene más límites en el ejercicio de su poder tributario que los establecidos por la Constitución, mientras aquéllas se encuentran limitadas tanto por la Constitución como por las leyes estatales. Además, el estado y las CCAA, al disponer de poder legislativo, pueden crear *ex novo* sus propios tributos, cosa que no ocurre en el caso de las corporaciones locales”. *Derecho financiero y tributario. Parte general, Lecciones de Cátedra, op. cit.*, p. 68.

en habilitar a una norma inferior a ley<sup>177</sup> como el instrumento jurídico mediante la cual pueda consumir su poder tributario.

En efecto, para conseguir que los gobiernos locales españoles pudieran ser quienes concreten su poder tributario se buscó, primero, conjugar los efectos jurídicos de los principios de reserva de ley y autonomía local,<sup>178</sup> y segundo, encontrar una herramienta jurídica que dentro de su ámbito de gobierno les facilitará ejecutar esa compatibilización, en el caso, y aprovechado la capacidad normativa reglamentaria que tenían dichos entes, se encontró en la ordenanza municipal el instrumento jurídico idóneo para realizar esa tarea.<sup>179</sup>

<sup>177</sup> M. A. Collado Yurritia menciona que, “por lo que se refiere a las corporaciones locales, la potestad de estos entes públicos territoriales para establecer tributos (artículo 133.2 CE) presenta, como particularidad más relevante, que ha de ejercerse por medio de normas tributarias de rango inferior a la ley, pues aquellas carecen de potestad legislativa”, (*Derecho tributario, op. cit.*, p. 62). Véanse también las sentencias constitucionales 19/1987, del 17 de febrero, y 233/1999, *op. cit.*

<sup>178</sup> R. Huesca Boadilla señala que “el principio de autonomía municipal y la atribución reglamentaria debe coordinarse con el principio de reserva de ley en materia tributaria. Ello supone que el legislador tiene la obligación de establecer leyes no meramente habilitadoras del ejercicio de la potestad tributaria por parte de las corporaciones locales sino ordenadoras de los tributos locales, pero al mismo tiempo el principio de reserva de ley respecto a los tributos propios de los municipios no debe extenderse hasta un punto tal en que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial”, (*Comentarios a la nueva ley general tributaria, op. cit.*, p. 132). M. A. Collado Yurritia, en ese mismo contexto, menciona que “para hacer compatibles las exigencias derivadas tanto del principio de reserva de ley en materia tributaria (arts. 31.3 y 133.1 y 3 CE), como el principio de autonomía financiera de los municipios (arts. 140 y 142 CE), se posibilita que, mediante ordenanza fiscal (acuerdos del pleno de la corporación local en materia tributaria), los municipios establezcan los tipos de gravamen de sus propios tributos, aunque siempre dentro de los límites fijados por la ley estatal, también pueden establecer algunas exenciones o bonificaciones, regular determinados aspectos de la base imponible, e incluso decidir sobre la imposición de ciertos tributos, pero siempre dentro del marco previamente determinado por las leyes. En definitiva, puede afirmarse que, en relación con los tributos propios de las corporaciones locales, el principio de legalidad tributaria experimenta una modulación en aras de salvaguardar el principio constitucional de autonomía financiera”, (*Derecho tributario, op. cit.*, p. 62). C. Checa González menciona que “no es cierto, en efecto, que la autonomía local que se reconoce en la Constitución implique la necesidad de que la ley dote a las corporaciones locales de libertad para imponer o no cada uno de sus tributos propios [...] conforme a los artículos 133.2 y 140 de la norma fundamental, la autonomía de las corporaciones locales se traducen en que estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia [...] en lo que se refiere a la integración, en cada caso, de las exigencias derivadas de la reserva de ley en el orden tributario y de la autonomía de las corporaciones locales, existe una ‘inicial libertad de configuración’ del legislador, cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 CE, concluimos que, respecto de los tributos propios de los municipios, ni la reserva debe ‘extenderse hasta un punto tal en que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial’, ni ‘tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así reserva la Constitución’” (*El sistema tributario local*, Aranzadi, Navarra, 2001, p. 18).

<sup>179</sup> L. M. Cazorla Prieto señala que “el poder tributario es la facultad propia de determinados órganos representativos de los entes públicos en virtud de la cual pueden, a través de los cauces normativos oportunos, establecer tributos como medio para nutrir el gasto preciso para financiar sus actividades [...]. Junto al estado y las comunidades autónomas existen otras entidades públicas como son las corporaciones locales –singularmente los municipios– dotadas de poder tributario [...] estas últimas entidades no ostentan de manera alguna poder legislativo. En

Respecto al primer aspecto legal, el de armonizar las exigencias legales de los principios de autonomía y reserva de ley que se contraponían,<sup>180</sup> el Estado español consideró que el camino legal más viable para resolverlo era que el legislador estableciera en ley una serie de límites en relación con las alícuotas tributarias locales, para que posteriormente las corporaciones locales decidieran, en ejercicio de su autonomía y en atención a las peculiaridades de su hacienda propia, cuál sería el tipo tributario que aplicaría en su respectivo territorio.<sup>181</sup>

Es decir, la forma en que el Estado español concertó la oposición de efectos jurídicos que se presentaban entre el principio de autonomía y reserva de ley, fue dejando que el legislador estatal regulara de forma parcial en ley cada uno de los tipos de impuestos locales predisponiéndoles criterios a cada uno, para que luego, en uso de la autonomía y particularidades de la hacienda local, cada corporación local definiera qué tipo tributario es el que sobrepondría en la población de su circunscripción territorial.<sup>182</sup>

---

tales casos la naturaleza jurídica del poder tributario de dichas entidades es identificable con su poder normativo, el cual es diferenciable de la potestad reglamentaria de la que también gozan tales entidades”. (*Derecho financiero y tributario, op. cit.*, p. 72).

<sup>180</sup> R. Huesca Boadilla menciona que “dos principios resultan aplicables para determinar la potestad normativa de los entes locales: el principio de autonomía local (artículo 149 CE) y el principio de reserva de ley existente en materia tributaria (artículo 31.3 CE), (*Comentarios a la nueva ley general tributaria, op. cit.*, p. 132); más ampliamente, J. J. Nieto Montero nos indica que “se pone de manifiesto la conexión existente entre las ordenanzas y la potestad reglamentaria local, lo que claramente nos pone en relación tanto con la autonomía local constitucionalmente reconocida como con la reserva de ley en materia tributaria y su traslación al ámbito local, a través de las relaciones entre ordenanza y ley y el carácter reglamentario de dichas normas [...]”, (*La gestión de los impuestos municipales, op. cit.*, p. 66); coincidente con lo anterior, J. M. Boquera Oliver expone que “las ordenanzas fiscales tienen su propio campo de aplicación campo de aplicación que derivará en todo caso del juego conjunto de la reserva de ley, de la autonomía local y otros principios, como el de igualdad”. *Las ordenanzas de exacciones*, Palau 14-RVHP, núm. 7/1989, p. 31); en ese contexto, A. M. Cubero Truyo menciona que la flexibilidad del poder tributario local tiene dos fundamentos: “por un lado, hacer posible el ejercicio del poder tributario local, y por otro, porque el fundamento principal de la reserva de ley, como ‘garantía de autoimposición de la comunidad sobre sí misma a través de sus representantes se cumple, en esencia, en el caso de las entidades locales’” (La doble relatividad de la reserva de ley en materia tributaria, doctrina constitucional”, *Revista española de derecho financiero, Civitas*, núm. 109-110, enero-junio de 2001, p. 246).

<sup>181</sup> C. Checa González agrega también que “La postura de nuestro tribunal constitucional ha sido hasta el presente decididamente favorable a entender que los tipos de gravamen de las corporaciones locales deben establecerse necesariamente mediante ley, si bien, para salvaguardar la autonomía local, ha señalado que en la fijación de los mismos el legislador debe reconocer a dichos entes una intervención en el establecimiento de los mismos [...]. Así se ha declarado, entre otras sentencias, en las sentencias del tribunal constitucional 179/1985 del 19 de diciembre, 19/1987 del 17 de febrero y 221/1992 del 11 de diciembre, tesis ésta que enlaza con la postura más flexible que respecto al principio de reserva de ley en materia tributaria se ha sustentado en la doctrina, que, generalmente, ha sostenido que no es preciso, para entenderse debidamente cumplido este principio, que el tipo de gravamen se determine o concrete de manera exacta por la ley, sino que simplemente basta para ello con que el legislador determine la posibilidad de establecerlo dentro de una banda de tipos mínimos y máximos dentro de la cual puedan libremente moverse los entes locales, escogiendo aquellos que consideren más convenientes a sus intereses”. (*El sistema tributario local, op. cit.*, p. 28).

<sup>182</sup> J. Lasarte Álvarez expone y L. Sánchez Serrano, *Manual general de derecho financiero*, t. IV, *op. cit.*, p. 182.



Con el anterior planteamiento jurídico, el Estado español logró que los tributos locales fuesen efectivamente fijados por los entes territoriales de gobierno local, quienes de acuerdo a sus necesidades presupuestales elegirían del ordenamiento jurídico con grado de ley el tipo tributario que mejor les vendría,<sup>183</sup> logrando así, al final de todo, que cada uno de los principios constitucionales que desembocaban y a su vez se contraponían en el poder tributario local, se observaran en su debida proporción.

En efecto, con esta formulación legal tributaria se logró que, por un lado, el ayuntamiento español fuese autónomo al permitirle determinar el tipo tributario que aplicaría y, por el otro, al provenir los tipos fiscales de una norma con rango de ley, se revistiera del principio de legalidad a éstos.<sup>184</sup>

Una vez encontrada la forma de compatibilizar los principios constitucionales de auto-

---

<sup>183</sup> A. Vaquera García menciona que la interdependencia existente entre suficiencia y autonomía radica en que la suficiencia financiera está al servicio de la autonomía de los entes locales, lo anterior para efecto de llevar a cabo sus competencias y la adecuada financiación de los servicios públicos que tiene a su cargo (*La compensación por beneficios fiscales locales*, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 106).

<sup>184</sup> La autonomía es definida por la Real Academia Española ([www.rae.es](http://www.rae.es)) como la capacidad que tiene una entidad –municipio, provincias, regiones, etc.– para regir sus intereses mediante normas propias; J. J. Covarrubias Dueñas concluye de lo expuesto por A. Nieto García (*La organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1988) y M. Sánchez Morón (*La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, que el principio de autonomía en lo general es “un espacio entre la soberanía el ente que lo posee, la tiene garantizada porque debe velar junto al Estado en el cumplimiento de los objetivos para los cuales han sido creados, satisfaciendo las necesidades e intereses colectivos cumpliendo los principios y valores Constitucionales [...] Por ello, la autonomía es una materia reservada a la ley y su objetivo específico es la gestión de los intereses de las colectividades institucionalizadas por los entes locales” (*La autonomía municipal en México*, *op. cit.*, p. 48). Ahora bien, la autonomía extendida al ámbito financiero, propiamente la autonomía financiera, no es otra cosa, como mencionan J. Lasarte Álvarez y L. Sánchez Serrano, más que la exigencia de reconocer en la ley reguladora respectiva del tributo propio local cierta intervención en el establecimiento u ordenación del mismo por parte de la corporación local (*Manual general de derecho financiero*, t. IV, *op. cit.*, p. 171). El tribunal constitucional español, en su sentencia 19/1987, *op. cit.*, ratifica lo anterior al señalar sobre la autonomía financiera-tributaria de las corporaciones locales, que éstas deben contar con tributos propios sobre los cuales deben tener una intervención en su establecimiento y exigencia debidamente reconocida por la ley. Por su parte, A. Menéndez Moreno señala que “en los estados políticamente descentralizados, por tanto, la autonomía política reconocida a los entes públicos subestatales reclama que el poder financiero se reparta entre los distintos entes u órganos políticos territoriales en los que se haya organizado y, aunque las formas concretas de distribución del poder financiero pueden ser múltiples, no se podrá llegar al extremo de atribuir la titularidad del poder financiero en exclusiva a uno solo de dichos órganos o entes, porque esto representaría en buena medida la negación de la autonomía política de esos entes públicos subestatales [...] La CE no atribuye el poder financiero exclusivamente a una sola de las entidades políticas de nuestro país, sino que lo distribuye, básicamente, en función de los distintos ámbitos territoriales en que se organiza política y administrativamente el estado español. En efecto, la constitución atribuye poder financiero tanto al estado como a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales [...]” (*Derecho financiero y tributario*, *op. cit.*, p. 59); R. Calvo Ortega corrobora lo anterior al comentar que “en definitiva, el número de poderes tributarios depende de los tipos de organización política. Como es sabido, en nuestro estado existen tres tipos de poderes: estatal, regional (CCAA) y municipal” (*Curso de derecho financiero. Derecho tributario, integra los reglamentos sobre régimen sancionador y revisión en vía administrativa*, *op. cit.*, p. 112).

mía y reserva de ley, el Estado español fijó el modo en que las corporaciones locales concretarían su competencia dentro de su esfera de gobierno.

Y es que si bien es cierto que la ordenanza municipal es una norma inferior a ley, propiamente un reglamento,<sup>185</sup> también lo es que es una norma que responde de manera directa e inmediata, en el entorno local, al principio democrático de representación popular, circunstancia por la que fue estimada para hacer efectivo el principio de autoimposición que la norma con carácter de ley ordinariamente tiene.

Es decir, al ser establecido y aprobado un tributo local por un ordenamiento jurídico que proviene de los representantes de aquellos que están llamados a soportarlos, tal como acontece con la ley, fue que se consideró que la ordenanza tributaria podía ser el instrumento ideal para que las corporaciones locales finiquitaran el ejercicio de su poder tributario.<sup>186</sup>

El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en su sentencia 39/1998, del 28 de diciembre de 1998, complementa lo anterior al señalar que el reglamento en el ámbito local alcanza unos perfiles singulares en la colaboración que establece con la ley, pues a través de ésta se evita que el principio de reserva de ley se convierta en un impedimento para que los ayuntamientos intervengan de alguna forma en el diseño de su propia hacienda.

A. Menéndez Moreno, por su parte, nos señala que por decisión del pleno de la corporación se ponen en vigor en su territorio los tributos y sus elementos esenciales<sup>187</sup> que se encuentran previstos en la ley,<sup>188</sup> explicación que nos hace evidente cómo a través del reglamento municipal<sup>189</sup> a las entidades de gobierno locales españolas se les ha

---

<sup>185</sup> C. Checa González nos dice, citando De Fernández Montalvo y R. Calvo Ortega, que a “quien ha señalado en esta misma línea que la reserva de ley referida a los tributos municipales tiene una exigencia menor que la referida a figuras tributarias estatales; añadiendo más adelante que la autonomía tributaria reconocida en la ley fundamental atribuye a los municipios algo más que un poder reglamentario”, y De Fernández Montalvo y ha escrito que “el poder tributario local se presenta, en principio, como un poder derivado, pero es también un poder conferido por la constitución y, [...] las relaciones entre la ley estatal y ordenanzas fiscales no se articulan desde la sola perspectiva de la reserva de ley, pues aunque las ordenanzas locales se califiquen formalmente como reglamentos no se asimilan a los reglamentos estatales”. *El sistema tributario local*, *op. cit.*, pp. 29 y 31.

<sup>186</sup> C. Checa González, citando a J.J. Ferrero Lapatzta, *El sistema tributario local*, *op. cit.*, pp. 29 y 31.

<sup>187</sup> F. Álvarez Arroyo menciona que “en este aspecto, se muestra como un instrumento fundamental la ordenanza fiscal, único lugar en el que el ayuntamiento puede fijar los porcentajes referidos, los cuales, dicho sea de paso, pueden ser todo lo homogéneos que el juego de los límites máximos permita, es decir, que nada impide a una ordenanza municipal determinar como único porcentaje aplicable a todos los tramos el mayor límite permitido para uno de ellos [...]” (*Impuesto municipal sobre el incremento de valor de los terrenos*, *op. cit.*, p. 185).

<sup>188</sup> A. Menéndez Moreno, *Derecho financiero y tributario*, *op. cit.*, p. 68; sobre el tema, véase también la sentencia del tribunal constitucional 6/1983, del 4 de febrero.

<sup>189</sup> M. A. Collado Yurritia señala que “el poder tributario local se verá limitado, exclusivamente, a reglamentar a través de sus ordenanzas fiscales, dictadas en el ejercicio de su potestad reglamentaria, las figuras tributarias para las que les faculta la ley que, además, debe fijar los límites precisos dentro de los cuales habrá de desenvolverse dicha reglamentación local” *Derecho tributario*, *op. cit.*, p. 118).

brindado la capacidad de ser quienes consuman el establecimiento de los tributos de su competencia.<sup>190</sup>

En ordenamientos tributarios como la ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local; del real decreto legislativo 781/1986, del 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; de la ley 57/2003, del 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local;<sup>191</sup> y del real decreto legislativo 2/2004, del 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales, se puede apreciar materializado este proyecto de fortalecimiento financiero local español, donde la ordenanza municipal juega un papel preponderante en el ejercicio y concretización del poder tributario local. Y es que basta remitirse a los preceptos contenidos en cada uno de los ordenamientos españoles en cita, para poder observar impresas en su regulación cuestiones tan esenciales como la imposición efectiva de tributos por parte de las corporaciones locales a través de la ordenanza,<sup>192</sup> el procedimiento para establecer los tributos por

---

<sup>190</sup> A. Giménez Montero, en su obra *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, op. cit. pp. 418 y 419, nos da un panorama general de cómo las corporaciones locales operan su poder tributario mediante su ordenanza fiscal, sobre cada uno de los tributos de su competencia tributaria; de igual manera, C. M. Sánchez Galiana, en su libro *La fiscalidad inmobiliaria en la hacienda municipal*, op. cit., p. 22, nos brinda un ejemplo de la forma en que las ordenanzas fiscales modifican los elementos cuantitativos de sus tributos locales.

<sup>191</sup> Debe destacarse que en la nueva ley de modernización se implantó que no fuese necesaria la mayoría absoluta del pleno para la imposición y ordenación de los recursos propios de carácter tributario, lo cual favorece el ejercicio del poder tributario local; sobre este punto, véase V. Gutiérrez Colomina y J. M. Ruiz Galdón, *Manual práctico para la aplicación de la ley de medidas para la modernización del gobierno local*, Fundación de Asesores Legales, Málaga 2004, p. 70.

<sup>192</sup> Artículo 15 del real decreto legislativo 2/2004, del 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales: *Artículo 15. Ordenanzas fiscales. 1. Salvo en los supuestos previstos en el artículo 59.1 de esta ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos. 2. Respecto de los impuestos previstos en el artículo 59.1, los ayuntamientos que decidan hacer uso de las facultades que les confiere esta ley en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas cuotas tributarias, deberán acordar el ejercicio de tales facultades, y aprobar las oportunas ordenanzas fiscales. 3. Asimismo, las entidades locales ejercerán la potestad reglamentaria a que se refiere el apartado 2 del artículo 12 de esta ley, bien en las ordenanzas fiscales reguladoras de los distintos tributos locales, bien mediante la aprobación de ordenanzas fiscales específicamente reguladoras de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales.*

*Texto literal del artículo 107 de la ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local: Artículo 107. 1. Las ordenanzas fiscales reguladoras de los tributos locales comenzarán a aplicarse en el momento de su publicación definitiva en el Boletín Oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, salvo que en las mismas se señale otra fecha. 2. Las ordenanzas fiscales obligan en el territorio de la respectiva entidad local y se aplican conforme a los principios de residencia efectiva y de territorialidad, según los casos.*

medio de la ordenanza municipal,<sup>193</sup> y el contenido que debe entrañar cada ordenanza local de carácter tributario.<sup>194</sup>

La regulación legal en cita, sin lugar a duda nos permite afirmar que estamos ante el conjunto de legislaciones que conforman el marco normativo sobre el cual, por una parte, las corporaciones locales apoyan el ejercicio y la concretización del poder tributario que poseen y, por otra, el Estado español basa la vigorización de la autonomía financiera local española.

Lo cierto es que tanto las corporaciones locales españolas como las mexicanas han detenido a lo largo de su historia una crónica deficiencia financiera en su hacienda, lo que la vuelve dependiente e insuficiente. Causa que ha originado en sus respectivos estados la búsqueda de los métodos jurídico-financieros que permitan superar ese padecimiento endémico, y que coincidentemente ha recaído para lograrlo, en el fortalecimiento de su poder tributario.

Así es que tanto los entes locales españoles como los mexicanos han presentado a lo largo de su historia una enfermiza área financiera que se ha pretendido sobreponer, con

<sup>193</sup> Texto del artículo 17 del real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local: *Artículo 17. Elaboración, publicación y publicidad de las ordenanzas fiscales. 1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas. 2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10,000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial. 3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario. 4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación. 5. Las diputaciones provinciales, consejos, cabildos insulares y, en todo caso, las demás entidades locales cuando su población sea superior a 20,000 habitantes, editarán el texto íntegro de las ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.*

Redacción del artículo 49 de la ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local: *Artículo 49. La aprobación de las ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento: a) Aprobación inicial por el pleno; b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias; c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el pleno. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.*

<sup>194</sup> Artículo 16 del real decreto legislativo 2/2004, del 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales: *Artículo 16. Contenido de las ordenanzas fiscales. 1. Las ordenanzas fiscales a que se refiere el apartado 1 del artículo anterior contendrán, al menos: a) La determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo; b) Los regímenes de declaración y de ingreso; c) Las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.*

sus respectivas características jurídicas, políticas y económicas internas propias, mediante la vigorización del poder tributario que tienen asignado por sus respectivas constituciones.

En México, como se ha referido, la vía ha sido mediante la provisión de una facultad legislativa de iniciativa de ley; mientras que en España la senda se ha enfocado en la facultad reglamentaria que ya poseían las corporaciones locales; en ambos casos, estos medios han cumplido con dotar de fuerza jurídica a cada uno de los poderes tributarios locales, pero también, en ambos casos, su alcance dentro de la vigorización autonómica financiera local ha sido diverso.

Y es que a consideración propia, si bien es cierto que tanto la facultad de iniciativa de ley tributaria local mexicana como la facultad reglamentaria en materia tributaria española han fortalecido al poder tributario local, también lo es que el impacto positivo en el entorno gubernativo local ha sido distinto.

Esta percepción parte del grado de autonomía financiera que han provisto a sus respectivos ámbitos territoriales de gobierno local, pues mientras la corporación mexicana sólo goza con una facultad legislativa de iniciativa para proponer los tipos tributarios a aplicar a favor de su hacienda, y no así para determinarlos, la corporación española con su facultad reglamentaria ejercida mediante sus ordenanzas tiene la potestad de definir la modulación de los tipos tributarios existentes, lo que permite su establecimiento de acuerdo con las necesidades hacendarias que se presenten en cada caso.

Es decir, partiendo de la autosuficiencia financiera que obtienen con el ejercicio de su poder tributario, ya sea mediante la facultad legislativa mexicana o la facultad reglamentaria española, son los entes territoriales de gobierno local español los que muestran un mayor escalafón de autogobierno sobre su área financiera, pues éstos, a diferencia de los mexicanos, no dependen de otro ámbito de gobierno para determinar los tipos tributarios que van a sobreponer en los contribuyentes de su circunscripción territorial, sino que son ellos los que deciden qué clase tributaria van a aplicar de acuerdo con sus necesidades hacendarias.

De lo expuesto, podemos extraer la posibilidad de que los entes de gobierno locales mexicanos accedan a la facultad, mediante normas legales inferiores a la ley al igual que las corporaciones españolas, de ser ellos quienes finiquiten dentro de su competencia tributaria exclusiva el poder tributario que tienen asignado constitucionalmente.

Primero, compaginando en un mismo alcance, como se hizo en España, los principios constitucionales de libertad municipal y legalidad tributaria, y segundo, habilitando constitucionalmente al reglamento municipal como el medio legal a través del cual los municipios mexicanos pudiesen ejecutar la última parte del ejercicio de su poder tributario.

Esto en definitiva proporcionaría una mayor autosuficiencia financiera para los ayuntamientos mexicanos, pues ya no dependería del parlamento estatal para elegir los tipos tributarios más convenientes de su competencia tributaria exclusiva para sufragar las necesidades fiscales y presupuestales de su hacienda.

## C. CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

1. El gobierno local mexicano ha sido fortalecido dentro de su competencia tributaria exclusiva mediante la provisión de una facultad de carácter parlamentario que le permite disponer de su poder tributario, pues con ella los municipios pueden participar en el proceso legislativo que los parlamentos estatales implementan sobre sus tributos, otorgándoles una postura para ejercerlo.
2. Asimismo, y a pesar de la mejor condición que presentan las corporaciones locales para desempeñar su poder tributario, éste sigue siendo sometido y dependiente de las condiciones que el gobierno regional señale, pues a través de su parlamento es capaz de modificar las propuestas tributarias municipales que nacieron en los municipios en función de la facultad parlamentaria de iniciativa de ley tributaria que el ayuntamiento presenta al Congreso del estado.
3. Esta condición de dependencia que aun muestra el poder tributario local en su competencia fiscal exclusiva, y que indudablemente le resta autosuficiencia al municipio, tiene su origen en la regulación del artículo quinto transitorio del decreto constitucional del 23 de diciembre de 1999, el cual establece una concurrencia en su ejercicio por parte de las instancias de gobierno municipal y estatal, así como una facultad decisoria que reside en un ámbito gubernativo externo al gobierno local.
4. La situación debe ser contrarrestada otorgándole a los entes de gobierno locales mexicanos una facultad que les permita acceder a la efectividad de su poder tributario constitucionalmente asignado, tal como acontece con las corporaciones locales españolas, pues el hecho de que la etapa de consolidación del poder tributario municipal sea consumada por un agente de gobierno externo al ámbito municipal, genera su debilitamiento y una falta de autonomía financiera, indispensable para desarrollarse como una instancia verdadera de gobierno.