



CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO

HACIENDA PÚBLICA

El tema de la hacienda pública fue incorporado al texto constitucional estatal desde su creación, en el título séptimo, capítulo único, que se integra por los artículos 88 al 90. Los dos primeros preceptos permanecen con su texto original, y el tercero de ellos ha tenido tres reformas.

La hacienda pública tiene variados conceptos; uno de ellos es el que proporciona Sergio Francisco de la Garza:

la voz hacienda tiene su origen en el verbo latino *facere* aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe *Ckasena*, que significa cámara del tesoro, con el adjetivo de pública significa, toda la vida económica de los entes públicos y en el sentido estricto hace mención a los ingresos pertenecientes y gastos de las entidades públicas.¹⁰⁵

El poder tributario de las entidades federativas tiene su base en el artículo 124 de la Constitución mexicana, del que se desprende, conjuntamente con la fracción XXIX-A del artículo 73 de la carta magna, que la naturaleza de la relación de las entidades federativas con la federación en materia tributaria es concurrente. En este sentido, Alfredo Buenrostro Ceballos afirma que

por lo que respecta al poder tributario de las entidades federativas, el principio sobre el cual se definen sus facultades es el consagrado

¹⁰⁵ Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1978.

por el artículo 124 de la propia Constitución federal, es decir, todas las facultades en materia tributaria que no estén expresamente concedidas por la constitución a la federación se entienden reservadas a los estados.¹⁰⁶

A este respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California determinó que la hacienda pública de esta entidad federativa se integra por “los bienes de dominio público, las contribuciones que decreta la legislatura, y de las rentas, participaciones y multas que debe percibir... y que no correspondan a la federación o a los municipios, ni sean individual o colectivamente, de propiedad particular o ejidal”. En coincidencia con la Constitución federal, en su artículo 27, la norma fundamental bajacaliforniana, en su artículo 88, inicia con el reconocimiento de su hacienda, a partir de los bienes de dominio público; por su parte, las leyes secundarias en esta materia también son coincidentes; es decir, a nivel federal la Ley General de Bienes Nacionales, y en el ámbito estatal la Ley General de Bienes del Estado de 1973, ley que establece la forma como debe estar integrado el patrimonio del estado. Por otra parte, la Constitución del estado, al incorporar la hacienda pública, integra dos áreas de la actividad económica del estado: el régimen patrimonial en sentido estricto, constituido por los bienes del estado, y el régimen financiero, constituido por las disposiciones relacionadas con ingresos y egresos del estado.

Siguiendo el orden del texto constitucional bajacaliforniano, se encuentra en esta materia el artículo 89, el mandato de la ley fundamental bajacaliforniana sobre la creación de la Ley de Hacienda, la que “establecerá las bases para la fijación de los impuestos, derechos y participaciones y la manera de hacerlos efectivos, y que regule la organización de las oficinas recaudadoras”. Efectivamente, la Ley de Hacienda del Estado, del 31 de diciembre de 1972, en su artículo primero, establece que la hacienda pública del

¹⁰⁶ Buenrostro Ceballos, Alfredo Félix, *Estudios de derecho comparado en materia tributaria internacional*, México, UABC, 2007, p. 31.

estado de Baja California, para cubrir los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que anualmente establezcan las leyes fiscales correspondientes, las participaciones en ingresos federales y municipales y contribuciones de mejoras. Así, se encuentra que la Ley de Hacienda del estado determina los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones de mejoras, ingresos extraordinarios, así como las exenciones de que gozan los jubilados, pensionados y adultos mayores, entre otros sectores de la sociedad. Por su parte, el Congreso del estado, con fundamento en las facultades que le confiere en esta materia el artículo 27 de la propia Constitución estatal, en sus fracciones I y XI, debe aprobar anualmente para cada ejercicio fiscal, a más tardar el 31 de diciembre de cada año, la ley de ingresos del estado y de los municipios. En esta ley se establecen qué ingresos y por qué conceptos se faculta al estado a exigir del particular la aportación respectiva cuando encuadre en el supuesto normativo a cubrirla.

El precepto en comento dispone como elemento constitutivo de la hacienda pública del estado de Baja California, las participaciones en ingresos federales. Por lo que respecta a las mismas, éstas pueden darse en dos momentos: por disposición de la Constitución federal contenida en el artículo 73, fracción XXXIX, que dispone la facultad al Congreso de la Unión para “establecer contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza, entre otros”. Esta misma fracción, en su último párrafo, dispone que “las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones, en la proporción que la ley federal secundaria determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”. Esta disposición constitucional es imperativa, no está sujeta a la decisión de las

entidades federativas a adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal. Deben recibir las participaciones federales por este concepto sin ninguna condición. Para recibir las participaciones federales provenientes del Fondo General de Participaciones se requiere que las entidades federativas estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y hayan firmado el Convenio de Coordinación y Colaboración en materia fiscal.

Por su parte, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace institucionalmente en 1980 con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual contiene el Sistema Nacional de Participaciones y los instrumentos jurídicos de adhesión y de colaboración que la misma establece, para que las entidades federativas actúen dentro de un marco ordenado de recíproca interacción de atribuciones fiscales. Su objetivo, establece la ley, es el de coordinar el Sistema Fiscal Nacional y el de fortalecer las haciendas públicas tanto del Distrito Federal como de los estados y municipios.

Al respecto, Gonzalo Armienta afirma que

con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal se establecieron las directrices para coordinar parte del Sistema Fiscal Federal con los sistemas fiscales de las entidades federativas. Con esta ley se fortalece y consolida la tendencia a simplificar y a hacer más equitativo el Sistema Tributario Nacional, eliminando la concurrencia impositiva que existía al poder ser gravada una misma fuente de ingresos por dos o más niveles de gobierno.¹⁰⁷

En coincidencia con la doctrina, consideramos que se requiere mejorar el federalismo fiscal en nuestro país, para dotar de mayores facultades tributarias y mejorar los mecanismos de distribución de los recursos fiscales; en este panorama, los gobiernos locales puedan acceder a mayores recursos que les permitan cumplir con sus obligaciones.

¹⁰⁷ Armienta Hernández, Gonzalo *et al.*, *Constitución Política del Estado de Sinaloa comentada*, México, UNAM-UAS, 2007, p. 233.

Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia, publicada a través del *Semanario Judicial de la Federación* en su séptima época y bajo el rubro “Impuestos. Sistema constitucional referido a la materia fiscal”.

En un último tema sobre materia hacendaria, la Constitución bajacaliforniana establece en el artículo 90, el último de los preceptos que sistematiza este tema, lo relativo a las reglas básicas sobre la integración del presupuesto, delimitando en el primer párrafo, que “se formará siempre un sólo cuerpo distribuido en partidas, según los conceptos de erogación y serán obligatoriamente incluidos, en él, los gastos y las dotaciones necesarias para atender los servicios públicos”.

En complemento a las normas constitucionales hacendarias, en Baja California se expidió, para reglamentar esta materia, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de Baja California.

Un tema de gran trascendencia y muy sentido en el área presupuestaria, sobre la materia hacendaria que se analiza, es el relativo a la independencia económica del Poder Judicial. Esta materia se ha ido actualizando en el texto constitucional de Baja California, con varias adiciones, centradas en el criterio sobre el fortalecimiento de la división de poderes. En este sentido, Daniel Solorio Ramírez expuso que “todos los que en Baja California estamos relacionados con el fascinante mundo judicial hemos hablado de una reforma profunda a nuestro sistema de justicia. Abogados, profesores, universitarios, diputados, jueces y magistrados, somos responsables de esa reforma”.¹⁰⁸ Efectivamente, con las adiciones realizadas en 1997, 1998 y 2007 al artículo 90 que se analiza, se ha ido ordenando el sistema presupuestario del Poder Judicial del estado; esto, en coincidencia con las reformas realizadas al Poder Judicial Federal desde 1994. Entre los avances en esta materia se encuentra la facultad que se otorgó al Poder Judicial del estado para generar su presupuesto propio; el que este presupuesto no

¹⁰⁸ Solorio Ramírez, Daniel, “Nuestra reforma judicial”, *La Crónica BC*, Mexicali, Baja California, 5 de noviembre de 2005, p. 4.

pueda ser disminuido en un ejercicio fiscal respecto del ejercicio anterior, y que el Congreso del estado, para la aprobación de este presupuesto, podrá considerar el plan estatal de desarrollo en materia de administración de justicia.

Por último, un punto muy debatido sobre los asuntos hacendarios es el relativo al fondo de administración de justicia del Poder Judicial de Baja California. Jorge Núñez Verdugo, diputado de la XVIII Legislatura local, manifestó que “el fortalecimiento del sistema de justicia constituye uno de los principales reclamos sociales... se debe garantizar la autonomía de ese poder público...”¹⁰⁹ La poca transparencia y los criterios de administración y distribución del fondo de justicia generó serios cuestionamientos de parte del foro bajacaliforniano, lo que llevó al Legislativo del estado a determinar que “dicho fondo se destinará exclusivamente al mejoramiento de la impartición de justicia, y para otorgar estímulos al personal jurisdiccional del poder judicial, excluyendo a los magistrados, jueces y consejeros de la judicatura”, exigiendo, además que “la ley establecerá los mecanismos para la plena fiscalización del fondo por el Congreso”. Así quedó establecido en este artículo 90, último párrafo, de la Constitución del estado.

¹⁰⁹ Núñez Verdugo, Jorge, “Traban al Consejo de la Judicatura”, *La Crónica BC*, Mexicali, Baja California, 3 de noviembre de 2005, p. 3.