

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO ALEJANDRO LARRAZÁBAL BRETÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Planteamiento del problema

Uno de los principales retos cuando se aborda la problemática hacendaria del municipio, es la debilidad financiera que lo caracteriza debido a la escasa capacidad recaudatoria, producto de factores como la alta centralización del sistema fiscal mexicano, sustentado en el modelo de coordinación fiscal vigente, el efecto de su aplicación que deriva en el desmantelamiento de su estructura administrativa tributaria y la falta pago del impuesto predial por parte de las delegaciones de las distintas dependencias de la administración pública federal y de las entidades paraestatales, convirtiéndose este último, en un tema añejo, recurrente y de impacto negativo en cada ejercicio fiscal. Por ejemplo, Monterrey, Nuevo León, tiene la obligación de pagar impuestos a la federación y al estado por los conceptos siguientes:

Impuestos	
Federación	Estado
1. Impuesto sobre la renta (ISR)	1. Impuesto por obtención de premios.
2. Impuesto al valor agregado (IVA)	2. Impuestos sobre el patrimonio.
3. Impuesto sobre productos del trabajo (ISPT)	3. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
4. Impuesto al activo (IMPAC)	4. Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones. 5. Impuesto sobre hospedaje.
5. Impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS)	6. Impuesto sobre transmisión de propiedad de vehículos automotores. 7. Impuestos sobre nóminas y asimilables. 8. Impuesto sobre nóminas. 9. Impuestos ecológicos, entre otros.

Por tal razón, la mayoría de los 2 mil 440 presidentes municipales en México coinciden en que la falta pago del impuesto predial por parte de las entidades paraestatales u organismos descentralizados de carácter Federal o estatal, es una de las principales problemáticas que enfrentan en cada ejercicio fiscal. Adicionalmente a dicha problemática, las dependencias o entidades morosas, aducen como argumento principal que la Constitución los exime de pago del impuesto predial.

Al remitirnos al texto constitucional, el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, dispone que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para fijar las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

El artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece cuáles son los bienes de la nación, es decir aquellos en los que la nación tenga el dominio directo como todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; todos

los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Asimismo, son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (el, sic Diario Oficial de la Federación, DOF, 20 de enero de 1960) derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (intermitentes, sic DOF, 20 de enero de 1960) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

El artículo 132 de la CPEUM prevé que los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley General de Bienes Nacionales, se consideran bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público o de regulación específica que señalen las leyes respectivas, los bienes nacionales contenidos en los artículos constitucionales citados y los que a continuación se detallan:

II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta ley;

III. Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de que México sea parte;

IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

V. Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI. Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta ley;

- VII. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- VIII. Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;
- XI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;
- XII. Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la federación;
- XIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XIV. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la federación;
- XV. Los bienes muebles de la federación considerados monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- XVI. Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;
- XVII. Los bienes muebles de la federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;
- XVIII. Los muebles de la federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;
- XIX. Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;
- XX. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables; y
- XXI. Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

El artículo 7 de la ley en comento determina que se considerarán bienes de uso común los siguientes:

- I. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

- II. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;
- III. El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;
- IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;
- V. La zona federal marítimo-terrestre;
- VI. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;
- VII. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;
- VIII. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
- IX. Las riberas y zonas federales de las corrientes;
- X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;
- XII. Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;
- XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del gobierno federal y las construcciones levantadas por el gobierno federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten; y
- XIV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

Respecto a los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado en el siguiente sentido:

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).

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, **divide las atribuciones entre los municipios y las legislaturas locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad por pagar por los contribuyentes; las legislaturas estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los municipios.** Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los estados y los municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los municipios, las cuales quedarían soslayadas si las legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta

tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

Pleno

Controversia constitucional 14/2004. Guadalajara, Jalisco, 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada hoy, treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

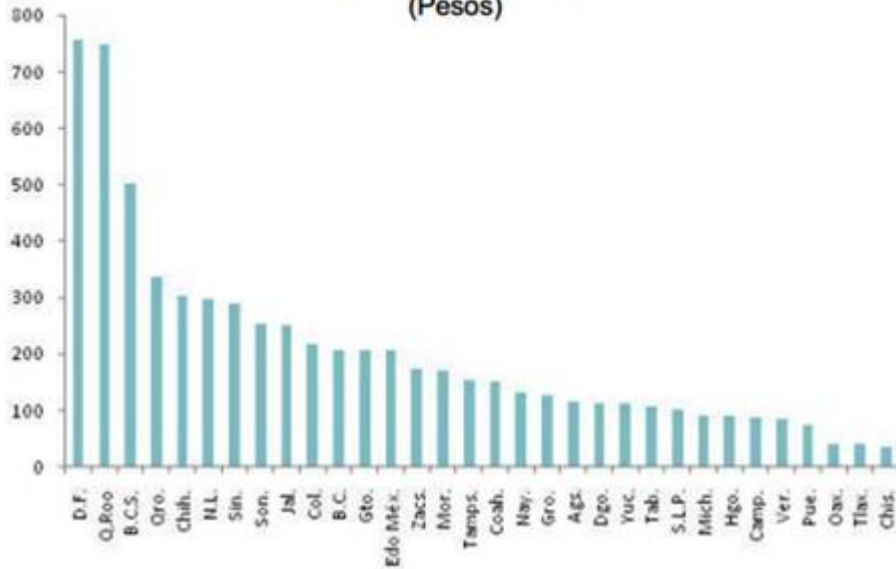
[J]; 9a. época; pleno; SJF y su Gaceta; XX, diciembre de 2004; página 1124.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la recaudación del impuesto predial en México representa sólo 0.23 por ciento del producto interno bruto, proporción notablemente inferior a la registrada por países de la OCDE que en promedio recaudan 1.5 por ciento, e incluso por debajo de lo registrado en países de desarrollo económico similar como Brasil y Chile, como se acredita en el estudio *El impuesto a la propiedad: financiamiento de las ciudades con suelo urbano*, de Ismael López Padilla, al señalar “desigualdades en la capacidad recaudatoria per cápita en el país son notables por entidad federativa, donde sólo 4 entidades concentran 55 por ciento del monto total recaudado por 23 mil 760.9 millones de pesos en 2008 y los ingresos municipales son altamente dependientes de las transferencias federales, en promedio representan 80 por ciento de sus ingresos totales. Por su parte, el impuesto predial participa con apenas 13 por ciento de los ingresos municipales, y en la situación económica actual es la fuente de ingresos con mayor potencial de crecimiento. Ante la reducción en los ingresos municipales, una alternativa importante para incrementar los ingresos propios es mediante el fortalecimiento de la recaudación del Impuesto Predial”. Véase las gráficas siguientes:

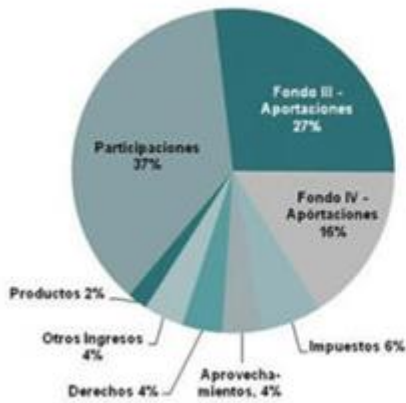


Fuente: OCDE (2008) Revenue Statistics 1965-2007.

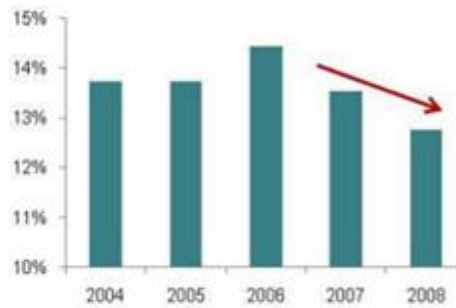
Recaudación del Impuesto Predial per cápita por Entidad Federativa 2008 (Pesos)



Distribución de los ingresos municipales 2008



Impuesto Predial / Ingresos Totales Municipales



Fuente: INEGI y estimaciones propias sin considerar al D.F.

Con el impuesto predial se grava una propiedad o posesión inmobiliaria, ya sea vivienda, oficina, edificio o local comercial. Genera con el llamado “impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles”, la mayor recaudación anual que obtienen los municipios a nivel nacional. Lo anterior se confirma en la Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) a través de la gráfica siguiente:

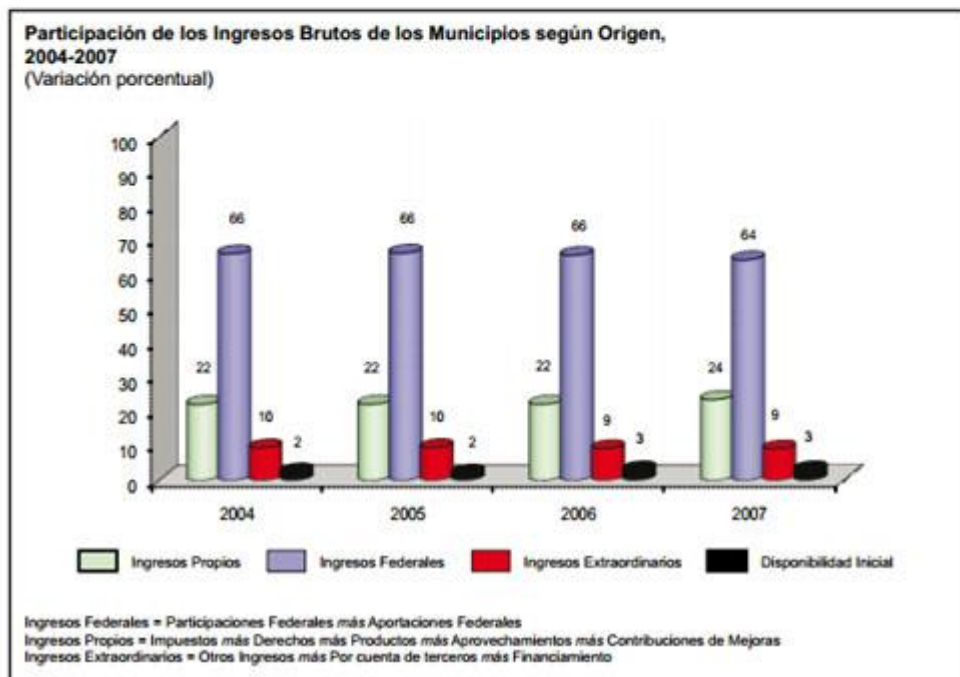
Ingresos Brutos de los Municipios

2004-2007

(Pesos)

CONCEPTO	2004	2005	2006	2007
TOTAL DE INGRESOS	149 586 118 697	165 669 232 331	192 598 012 739	204 840 411 165
IMPUESTOS	15 543 042 963	17 750 542 867	21 077 521 146	24 336 718 090
DERECHOS	8 528 876 620	9 456 835 226	10 632 372 968	11 784 782 444
PRODUCTOS	2 224 869 338	2 535 380 163	2 770 157 634	3 268 166 364
APROVECHAMIENTOS	6 009 116 060	6 111 399 317	7 160 105 766	7 269 765 455
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	766 867 706	880 751 096	1 074 180 839	944 773 634
PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES	54 990 452 826	60 601 334 358	71 699 194 354	70 692 373 465
APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES	43 673 179 060	48 995 454 396	54 618 143 834	61 136 400 632
OTROS INGRESOS	3 726 579 503	5 171 142 502	6 420 979 102	6 717 774 862
POR CUENTA DE TERCEROS	910 069 126	482 678 231	290 131 544	657 677 967
FINANCIAMIENTO	9 528 497 399	10 149 522 745	11 032 151 866	11 774 895 829
DISPONIBILIDAD INICIAL	3 684 568 096	3 534 191 430	5 823 073 686	6 257 082 423

Fuente: INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.



Fuente: Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, del Inegi, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, julio de 2009, página 18.

Derivado de la situación en que se encuentra la mayoría de las haciendas municipales y de conformidad con el modelo de federalismo que se requiere en México en el siglo XXI –basado en la construcción de sistemas tributarios que generen los recursos suficientes, en cada orden de gobierno, para garantizar la satisfacción de servicios a los que están obligados–, en Acción Nacional consideramos urgente reformar el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de exentar del pago de las contribuciones únicamente a los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios que estén destinados al cumplimiento de su objeto público, al tenor de la siguiente

Argumentación

A partir de 1999, con la décima reforma del artículo 115 constitucional, la figura del municipio en México se fortaleció al considerarse como la base de la división territorial, política y administrativa de las entidades federativas, tener un régimen interior republicano, representativo, popular y libre entre otros de sus efectos.

Ahora bien, respecto al segundo párrafo del artículo 115 citado, es oportuno mencionar que dicha reforma se llevó a cabo para establecer explícitamente la prohibición de exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, dejando el término amplio de “personas” con lo cual se entiende que se trata de “personas físicas o morales” indistintamente, lo mismo que la denominación genérica de “institución”, refiriéndose a “instituciones públicas o privadas”. Por tal razón, los bienes del dominio público de los tres órdenes de gobierno, que utilicen las entidades Paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público.

Lo anterior responde al hecho que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo si tributan impuesto predial.

En conclusión, el espíritu de esta histórica reforma consistió en evitar que la Federación y sus organismos descentralizados tuvieran que pagar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria por las grandes obras: presas, refinерías, puertos, entre otras, pero no dejar de pagar el agua potable consumida.

Sin embargo, a más de una década de su vigencia, son unánimes las voces que se pronuncian sobre los insuficientes avances en la materia y la necesidad de posicionar desde el inicio de la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el tema de la hacienda municipal como uno de los pendientes en la agenda pública y hacendaria del país.

Para efectos de la presente iniciativa, se destaca lo previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional en la que se establece la facultad del municipio para administrar libremente su hacienda y también la exención de pago de contribuciones respecto de los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios salvo que éstos sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares con independencia del título, para fines administrativos o propósitos diferentes de los de su objeto público.

De igual forma, lo establecido en la Ley General de Bienes Nacionales, en el capítulo III, “De los inmuebles de la administración pública federal paraestatal”, que en el artículo 116:

Los inmuebles propiedad de las entidades no se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la federación que establece esta ley, salvo los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados.

Las entidades podrán adquirir por sí mismas el dominio o el uso de los inmuebles necesarios para la realización de su objeto o fines, así como realizar cualquier acto jurídico sobre inmuebles de su propiedad, sujetándose a las normas y bases que establezcan sus órganos de gobierno, en los términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin requerir autorización de la secretaría. Tratándose de la enajenación de inmuebles propiedad de organismos descentralizados, se estará a lo dispuesto en el artículo 117 de la presente ley.

Los inmuebles propiedad de las entidades pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común.

Al respecto, se considera fundamental citar íntegramente lo establecido por el tribunal pleno de la SCJN en el sentido de la interpretación al impuesto predial y la excepción de pago a la que tienen derecho únicamente los bienes del dominio público de la federación, los estados o los municipios, en los términos siguientes:

[J]; 9a. época; pleno; SJF y su Gaceta; XXI, enero de 2005; página 6.

Predial municipal. Reformas del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, y artículo quinto transitorio del decreto correspondiente. Las facultades que otorgan a los ayuntamientos para proponer a los congresos locales las bases y tasas de dicho tributo son de ejercicio discrecional, por lo que su omisión no constituye una violación al proceso legislativo que depare perjuicio a los contribuyentes.

Las reformas constitucionales mencionadas otorgan a los ayuntamientos la facultad de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial, entre otras contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria de su respectiva circunscripción territorial; dicha facultad municipal es concomitante con la obligación del Congreso de hacerse cargo de esa proposición para decidir motivadamente. La interpretación literal, sistemática y teleológica de las indicadas reformas permite considerar que esa facultad de proponer es discrecional y se estableció en beneficio de los ayuntamientos; asimismo, que mediante ella, el poder reformador no otorgó a los municipios la atribución de legislar en materia tributaria, sino que ésta sigue correspondiendo, esencialmente, a los congresos locales en los términos de los artículos 31, fracción IV, 116 y 124 constitucionales. Por tanto, la circunstancia de que un ayuntamiento omita proponer al Poder Legislativo estatal la base o las tasas del impuesto predial que regirá en su municipio, o bien, que haciéndolo, la legislatura los desestime, no genera a los contribuyentes una violación al proceso legislativo que les depare perjuicio, de manera similar a lo que acontece cuando el Congreso, sea federal o local, no causa perjuicio a los gobernados si al expedir una ley no acoge las proposiciones que se le formularon en una iniciativa, de modo que los conceptos de violación formulados al respecto serán inoperantes. Lo anterior no es obstáculo para que si el estudio del proceso legislativo o de la ley en sí misma considerada, esto es como producto terminado, revelen vicios constitucionales que afecten al contribuyente quejoso, se conceda el amparo, el que, como es propio del amparo contra leyes, no tendría efectos generales, pues no obligaría al Congreso a legislar, sino que sólo protegería al quejoso y obligaría a las autoridades aplicadoras.

Pleno

Contradicción de tesis 45/2004-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, 18 de enero de 2005. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

El tribunal pleno, en su sesión pública celebrada hoy, dieciocho de enero en curso, aprobó, con el número 1/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de enero de dos mil cinco.

[TA]; 8a. época; TCC; SJF; I, segunda parte-1, enero a junio de 1988; página 125.

[J]; 9a. época; pleno; SJF y su Gaceta; XX, diciembre de 2004; página 1124.

Predial municipal. Condiciones a que deben sujetarse las legislaturas locales en la regulación del impuesto relativo (interpretación de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución federal).

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los municipios y las legislaturas locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las legislaturas estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los estados y los municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los municipios, las cuales quedarían soslayadas si las legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas

municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

Pleno

Controversia constitucional 14/2004. Guadalajara, Jalisco, 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada hoy, treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

[TA]; 9a. época; pleno; SJF y su Gaceta; XXXI, febrero de 2010; página 10.

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. La exención prevista en el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es aplicable respecto de la prestación del servicio público relativo, aunque el usuario de éste ocupe un inmueble de dominio público.

El citado precepto contiene tres enunciados normativos cuya finalidad es garantizar la libre administración de la hacienda municipal: 1) Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional -es decir, las instauradas sobre la propiedad inmobiliaria o sobre la prestación de servicios públicos municipales-, ni concederán exenciones en relación con las mismas; 2) Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, y 3) A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Ahora bien, del tercer enunciado normativo deriva que a partir de la reforma señalada la exención constitucional sólo opera en relación con las contribuciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria (inciso a), y no respecto de las contribuciones derivadas de los servicios públicos municipales (inciso c), pues para que opere dicha figura tributaria es determinante la calidad de bien de dominio público. En efecto, en el caso de los tributos sobre bienes raíces, el aspecto objetivo del hecho imponible consiste en la propiedad o posesión de un bien inmueble, la cual resulta necesaria para el nacimiento de la obligación tributaria; en cambio, en los derechos el hecho imponible consiste en la recepción del servicio público y, por tal motivo, la calidad del bien inmueble, ya sea de dominio público o no, es indiferente para la configuración del tributo. Esto es, en el primer caso la propiedad o posesión del bien inmueble es el elemento necesario de la figura tributaria que hace nacer la obligación, por lo que si es de dominio público, impedirá que ésta surja, ya que goza de la exención constitucional; en cambio, en el segundo caso, el bien inmueble no es parte de la figura tributaria y en nada le afecta si tiene la calidad de bien de dominio público, por lo que nace la obligación tributaria y no opera la exención. En consecuencia, respecto del pago de derechos por la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, no opera la referida exención constitucional, por el simple hecho de que el usuario de esos servicios ocupe un inmueble de dominio público, sea de la federación, de un estado o de un municipio, pues tal aspecto es irrelevante para la configuración del derecho respectivo.

Amparo directo en revisión 1678/2005. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otro, 16 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador

Aguirre Anguiano. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo en revisión 1413/2008. Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 16 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo en revisión 1070/2005. Consejo de la Judicatura Federal, 23 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo 1/2007. Consejo de la Judicatura Federal, 23 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo 15/2008. Consejo de la Judicatura Federal, 23 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

El tribunal pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.

Adicionalmente, es oportuno enfatizar que en México la fuente de financiamiento más importante para los gobiernos municipales es el impuesto predial. Por ello, en la segunda década del siglo XXI, es urgente replantear un nuevo modelo de federalismo fiscal que garantice el impulso al municipio a través de sus finanzas públicas.

Convencido de que la descentralización hacendaria, como esquema de distribución de cargas tributarias y de facultades recaudatorias, fortalecerá el presupuesto anual de cada uno de los 2 mil 440 municipios en México, propongo que tratándose de contribuciones establecidas por las entidades federativas sobre la propiedad inmobiliaria y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios, únicamente queden exentos de pago del impuesto predial los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios destinados al cumplimiento de su objeto público.

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración del pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma** el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) a c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona, institución, entidad paraestatal u organismo descentralizado de carácter federal o estatal alguna respecto de dichas contribuciones y los mismos estarán sujetos al pago de contribuciones federales en los términos de las leyes en la materia. Sólo estarán exentos aquellos bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios destinados estrictamente al cumplimiento de su objeto público, señalados en la ley de la materia.

...

...

...

V. a X. ...

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 9 de septiembre de 2014.

Diputado Fernando Alejandro Larrazábal Bretón
(rúbrica)