

Del Dip. Jesús María Rodríguez Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto que reforma el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.
Documento en Trámite

Sinopsis:

Propone modificar el régimen de exención al pago del impuesto predial de los bienes del dominio público, para fortalecer las capacidades de captación económica de los municipios y las entidades federativas. Con la eliminación del régimen de exención establecido en el texto constitucional permitirá establecer que están obligados al pago del impuesto predial la propiedad raíz de los inmuebles del dominio público de la Federación como las sedes de los poderes federales y locales, los inmuebles utilizados por empresas paraestatales, bienes inmuebles destinados a la explotación minera, las redes telefónicas, servicios públicos concesionados, como terminales de ferrocarriles, puertos aéreos y marítimos del país, entre otros, donde la Federación no es sujeto pasivo del impuesto, sino el particular que bajo el régimen de concesión obtiene un lucro.

Entre otros beneficios la iniciativa de reforma permitirá fortalecer la hacienda pública municipal, así como cumplir con el principio de legalidad de los impuestos y tributos, en términos de lo dispuesto por los artículos 31 fracción IV constitucional, en relación con los artículos 14 de la Ley General de Bienes Nacionales y 20. del Código Fiscal de la Federación.

De este modo se propone que las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados sobre los bienes de dominio público de la Federación a cargo de los poderes de la unión, los organismos autónomos federales, los particulares y los organismos y empresas públicos o privados, a las que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV, tendrán como límite máximo el que fije el congreso del estado. Y se establece que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados, de los Municipios y de las instituciones públicas, destinados a la educación, la cultura, la investigación y a la salud.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA MODIFICAR EL RÉGIMEN DE EXENCIÓN AL PAGO DEL IMPUESTO PREDIAL DE LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO.

C.C. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA

H. CÁMARA DE DIPUTADOS

PRESENTE.-

El suscrito **Jesús María Rodríguez Hernández**, Diputado Federal, integrante de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 numeral 1 fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados; presento a la consideración de la Asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El federalismo, es un sistema de organización política, surgido de la secuencia de artículos de Hamilton, Madison y Jay, que parte de las formas de organización locales básicas, para construir un estado.

Bajo esta forma de organización, los poderes locales como elemento primigenio son la base de la organización y en tal sentido hay un profundo respeto por el derecho originario emanado de ellos y el resto de la organización se va construyendo en su entorno.

Este sistema de organización, fue adoptado por nuestra nación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, al establecer en su artículo 40, la vocación de república representativa, democrática y federal.

Esta estructura adoptada por nuestro país, lucha sin embargo contra una vocación centralista, tomada de nuestra herencia como colonia, en el que las decisiones emanadas de un poder por encima de la organización política local, dejaron reminiscencias y secuelas.

Ello explica el porqué en nuestro país hasta hace muy poco algunos servicios públicos como la educación o la salud, dependían casi por completo de la Federación y sólo recientemente se inició su “descentralización” funcional y operativa hacia los estados de la Federación.

Esta ola de renovación del federalismo, no podrá prosperar en el ámbito administrativo, si no se acompaña con un federalismo hacendario que implique respetar y fortalecer el poder recaudador del municipio y de las entidades federativas para poder afrontar los compromisos que se derivan de los servicios como la educación y la salud ya enunciados, pero también de otros más como seguridad, electrificación y agua potable cuyo punto crítico está a la vista.

En ese sentido resultará importante que a la par de la “cesión” de las obligaciones se fortalezcan las capacidad de captación económica, materia que es el tema central de la presente.

La redacción actual del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, concede exención al pago del impuesto predial a “... *los bienes de dominio público de la federación de los estados o los Municipios cuando son utilizados por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público*”.

La aplicación de este “régimen de excepción” ha ocasionado:

Trato privilegiado a las entidades y particulares que bajo cualquier título utilizan inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación, establecidos en territorio municipal que consiste en el privilegio de no pagar el impuesto predial en perjuicio del Municipio.

Impacto desfavorable en el régimen interno de autonomía y autosuficiencia económica del Municipio; porque le impide disponer de la totalidad de los recursos provenientes de ese impuesto, para el cumplimiento de las funciones y servicios públicos a su cargo en términos de lo dispuesto por las fracciones III y IV del Artículo 115 constitucional.

Contradicción con los principios de generalidad, obligatoriedad, destino del gasto, proporcionalidad y equidad, establecidos en el artículo 31 fracción IV constitucional en materia tributaria.

Antinomia con lo dispuesto en los Artículos 14 de la Ley General de Bienes Nacionales y 2o. del Código Fiscal de la Federación, ya que derivado de las potestades a los estados para establecer sus propias tarifas y métodos de recaudación se origina una heterogeneidad en las formas de cobro del impuesto predial.

ARGUMENTOS

Aun cuando la Constitución reconoce al Municipio como un órgano de poder, el texto constitucional presenta carencias que no han sido superadas.

Las reformas constitucionales más importantes en materia de fortalecimiento del federalismo municipal fueron:

- La del 3 de febrero de 1983, que estableció —entre otras cosas—, la autonomía jurídica

de los ayuntamientos, los servicios públicos que corresponden directamente a los ayuntamientos, la “esfera económica mínima” de los municipios, la enumeración de sus ingresos, la regularización de la representación proporcional en los ayuntamientos y de las relaciones laborales con sus trabajadores.

- La reforma del 23 de diciembre de 1999, que incorpora el reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno, fortalece su autonomía jurídica y sus facultades en materia de servicios públicos e ingresos municipales.
- La reforma del 24 de agosto del 2009, que incorpora la potestad de las legislaturas de los Estados para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar y fiscalizar sus cuentas públicas.

Con estas reformas constitucionales el Municipio incorpora una facultad económica mínima para establecer que su hacienda pública se administre libremente de los rendimientos de los bienes que les pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establecen en su favor y le permitió además, el libre manejo patrimonial y hacendario de los ayuntamientos.

Esta estructura del diseño constitucional, choca con el dique ya señalado de la exención impositiva predial en perjuicio de la hacienda municipal.

Aun cuando el texto constitucional del artículo 31, fracción IV, inciso c), alude a los “...*bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios*...” en la especie, se trata de los bienes inmuebles que albergan a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal que componen la administración paraestatal y los organismos desconcentrados que forman parte de la administración pública centralizada, de acuerdo con lo establecido por los artículos 1º tercer párrafo, 2º y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .

Respecto de la incorporación al régimen de dominio público de la federación, la Ley General de Bienes Nacionales, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 6.- Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

I. a V. ...

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. a X. ...

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. a XIX. ...

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.”

Por cuanto al régimen jurídico de la concesión para explotar, aprovechar o usar un bien del dominio público, en aquellos bienes donde el Estado tiene especial interés en ejercer su potestad para regular su uso, aprovechamiento, asegurar su preservación o explotación racional o la prestación de un servicio, en los hechos tiene un fin lucrativo, de manera que la exención respecto de ese inmueble no tiene justificación, por las siguientes razones:

A. El impuesto predial es una contribución que grava la propiedad o posesión inmobiliaria, por consiguiente obliga a su cumplimiento a quien lo detenta; los fines administrativos o propósitos distintos a los de su objetivo público, los realiza el particular, el inmueble sobre el cual se lleva a cabo la actividad administrativa o lucrativa, es la obra civil incorporada al suelo propiedad municipal y por tanto sujeta un registro catastral en los mismos términos que el resto de los inmuebles ahí asentados, que sí tributan el impuesto predial y que se ven beneficiados de los servicios públicos municipales.

B. Los principios constitucionales de proporcionalidad y la equidad en la captación de contribuciones quedan en entredicho al comparar la facultad municipal para cobrar el impuesto predial frente a la facultad del gobierno federal para exigir el pago del IVA en sus adquisiciones, contratos e Impuesto sobre la Renta como el caso CFE o PEMEX o el IMSS respecto del impuesto sobre nómina.

Al respecto el Artículo 31 constitucional establece como obligaciones de los mexicanos: “... *contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes...*”

C. El Artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que: “...*Las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria...*”.

D. Respecto del pago de las contribuciones a que se refiere el artículo anterior, el Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

Artículo 2o.- *Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:*

I. *Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.*

...

...

IV. *Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos...*”

Eliminar el régimen de exención establecido en el texto constitucional permitirá establecer que están obligados al pago del impuesto predial la propiedad raíz de los inmuebles del dominio público de la Federación como las sedes de los poderes federales y locales, los inmuebles utilizados por empresas paraestatales como Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Procuraduría Federal del

Consumidor, Servicio de Administración Tributaria, TELMEX, Comisión Nacional del Agua, Liconsa, Instituto Federal Electoral, bienes inmuebles destinados a la explotación minera, las redes telefónicas, servicios públicos concesionados, como terminales de ferrocarriles, puertos aéreos y marítimos del país, entre otros, donde la Federación no es sujeto pasivo del impuesto, sino el particular que bajo el régimen de concesión obtiene un lucro.

Al disponer de mayores recursos por concepto del impuesto predial, el Municipio fortalecerá el cumplimiento de sus funciones y servicios públicos en términos del artículo 115 constitucional fracciones III y IV, ya que este impuesto es el segundo más importante en la recaudación municipal después de las aportaciones federales.

De acuerdo con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, durante 2008 el impuesto predial aportó 14,454 millones de pesos lo que representa más de la mitad de los impuestos recaudados y con más de una cuarta parte del total de los ingresos propios que sostienen a los ayuntamientos.

Modificar el régimen de exención en los términos planteados permitirá fortalecer la hacienda pública municipal, ya que la recaudación por concepto del impuesto predial de los bienes de dominio público de la Federación equivaldría a 20 mil 739 millones de pesos, de los cuales 17 mil 973 millones de pesos resultarán de la recaudación derivada de los bienes de dominio público de la Federación, hasta hoy exentos.[1]

Modificar el régimen de excepción permitirá cumplir con el principio de legalidad de los impuestos y tributos, en términos de lo dispuesto por los artículos 31 fracción IV constitucional, en relación con los artículos 14 de la Ley General de Bienes Nacionales y 2o. del Código Fiscal de la Federación.

Para lograrlo se propone reformar la fracción IV del artículo 115 a fin de modificar el régimen de excepción al pago del impuesto predial, de modo que solo prevalezca ese beneficio para los bienes del dominio público considerados de uso común destinados a la educación y salud.

De aprobarse la iniciativa en estos términos quedará incorporado en el texto constitucional las causas de interés público que justifiquen la exención al pago del impuesto predial cuando se trate exclusivamente de inmuebles destinados a la educación y salud, a fin de que los demás bienes de dominio público de la federación contribuyan al pago del impuesto predial, que hasta hoy día no lo hacen.

Por lo expuesto y fundado, acudo a ésta soberanía para presentar la siguiente iniciativa con proyecto:

Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único.- Se reforma el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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:

I a III ...

IV. ...

a) ...

b) ...

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 alguna respecto de dichas contribuciones. **Las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados sobre los bienes de dominio público de la Federación a cargo de los poderes de la unión, los organismos autónomos federales, los particulares y los organismos y empresas públicos o privados, a las que se refieren los inciso a) y c) de esta fracción, tendrán como límite máximo el que fije el congreso del estado.** Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados, de los Municipios y de las instituciones públicas, **destinados a la educación, la cultura, la investigación y a la salud.**

...

Transitorios

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

Ciudad de México, Distrito Federal a 16 de Agosto del 2011.

Jesús María Rodríguez Hernández

Diputado Federal

[1] "VALORACIÓN DEL IMPACTO RECUADATORIO". CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. Estudio. 24 de Marzo del 2011.