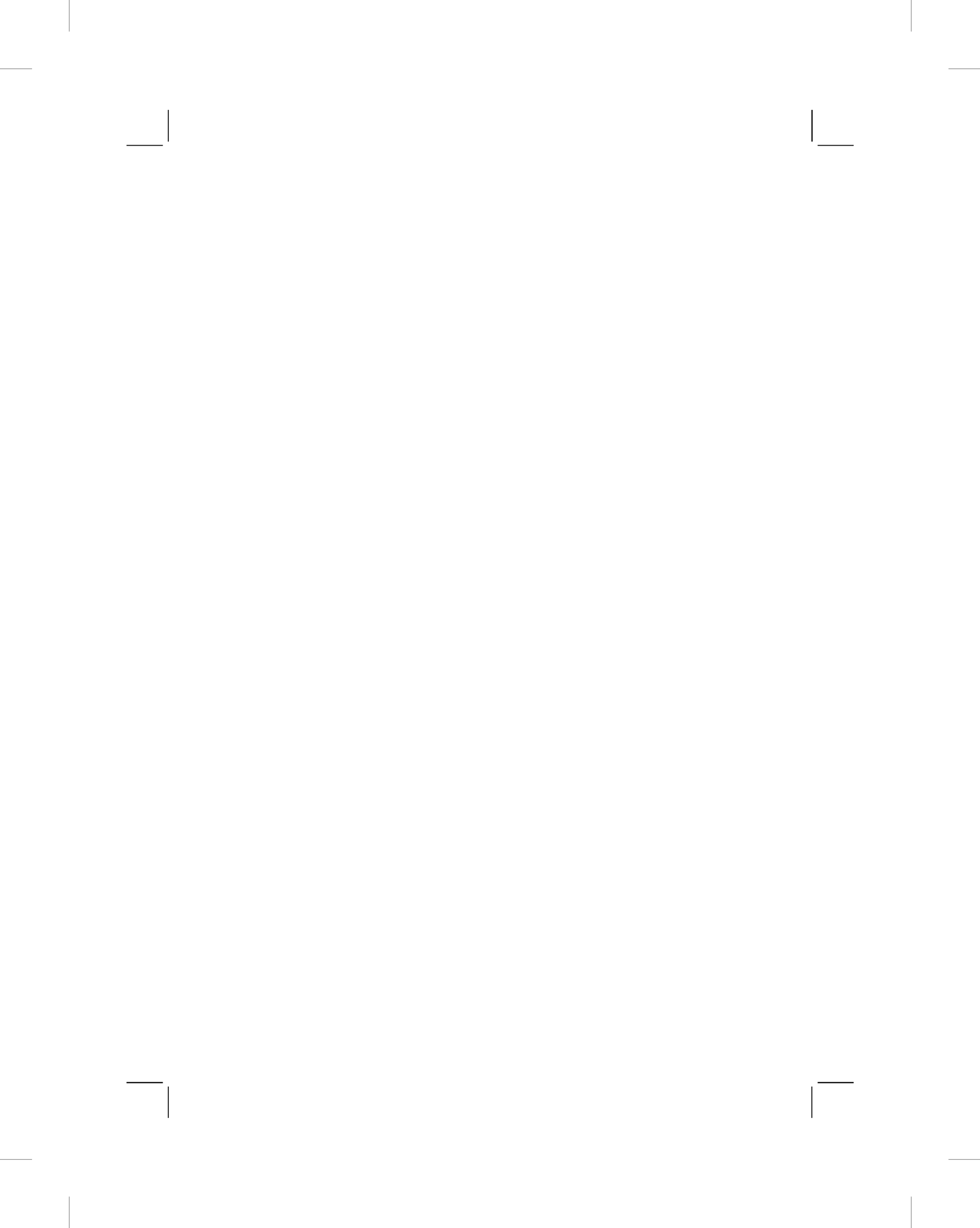


**EI MUNICIPIO MEXICANO Y SU
PROBLEMÁTICA CON LAS EXENCIONES
TRIBUTARIAS FEDERALES**

JORGE ARTURO SÁNCHEZ ACEVES



EL MUNICIPIO MEXICANO Y SU PROBLEMÁTICA CON LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS FEDERALES

JORGE ARTURO SÁNCHEZ ACEVES¹

Resumen

Como una forma de fortalecer la potestad tributaria municipal y de evitar abusos de parte de organismos gubernamentales y de particulares, se propone derogar la exención de impuestos a favor de bienes de la Federación contenida en el artículo 115 constitucional.

Palabras clave

Potestad tributaria, derogar, exención de impuestos.

Abstract

In this paper we propose to derogate the exemption of taxes that is contain in the article 115 of the Constitution in favor of the public federal property, in a way to fortify the municipal power to tax, and to avoid the misused of the government organizations and the citizens.

Key words

Power to tax, derogate, exemption of taxes.

1 Licenciado en derecho por la Universidad de Guadalajara. Especialidad en derecho fiscal; maestría en derecho fiscal, y doctorado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Abogado postulante. Profesor investigador del departamento de justicia y derecho del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara en México. Miembro del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., Correo: jasa1212@yahoo.com.mx.

Sumario:

1. Presentación; 2. La naturaleza jurídica del municipio mexicano; 3. La potestad tributaria municipal; 4. Las exenciones en la potestad tributaria municipal; 5. La prohibición constitucional para establecer exenciones en las contribuciones municipales; 6. Los temas controversiales de las exenciones en el ámbito municipal; 7. La problemática actual de los municipios con respecto a la exención de impuestos municipales; 8. El ejercicio pleno de la potestad tributaria del municipio a través de la facultad de exentar respecto a sus contribuciones; Bibliografía.

1. Presentación

Existen todavía muchas relaciones tributarias entre los municipios y otras entidades públicas federales y estatales que no parecen estar debidamente dilucidadas. Esta situación continúa generando conflictos jurídicos y económicos, no sólo con los entes públicos, sino también con los particulares.

Un conflicto que ha venido llamando la atención en la prensa se refiere a la colisión entre un municipio —Tlajomulco— y el Aeropuerto Internacional de Guadalajara —administrado por Grupo Aeroportuario del Pacífico—, pues esta última empresa se niega a pagar sus contribuciones municipales desde hace muchos años, con el argumento de que ya paga sus impuestos y contribuciones federales, al estar operando en un bien de la Federación.

Este asunto evidencia la poca fuerza que tienen los municipios para llevar a cabo el cobro de sus contribuciones municipales, cuando tienen en frente entidades paraestatales, o bien, transnacionales, que de plano desafían la autoridad municipal, pues tienen mayor potencial económico y político que la mayoría de los municipios en México.

Si bien es cierto que el municipio es la base de la división territorial, política y administrativa de las entidades federativas, lo que lo convierte —al menos en teoría—, en uno de los pilares fundamentales del Estado Mexicano, también lo es que en los hechos, el municipio ha sido el ente público que menos fuerza económica y política ha tenido entre los diferentes órdenes jurídicos del sistema jurídico mexicano, situación que por sí sola hace evidente la necesidad de fortalecer a este nivel gubernamental.

En este orden de ideas, se propone derogar en forma definitiva —como una medida real para fortalecer la hacienda pública municipal—, la exención contenida en el segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 115, constitucional, propuesta que a simple vista parece descabellada, pero que con la explicación contenida en este trabajo, aspiramos a que sea vista como una proposición jurídicamente válida y posible, además de ser necesaria para evitar confusiones interpretativas que generan conflictos, como el caso del Aeropuerto Internacional de Guadalajara.

Sin embargo, el beneficio más importante que se puede obtener con esta derogación, consiste en otorgar a los municipios el ejercicio pleno de su potestad tributaria municipal, aspecto que desarrollaremos en este trabajo y que consideramos de particular trascendencia para alcanzar la verdadera autonomía municipal y el fortalecimiento de su hacienda pública.

2. La naturaleza jurídica del municipio mexicano

En términos generales, se reconoce que el municipio ha sido tratado como un nivel de gobierno inferior, en comparación con la Federación y los Estados, lo que ha venido a impactar de manera negativa a este ente público, en todos los ámbitos, pero principalmente en las cuestiones políticas, jurídicas y financieras.

Esta situación se debe a una gran cantidad de razones, destacando de entre éstas, el fuerte centralismo que se vivió dentro del régimen político presidencial que durante mucho tiempo se tuvo en nuestro país, el cual se reproducía en cada una de las entidades federativas, en donde los gobernadores ejercían una influencia casi absoluta respecto a los municipios.

Desde nuestro punto de vista, a esta situación contribuyó también la dificultad para identificar la esencia jurídica del municipio, pues existía la visión de que este ente público no se encontraba localizado en forma precisa en los artículos 40, 41 y 49 de nuestra Constitución, tal y como sí lo están la Federación y los Estados, todo esto dentro del sistema federal. En este sentido, se decía que si bien el municipio es la base de la organización política y administrativa y de la división territorial de los estados, no ejerce soberanía, como sí lo hacen los niveles estatal y federal.¹

¹ RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios de derecho político de Estados y municipios. 2 ed. México: Ed. Porrúa, 1987. p. XIII.

Es más, nos llama la atención lo que menciona el Maestro Andrés Serra Rojas con respecto al municipio, cuando dice: “La Constitución de 1857 no incluyó la organización municipal en el marco de la Constitución, por estimar que con ella se violaba la soberanía de los Estados, dejando a las legislaturas locales sobre tan importante tema”.²

Lo anterior se vino a recrudecer cuando distinguidos estudiosos mexicanos del derecho administrativo, con base a la doctrina francesa, vinieron a considerar que la naturaleza de este ente público era la de un organismo descentralizado de la Administración Pública, y sostuvieron que:

“... El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.³

Una postura más benigna para el municipio consistió en considerar a éste como un nivel de gobierno, que “... está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre éstos y los municipios”.⁴

Así pues, durante la mayor parte del siglo XX, se presentaron fuertes dificultades para conocer con certeza la naturaleza jurídica del municipio. Esta indefinición tuvo un impacto muy negativo en su desarrollo, en detrimento de su población.

En este sentido, la teoría que ubicaba al municipio como un simple ente descentralizado de la administración pública, promovida por reconocidos

2 SERRAROJAS, Andrés. Derecho administrativo. 15 ed. México: Ed. Porrúa, tomo I, 1992. p. 652.

3 FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 13 ed. México: Ed. Porrúa, 1969. p. 206. También Serra Rojas coloca al municipio en el capítulo que intitula “La descentralización administrativa territorial. El municipio mexicano”. Serra Rojas, Andrés (Op. cit., p. 649).

4 ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El municipio. 3 ed. México: Ed. Porrúa, 1998. p. 146.

estudiosos del derecho administrativo, —y que vino a dominar la mayor parte del siglo pasado—, trajo como consecuencia la visión de que el municipio era un ente con atribuciones y competencias muy limitadas, y que además se encontraba bajo la tutela de la Federación y de las entidades federativas.

Si bien es cierto que, esta reducida visión de la esfera jurídica del municipio, era muy criticada por diversos estudiosos del tema, en nuestra opinión, tal y como ya lo mencionamos, no fue sino hasta que se realizaron las reformas al artículo 115 constitucional —la del año de 1983, y en especial la del año de 1999—, cuando de manera firme se ponen los cimientos de la verdadera naturaleza del municipio mexicano.

Mención especial merece también en esta evolución a favor de los municipios, la introducción de medios de defensa precisos para todos los entes públicos, los cuales se encuentran contenidos en el artículo 105 constitucional. Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, dieron a los municipios una real posibilidad para defender sus intereses, en un país en el que poco a poco, pero de manera firme, se ha venido desmoronando el régimen presidencial basado en facultades meta constitucionales.⁵

Planteadas las cosas así, y para una mayor comprensión de la verdadera naturaleza del municipio, podemos en la actualidad precisar que nuestro sistema jurídico mexicano está integrado por los siguientes órdenes jurídicos: Federal, Estatal, Municipal, el Distrito Federal, y el Constitucional.⁶

Los primeros cuatro órdenes jurídicos enunciados anteriormente, se encuentran perfectamente delineados y precisados por las competencias y facultades que se encuentran contenidas en nuestra ley fundamental, debido a lo cual ya es completamente anacrónico señalar que alguno de órdenes se encuentra por encima de los otros, puesto que ahora se entiende que estos órdenes están colocados en un mismo plano de igualdad, de conformidad con

5 Cfr. CARPIZO, Jorge. Estudios constitucionales. 2 ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México y la Gran Enciclopedia Mexicana, 1983. pp. 311 a la 340.

6 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, XXII, Octubre de 2005, Tesis: P./J. 136/2005, p. 2062, Registro 177,006, cuyo rubro dice: Estado mexicano. órdenes jurídicos que lo integran.

las competencias delimitadas en nuestra Constitución.

De esta manera, tenemos que los órdenes jurídicos mencionados, quedan contenidos en un orden jurídico más amplio, que es el orden constitucional, mismo que establece el sistema de competencias al que deberán ceñirse la federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, correspondiéndole a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y su salvaguarda.⁷

Así pues, es claro que en la actualidad, la naturaleza jurídica del municipio, está consagrada como un orden jurídico propio, con su respectivo sistema competencial, esto es, una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas, y que a través de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, trajo consigo la sustitución trascendente de la frase “cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa”, por la de “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa”, “... lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del municipio”, “... que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal”.⁸

3. La potestad tributaria municipal

En nuestro país se consideró tradicionalmente que existía una ausencia de poder tributario municipal.⁹ Es decir, el municipio como ente jurídico público —a diferencia de las Federación y las entidades federales—, no tenía la facultad de establecer sus propias contribuciones, toda vez que carecía de un poder legislativo que permitiera aprobar mediante ley, sus impuestos municipales.

⁷ *Ibíd.*

⁸ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, XXII, Octubre de 2005, Tesis: P./J. 134/2005, p. 2070, Registro 176,928, cuyo rubro dice: Municipios. el artículo 115, fracciones I y II, de la Constitución Federal reconoce la existencia de un orden jurídico propio.*

⁹ Cfr. DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho financiero mexicano*. 15 ed. México: Ed. Porrúa, 1988. p. 240.

El Constituyente de 1917 otorgó la facultad de imponer las contribuciones municipales a los Congresos de los Estados, al establecer que la hacienda municipal se “formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados”.

Si bien es cierto que en el pasado se llegó a mencionar la existencia de una potestad tributaria municipal, desde nuestro punto de vista, las únicas facultades que el municipio mexicano tenía en este sentido, no correspondían propiamente al poder de imposición. En efecto, el municipio tiene atribuciones para determinar créditos fiscales, realizar el cobro y recaudación de los mismos, y ejercer la facultad económica coactiva, pero estas facultades pertenecen al ámbito de la competencia tributaria de los sujetos activos de la relación jurídica fiscal.

Todo esto cambió con la reforma al artículo 115 de nuestra Carta Magna realizada en el año de 1999, en la que se introducen y aclaran varios principios de la hacienda pública municipal en la fracción IV de esta norma constitucional.

La nueva potestad tributaria del municipio, si bien es limitada, o mejor dicho, “compartida” con la legislatura estatal, representa un avance sustancial en defensa de la autonomía municipal, y de conformidad con la interpretación que ha realizado en torno al artículo 115, fracción IV constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta potestad consiste en lo siguiente:¹⁰

- a. La norma constitucional establece la regulación del poder de imposición municipal concediendo atribuciones propias, tanto a los municipios, como a las legislaturas estatales.
- b. En principio, los municipios tienen competencia constitucional para “proponer”:

10 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, XX, Tesis: P./J. 122/2004, Jurisprudencia, Materia Constitucional, Administrativa, Diciembre de 2004, p. 1124, localización N° 179823, cuyo rubro dice: 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).

- Las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

 - Las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- a. Por su parte, las legislaturas estatales son competentes para tomar “la decisión final” sobre la propuesta presentada por el municipio, al momento de aprobar las leyes de ingresos de los municipios.

 - b. Siendo una facultad decisoria la que tienen las legislaturas locales, pueden variar la propuesta presentada por el municipio, al aprobar las leyes de ingresos de los municipios.

 - c. Sin embargo, esta facultad de modificación que tienen las legislaturas sobre las propuestas que presenten los ayuntamientos, no es una atribución absoluta, pues en este caso tendrán que dar los argumentos que justifiquen en forma objetiva y razonable.

Como se puede observar, la interpretación que la Corte realiza de esta norma constitucional, y en especial de la potestad tributaria, permite conocer el alcance exacto de estas dos competencias que tienen en forma compartida, tanto el municipio, como las legislaturas locales, pues se estima que las garantías en materia hacendaria quedarían *“soslayadas si las legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores”* de los impuestos municipales.¹¹

En consecuencia, las legislaturas estatales *“sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos que permiten una justificación objetiva y razonable”*. Inclusive, resulta necesario —en el caso de modificación de propuestas—, que existan constancias en el proceso legislativo que *“demuestren que las legislaturas locales no lo hicieron arbitrariamente”*.¹²

11 Ídem.

12 Ídem.

Por lo tanto, no es suficiente que las legislaturas locales reciban la propuesta municipal y la tengan como punto inicial formal del proceso legislativo, sino que esta propuesta debe ser tomada en cuenta, por tratarse de impuestos municipales, y en este sentido, impuestos reservados constitucionalmente a las haciendas municipales.

De esta manera, podemos concluir que la potestad tributaria municipal, se contiene principalmente en dos competencias equivalentes —por ser ambas de rango constitucional—, la atribución de propuesta municipal, y la facultad decisoria de las legislaturas locales.

4. Las exenciones en la potestad tributaria municipal

En el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo de nuestra Constitución, se instituye en torno a las exenciones municipales lo siguiente:

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los literales a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de personas 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”.

Como se puede observar de la lectura de la norma constitucional antes citada, existe una prohibición para establecer exenciones de contribuciones municipales, tanto a las legislaturas federales, como a las estatales, aunque esta prohibición no es absoluta, pues sí pueden quedar exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los municipios.

Ahora bien, una cosa es que las legislaturas federal y local estén impedidas de otorgar exenciones de contribuciones de impuestos municipales, y otra es que los propios municipios puedan proponer a las legislaturas estatales estas exenciones.

A nuestro entender, los municipios no deben tener ningún impedimento para proponer exenciones, pues esta posibilidad debe estar incluida dentro de la potestad tributaria municipal, sin embargo, ante la duda que existía, propusimos que se debía dar claridad al alcance que tenía esta potestad, por lo que se planteó la ampliación de la misma a través de la posibilidad de que los ayuntamientos, cuando así lo decidiera, propusieran a las legislaturas locales exenciones en el pago de impuestos municipales.¹³

Es decir, que en la parte del procedimiento legislativo de creación de las leyes impositivas municipales, que corresponde al municipio —la atribución de propuesta municipal—, se pudiera proponer por parte de los ayuntamientos, exenciones al pago de impuestos municipales, las cuales deberían justificarse ante las legislaturas estatales, para que de esta forma se aprobaran, en uso de la facultad de decisión con que cuentan estos órganos legislativos.

De esta manera, el municipio también estaría en condiciones de exentar del pago de sus impuestos, colocándose en situación semejante a la que prevalece con la Federación y los Estados, que tienen dentro de su poder de imposición, la posibilidad de exentar a sus gobernados del pago de contribuciones, en razón de ciertas circunstancias.

En otras palabras, si el municipio tiene el poder de establecer contribuciones —aunque de manera limitada—, también debe tener el poder de exentar.

Las razones por las se buscarían justificar por parte del ayuntamiento, el establecimiento de exenciones municipales, serían las mismas que la

13 Ponencia intitulada "La ampliación de atribuciones del municipio en la potestad tributaria municipal", presentada por el autor en el XXXIII Congreso del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., celebrado en la ciudad de Cuernavaca, octubre de 2008

Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha aprobado para cualquier tipo de exención, incluyendo fines extrafiscales.¹⁴

Así, por ejemplo, los ayuntamientos podrían proponer exenciones de impuestos municipales, como un mecanismo que ayude a incrementar el bienestar material de los gobernados cuya capacidad contributiva sea limitada —justicia fiscal—, o bien, impulsar un sector productivo determinado, ya sea para mejorar las posibilidades laborales de la población —atrayendo nuevas empresas—, evitar que el precio de algún producto aumente con motivo del establecimiento de un impuesto municipal, o bien, solicitar la exención de entes públicos.

Inclusive, en nuestra opinión, también podría el municipio proponer una exención a los gobernados con menor capacidad económica, y aumentar los impuestos municipales a las clases media y alta, *con la finalidad de elevar la recaudación municipal*, ya que se han dado casos en que personas que viven en fraccionamientos residenciales pagan menos impuesto predial que aquellas que viven en zonas populares.

Esta posibilidad es ya una realidad, pues ahora se acepta que corresponde a los municipios proponer en forma exclusiva las exenciones municipales.¹⁵

5. La prohibición constitucional a la Federación y Estados para establecer exenciones en las contribuciones municipales

El legislador constitucional estableció en el artículo 115, fracción IV, de nuestra Carta Magna, dos prohibiciones expresas que vienen a constituir principios tributarios municipales que se entrelazan entre sí:

14 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, XXVI, Tesis: P. XXXII/2007, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, diciembre de 2007, p. 17, Registro 170,754, cuyo rubro dice: Exenciones tributarias. su establecimiento puede basarse en razones extrafiscales.

15 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, XVIII, agosto de 2003, Tesis: P.J. 44/2003, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, p. 1375, Registro 183493.

- a. La prohibición a las leyes federales para limitar a los estados el establecimiento de contribuciones municipales, y
- b. La proscripción de que se establezcan en las leyes federales y locales exenciones y beneficios fiscales a persona alguna.

Con respecto a esta última prohibición de exentar el pago de contribuciones municipales, que es la que nos interesa en este trabajo, se refiere a la imposibilidad que tiene la Federación y las entidades federativas de invadir un terreno que se considera exclusivamente municipal.

Lo anterior es así, porque las contribuciones que describe esta prohibición constitucional son las que provienen de la propiedad inmobiliaria y los derechos que emanan de la prestación de servicios públicos a cargo del municipio.¹⁶ Se trata pues, de dos de los principales ingresos que integran la hacienda pública municipal, lo que por sí solo justifica esta prohibición de exentar, pues de lo contrario, en forma evidente, se estaría impactando negativamente la posible autosuficiencia económica del municipio.

En este orden de ideas, cabe comentar que de nada valdría tener una fuente impositiva exclusiva del municipio, y presumir de la autonomía hacendaria municipal, si tanto la Federación, como las entidades federativas, pudieran afectar a los dos principales ingresos propios que tiene el municipio con exenciones y otros tipos de beneficios fiscales.

Por lo tanto, es evidente que la voluntad del legislador fue precisar los ingresos que al municipio le corresponde percibir en forma exclusiva, mismos que la Corte ha denominado en diversas ocasiones como *fuentes primarias de ingresos propias e intocables con la finalidad de garantizar con ello el régimen de libre administración hacendaria*.

16 Artículo 115, fracción IV, primer párrafo, literales a) y b), de nuestra Constitución

6. Los temas controversiales de las exenciones en el ámbito municipal

Esta prohibición de exentar —si bien es absoluta para la federación y los estados—, tiene un supuesto de exclusión que consiste en la exención de contribuciones municipales a favor de los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los municipios.

La fuente de origen de esta exención es la propia Constitución, sin embargo esta norma ha sido motivo de un sinnúmero de conflictos que se han dado entre los municipios y las diversas dependencias gubernamentales, e inclusive con los particulares. De entre estas dificultades han sobresalido tradicionalmente los siguientes problemas:

- a. Si la exención opera únicamente para los impuestos que gravan la propiedad raíz, o si bien, se hace extensiva también para los derechos por la prestación de servicios públicos.
- b. Si los bienes del sector paraestatal están protegidos por esta exención constitucional, y
- c. Si los bienes del dominio público están exentos de contribuciones municipales cuando son utilizados por los particulares a través de concesiones administrativas.

a. Si la exención opera únicamente para los impuestos que gravan la propiedad raíz, o si bien, se hace extensiva también para los derechos por la prestación de servicios públicos

Las autoridades que prestan servicios públicos, siempre han considerado la necesidad de que el costo de estos servicios sea pagado por las personas que se benefician con los mismos, sean éstas oficiales o privadas, evitándose de esta manera, que estos servicios lleguen a ser una carga financiera para las dependencias que los prestan.

Se ha mencionado que inclusive, los partidarios de la inmunidad fiscal del Estado, lo hacen únicamente con relación a los impuestos, pero que no defienden esta misma posición respecto a los derechos.¹⁷

En este sentido, se sostiene que en el caso de los derechos, el hecho imponible se actualiza con la prestación de un servicio individualizado que realiza el sujeto activo, por lo que éste no depende de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

Así se señala que debido a "... la causa jurídica de este tributo, no hay contradicción lógica ni incompatibilidad en la atribución del presupuesto de hecho a un sujeto pasivo que sea ente soberano [...] el Estado y sus dependencias pueden ser sometidos a las tasas si el presupuesto de hecho aparece como atribuible a ellos, porque la naturaleza del presupuesto no se opone a esa atribución..."¹⁸

Sin embargo, la importante reforma del año de 1983 que introduce esta exención que hemos venido comentando, estableció originalmente en el primer y segundo párrafos de la fracción IV, del artículo 115 constitucional, lo siguiente:

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:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, ***que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria***, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como los que tengan por base el cambio de los inmuebles.

17 Cfr. JARACH, Dino. El hecho imponible. 3 3d. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot, 1982. pp. 201 y 202; DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. 17 ed. México: Editorial Porrúa, 1992. pp. 524 y 525.

18 *Ibíd.*, p. 201.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la ***prestación de servicios públicos*** a su cargo.

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los literales a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones” (el subrayado es nuestro).

De la transcripción anterior —se interpretó en su momento—, que todas las contribuciones precisadas en los literales a) y c), se encontraban incluidas en el supuesto de exención que prevé el artículo 115, fracción IV de nuestra Constitución, puesto que esta norma señalaba que “sólo los bienes de dominio público [...] ***estarán exentos de dichas contribuciones***”.

Es decir, se debía entender que tanto la propiedad raíz —literal a) —, como los derechos que se perciben por servicios públicos —literal c) —, quedaban contenidas dentro del manto protector de esta excepción al pago de contribuciones municipales.¹⁹

Tuvieron que pasar 16 años, hasta la última reforma del artículo 115 constitucional de 1999, para que se modificara su segundo párrafo, y quedar tal y como se encuentra en la actualidad, que en lo conducente dice:

¹⁹ Cfr. Seminario Judicial de la Federación, Novena Época, tomo V, 2ª J, 22/97, mayo de 1997, p. 247, cuyo rubro dice: Derecho por el servicio de agua potable prestado por los municipios para bienes del dominio público, quedan comprendidos en la exención del artículo 115 constitucional.

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los literales a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a 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 subrayado es nuestro).

La reforma consistió en eliminar la parte que decía “sólo los bienes de dominio público [...] estarán exentos **de dichas contribuciones**”, que era la frase que permitía remitir a las contribuciones que se refieren tanto a la propiedad raíz, como a los derechos por servicios públicos, y ahora se establece que “solo estarán exentos los bienes de dominio público [...] salvo que tales bienes sean utilizados [...] para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público”.

De esta manera, si bien es cierto que antes de la reforma de 1999, se podía interpretar que los bienes de dominio público se encontraban exentos, tanto de los impuestos que gravan los bienes inmuebles, como de los derechos por servicios públicos prestados en relación con dichos inmuebles, a partir de esta modificación “... se suprimió la remisión que se hacía a las contribuciones que se refieren a los literales a) y c) de la fracción IV, para señalar que la exención abarca única y exclusivamente a los inmuebles del dominio público; por tanto, la reforma introducida al segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, precisó por sí sola el alcance de la exención en estudio, la cual se refiere en exclusiva a los inmuebles respecto de las contribuciones establecidas sobre la propiedad raíz, y no respecto de los derechos generados por la prestación de servicios públicos municipales”.²⁰

20 Cfr. Ejecutoria, Registro 22256, Tema: los derechos por el suministro de agua para bienes del dominio público. no están comprendidos en la exención prevista en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, al cual remite el numeral 122, apartado c, base primera, fracción v, literal b), último párrafo, ambos de la constitución general de la república”, contradicción de tesis 43/2010. entre las sustentadas por los tribunales colegiados décimo quinto y tercero, ambos en materia administrativa del primer circuito. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, tomo XXXI, junio de 2010, p. 359.

Creemos importante añadir que la Segunda Sala de la Corte emitió su interpretación a través de su jurisprudencia por contradicción de tesis argumentando también que los derechos por servicios públicos municipales quedan fuera de la exención constitucional, porque éstos "... **se causan sin atender a la calidad del bien de dominio público**, sino por la simple prestación del servicio público, que amerita, por regla general, una contraprestación"²¹ (el subrayado y las negrillas son nuestras).

Desafortunadamente, la interpretación final a esta problemática se dio hasta marzo de 2010, es decir, mucho tiempo después de la reforma de 1999, todo esto en perjuicio de los municipios de México.

b. Si los bienes del sector paraestatal están protegidos por esta exención constitucional

En las relaciones Federación-Municipio y Estados-Municipio, uno de los temas más controversiales que surge es el de las empresas paraestatales y organismos descentralizados, pues resulta que algunos de estos entes públicos son mucho más poderosos en términos económicos y políticos que la mayoría de los municipios del país, lo que ha provocado, en más de una ocasión, serios conflictos.

Los organismos descentralizados son entidades públicas con personalidad jurídica propia y patrimonio propios, que se crean para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general. Su objeto puede ser la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En virtud de tener personalidad jurídica de derecho público, pero distinta a la del Estado, se ha planteado si a estos entes públicos se les deben aplicar las mismas reglas fiscales que se establecen para el Estado.

21 Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, XXXI, abril de 2010, p. 423, Tesis: 2ª./J. 40/2010, Jurisprudencia, Materia (s): Constitucional y Administrativa, Registro 164802.

Lo anterior cobró particular importancia cuando a través de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, en su fracción IV, segundo párrafo, se estableció lo siguiente:

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los literales a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. **Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones**” (el subrayado y las negrillas son nuestras).

Si tomamos de forma literal la frase “sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de las contribuciones municipales”, a primera vista se sugiere que los entes paraestatales no se encuentran protegidas por esta exención constitucional.

Sin embargo, a pesar de esta posible claridad, se formaron dos opiniones en sentido contrario al respecto entre los propios tribunales del Poder Judicial:²²

- Aquellos que establecían que los entes paraestatales sí debían pagar los impuestos municipales porque eran organismos que no pertenecían a la administración centralizada, por lo que su patrimonio quedaba encuadrado dentro de los bienes del dominio privado, y por lo tanto, fuera de la protección de la exención.
- Los que interpretaron que los bienes de los organismos descentralizados eran del dominio público siempre que estuvieren destinados para cumplir

²² Sobre estas dos opiniones, véase INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas). El sector paraestatal y las contribuciones inmobiliarias, un análisis jurídico. México: 1992. pp. 73-96, ISBN 968-6627-26-X.

con el objeto y los servicios públicos para los cuales fueron creados, tal como lo establecía la fracción VI, del artículo 34 de la ley general de bienes nacionales.

Esta confusión terminó con la reforma al artículo 115, fracción IV, constitucional, del año de 1999, que viene a aclarar que la exención es aplicable únicamente para los bienes de los entes paraestatales que son del dominio público, quedando sujetos al pago de contribuciones municipales los bienes que "... son utilizados, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público".²³

c. Si los bienes del dominio público están exentos de contribuciones municipales cuando son utilizados por los particulares a través de concesiones administrativas

Como ya lo hemos expuesto, la prohibición al legislador federal y estatal de otorgar exenciones de contribuciones municipales es absoluta, en especial tratándose de particulares.

Inclusive, la exclusión abarca no sólo a las exenciones, sino también cualquier otra forma liberatoria de pago que establezcan las leyes federales o locales, con independencia de la denominación que se les otorgue.²⁴

Así tenemos que lo que prohíbe esta norma constitucional es la situación de excepción en que puede colocarse a determinados individuos, por lo que tampoco se puede establecer una reducción en el pago de impuestos municipales.²⁵

23 Ahora el artículo 14 de la ley general de bienes señala: 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.

24 Cfr. (Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, tomo XVIII, Agosto de 2003, Tesis: P./J. 44/2003, Jurisprudencia, Materia Constitucional, p. 1375, Registro 183493); (Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXIII, Enero de 2006, Tesis: I.7o.A.430 A, Tesis Aislada, Materia Administrativa, p. 2318, Registro 176401); (Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, tomo XXIV, Octubre de 2006, Tesis: P./J. 116/2006, Jurisprudencia, Materia Constitucional, p. 1132, Registro 174088).

25 Cfr. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXII, octubre de 2005, Tesis: I.7o.A.421 A, Tesis Aislada, Materia Administrativa, p. 2444, Registro 176896.

Las razones que explican la negativa de otorgar concesiones de beneficios tributarios municipales a los particulares radican en las siguientes consideraciones:²⁶

- Se vulneraría la facultad o el derecho de los municipios a percibir los ingresos provenientes de las contribuciones municipales.
- Se afectaría el régimen de libre administración hacendaria, porque el municipio no tendría libre disposición y aplicación de esos recursos para cumplir con sus servicios y fines públicos.
- Le restaría al municipio autonomía y autosuficiencia económica.

No obstante lo anterior, surge el interrogante respecto a si los particulares están exentos cuando utilicen bienes del dominio público mediante una concesión administrativa.

En la reforma de 1983, que introduce la exención constitucional, se establece que **“Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones**, lo que puede interpretarse en el sentido de que este beneficio fiscal no aplica para los particulares, sino únicamente para los diferentes entes públicos de los diferentes niveles de gobierno.

Pero también puede argumentarse que lo que está exento son los bienes del dominio público, sin importar que éstos sean utilizados por entes públicos o por particulares, pues así lo señala la frase que dice “sólo los bienes de dominio público estarán exentos” de este tipo de contribuciones.

²⁶ Cfr. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, tomo XIV, Junio de 2001, Tesis: P:/J. 100/2001, Jurisprudencia, Materia Constitucional, p. 824, Registro 188880.

Con la reforma de 1999, el legislador constitucional viene a aclarar esta situación, ya que establece que esta exención no aplica para este tipo de bienes cuando son utilizados por entidades paraestatales *o por particulares*, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Por lo tanto, la regla general consiste en que los bienes del dominio público que sean utilizados por particulares estarán exentos del pago de impuestos municipales.

Así pues, la exención opera cuando se utilizan ciertos bienes que por sus características han sido incorporados a un régimen especial de dominio público. De esta manera, en tratándose de organismos descentralizados y particulares, son dos los supuestos que se necesitan para que aplique esta exención constitucional y son:

- Que se trate de un bien de dominio público, pues *la exención atiende sólo a las características del bien, y no del sujeto pasivo.*²⁷
- Que este tipo de bienes no sean utilizados para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

7. La problemática actual de los municipios con respecto a la exención de impuestos municipales

Si bien en la actualidad parece que ha quedado debidamente dilucidada la incertidumbre respecto a la amplitud de la exención de que gozan los bienes del dominio público que detentan o utilizan, tanto los organismos paraestatales, como los particulares, lo cierto es que los municipios han continuado teniendo graves problemas para cobrar sus impuestos municipales en relación con los bienes que carecen de la calidad de dominio público.

²⁷ Al realizar el análisis de la reforma de 1999, el pleno de la Corte señala que de "... esa reforma constitucional se advierten cambios sustanciales que ameritan una nueva interpretación cuyo resultado revela que la exención analizada atiende sólo a la calidad del bien del dominio público y no al carácter del sujeto pasivo de la relación tributaria...". Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, XXXI, abril de 2010, Tesis 2a./J. 40/21010, Jurisprudencia, Materia (s): Constitucional, Administrativa, p. 423, Registro 164802.

Debemos señalar que existen diversas muestras respecto a este problema, pero nos parece que en este momento el ejemplo más significativo consiste en el enfrentamiento que se está dando respecto al pago del impuesto predial relativo al Aeropuerto Internacional Miguel Hidalgo de Guadalajara.

Este importante aeropuerto no se encuentra —como podría pensarse—, en la ciudad de Guadalajara, sino en el municipio de Tlajomulco, Jalisco, y es administrado desde hace varios años por Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP en adelante), que es una empresa de capital mayoritario español y controla, al menos 12 aeropuertos más en nuestro país.

El caso ha sido ampliamente comentado por la prensa, y nos da cuenta de un asunto tortuoso que se encuentra ya en las esferas judiciales, y que promete ser un problema de larga duración.

Lo destacable del tema, es que nos muestra, a estas alturas, en el año de 2010, a un municipio con la voluntad de cobrar sus contribuciones, pero incapaz, por lo pronto, de concretar el pago, inclusive de derechos municipales —licencias por construcción, uso de suelo, etc.—, que como hemos visto no se encuentran protegidas por esta exención constitucional.

También nos revela que, a pesar de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999, los negocios y comercios que funcionan dentro del aeropuerto no habían pagado ni siquiera sus licencias municipales, pues pretendían encontrarse dentro del manto protector de la concesión federal con la que funciona GAP.

El razonamiento de la empresa para no obedecer el pago del impuesto predial por tanto tiempo consiste en que ésta cuenta con una concesión federal, por lo tanto, es a la Federación a quien pagan sus contribuciones.²⁸

²⁸ Miguel Aliaga Gargollo, director de relaciones con inversionistas de GAP, añadió en entrevista, que "... el año pasado pagamos 55 millones de pesos por la explotación de los servicios aeronáuticos y comerciales, de cada local pagamos una parte a la Federación". VELASCO, Jorge, et al. *Advierte Tlajomulco: Ahora sigue el GAP*. En: Mural, México, Guadalajara, Jal.: Sección Negocios, martes 20 de abril de 2010, p. 1.

Por su parte, las autoridades municipales argumentan principalmente lo siguiente:²⁹

- Que el estacionamiento del aeropuerto está sujeto al esquema de contribuciones municipales, ya que su propósito y fin administrativo es distinto al del objeto público de la concesión federal.
- Que la concesión implica ciertamente, las pistas, los hangares y las torres de control, pero no los comercios o el estacionamiento.

De lo que se ha comentado hasta aquí, creemos que el principal problema que tienen las autoridades administrativas, cuando se pretende cobrar impuestos municipales a particulares que utilizan bienes de dominio público, consiste precisamente en la necesidad de interpretar —en cada caso— si determinados bienes son del dominio público, o bien, si no los son. Lo anterior es así, porque es muy difícil delimitar cuando estamos a ciencia cierta con bienes de naturaleza y características estrictas de dominio público, y cuando estamos ante bienes que son utilizados para propósitos diferentes al objeto público.

¿Es el estacionamiento del aeropuerto un bien del dominio público?, ¿lo son los establecimientos que funcionan dentro del aeropuerto?

Como se puede apreciar, esta discrepancia es aprovechada por los particulares para dejar de pagar sus contribuciones en detrimento de la hacienda pública municipal.

A nuestro entender, esta disposición constitucional ha venido perjudicando a los municipios, porque si bien es cierto que la reforma de 1999, que introdujo la exención únicamente para los bienes del dominio público, tenía como objetivo mejorar los ingresos de éstos, lo cierto es que muchos municipios no tienen la

29 "No se retirarán sellos ni mantas del estacionamiento del aeropuerto. Continúa clausurado el establecimiento porque en ningún momento se le concedió un amparo al GAP o aeropuerto de Guadalajara S. A. de C.V. En: www.tlajomulco.gob.mx/index.php?pag=noticia186.

fuerza, ni la potencia económica y política para enfrentar a empresas transnacionales o paraestatales, por lo que se les complica mucho cobrar las contribuciones correspondientes.

Además de lo anterior, también se debe tomar en cuenta que estos tipos de entes poderosos, sean públicos o privados, desafían con su actuación al municipio, poniendo en entre dicho, su autoridad.

No debemos pasar por alto que otros particulares también evitan, al amparo de empresas poderosas, el pago de contribuciones municipales, como sucedió en el caso del aeropuerto de Guadalajara, con aquellos que utilizan sus comercios dentro del aeropuerto.

De esta forma, resulta evidente que no encontramos ninguna justificación válida para que los particulares, en especial, los que utilizan las concesiones administrativas con fines de lucro, queden exentos del pago del impuesto predial.

Tal y como lo hemos comentado, esta disposición constitucional que señala **“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”, ha generado una serie de confusiones de carácter interpretativo, teniendo como consecuencia un abuso inadmisibles por parte de los particulares que gozan de este beneficio fiscal, a grado tal, que muchas veces dejan de pagar, no sólo el impuesto predial, sino también las demás contribuciones municipales, todo esto en detrimento de la hacienda municipal.

El ejemplo que hemos venido comentando, demuestra inclusive, que otros comercios que se encuentran dentro del aeropuerto, también se aprovechaban de esta confusión con la finalidad de no pagar las contribuciones municipales.

En virtud de lo anterior, sí existen entes públicos en la actualidad que se encuentran pagando impuestos federales, estatales y municipales, sin contar con una verdadera capacidad contributiva, justo sería que estos particulares

pagaran debidamente todas las contribuciones municipales, de conformidad con el principio de generalidad en la imposición, lo que vendría por otra parte, a fortalecer los ingresos del municipio.

De conformidad con lo que hemos venido exponiendo sobre este tema, se propone fortalecer nuevamente la hacienda pública municipal y su imperio, con la siguiente propuesta: **la derogación total de la exención contenida en el segundo párrafo, de la fracción IV, del artículo 115 constitucional.**

La prohibición a las legislaturas federales y locales que hemos venido comentando, ha sido un anhelo largamente buscado por las autoridades municipales y legisladores, inclusive, en algunas de las iniciativas de reforma presentadas por los legisladores reformadores del año de 1999, se proponía, en relación al pago del impuesto predial, "... que las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal, así como los gobiernos de los Estados, estén obligados a pagar el impuesto predial de todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público o de dominio privado".³⁰

La anterior propuesta buscaba evitar cualquier tipo de confusión al quedar gravados todos los bienes, tanto públicos como privados, así como de la Federación y de las entidades federativas, pero sobre todo, porque evitaba que los particulares abusaran de esta exención, tal y como ha sucedido a lo largo de los últimos veinte años. Esta proposición, como ven, no es novedosa, pero sí lo es la evolución que ha venido teniendo el tema de la inmunidad fiscal del Estado.

En principio, la doctrina americana ha sostenido la inmunidad absoluta de la propiedad federal frente a los impuestos estatales.³¹ Sin embargo, en otras

30 Iniciativas presentadas por el grupo parlamentario del partido del trabajo, el 23 de octubre de 1997, y por el grupo parlamentario del PAN, el 31 de marzo de 1998. Cfr. Artículo 115 constitucional: Historia y reformas de 1999, Op. cit., p. 288.

31 "... The power to tax, declares a celebrated Marshall dictum, involves the power to destroy. That famous declaration [...] announced for de Court the doctrine of federal immunity from state taxation. State power agencies would confer the power tu nullify federal operations [...] The simplest alternative is tu deny any such power. The Supreme Court 'has never questioned the property of absolute federal immunity from state taxation". Redlich, Norman, et al. "Understanding Constitutional Law", Matthew Bender, Legal Tex Series, Second Edition, 1999, pp. 2 y 3. Este libro se encuentra en el Centro de Consulta de Información Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

flatitudes, se ha sostenido que la Federación y las entidades federativas pueden ser, indistintamente, sujetos activos y pasivos de una relación tributaria.³²

En nuestro país, la evolución interpretativa sobre este tema se ha conducido en sentido contrario a la inmunidad fiscal del Estado, por lo que ya es de explorado derecho que la Federación, los Estados, municipios y el Distrito Federal son considerados como sujetos pasivos, no solo de las contribuciones federales, sino también estatales y municipales.

Inclusive, un caso reciente nos ilustra que, sin lugar a dudas, el camino seguido en nuestro país es precisamente colocar al Estado, con sus diferentes órdenes jurídicos, como sujetos pasivos de la relación tributaria.

El asunto se refiere a la imposición por parte de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal —autoridad tributaria local—, de dos multas al Poder Judicial de la Federación, por los siguientes conceptos:

- No haber cumplido con la obligación de presentar el aviso para dictaminar el cumplimiento de obligaciones fiscales del periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004, y
- No haber presentado el dictamen del cumplimiento de obligaciones fiscales del periodo comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.

Se trata de un caso inédito que requirió de la consulta al pleno de nuestro máximo tribunal, del entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministro Mariano Azuela, toda vez que no había antecedentes sobre el trámite a seguir con relación a este asunto.

32 Por lo amplio del tema, se recomienda al lector consultar el libro del cual soy autor: El régimen fiscal de las universidades públicas. México: Editorial Universidad de Guadalajara, 2005. pp. 99-108, ISBN 970-27-0735-8.

Finalmente, este caso se admitió como controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, siendo el planteamiento principal el “determinar si el Poder Judicial de la Federación constitucionalmente se encuentra obligado a realizar el pago del impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal subordinado”.

La determinación final de la Corte al respecto, según el segundo de sus resolutivos fue la siguiente:³³

“SEGUNDO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal sí están obligados a pagar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal previsto en la normatividad local de las entidades federativas y del Distrito Federal y, por vía de consecuencia, sí deben cumplir con todas las obligaciones accesorias respectivas, en términos del cuarto, quinto y parte final del sexto considerandos de esta sentencia” (el subrayado es nuestro).

De esta forma, queda ya precisado que en nuestro país cualquier ente público, al igual que los demás sujetos de derecho, deben pagar contribuciones conforme al criterio de generalidad en la imposición, a no ser que existan razones objetivas suficientes que justifiquen un trato diferenciado por cuestión de política económica, social o cultural.³⁴

33 Sentencia dictada por el tribunal pleno en la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación número 1/2007, promovida por el ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal y el pleno de este último órgano colegiado por conducto del secretario técnico de su comisión de administración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 2 de noviembre de 2009, segunda sección, Poder Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

34 “En otras palabras, debe asumirse que cualquier ente público en tanto persona jurídica, al igual que los demás sujetos de derecho, se encuentra constreñido a pagar contribuciones conforme a un criterio de generalidad en la imposición sin que puedan admitirse distinciones de cualquier índole, siempre que la obligación respectiva se encuentre definida por el legislador y se actualicen los supuestos respectivos, en donde quede demostrada de manera idónea la respectiva capacidad contributiva en el sujeto pasivo para afrontar la carga tributaria, sin que tengan cabida excepciones que releven del gravamen, a no ser que existan razones objetivas suficientes que justifiquen un trato diferenciado por cuestiones de política económica, social o cultural”. Ídem. pp. 53 y 54.

En este orden de ideas, en los momentos actuales, la posibilidad de derogar totalmente la exención de impuestos municipales contenida en la fracción IV, del artículo 115 constitucional, ya no aparece como una idea descabellada, pues ahora resulta viable jurídicamente hablando.

Inclusive, la forma de realizar el pago del impuesto predial, por parte de los demás entes públicos, ya está solucionado a través de la creación, en su presupuesto respectivo, de conceptos o partidas específicas destinadas a efectuar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, tal y como ya acontece, por ejemplo, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación al pagar el impuesto a las nóminas.

8. El ejercicio pleno de la potestad tributaria del municipio a través de la facultad exclusiva de exentar las contribuciones municipales

La derogación de la norma constitucional federal que permite la exención de impuestos a la propiedad raíz para los bienes del dominio público, evitaría en perjuicio del municipio, cualquier tipo de confusión al respecto, dejando en forma exclusiva al municipio, de conformidad con el principio de autonomía municipal, la facultad de proponer las exenciones a las contribuciones municipales.

Tal y como ya lo mencionamos en puntos anteriores, esta posibilidad ya se encuentra prevista y aceptada por la Corte, pues ahora se entiende que le corresponde al municipio —en forma exclusiva—, proponer las exenciones municipales.

Creemos que esta exención de los bienes del dominio público, no sólo produce una verdadera distorsión respecto a la proporcionalidad y equidad tributaria, sino que constituye un obstáculo que impide a los municipios ejercer con toda plenitud su potestad tributaria.

Resulta pues, un escollo insalvable para que los municipios puedan cobrar el potencial real que tiene el impuesto predial y otras contribuciones relativas a la propiedad raíz, por lo que esta derogación es un requisito previo necesario para alcanzar el fortalecimiento de la autonomía financiera del municipio.

En otras palabras, la exención establecida en la Constitución sobre los bienes de dominio público, se configura como un instrumento extraño y ajeno a la potestad tributaria municipal, por lo que la propuesta consiste en que sean los propios municipios quienes a través de su potestad propongan la exención de los entes públicos federales y no a través de una exención de origen constitucional federal.

Derivado de lo anterior, estamos ciertos que esta derogación produciría múltiples beneficios para los municipios, entre los que destacamos, los siguientes:

- Se evitaría cualquier tipo de confusión respecto a las exenciones municipales, pues todas las personas, físicas y morales, así como públicas y privadas estarían obligadas al pago de todas las contribuciones municipales, lo que facilitaría ejercer su facultad de cobro.
- Se impediría el abuso de los particulares que cuentan con concesiones respecto a bienes del dominio público que muchas veces dejan de pagar, no sólo el impuesto predial, sino las demás contribuciones municipales, inclusive los derechos por la prestación de servicios públicos.
- No habría necesidad de delimitar cuáles bienes de las entidades paraestatales están o no bajo un régimen de dominio público.
- Se fortalecería la hacienda municipal al aumentar los ingresos propios del municipio.

- Se reforzaría la autoridad municipal, pues al quedar eliminado este beneficio fiscal, no existirían entes públicos y privados en constante desafío a los municipios del país.
- Se permitiría al municipio ejercer plenamente su potestad tributaria municipal, sin la intromisión y distorsión que ha generado esta exención constitucional del ámbito federal.

Sobre este último punto, debemos recordar que la potestad tributaria municipal, se contiene principalmente en dos competencias equivalentes —por ser ambas de rango constitucional—, la atribución de propuesta municipal, y la facultad decisoria de las legislaturas locales.

De esta forma, el establecimiento de las exenciones municipales debe seguir el siguiente procedimiento:

- En primer lugar, ***como facultad exclusiva del municipio***, éste propondría a la legislatura de las entidades federativas, las exenciones y reducciones de contribuciones municipales, argumentando en dicha propuesta, las razones objetivas que vengan a justificar el trato diferenciado, por cuestiones políticas, económicas o culturales.
- Las legislaturas de las entidades federativas, a solicitud del municipio, y en ejercicio de su poder de decisión, podrían aprobar, modificar o no las exenciones propuestas por el municipio.
- Sin embargo, al no ser una atribución absoluta esta facultad de modificación que tienen las legislaturas sobre las propuestas que presenten los ayuntamientos, tendrían que dar los argumentos que justifiquen en forma objetiva y razonable su decisión.

Es decir, que en la parte del procedimiento legislativo de creación de las leyes impositivas municipales, que corresponde al municipio —la atribución de propuesta municipal—, los ayuntamientos propondrán exenciones al pago de

contribuciones municipales, las cuales deberán justificarse ante las legislaturas estatales, para que de esta forma se aprueben, en uso de la facultad de decisión con que cuentan estos órganos legislativos.

En todo caso, a través del procedimiento contenido en la potestad tributaria municipal, se cuenta con un verdadero contrapeso para propuestas arbitrarias de exención, pues mientras que el municipio deberá justificar sus razones, la legislatura estatal tiene la decisión final para aprobar o no una propuesta de esta naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA

CARPIZO, Jorge. Estudios constitucionales. 2ª ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México y la Gran Enciclopedia Mexicana, 1983.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. 15 ed. México: Ed. Porrúa, 1988.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 13 ed. México: Ed. Porrúa, 1969.

JARACH, Dino. El hecho imponible. 3 ed. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot, 1982. pp. 201 y 202; DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho financiero mexicano". 17 ed. México: Editorial Porrúa, 1992.

INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas). El sector paraestatal y las contribuciones inmobiliarias, un análisis jurídico. México: 1992. pp. 73-96, ISBN 968-6627-26-X.

REDLICH, Norman, et al. Understanding constitutional law. 2 ed. USA: Matthew Bender, Legal Tax Series, 1999.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. El municipio. 3 ed. México: Ed. Porrúa, 1998.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios de derecho político de Estados y municipios. 2 ed. México: Ed. Porrúa, 1987.

SÁNCHEZ ACEVES, J. Arturo. El régimen fiscal de las universidades públicas. México: Editorial Universidad de Guadalajara, 2005, ISBN 970-27-0735-8.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. 15 ed. México: Ed. Porrúa, tomo I, 1992.

HEMEROGRAFÍA

Advierte Tlajomulco: Ahora Sigue el GAP. En: Mural. México, Guadalajara, Jal.: Sección negocios, martes 20 de abril de 2010. p. 1.

No se retirarán sellos ni mantas del estacionamiento del aeropuerto. Continúa clausurado el establecimiento porque en ningún momento se le concedió un amparo al GAP o aeropuerto de Guadalajara S.A. de C.V. [online] www.tlajomulco.gob.mx/index.php?pag=noticia186.

SENTENCIAS, TESIS Y JURISPRUDENCIAS

Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, tomo XXXI, junio de 2010. Ejecutoria, Registro 22256, Tema: Los derechos por el suministro de agua para bienes del dominio público. No están comprendidos en la exención prevista en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, al cual remite el numeral 122, apartado c, base primera, fracción V, literal b), último párrafo, ambos de la Constitución General de la República”, contradicción de tesis 43/2010. Entre las sustentadas por los tribunales colegiados décimo quinto y tercero, ambos en materia administrativa del primer circuito.

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, XXXI, abril de 2010, p. 423, Tesis: 2ª./J. 40/2010, Jurisprudencia, Materia (s): Constitucional y Administrativa, Registro 164802.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, XXVI, Tesis: P. XXXII/2007, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, diciembre de 2007, p. 17, Registro 170,754, cuyo rubro dice: Exenciones tributarias. Su establecimiento puede basarse en razones extrafiscales.

Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXIII, enero de 2006, Tesis: I.7o.A.430 A, Tesis Aislada, Materia Administrativa, p. 2318, Registro 176401, cuyo tema dice: Adquisición de inmuebles. La tasa del 0% aplicable al impuesto relativo en el artículo 137, fracción I, último párrafo, y su reducción, que establecen los numerales 296, fracción VI y VII, 300, 301, 306, 308, 309, y 312, todos del Código Financiero del Distrito Federal, violan el artículo 115, fracción IV, literal c), segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, tomo XXIV, octubre de 2006, Tesis: P./J. 116/2006, Jurisprudencia, Materia Constitucional, p. 1132, Registro 174088, cuyo rubro dice: Hacienda municipal. Los artículos 18, fracción VII, y 19, último párrafo, de la ley de ingresos del municipio de Morelia, Michoacán, para el 2006, al establecer supuestos de exención, transgreden la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, XXII, octubre de 2005, Tesis: P./J. 136/2005, p. 2062, Registro 177,006, cuyo rubro dice: Estado mexicano. Órdenes jurídicos que lo integran.

Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXII, octubre de 2005, Tesis: I.7o.A.421 A, Tesis Aislada, Materia Administrativa, p. 2444, Registro 176896.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia Pleno, XX, Tesis: P./J. 122/2004, Jurisprudencia, Materia Constitucional, Administrativa, diciembre de 2004, p. 1124, localización 179823, cuyo rubro dice: 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).

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, XVIII, agosto de 2003, Tesis: P./J. 44/2003, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, p. 1375, Registro 183493, y su tema: Municipios. Las exenciones o cualquier otra forma liberatoria que establezcan las leyes federales o locales respecto de las contribuciones que corresponden a la libre administración tributaria de aquéllos, contraviene el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, tomo XIV, junio de 2001, Tesis: P./J. 100/2001, Jurisprudencia, Materia Constitucional, p. 824, Registro 188880, cuyo rubro dice: Asociaciones religiosas. La exención en el pago de los impuestos predial y sobre traslación de dominio de inmuebles en su favor, prevista en el artículo cuarto transitorio del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, transgrede el artículo 115, fracción IV, literal a) y segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Seminario Judicial de la Federación, Novena Época, tomo V, 2ª J, 22/97, mayo de 1997, p. 247, cuyo rubro dice: Derecho por el servicio de agua potable prestado por los municipios para bienes del dominio público, quedan comprendidos en la exención del artículo 115 constitucional.

Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1/2007, promovida por el ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal y el pleno de este último órgano colegiado por conducto del secretario técnico de su comisión de administración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 2 de noviembre de 2009, segunda sección, Poder Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación.