

Exenciones a los gravámenes en materia inmobiliaria en la nueva Ciudad de México: Puntos a considerar



30

Aunque se encuentra pendiente la redacción y entrada en vigor de la Constitución Política de la Ciudad de México, muchas de las reformas realizadas a la Constitución Federal respecto a este tópico están vigentes desde el pasado 30 de enero de 2016. Mediante esa reforma constitucional, la naturaleza jurídica que se pretendió otorgar a la Ciudad de México, es la de una entidad federativa más. Sin embargo, antes de la reforma diversos preceptos constitucionales y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ya conferían el estatus de *entidad federativa* a la capital. No obstante, durante muchos años y para efectos de los gravámenes inmobiliarios, se otorgó al Distrito Federal una naturaleza jurídica *sui generis*. A través del presente artículo se intentarán dilucidar algunos aspectos fundamentales que incidirán en el establecimiento de exenciones y/o excepciones en los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria



Lic. Patricia López Padilla,
Asociada de Natera
Consultores. S.C.



INTRODUCCIÓN

El pasado 29 de enero se publicó en el DOF la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en relación con la organización, administración y gobierno de la “nueva Ciudad de México”.

Aunque está pendiente la redacción e inicio de vigencia de la Constitución Política de la Ciudad de México, muchas de las reformas realizadas a la

CPEUM respecto a esta materia entraron en vigor desde el 30 de enero de 2016, según lo dispuesto por el propio artículo primero transitorio del “Decreto por el que se Declaran Reformadas y Derogadas Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de la Reforma Política de la Ciudad de México”.¹

Es importante mencionar que, a través de esta reforma constitucional, la naturaleza jurídica que se pretendió otorgar a la Ciudad de México, **es la de una entidad federativa más.**² Esta cuestión se desprende no sólo de los artículos 44³ y 122 de nuestra Carta Magna –este último señala que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior, y a su organización política y administrativa–; sino también de algunos fragmentos de la Exposición de Motivos que explican la finalidad de la reforma constitucional, y cuyo texto se reproduce a continuación:

*Históricamente, los habitantes de la Ciudad de México se han encontrado en una posición política inferior a la del resto de los mexicanos, ya que el Distrito Federal es una entidad que carece de los mismos derechos y obligaciones que poseen el resto de los estados que conforman el Pacto Federal. En las últimas décadas se han otorgado al Distrito Federal diversos espacios de autonomía; **sin embargo, el proceso de transformarlo en una entidad plenamente autónoma sigue sin completarse, por lo que la ciudad continúa subordinada en muchos sentidos al gobierno federal.***

Esta iniciativa propone las reformas constitucionales que son necesarias para consolidar a la Ciudad

de México como una entidad plenamente autónoma y soberana, con los derechos y obligaciones que le corresponden como una parte integrante del Pacto federal; pero que, al mismo tiempo, mantenga su carácter de sede de los Poderes federales y capital de la República. Con dichas reformas, se dará pie a que los habitantes de la Ciudad de México puedan dotarse de una Constitución propia, lo cual es un derecho que les corresponde y del que sus compatriotas de los demás estados del país han gozado ininterrumpidamente desde hace más de siglo y medio.

(Énfasis añadido.)

Bajo esta guisa, no cabe duda de que, al menos, la causa última de la reforma constitucional fue el propiciar que la hoy Ciudad de México fuese tan *autónoma y soberana* como los demás estados de la República. Esto, pese a que diversos preceptos constitucionales y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ya conferían el estatus de *entidad federativa* a nuestra capital, con anterioridad a la reforma constitucional.

Ahora bien, antes del 29 de enero de 2016, el Congreso de la Unión era el órgano facultado para legislar en casi todas las materias relativas al Distrito Federal,⁴ mientras que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sólo podía legislar sobre aquellos tópicos expresamente delegados por la CPEUM en su favor.⁵

De esta manera, contrariamente a lo dispuesto por el artículo 124 de la CPEUM⁶ en lo referente al Distrito

¹ **Artículo primero.** *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo disposición en contrario conforme a lo establecido en los artículos transitorios siguientes.*

² Pese a las pretensiones de los promotores de la reforma y del poder constituyente, se puede inferir de la redacción del actual artículo 122 de la CPEUM, que la Ciudad de México no tiene plenamente la naturaleza jurídica de un estado de la República Mexicana. Es así debido a que ella sigue constituyendo la sede de los Poderes Federales. Si fuese como cualquier otra entidad federativa, la redacción de los artículos 115 y 116 de la CPEUM bastaría, sin que fuese necesario la existencia del artículo 122 de la Ley Fundamental

³ El artículo 44 de la CPEUM establece textualmente lo siguiente:

La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

⁴ El artículo 122, Apartado A, fracción I de la CPEUM vigente hasta el 29 de enero de 2016 señalaba textualmente que:

A. Corresponde al Congreso de la Unión...

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal; con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea legislativa. *(Énfasis añadido.)*

⁵ Véase el artículo 122, Base Primera, fracción V de la CPEUM

⁶ El cual señala que las facultades que no se otorgaran expresamente a los poderes federales en la CPEUM, se entendían reservadas a las entidades federativas

Federal, las facultades legislativas no otorgadas expresamente a la Asamblea Legislativa se entendían reservadas para el Congreso de la Unión. La falta de autonomía y de independencia de la Asamblea Legislativa fue la que provocó en gran medida las modificaciones a nuestra Ley Fundamental.

No es desconocido para el lector ni la cantidad de discusiones que se suscitaron en torno a esta reforma constitucional, ni las muchas expectativas en relación a la Constitución Política para la Ciudad de México que en breve comenzará a redactarse.

Dentro de los temas álgidos relacionados con la ya referida reforma, pueden destacarse los siguientes:

1. Si como consecuencia de la reforma efectuada, la Ciudad de México tendrá la calidad y la naturaleza jurídica de una nueva entidad federativa, o bien, si continuará gozando de una naturaleza *sui generis*.

2. Si en realidad resultaba necesaria esta reforma, o si contrariamente a lo afirmado por los promotores de la misma, de alguna manera ya se confería al Distrito Federal, el estatus de “entidad federativa” en la mayoría de los rubros.

3. El costo que representará para los residentes de la Ciudad de México este cambio, en contraposición con los beneficios de los que se harán acreedores.

4. Si a raíz de la modificación a la Carta Magna, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (antiguas delegaciones) gozarán de las mismas facultades y atribuciones que los municipios de las entidades federativas.

Las materias relativas al financiamiento de la Ciudad de México, y al establecimiento de gravámenes locales en la misma, no están exentas de polémica.

Es claro que uno de los cambios radicales consistió en que como consecuencia de la reforma constitucional, la Ciudad de México podrá contratar *endeudamiento*; pues es conveniente tener presente que el artículo 122, Apartado A, fracción III de la CPEUM vigente hasta el 29 de enero de 2016, le otorgaba al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de deuda pública, y que era el Presidente de la República quien tenía la atribución de presentar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos

de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.⁷

Ahora bien, en el aspecto tributario, cobran especial relevancia las siguientes interrogantes: **(i)** ¿Será necesario renegociar el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa que en su momento celebró el Distrito Federal con la Federación?; **(ii)** ¿Tendrán las delegaciones la facultad para proponer las contribuciones que deben integrar su presupuesto?; **(iii)** ¿Habrá nuevas reglas aplicables a las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, tal como lo son el impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de inmuebles?

Sin duda, todos estos cuestionamientos no pueden abarcarse con profundidad en este artículo; sin embargo, a través del presente se intentarán dilucidar algunos aspectos fundamentales que incidirán en el establecimiento de exenciones y/o excepciones en los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria.

CONSIDERACIONES SOBRE LAS EXENCIONES RELACIONADAS CON LOS GRAVÁMENES A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA VIGENTES EN EL DISTRITO FEDERAL, ANTES DE LA REFORMA DEL 29 DE ENERO DE 2016

Aun cuando el anterior artículo 122 de la CPEUM establecía que:

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución...

Y que tanto la CPEUM como el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal le conferían a nuestra ciudad el estatus de *entidad federativa*; lo cierto es que la evolución jurisprudencial en su momento hizo una importante distinción entre la constitucionalidad de las exenciones aplicables a los gravámenes inmobiliarios que debían enterarse en el Distrito Federal, en relación con las exenciones aplicables a los gravámenes inmobiliarios que debían pagarse en los municipios de las entidades federativas.

⁷ Véase artículo 122, Apartado B, fracción III de la CPEUM vigente hasta el 29 de enero de 2016

En aras de analizar si esta diferenciación encuentra sustento actualmente, conviene tener presente las siguientes consideraciones:

Por disponerlo así el artículo 115, fracción IV, inciso c), segundo párrafo de la CPEUM, ni la Federación ni las entidades federativas pueden establecer exenciones o subsidios tratándose de impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, salvo algunas excepciones.

El artículo al que nos referimos es el que enseguida se reproduce:

Artículo 115, fracción IV, vigente hasta el 29 de enero de 2016	Artículo 115, fracción IV, vigente a partir del 30 de enero de 2016
<p>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 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.</p>	<p>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 o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas 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.</p>

En su momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fue contundente en declarar la inconstitucionalidad de cualquier precepto legal (fuese federal o local) que recayera sobre la propiedad inmobiliaria y que estableciera exenciones o subsidios diferentes a los expresamente permitidos en el propio texto constitucional.

De esta manera, nuestro Máximo Tribunal fue congruente en hacer prevalecer el texto constitucional, y en evitar que la Federación o las entidades federativas establecieran exenciones en perjuicio de los municipios.⁸

Es así que el principio de “reserva de ingresos municipales” tutelado en el artículo 115, fracción IV,

⁸ Dentro de estas jurisprudencias, podemos destacar como ejemplo, la siguiente:

Tesis: P./J. 13/2013 (10a.) de rubro: **HACIENDA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, AL CONFERIR AL CONGRESO LOCAL FACULTADES EN MATERIA DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**, y cuyo texto señala lo siguiente: “De conformidad con el párrafo último del citado artículo 57, el Congreso del Estado de Morelos es el órgano resolutor en materia de pensiones de los trabajadores municipales, al facultársele para expedir el decreto relativo, lo cual viola el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues otorga a la Legislatura Estatal una atribución que vulnera la hacienda municipal y, en consecuencia, la autonomía de gestión del Municipio en el manejo de sus recursos. Lo anterior es así, ya que la intervención del Poder Legislativo de la entidad en la determinación de las referidas pensiones, constituye una forma de disposición y aplicación de los recursos municipales, incluso sin la intervención del Ayuntamiento, de manera tal que el Congreso Local podría disponer de recursos ajenos a los del Gobierno Estatal para sufragar el pago de dichas prestaciones, sin dar participación al órgano que debe realizar la previsión económica respectiva.

También resulta ilustrativa la jurisprudencia Tesis: P./J. 24/2012 de rubro: **DERECHOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 103 DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, AL ESTABLECER QUE QUEDAN EXCEPTUADAS DE SU PAGO LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES PROPIETARIAS, POSEEDORAS, USUFRUCTUARIAS O USUARIAS DE PREDIOS UBICADOS EN EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO EN LOS QUE OPEREN BOMBAS DE AGUA POTABLE O NEGRAS, MOLINOS DE NIXTAMAL Y PARA USOS AGRÍCOLAS, VULNERA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 11 DE MAYO DE 2009)**, que en la parte que interesa, señala lo siguiente: “Conforme a la fracción IV, incisos a) y c), del artículo 115 de la Constitución Federal, la hacienda pública de los Municipios se compone, entre otros elementos, de los ingresos derivados de las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los »

inciso c), segundo párrafo de nuestra Ley Fundamental, tiene por objetivo el evitar que la hacienda municipal (conformada tan sólo por los ingresos derivados de las contribuciones relacionadas con los servicios públicos prestados por los municipios, así como con los recursos derivados de los gravámenes a la propiedad inmobiliaria), se vea mermada o disminuida como consecuencia de las exenciones o beneficios que pudieran decretar las entidades federativas o bien, la Federación misma.

En otras palabras, este principio constituye una especie de “freno” a los excesos que las facultades legislativas de la Federación y de la entidad federativa pudiesen cometer en perjuicio de un “maniatado” municipio carente de tal prerrogativa.

Ahora bien, se mencionó antes que, pese a que el artículo 122 de la CPEUM, vigente hasta el 29 de enero de 2016, establecía claramente que:

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución...

Ya que el propio artículo 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señalaba textualmente que:

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones...

(Énfasis añadido.)

En su momento, la jurisprudencia de **la SCJN declaró constitucionales** las exenciones establecidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria en el Distrito Federal.

Al respecto, conviene transcribir la jurisprudencia que en 2006 dictó nuestro Máximo Tribunal:

EXENCIONES O SUBSIDIOS A FAVOR DE CONTRIBUYENTES, RESPECTO DE GRAVÁMENES RELATIVOS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL PUEDE ESTABLECERLOS.

Si bien es verdad que el párrafo último del inciso b) de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, también lo es que este último, en su segundo párrafo, en cuanto señala que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de gravámenes relativos a la propiedad inmobiliaria, no debe interpretarse en el sentido de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de potestad para establecer dichas exenciones o subsidios, ya que el primero de los preceptos mencionados hace la salvedad de que “en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno”. En efecto, en materia tributaria, en el Distrito Federal existe un solo sujeto activo tributario, mientras que en las entidades federativas concurren dos sujetos activos, esto es, por un lado, la hacienda pública estatal y, por el otro, la hacienda pública municipal. Ahora bien, tomando en consideración que conforme al artículo 115, fracción IV, de la

» Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y los derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Así, los Municipios tienen derecho a percibir las contribuciones derivadas de estos conceptos... **En ese sentido, el artículo 103 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán al establecer que quedan exceptuadas del pago de los derechos por servicio de alumbrado público, las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio del Municipio en los que operen bombas de agua potable o negras, molinos de nixtamal y para uso agrícola, transgrede el principio de fuentes de ingresos municipales previsto en el citado artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ...pues con la incorporación de este supuesto de exención se genera un perjuicio a la hacienda pública municipal al afectar la recaudación que se tenía contemplada.**

(Énfasis añadido.)



Constitución Federal, el sujeto activo del impuesto predial es el Municipio, nivel de gobierno que en el Distrito Federal no existe, es de concluir que la razón por la que se estableció en el artículo 115 constitucional la limitación a la potestad tributaria en las entidades federativas fue para proteger a la hacienda pública municipal, pero ésta no puede ser extensiva a la Asamblea Legislativa, en virtud de que las exenciones o subsidios que llegue a otorgar no causan perjuicio a otros sujetos activos, pues quien administra el impuesto a la propiedad inmobiliaria es la hacienda pública del Distrito Federal, quien sí puede otorgar ese tipo de beneficios respecto de gravámenes propios.

Contradicción de tesis 81/2006-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 19 de mayo de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII, Junio de 2006 Tesis: 2a./J. 82/2006.

(Énfasis añadido.)

Por consiguiente, la SCJN declaró como válidas y constitucionales las exenciones establecidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materia de gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria, pues concluyó que en virtud de que en el Distrito Federal no coexistían dos sujetos activos para efectos tributarios (es decir, no coexistían una entidad federativa con un municipio), las exenciones que llegasen a establecerse no mermarían la hacienda de terceros.

Lo expuesto significa que el Tribunal Supremo se pronunció por la constitucionalidad de este tipo de exenciones, pues consideró que como las delegaciones carecían de las facultades recaudatorias y de las prerrogativas relativas al libre manejo hacendario de las que gozaban los municipios, el hecho de que la Asamblea Legislativa estableciera exenciones en realidad no resultaría perjudicial para las delegaciones.

Cabe llamar la atención de los lectores en el hecho de que nuestro Máximo Tribunal llegó a esta conclusión, pese a que:

1. El artículo 122 de la CPEUM establecía claramente que resultarían aplicables a la Hacienda Pública del Distrito Federal, las disposiciones contempladas

en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución; el cual se insiste, consagraba el principio de *reserva de recursos municipales*, y señalaba la imposibilidad de la Federación y de las entidades federativas, de establecer exenciones en materia de gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria.

2. El artículo 2 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal confería a esta ciudad la naturaleza jurídica de una entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

3. El artículo 94 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señalaba que esta ciudad manejaría, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, misma que estaba conformada por las contribuciones que la Asamblea Legislativa estableciera, así como por los rendimientos de los bienes que le pertenecieran.

4. El artículo 112 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal disponía que, en la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno tenía la obligación de proponer a la Asamblea Legislativa las asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplieran con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano.

En este punto, no está de más preguntarse si la jurisprudencia dictada en su momento por la SCJN, en realidad atendía a la verdadera situación jurídica del Distrito Federal.

Es así, pues si bien es cierto que las delegaciones o demarcaciones territoriales no tenían facultades para hacer una propuesta formal sobre el presupuesto por ellas requerido, también lo es que las mismas delegaciones tenían la obligación de efectuar diversas actividades con la partida presupuestaria que les fuese asignada de acuerdo a su densidad poblacional, marginación e infraestructura, así como el deber

de justificar ante el Jefe de Gobierno el uso de sus partidas presupuestarias.

En este sentido, era dable pensar que, así como las exenciones resultaban perjudiciales para los municipios, las exenciones establecidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o por la Federación misma, también perjudicarían en cierta manera, a las delegaciones.

Esto, pues aunque las delegaciones no tuvieran el carácter de *sujeto activo* en materia tributaria,⁹ cualquier *aminoración* en los ingresos por concepto de contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, implicaría también una reducción en la partida presupuestal que les sería asignada.

No obstante las muchas críticas y comentarios que pudieran hacerse a la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN, lo cierto es que durante muchos años, **y para efectos de los gravámenes inmobiliarios**, se otorgó al Distrito Federal una naturaleza jurídica *sui generis*; esto es, una naturaleza muy distinta a la de los estados, aun cuando parecía que en la mayoría de los ámbitos constitucionales –incluyendo el tributario–, se confería a nuestra ciudad, el carácter de *entidad federativa*.

CONSIDERACIONES SOBRE LAS EXENCIONES RELACIONADAS CON LOS GRAVÁMENES A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA VIGENTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO, DESPUÉS DE LA REFORMA DEL 29 DE ENERO DE 2016

Con anterioridad se indicó que el 29 de enero de 2016 se publicó en el DOF la reforma constitucional relativa a la nueva naturaleza jurídica, administración y organización de la Ciudad de México.

En este sentido, así como se cambió el nombre de la ciudad (de Distrito Federal a Ciudad de México) y se reformaron totalmente las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal concediéndole mayores prerrogativas; también se modificaron

⁹ Recordemos que los municipios son sujetos activos en materia tributaria, únicamente en lo que respecta a la recaudación de las contribuciones establecidas en su favor. Sin embargo, los municipios carecen de la posibilidad de legislar y establecer contribuciones. De hecho, el artículo 116, fracción IV, tercer párrafo de la CPEUM, señala textualmente, que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Bajo esta guisa, el municipio propone tasas y valores para las contribuciones inmobiliarias, pero al igual que una demarcación territorial, en ningún momento legisla; pues las únicos que legislaban, tratándose de contribuciones inmobiliarias, eran exclusivamente o los congresos locales de las entidades federativas o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

diversos preceptos que necesariamente incidirán en los gravámenes relacionados con la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, tales como los que enseguida se comentarán:

1. Aun cuando la pretensión de la anhelada reforma constitucional relativa a la Ciudad de México era, como ya lo vimos, el conferirle a nuestra ciudad el estatus de entidad federativa, lo cierto es que, en la *praxis*, esto dista de ser real; cuestión que puede ser apreciada, incluso, desde el punto de vista tributario:

a) Nuestra Ley Fundamental es contundente en conferir a los municipios personalidad jurídica, así como la libre administración de su patrimonio,¹⁰ sin embargo, este atributo no fue concedido a las demarcaciones territoriales (*delegaciones*) de la Ciudad de México, pues el artículo 122 de la Constitución Federal es totalmente omiso en otorgarles esta característica y prerrogativa.

b) La facultad que tienen los municipios de recaudar contribuciones puede desprenderse del artículo 115, fracción IV, inciso a);¹¹ en cambio, es en el gobierno de la Ciudad de México y no en las demarcaciones territoriales, en el que reside la facultad originaria de la recaudación, tal como lo dispone el artículo 122, fracción VI, inciso d) de la CPUM, el cual textualmente establece que:

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que

recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

(Énfasis añadido.)

De esta manera, no es claro que las demarcaciones territoriales tengan la posibilidad de recaudar o de percibir las contribuciones locales ni que tengan derecho a que la cuantía de tales contribuciones se les asigne en atención a los bienes que se encuentren ubicados dentro de su territorio.

c) Los ayuntamientos tienen la facultad de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;¹² en cambio, es el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y no las demarcaciones territoriales, quien tiene esta facultad.¹³

De lo expuesto, pareciera ser que por lo que respecta a la materia tributaria, las facultades de las demarcaciones territoriales no sólo continúan siendo diferentes a las de los municipios de las entidades federativas; sino que, en realidad, no presentaron mayor variación con motivo de la reforma constitucional ya aludida. Esta cuestión constituye una clara evidencia de que la pretendida homologación de la Ciudad de México con las demás entidades federativas no se consigue como consecuencia de la reforma constitucional realizada.

Sin embargo, no está de más mencionar que pese a las limitaciones apuntadas, lo que sí propicia esta reforma es que sean las demarcaciones territoriales –al igual que los municipios–, las que entreguen al Jefe

¹⁰ Véase artículo 115, fracción II de la Ley Fundamental

¹¹ **Artículo 115:** *Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

...

V. *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 las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

(Énfasis añadido.)

¹² Véase artículo 115, fracción IV, párrafos tercero y cuarto

¹³ Véase artículo 122, fracción V, párrafo VI de la CPEUM

...la reforma confiere a las demarcaciones territoriales la posibilidad de controlar el ejercicio de su gasto público. Por tanto, las facultades concedidas a las demarcaciones territoriales se relacionan más con la posibilidad de proponer su presupuesto y de controlar su gasto público, que con la de sugerir y recaudar gravámenes.

de Gobierno de la Ciudad de México el proyecto de Presupuesto de Egresos necesario para su propia demarcación, para que a su vez el Jefe de Gobierno integre el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México y lo remita a la Legislatura local para su aprobación.¹⁴

De igual manera, la reforma confiere a las demarcaciones territoriales la posibilidad de controlar el ejercicio de su gasto público. Por tanto, las facultades concedidas a las demarcaciones territoriales se relacionan más con la posibilidad de proponer su presupuesto y de controlar su gasto público, que con la de sugerir y recaudar gravámenes.

2. Ahora bien, pese lo expuesto en el numeral que antecede, es menester llamar la atención en lo consagrado en el actual artículo 122, fracción V, quinto párrafo de la CPEUM, el cual establece textualmente lo siguiente:

Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán

exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

Como puede apreciarse, la redacción del artículo 122, fracción V, quinto párrafo de la Ley Fundamental, es casi idéntica al contenido del artículo 115, fracción IV, segundo párrafo de la CPEUM vigente hasta el 29 de enero de 2016, así como al contenido del artículo 115, fracción IV, segundo párrafo de la CPEUM actualmente en vigor; siendo pertinente tener presente que ambos preceptos contemplan el ya referido principio de “reserva de ingresos municipales”.

Bajo este tenor, es posible deducir lo siguiente:

1. Que, a partir del 30 de enero de 2016, ni la Federación ni la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México pueden establecer en sus leyes, exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.

2. Lo anterior, por así disponerlo el artículo 122, fracción V, quinto párrafo de la Ley Fundamental; con independencia de que las demarcaciones territoriales carezcan de personalidad jurídica, de una plena libertad para manejar su hacienda, así como de la facultad para proponer y recaudar contribuciones.

En este sentido, siguiendo la línea de pensamiento de la jurisprudencia 82/2006 de la SCJN, aun cuando las exenciones establecidas por la Ciudad de México no afecten a un *segundo sujeto activo* de la relación tributaria (porque pareciera ser que las demarcaciones territoriales continúan sin ser sujetos activos de la relación tributaria), estas exenciones o subsidios devendrán inconstitucionales en términos del artículo 122, fracción V, quinto párrafo de la Carta Magna.

3. Que, a partir del 30 de enero de 2016, debido a los términos de la actual reforma constitucional

¹⁴ Véase artículo 122, fracción VI, inciso c), párrafo tercero de la CPEUM

respecto a la nueva Ciudad de México, la Asamblea Legislativa tendrá que reformar los catálogos de exenciones y subsidios o estímulos contemplados en los artículos 133 y 279 del Código Fiscal del Distrito Federal (CFDF),¹⁵ los cuales consagran las excepciones al pago del impuesto predial y las reducciones en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, respectivamente.

Es así, pues algunas de las excepciones al pago de las contribuciones contempladas en los referidos preceptos legales, exceden a las únicas hipótesis de exención permitidas por el artículo 122, fracción V, quinto párrafo de la CPEUM; a saber, los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios.

4. Que, aunque no hubiese cambiado de manera drástica la naturaleza jurídica de la Ciudad de México, en relación con la naturaleza y las características de las que gozaba antes de la reforma constitucional de 2016; a partir de la adición del artículo 122, fracción V, párrafo quinto de la Ley Fundamental, nuestro Máximo Tribunal debe dejar atrás la jurisprudencia 82/2006 dictada por su Segunda Sala.

Lo anterior, debido a que, se insiste, con independencia de la naturaleza jurídica de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y de si las mismas constituyen o no un segundo sujeto activo en materia tributaria en nuestra ciudad; lo cierto es que el artículo 122, fracción V, quinto párrafo, prohíbe casi en su totalidad, las exenciones y las reducciones en relación con los gravámenes sobre la propiedad inmobiliaria.

CONCLUSIONES

Probablemente, los amables lectores arriben a la conclusión de que al menos en materia tributaria, las demarcaciones territoriales no tienen mayores facultades de las que gozaban las delegaciones del Distrito Federal antes de la reforma constitucional 2016.

Habiendo arribado a esa conclusión, tal vez coinciden en la postura relativa a que la jurisprudencia 82/2006 de nuestro Tribunal Supremo no encontraba mayor justificación o sustento; prueba de ello es que al día de hoy, **existe una expresa prohibición** para que la Ciudad de México establezca exenciones o subsidios tratándose de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria –prohibición esencialmente similar a la que incorporaba el antiguo artículo 122 de la CPEUM– pese a que ni la naturaleza jurídica ni las facultades de las demarcaciones territoriales en materia fiscal hubiesen variado sustancialmente después de la reforma.

Finalmente, es de esperar que la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes secundarias que en su momento se expidan, prevean fórmulas justas y equitativas para la distribución de los recursos tributarios entre las demarcaciones territoriales; pues fue precisamente la necesidad de una justa distribución de la riqueza y la de preservar los recursos de las *células sociales* –municipios o demarcaciones territoriales– la que motivó la consagración del principio de “la reserva de recursos municipales”, cuya observancia estaba dirigida no sólo a las entidades federativas, sino también a nuestra capital. •

¹⁵ El artículo 133 del CFDF establece lo siguiente:

Artículo 133. No se pagará el Impuesto Predial por los siguientes inmuebles:

...

IV. Los de propiedad de representaciones Diplomáticas de Estados Extranjeros acreditadas en el Estado Mexicano, en términos de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y, en su caso, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y,

V. Los de propiedad de Organismos Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ubicados en el Distrito Federal, siempre que exista ratificación por parte del Senado del Convenio Constitutivo correspondiente debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación, y que en dicho Convenio se prevea la exención de contribuciones para los países miembros.

(Énfasis añadido.)

Por su parte, el artículo 279 del CFDF, en su fracción VI, dispone que:

Artículo 279. A las empresas que se ubiquen en los siguientes supuestos, se les aplicarán reducciones por los conceptos y porcentajes que se señalan a continuación:

...

VI. Las empresas que acrediten que iniciaron operaciones en los sectores de alta tecnología, tendrán derecho a una reducción equivalente al 55% respecto del Impuesto sobre Nóminas, del 30% por concepto del Impuesto Predial y del 80% tratándose del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

(Énfasis añadido.)