



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

EL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE YUCATÁN, CONFORME CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 29 Y 30, FRACCIÓN V DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, 18 Y 28, FRACCIÓN XII DE LA LEY DE GOBIERNO DEL PODER LEGISLATIVO, 117, 118 Y 123 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE GOBIERNO DEL PODER LEGISLATIVO, TODOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, EMITE LA SIGUIENTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERA. De la revisión y análisis de las iniciativas presentadas por las autoridades municipales antes mencionadas, los integrantes de esta Comisión Permanente, consideramos que los ayuntamientos señalados, en ejercicio de la potestad tributaria que les confiere la Constitución Federal, la propia del estado y las leyes de la materia, han presentado sus respectivas iniciativas de ley de hacienda a fin de establecer las bases para que puedan cobrar los ingresos que en concepto de contribuciones estiman percibir para la hacienda municipal y la cual servirá de sustento para el cálculo de las partidas que integrarán el presupuesto de egresos de dichos municipios.

En este sentido, el fundamento constitucional de estas leyes de hacienda municipales se aprecia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 31 que establece la obligación que tienen todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, los estados y de los Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De dicha facultad constitucional, derivan principios que necesariamente debe observar el órgano de gobierno que se encargue de la elaboración de la mencionada ley fiscal; toda vez que la observancia de aquellos garantizará tanto el actuar de la propia autoridad en su función recaudadora, como al ciudadano en su carácter de contribuyente, por ello la necesidad de contar con el instrumento normativo



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

adecuado, que garantice la consecución del objetivo expresado por nuestra Carta Magna.

Consecuentemente, el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los municipios administrarán libremente su hacienda y que la misma estará conformada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En dicho precepto constitucional se les faculta a percibir 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.

Así, 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.

Que esta facultad de propuesta legislativa de los ayuntamientos tiene un alcance superior al de fungir como simple elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, ésta propuesta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

En ese orden, las legislaturas de los Estados aprueban las leyes de ingresos de los municipios y los recursos que integran sus haciendas municipales son ejercidos en forma directa por los ayuntamientos.

Por ende, el multicitado artículo 115 de la Constitución Federal establece adicionalmente que, en principio los conceptos de la hacienda municipal que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, tal como lo ha sostenido el Máximo Tribunal de la Nación, en el sentido que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios y que, por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como un régimen establecido en la Constitución Federal, tendiente a fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

De este modo, el diseño tributario municipal conlleva un amplio margen de configuración, de forma tal que el hecho de que en un momento determinado se decida la eliminación o la incorporación de nuevos regímenes fiscales o contribuciones, no implica, en sí mismo, la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, siempre que ésta no contravenga algún dispositivo constitucional.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

Esa libertad de configuración en materia impositiva permite al legislador, conforme a la política fiscal aplicable en su momento, realizar alteraciones a las leyes que prevean los tributos que permitirán sufragar los gastos públicos del Estado, lo que significa que no existe en la Constitución el derecho a que el sistema tributario permanezca inmodificable y estático sino, por el contrario, es indispensable que el poder público goce de la más amplia libertad para adaptar la normativa fiscal al contexto económico, tanto nacional e internacional, así como a las necesidades públicas.

SEGUNDA. En ese mismo orden de ideas, no podemos soslayar que, por mandato de nuestra Constitución Política del Estado de Yucatán, la determinación de los ingresos por parte de este Poder Legislativo debe basarse en un principio de suficiencia hacendaria, en función de las necesidades a cubrir por el Municipio, principio que se encuentra implícito en los artículos 3, fracción II, 30, fracción VI y 77, base novena del ordenamiento de referencia.

Como legisladores y de conformidad con los alcances del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, visualizamos al Municipio como la célula primigenia de un país, distinguiéndolo como un órgano de gobierno prioritario en el fortalecimiento del desarrollo y la modificación de una estructura de poder municipal a la que se le otorga mayor autonomía para decidir sobre su política financiera y hacendaria.

Partiendo de tal premisa y atendiendo a la normatividad que da sustento a las iniciativas presentadas, en lo específico a la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir con los gastos de gobierno, podemos señalar dos aspectos importantes, que tal actividad se encuentra limitada a que ninguna contribución puede exigirse si



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

no se encuentra expresamente establecida en la Ley y que la intervención del Poder Legislativo es necesaria en la determinación de los tributos.

Sin dejar de lado que, los Congresos Locales no tienen, concomitantemente, la obligación de simplemente aceptar las propuestas realizadas por los Municipios, sino que deben decidir con prudencia y sensatez, con una visión global, lo que procede admitir de la proposición y lo que no. En efecto, los Congresos Locales tienen la obligación de ponderar, estudiar y tomar en consideración las propuestas de los Municipios, al decidir razonablemente si admiten o no la propuesta que les planteen, y cuando emitan su decisión, deberán señalar razonablemente los motivos por los cuales decidieron aceptar, modificar o rechazar las propuestas de los Municipios.

Esto es así, conforme al mismo artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, los Congresos Locales deben prever, cuando menos, algún esquema impositivo que contengan 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.

Sin embargo, la Constitución no impone a las Legislaturas modelo fiscal alguno, ni los obliga a gravar todas las posibles conductas vinculadas con la propiedad inmobiliaria a medida que los Municipios demuestren en sus iniciativas legislativas nuevas posibles hipótesis de causación.

TERCERA. Por tales motivos, las iniciativas de ley en estudio, resultan ser un instrumento jurídico indispensable para las haciendas de los municipios en cuestión,



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

al centrar su objeto en normar y determinar la facultad impositiva de recaudación del Municipio, brindando con ello certeza jurídica a los ciudadanos que cumplen con su deber de contribuir en los gastos del gobierno municipal; en ese sentido como diputados integrantes de esta Comisión Permanente, nos avocamos a revisar y analizar el contenido de las mismas, resolviendo corregir aspectos de forma y de técnica legislativa para mejor entendimiento del documento en estudio.

En esta tesitura, hemos de señalar que las leyes de hacienda que se estudian en este documento legislativo establecen dentro de sus disposiciones normativas tasas, cuotas y tarifas que la hacienda municipal recaudará en cada ejercicio fiscal correspondiente.

Bajo este argumento, es menester exponer que durante el estudio y análisis de las iniciativas de haciendas municipales, se lograron advertir en algunas de ellas montos excesivos en diversos conceptos con relación al ejercicio fiscal anterior, como en el caso de impuesto predial, derechos por licencias para el establecimiento de locales con bebidas alcohólicas, derechos por mercados y centrales de abasto, aprovechamientos en espacios públicos, derechos por uso de suelo, entre otros.

Derivado de lo anterior y con la finalidad de respetar la libertad hacendaria de los municipios, se invitaron a los presidentes municipales para que expusieran los motivos y razonamientos necesarios que les llevaron a incrementar tales cobros excesivos por dichos conceptos, y de esta manera buscar propuestas en beneficio de la ciudadanía y con pleno respeto a los principios tributarios, obteniendo con esta práctica parlamentaria la disposición de los funcionarios municipales en su mayoría para ajustar aquéllos cobros observados.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

Sin embargo, es de recordar que este Poder Legislativo no está obligado a simplemente aceptar las propuestas de los municipios, sino que las debe ponderar, estudiar y tomar en consideración, para decidir razonablemente si las admiten o no; y cuando se emita la decisión, se deberá señalar razonablemente los motivos por los cuales se decidieron modificarlas, toda vez que el Congreso del Estado de Yucatán no es una mera instancia de trámite, por lo que no está obligado a aceptar la propuesta de iniciativa íntegramente, tal como fue presentada. Este argumento se encuentra fortalecido en los criterios señalados en la Controversia Constitucional 10/2014, anteriormente señalada.

De mismo modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los Congresos Estatales tienen el mandato constitucional de garantizar que los ingresos municipales se regulen conforme a los principios de equidad, proporcionalidad y justicia tributaria establecidos en la fracción IV, del artículo 31 constitucional, que a la letra expone:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

En este sentido, las legislaturas estatales actúan como garantes del equilibrio entre la autonomía municipal y los intereses generales de los ciudadanos, de acuerdo con la Tesis Aislada 1a. CXI/2010, que señalan que ésta facultad comprende tanto al impuesto predial, como a la regulación de 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.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

De manera complementaria se advierte la jurisprudencia de rubro: HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACION CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.¹

En tal vertiente, las propuestas municipales sólo pueden modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida. De tal forma que, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas locales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos técnicos, independientemente de los argumentos esgrimidos por el municipio o la ausencia de estos; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, derechos o contribuciones de mejora, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

Este enfoque nos permite como legislatura modificar aquellas propuestas que puedan ser excesivas, desproporcionadas o incompatibles con las condiciones

¹ P./J. 11/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Novena época, octubre, 2006.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

económicas de la población o la política pública estatal, siempre que dicha modificación esté sustentada en un análisis técnico-jurídico, reforzando la facultad de las legislaturas para garantizar un sistema tributario eficiente, justo y equitativo, incluso si ello implica apartarse de la propuesta inicial del Municipio. Además, los Congresos Estatales tienen la responsabilidad de actuar como contrapeso a los municipios, garantizando que las decisiones en materia tributaria no solo respondan a las necesidades locales, sino que también respeten un marco fiscal y constitucional que beneficie a toda la población del estado.

Por ende, los Congresos Estatales están obligados a modificar las propuestas municipales cuando estas resulten incompatibles con los principios constitucionales o cuando no reflejen una distribución adecuada de la carga tributaria, valiéndose de una argumentación técnica-jurídica atendiendo principalmente al aspecto cualitativo antes que, al cuantitativo, independientemente de los argumentos esgrimidos por los municipios o la ausencia de éstos. Su actuación, más allá de ser un acto administrativo, constituye una función esencial para asegurar la congruencia y la justicia en el sistema fiscal estatal y municipal.

Sobre este orden de ideas, dilucidamos que los cobros presentados en las propuestas municipales eran excesivos, pues al comparar éstos con los montos vigentes del ejercicio fiscal 2025, era evidente que el aumento de éstos entre un ejercicio y otro no atendía a un aumento proporcional basado en criterios inflacionarios o argumentos de la realidad material de los municipios, además de carecer de fundamentación para éstos mismos en la exposición de motivos parte de cada Ley hacendaria.

Es por ello que con el fin de evitar cualquier tipo de afectación pecuniaria a los



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

contribuyentes, decidimos hacer valer esta facultad constitucional de alejarnos de las propuestas contenidas en las leyes de ingresos municipales en lo relativo a los conceptos ya señalados, sustentándose en una justificación objetiva y razonable, la cual no es un acto arbitrario, sino que precede a un análisis objetivo, racional y congruente con el marco normativo, criterios y principios constitucionales en materia tributaria, que al contrastarse con lo propuesto, evidenció no solo una vulneración a la proporcionalidad tributaria, sino a la certeza y seguridad jurídica en su vertiente fiscal.

Por lo que con base en las facultades constitucionalmente concedidas a este Poder Legislativo se tomó la decisión de realizar diversas modificaciones a las leyes municipales alejándonos en algunos cobros de los propuestos en las iniciativas presentadas, con la finalidad de no vulnerar ninguno de los principios del derecho fiscal constitucional, los cuales nos permiten tener un sistema recaudatorio legal, equitativo, proporcional y justo, que se vea reflejado en la mejor prestación de servicios públicos municipales.

En línea con lo anterior y sustentado en criterios de proporcionalidad y de equidad, pugnamos por una actualización congruente y objetiva a las necesidades de los ciudadanos en el ámbito municipal. Por tanto, y reiterando la responsabilidad política en el desarrollo del presente estudio y análisis de las propuestas presentadas en las leyes hacendarias en comento, así como atendiendo a los principios constitucionales, los montos modificados guardan total proporción en franco respeto a lo ordenado en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como ha quedado definido en la siguiente reflexión judicial,



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

“IMPUESTOS. EXISTE DISCRECIONALIDAD LEGISLATIVA PARA DETERMINAR SU OBJETO, SIEMPRE Y CUANDO SEAN PROPORCIONALES Y EQUITATIVOS”².

CUARTA. Asimismo, hemos de destacar que diversos ayuntamientos consideraron en sus propuestas montos por el derecho para la expedición de permisos de construcción e instalación de ductos para la extracción de cualquier hidrocarburo. Por tal virtud, se aplicó el criterio que determina que aquellas leyes hacendarias municipales que presenten cobros sobre dichos conceptos se deberán eliminar, ya que esta materia es exclusiva del Congreso de la Unión, señalado en el artículo 73, fracción X; y esta relacionadas directamente con las actividades de exploración, extracción y producción de hidrocarburos, previstas en las fracciones XIV y XV del artículo 4, de la Ley de Hidrocarburos.

Esto es, la permanencia de dichos cobros estimaría que se actualizaría una invasión a la esfera competencial federal por el hecho de que la autoridad municipal no puede fijar derechos por permisos de construcción y remodelación de pozos contruidos con la finalidad de extraer hidrocarburos, pues con ello se afecta la competencia de la Federación y del Poder Ejecutivo Federal, quienes son los que ostentan las facultades en materia de hidrocarburos.

En este contexto, es necesario señalar el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, que menciona que los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios están exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, por lo que correlacionado con el artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos, se colige que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Nacional de

² Época: Décima Época; Registro: 160552; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 5; Materia(s): Constitucional; Tesis: I.4o.A. J/103 (9a.); Página: 3587.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, son las dependencias facultadas para expedir licencias, permisos y contratos de construcción referentes al sector de hidrocarburos, por lo cual, el cobro de estos derechos afecta la competencia de la federación al legislar y establecer contribuciones en materia de hidrocarburos. Tales premisas son dilucidadas de la Controversia Constitucional 54/2024 promovida contra el Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia.

Similar atención reciben aquéllos municipios que proponen el cobro por licencias de construcción, instalación de estructuras aéreas o subterráneas, uso de suelo, relacionados con las telecomunicaciones y materia eléctrica, en tal virtud, se aplicó el criterio que señala que cuando se prevea dicho cobro de contribución que incida directamente en estas materias, se deberán eliminar por ser inconstitucional, toda vez que los artículos 73, fracción XVII y 28, párrafo décimo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que todo lo relacionado a las Telecomunicaciones es competencia exclusiva del Congreso de la Unión y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Al respecto, se precisa que el artículo el artículo 115, fracción IV, de la Constitución federal, establece que 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.

Esta norma constitucional también dispone que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

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.

En cuanto a la fracción V, del mismo artículo constitucional, se señala que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial.
- b. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- d. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- e. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- f. Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- g. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.
- i. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

El último párrafo de dicha fracción dispone que en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

Constitución General, los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i), antes transcrito.

Es así que, en línea con lo anterior, se reconoce la facultad constitucional del gobierno municipal de imponer gravámenes a la propiedad inmobiliaria, a través del otorgamiento de diversas licencias y permisos, sin embargo, en el caso de las propuestas contenidas en las iniciativas, estas exceden los supuestos sobre los cuales la autoridad municipal puede percibir una contribución por el servicio otorgado a la ciudadanía.

Ahora bien, de acuerdo con el referido numeral 28, respecto a estas áreas estratégicas, éste señala que le corresponde a la Federación, a través de las autoridades competentes fijar las contraprestaciones que habrán de pagarse por la concesión del espectro electromagnético, el cual comprende la prestación del servicio de telecomunicaciones, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, es decir su regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación, a través de infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.

Por lo que, de acuerdo con lo esgrimido en estos argumentos, si bien es cierto que los municipios cuentan con competencia constitucional para gravar el uso de la tierra y la propiedad inmobiliaria, el hecho de establecer un cobro relacionado con estas materias, ya sea a través de la expedición de licencias o permisos como los ya mencionados va más allá de dicha facultad, pues al permitir que los ayuntamientos



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

mantengan dicha propuesta, indudablemente se estaría invadiendo la competencia del Congreso de la Unión.

En tal tesitura, como bien se ha mencionado, por mandato constitucional corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en estas materias. Y si bien es cierto que los municipios en sus leyes propuestas no establecen cobros por otorgamiento de concesiones, sí prevén pago por licencias de construcción, instalación de estructuras aéreas o subterráneas, uso de suelo, u otras relacionadas con las telecomunicaciones y materia eléctrica, circunstancia que implicaría que a la hacienda municipal se enterarán montos con motivo de la expedición de estas por cualquiera de los supuestos antes descritos.

Es así que, de mantener estos cobros en dichas leyes municipales resultaría inconstitucional, toda vez que, se estaría contraviniendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia competencial y tributaria, respecto a estas áreas, como lo es la Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 3/2023 y sus acumuladas.

QUINTA. Por otra parte, y de manera concatenada con los criterios señalados en la consideración anterior, es necesario señalar que, los municipios del Estado de Yucatán tampoco pueden cobrar derechos por tales conceptos, toda vez que nuestra entidad se adhirió al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Yucatán, en fecha 28 de diciembre de 1979, y la Declaratoria de coordinación en materia federal de Derechos



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

entre la Federación y el Estado de Yucatán, publicado el 30 de marzo del año 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo que, en ese sentido, y de conformidad con lo dispuesto en las fracciones I y III del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas coordinadas a dicho Sistema Nacional, en materia de derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por licencias, concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones o requisitos que condicionen el ejercicio de actividades industriales o comerciales y de prestación de servicios, así como uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. Es de señalar que este artículo prevé diversos casos de excepción, sin embargo, la fracción V del mismo, establece expresamente la prohibición de cobrar derechos por cualquier concepto relacionado con actividades o servicios en materia eléctrica, de hidrocarburos o de telecomunicaciones.

Lo anterior, encuentra sustento en los siguientes precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Tesis: 2ª./J. 119/2012 (10ª.) DERECHOS POR PERMISOS Y LICENCIAS PARA REALIZAR LAS OBRAS NECESARIAS EN LA INSTALACIÓN DE CASETAS PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE TELEFONÍA Y POR EL USO DEL SUELO CON ESE MOTIVO. LOS MUNICIPIOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA ADHERIDA AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN EN MATERIA FEDERAL DE DERECHOS ESTÁN IMPEDIDOS PARA REQUERIR SU PAGO.³

³ Tesis: 2ª./J. 119/2012 (10ª.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro digital: 2001897.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

• JUICIO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL 1/2022. Demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos contra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

• CONTRADICCIÓN DE TESIS 270/2012.

De dichos precedentes podemos destacar que la Coordinación de impuestos es un mecanismo de participaciones federales de origen consensual permite que los Estados celebren convenios de coordinación fiscal mediante los cuales, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes sobre las materias que también prevén las leyes federales, se pueden beneficiar de un porcentaje del Fondo General de Participaciones formado con la recaudación de gravámenes locales o municipales que las Entidades hayan convenido con la Federación. Es así que, cuando un Estado decide incorporarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no implica la renuncia a una potestad constitucional, pues, en primer lugar, es precisamente el ejercicio de esa potestad la que le permite celebrar esos acuerdos, y ésta no puede considerarse disponible para la entidad federativa, sino que únicamente representa un compromiso que asume de no ejercer dicha potestad tributaria en los términos previstos en el convenio que se celebró al amparo de la Ley de Coordinación Fiscal.

Es así que, de conformidad con lo señalado en el artículo 10⁴ de la Ley de Coordinación Fiscal, cada entidad federativa establece directamente mediante un convenio de adhesión al Sistema Nacional Coordinación Fiscal cuáles son las

⁴ Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo íntegramente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

contribuciones a las cuales renuncia a ejercer su potestad para legislar. Las entidades que celebran los convenios deben renunciar a establecer contribuciones sobre hechos o actos jurídicos gravados por la Federación a cambio de recibir participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal.

Como se puede observar, un Estado puede comprometerse a no ejercer su potestad tributaria por cuanto hace a ciertos impuestos para acceder a la participación que le corresponde en la recaudación federal de determinados impuestos, así como también puede elegir no ejercer su potestad tributaria por cuanto hace a ciertos derechos. Ambas decisiones tienen un efecto similar en torno a la renuncia del Estado a su potestad para gravar con el pago de derecho aquellas cuestiones sobre las que acuerde coordinarse con la Federación para que sea ésta la que regule y recaude lo respectivo, siendo el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal el fundamento específico de la potestad para coordinarse en materia de derechos.⁵

⁵ Artículo 10-A.- Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes: a).- Licencias de construcción, b).- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado, c).- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos. d).- Licencias para conducir vehículos, e).- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos, f).- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general, g).- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

II.- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes: a).- Registro Civil b).- Registro de la Propiedad y del Comercio.

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

V.- Los conceptos a que se refieren las fracciones anteriores, sin excepción alguna, en relación con las actividades o servicios que realicen o presten las personas respecto del uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público en materia eléctrica, de hidrocarburos o de telecomunicaciones.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

De acuerdo con ese precepto, las entidades que voluntariamente opten por celebrar un convenio de coordinación en materia de derechos no mantendrán en vigor ciertos derechos estatales o municipales, entre los que se encuentran el cobro de derechos en relación con las actividades o servicios que realicen o presten las personas respecto del uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público en materia eléctrica, de hidrocarburos o de telecomunicaciones.

De tal forma que la coordinación fiscal en materia de distribución de potestades tributarias normativas, para el establecimiento de contribuciones, tiene como efecto que la entidad federativa realice un compromiso para no ejercer su potestad tributaria, como una expresión omisiva, entendida como la facultad para establecer una contribución donde halle riqueza para sufragar el gasto público. Es decir, pudiendo establecer contribuciones sobre determinadas fuentes de ingresos, ya sea impuestos o bien derechos, se compromete a no hacerlo a cambio de participar en la recaudación de ingresos federales participables.

En este orden de ideas, los derechos por los permisos y licencias para la realización de obras con el propósito de instalar los implementos necesarios para la prestación del servicio público, como la instalación de postes o cableado, son de los que no deben mantener en vigor las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos con la Federación, por lo que las leyes que los contienen contravienen lo dispuesto en el citado artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, se destaca que, aun cuando dicho precepto legal prevea ciertas excepciones es insuficiente para justificar cobro alguno de tales conceptos. En efecto, si bien en el inciso a), de la fracción I, de mencionado artículo prevé como excepción las licencias de construcción esa excepción no es aplicable a los derechos



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

por los permisos y licencias para la realización de obras con el propósito de instalar postes o cableados en la vía pública, así como los relativos al uso del suelo con motivo de su instalación, pues de aceptarse lo contrario, se estaría permitiendo, en última instancia, el cobro de derechos que condicionan el ejercicio de la prestación un servicio público concesionado como es el de las señaladas en esta disposición normativa.

En consecuencia, el estado de Yucatán y sus municipios, al estar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se encuentran impedidos para cobrar los derechos por permisos y licencias que permitan realizar las obras necesarias para la prestación de servicios, así como el derecho por el uso de las vías públicas, tanto en materia eléctrica como de telecomunicaciones.

SEXTA. Por otra parte, es de destacar que diversas leyes de hacienda municipales proponen cobros elevados por el servicio de acceso a la información pública, en tal sentido se modificaron dichos montos toda vez que el costo máximo para la información en copias simples, certificadas y en disco compacto, sólo se debe requerir por el costo de la reproducción y del envío de la información, pero no de su búsqueda, por lo que se consideró que solamente se cobrara lo relativo a los materiales para reproducir la información.

Tal determinación, es derivado de las acciones de inconstitucionalidad 23/2021 y 25/2021 en contra de diversas leyes de ingresos municipales del Estado para el ejercicio fiscal 2021, siendo que el Pleno del Alto Tribunal de nuestro país, señaló que el legislador yucateco no justificó los cobros o tarifas por el acceso a la información, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige en la materia de transparencia y acceso a la información pública.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

Es así que, los costos que deberá cubrir el solicitante para obtener la información será únicamente por el medio en el que se le entrega y no podrá ser superior a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la misma, sin embargo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, ésta será entregada sin costo alguno, atendiendo el principio de gratuidad; o cuando la información sea proporcionada por el obligado en documento impreso, la gratuidad se mantendrá cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples o certificadas, ello con apego en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia.

En tal virtud, éste órgano colegiado legislador consideró necesario adecuar algunas leyes de acuerdo con los criterios emitidos por el Tribunal Supremo de Justicia, respecto de las disposiciones en materia de acceso a la información, determinando el costo a cobrar cuando la información requerida sea entregada en documento impreso proporcionado por el Ayuntamiento y sea mayor a 20 hojas simples o certificadas, o cuando el solicitante no proporcione el medio físico, electrónico o magnético a través del cual se le haga llegar dicha información, siendo éstos de 1 peso por cada copia simple, 3 pesos por cada copia certificada y 10 pesos por disco compacto. Dicho criterio, responde a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, que establece que: *“el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.”*

SÉPTIMA. De tal forma, podemos concluir como comisión dictaminadora que, una vez estudiado y analizado el contenido de las Leyes de Hacienda de los Municipios



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

de Cansahcab, Chankom, Chichimilá, Hoctún, Hunucmá, Kanasín, Kopomá, Muxupip, Tahdziú, Tekantó, Tepakán, Tetiz, Tixcacalcupul, Tixpéhual, Uayma, Umán y Valladolid, con los cambios ya señalados con antelación, hemos de exponer que cumplen con lo siguiente:

- Contemplan los elementos del tributo de cada uno de los conceptos de los ingresos del Municipio, de conformidad con la normatividad fiscal aplicable.
- Regulan las relaciones entre autoridad y ciudadano, resultantes de la facultad recaudadora de aquella; así como la normatividad que se observará para el caso de que se incumpla con la obligación contributiva ciudadana.
- Prevén los recursos legales y los procedimientos administrativos, para que el ciudadano inconforme pueda combatir actos del Ayuntamiento que pueda presumirse en materia fiscal, como excesivos y/o ilegales.

Siendo que, además cuentan con una estructura general que cubre los conceptos más importantes y necesarios para el funcionamiento adecuado de su marco jurídico en materia tributaria, las cuales a grandes rasgos se compone de la siguiente forma:

- Las Disposiciones Generales, entre las que se encuentran el objeto de la ley.
- Las Disposiciones Fiscales Municipales, las disposiciones de aplicación supletoria, recursos, garantías, las autoridades fiscales, las características de los ingresos y su clasificación.
- Los aspectos relativos a los créditos fiscales, los sujetos obligados, la época de pago, recargos y multas.
- Los derechos y obligaciones de los contribuyentes.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

- Los impuestos, entre los que destacan el del Impuesto Predial y el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, así como el Impuesto Sobre Espectáculos y Diversiones.
- Los Derechos contemplados, entre los más importantes, se encuentran las licencias de funcionamiento y aquellos directamente relacionados a la prestación de servicios como el Agua Potable, la Recolecta de Basura, el Alumbrado Público, el Rastro, el Catastro, la Vigilancia, entre otros.
- Las Contribuciones de mejora.
- Los Productos y Aprovechamientos.
- Las Participaciones y Aportaciones.
- El Procedimiento Administrativo de Ejecución aplicable, en su caso.
- Las multas e infracciones, en su caso.
- Los ingresos extraordinarios, cuando así se ha considerado por su proponente.
- Y las demás disposiciones de carácter general, como los artículos transitorios y los recursos administrativos procedentes.

OCTAVA. Es de gran trascendencia recordar, que fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien en la controversia constitucional 19/2001, reflexionó sobre la importancia del desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 constitucional.

El tribunal en pleno abordó el hecho que el Municipio libre es la piedra angular del Estado Mexicano sobre la cual se construye la sociedad nacional, al ser la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social.

Los ministros recordaron que el Municipio ha sido bandera emblemática de las luchas revolucionarias. No obstante, su elevación a rango constitucional en 1917



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

fueron muchas las limitaciones y el cercenamiento que la propia Constitución impuso al Municipio, obligándolo o sometándolo a la voluntad del Ejecutivo Estatal o del Legislativo también Estatal o, en el mejor de los casos, rodeándolo de un contexto jurídico vulnerable.

En esa evolución, de acuerdo al máximo tribunal del país, se pueden identificar tres momentos determinantes en la evolución del Municipio libre, partiendo de la importante consagración constitucional que, en 1917 se dio de esta figura:

1) La reforma municipal de 1983, misma que incluso fue objeto de interpretación por parte de la anterior integración de la SCJN; destacó la interpretación efectuada con motivo del amparo en revisión 4521/91, en el que se sostuvo que la intención del legislador fue fortalecer de tal manera al Municipio con esta reforma, que ello permitía colegir que, para efectos de la legitimación activa de las controversias constitucionales, se podía admitir en el Municipio un carácter de Poder de los estados; legitimación que le estaba, aparentemente, soslayada por el entonces texto del artículo 105 constitucional.

2) La reforma judicial de 1994, ejercicio legislativo que, si bien dedicado a lo judicial federal, llegó a trastocar la vida jurídico institucional del Municipio, en tanto le reconoció expresamente legitimación activa para acudir en defensa jurisdiccional de sus facultades y ámbito competencial ante la Suprema Corte en vía de controversia constitucional. De alguna manera, parece advertirse que el legislador ponderó la situación de indefensión municipal advertida y superada por el criterio antes referido, pues el poder reformador recogió y superó todo aquello puesto en evidencia con aquella interpretación judicial. Esta reforma ha sido de suma importancia para el Municipio, por los siguientes motivos:



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

a) El número de juicios de esta naturaleza iniciados por municipios, en comparación con los iniciados por otros entes políticos, es revelador del enorme impacto que esta reforma constitucional tuvo en la vida municipal y de la eficacia de la norma constitucional reformada; y,

b) Porque a partir de los fallos que ha venido emitiendo esta Suprema Corte en dichos juicios, que evitan injerencias o interferencias de los estados, a la vida administrativa, política o jurídica de los municipios.

c) La reforma de mil novecientos noventa y nueve, conforme a la cual se avanzó en pro de la consolidación de la autonomía municipal y de su fortalecimiento, particularmente frente a las injerencias de los gobiernos estatales, y se superaron algunas de las limitaciones antes referidas.

La reforma antes mencionada, fue trascendental para la consolidación del Municipio como un verdadero nivel de gobierno; por ello, se estimó fundamental el análisis de la gestación de esta norma reformada para estar en posibilidades de localizar elementos que permitan una cabal interpretación del nuevo texto.

Durante los años de 1997 a 1999, fueron presentándose en el seno de la Cámara de Diputados variadas iniciativas por parte de distintos grupos parlamentarios que proponían modificaciones al artículo 115, mismas que en total sumaron nueve de ellas.

La máxima instancia del Poder Judicial de la Federación, en la multicitada controversia constitucional, aborda el hecho que cuando dio inicio al proceso legislativo, en la discusión del mismo se estudiaron de manera conjunta todas las iniciativas por la Comisión encargada de dictaminarlas, y, como resultado de su



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

trabajo de dictaminación, se elaboró un proyecto único de reforma constitucional que eventualmente fue de conocimiento de ambas Cámaras.

Se puede observar, de la discusión de dicho medio de control constitucional, que las iniciativas antes relatadas, en sus respectivas exposiciones de motivos, coincidieron, tal como expresamente lo admitió la comisión, en que era necesario fortalecer al Municipio libre o la autonomía municipal y superar aquellos escollos u obstáculos que la propia Constitución había dejado vigentes, a pesar de la reforma municipal de 1983.

En otras palabras, la reforma de acuerdo a la corte, se inspiró en el fortalecimiento del Municipio y se dirigió en intención hacia una mayor autonomía y gobierno municipal. Por ello, aunado a lo que subyace en las reformas antes mencionadas al artículo 115 es que resulta válido extraer un principio interpretativo de fortalecimiento municipal, el cual de abordarse a la luz de hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y no sólo formal al Municipio libre. Tal como acontece en:

- 1) El principio de libre disposición de la hacienda municipal, consagrado en la fracción IV del artículo 115 constitucional;
- 2) Que la Constitución estatuye que los ayuntamientos elaborarán sus propios presupuestos de egresos (fracción IV, artículo 115 constitucional);

Sobre esa base, se dijo que la libre disposición de la hacienda pública municipal había sido un tema estudiado en varias ocasiones por el Pleno de la corte, particularmente a propósito del distinto régimen al que están sujetas por una parte las participaciones federales, y por otra parte las aportaciones federales.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

De todo lo expuesto con anterioridad, esta Comisión dictaminadora resalta la gran trascendencia que representa el Municipio en nuestro país, así como la de sus elementos constitucionales, dentro de los que se encuentran la libertad hacendaria de los que gozan aquellos.

NOVENA. Por ende, si bien es este Congreso del Estado el encargado de dar y otorgar leyes de observancia obligatoria en toda la entidad federativa, no es menos cierto que cuando se legisla para el ámbito de gobierno que ahora nos ocupa, es relevante observar el contenido de los criterios constitucionales en materia de autonomía financiera de los municipios.

De tal suerte, que como se ha referido con anterioridad, es el propio artículo 115 de la Constitución Federal que establece los elementos que contienen la hacienda municipal, los cuales están relacionados con los ingresos, activos y pasivos de los municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el órgano reformador de la Constitución, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto, en los términos que fijan las leyes y, para el cumplimiento de sus fines públicos.

Ahora bien, es relevante destacar los elementos que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Controversia Constitucional 10/2014, respecto a los diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario, a favor de los municipios para el fortalecimiento de su



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

autonomía al máximo nivel jerárquico, los cuales, al ser observados garantizan el respeto a la autonomía municipal consagrado por la Carta Magna.

Entre los principios señalados en dicha controversia se destacan los siguientes:

- El principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.
- El principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, como las aportaciones federales, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.
- El principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales.

Puntualizado lo anterior, es de resaltar la importancia que reviste la previsión de los ingresos, prospectada en razón de la realidad municipal, ya que de no ser así



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

y por la estrecha relación que guarda con los egresos que dicha instancia de gobierno proyecte, se vería afectado el equilibrio financiero que la hacienda municipal requiere para la consecución de sus objetivos y fines, como lo es, el de proporcionar a la ciudadanía los servicios públicos que necesiten atenderse.

Asimismo, la política tributaria debe definir la carga fiscal justa y equitativa para los contribuyentes, la configuración de los elementos de los tributos como es la base, tasa, tarifa, exenciones, y demás, bajo el enfoque de equidad, proporcionalidad y legalidad como principios constitucionales expresado en materia de impuestos.

Refuerzan lo anterior los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el rubro: HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.⁶

De esta forma, en la expedición de las leyes hacendarias que nos ocupan, este Poder Legislativo conservó en su totalidad todas las características y elementos de las contribuciones propuestas por cada uno de los municipios, logrando de esta forma no alterar en lo absoluto, la planeación y política fiscal que en uso de su autonomía municipal establecieron los ayuntamientos en sus respectivas iniciativas.

En este sentido, para dotar de certeza jurídica a los habitantes de los ayuntamientos, se aplicaron a las leyes de hacienda, diversos criterios de técnica legislativa tendientes a unificar las descripciones del marco jurídico relativo al costo

⁶ Época: Novena Época, Registro: 163468, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, noviembre de 2010, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXI/2010, Página: 1213



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

de recuperación que las haciendas municipales pueden percibir a través de las Unidades de Transparencia municipal, con la finalidad de que estas sean congruentes con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y a los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia del país con relación al ejercicio del derecho a la Información Pública.

Asimismo, se dispuso eliminar contribuciones indeterminadas que son contrarias a la Constitución Federal, adecuar la denominación de títulos, capítulos y secciones, así como agregar elementos normativos que brindan certeza al respecto del principio de legalidad tributaria, en términos de los elementos contenidos en el Código Fiscal del Estado de Yucatán y los criterios que son de observancia obligatoria del máximo tribunal del país, en referencia a la obligación de que las normas tributarias contengan los elementos de sujeto, base, objeto, cuota o tarifa, lo que representó una adecuación constitucionalmente válida para una mejor estructura y entendimiento de las normas, al mismo tiempo que se mantuvieron los objetivos de las normas en cuestión.

Dichos cambios, son acordes con los criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual ha establecido en la tesis de rubro “HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES⁷” que es deber de las legislaturas de los estados

⁷ P./J. 114/2006, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, octubre de 2006, pág. 1126, registro 174093



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

dotar de elementos cualitativos a los productos legislativos tendientes aprobar los ordenamientos fiscales de los municipios, por lo que ha sido la intención de esta Comisión observar dicho lineamiento.

DÉCIMA. En otros términos, es de gran importancia para este órgano colegiado tomar en cuenta lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido al interpretar los alcances del principio de legalidad tributaria. Dicha autoridad judicial ha determinado que éste principio consiste en que los tributos sean establecidos mediante un acto legislativo; es decir, que provengan del órgano con la atribución para crear leyes (aspecto formal) y que los elementos esenciales de aquéllos, tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago, se encuentren consignados en la ley (aspecto material), con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente al momento de cumplir sus obligaciones y evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos.

Estos elementos están contenidos en las tesis de rubros "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL⁸" e "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY⁹"

En ese sentido, dicho tribunal ha determinado que parte del principio de legalidad tributaria es el de reserva de ley, el cual guarda estrecha semejanza y mantiene vinculación con aquél, lo anterior de acuerdo a la tesis P. CXLVIII/97 de rubro "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY¹⁰"

⁸ Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 168, Pág. 169, Séptima Época, Numero de registro 389621.

⁹ Apéndice de 1995, Tomo I, Parte SCJN, Tesis: 162, Pág. 165, Séptima Época, Numero de registro: 389615.

¹⁰ P. CXLVIII/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, noviembre de 1997, Pág. 78, Numero de registro 197375.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

De ahí, que resulte importante señalar que adicional a los principios ya señalados, resulte trascendente ubicar otro principio tributario que es el de proporcionalidad tributaria. El máximo tribunal del país ha sostenido que éste implica que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o de la manifestación de riqueza gravada, por lo que los elementos de cuantificación de la obligación tributaria deben hacer referencia al mismo, o sea, que la base gravable permita medir esa capacidad económica y la tasa o tarifa exprese la parte de la misma que corresponde al ente público acreedor del tributo.

Por tanto, la capacidad de cada sujeto pasivo se entiende como la potencialidad real para contribuir al gasto público, de manera que las personas que tengan mayor riqueza gravable puedan tributar en forma diferenciada y superior a aquellos que la tengan en menor proporción, por lo que, atendiendo a dicho factor, el impacto del tributo puede variar de acuerdo a esa capacidad contributiva.

Por ende, dicho gravamen es proporcional cuando existe congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes. Por tanto, la potestad tributaria implica al Estado poder determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de su capacidad contributiva; de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones es, precisamente, el de la identificación de la capacidad para contribuir al gasto público por parte de los gobernados.



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

Todo lo anterior, se encuentra consagrado en las tesis jurisprudenciales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de numero P./J. 109/99 y P./J. 10/2003, de rubros: "CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS¹¹" y "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES¹²"

Igualmente, es de destacarse que el máximo tribunal ha sostenido en las tesis de rubro "IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS¹³" e "IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS¹⁴" que para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Por lo tanto, que la proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos y que conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo a la capacidad económica de cada sujeto pasivo.

De ahí, que el principio de equidad radique medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos

¹¹ Tesis: P. /J. 109/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, Pág. 22, Numero de registro 192849

¹² Tesis: P./J. 10/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, mayo de 2003, Pág. 144, Numero de registro 184291.

¹³ Semanario Judicial de la Federación, Volumen 187-192, Primera Parte, Pág. 111, Séptima Época, Número de registro 232308

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, Pág.144, Séptima Época, Número de registro 232197



GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN PODER LEGISLATIVO

LXIV LEGISLATURA DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO
DE YUCATÁN

de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado.

En resumen, destaca la máxima autoridad judicial del país, la equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Todos los elementos que se han descrito líneas arriba, resultan ser importantes a la hora de construir el presente producto legislativo, ya que robustecen la actuación de este Congreso respecto a la creación de nuevas normas, ya que otorgan certeza que los actos aquí legislados se encuentran apegados a derecho y a los estándares constitucionales que ha fijado nuestro máximo tribunal del país.

DÉCIMO PRIMERA. Por todo lo expuesto y fundado, los diputados integrantes de la Comisión Permanente de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal, consideramos que las iniciativas que proponen Leyes de Hacienda de los Municipios Cansahcab, Chankom, Chichimilá, Hoctún, Hunucmá, Kanasín, Kopomá, Muxupip, Tahdziú, Tekantó, Tepakán, Tetiz, Tixcacalcupul, Tixpéhual, Uayma, Umán y Valladolid, todas del Estado de Yucatán, deben ser aprobadas, con las modificaciones y los razonamientos previamente vertidos.

En tal virtud y con fundamento en los artículos 30, fracción V de la Constitución Política, 18 y 43 fracción IV, inciso a) de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo y 71, fracción II del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo, todos del Estado de Yucatán, sometemos a consideración del Pleno del H. Congreso del Estado de Yucatán, el siguiente proyecto de: