

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Aeropuertos, suscrita por los diputados José Clemente Castañeda Hoefflich y Salvador Zamora Zamora, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoefflich y Salvador Zamora Zamora, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley de Aeropuertos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. El municipio es un pilar del sistema político mexicano, que debe ser fortalecido y reconocido como un eslabón central en el desarrollo de nuestro andamiaje institucional. Para ello, resulta crucial fortalecer y robustecer su hacienda, su capacidad recaudatoria y su autonomía financiera.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la atribución de los municipios para administrar libremente su hacienda, señalando en la fracción IV, inciso a) y c), lo siguiente:

“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.

b) [...]

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los 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.”

Esta disposición es la base de la autonomía financiera y tributaria de los municipios mexicanos, y sólo establece como excepciones en donde los municipios no podrán gravar a los inmuebles en los casos en que sean “bienes

de dominio público” de la federación, los estados o los municipios, siempre y cuando no sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares con propósitos distintos a los de su objeto público.

Este precepto tiene su origen en la reforma constitucional de 1983, planteada por el Poder Ejecutivo federal, quien en su exposición de motivos, señalaba lo siguiente:

“consideramos como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda [...] en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones [...] Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin excepciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios [...] Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.”

El dictamen que en su momento elaboró la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados concluyó lo siguiente:

“los bienes de dominio público de los tres órdenes de gobierno, que utilicen las entidades paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización, mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público. [...] dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo tributan impuesto predial. Además del principio de equidad, se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse en contrapartida, un esfuerzo recaudatorio municipal en donde las tasas y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios, (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes.”

A pesar de que la Constitución mexicana protege la libertad hacendaria de los municipios y busca impulsar su capacidad recaudatoria para dotarlo de autonomía, es una realidad que estas atribuciones han sido atropelladas en los

últimos años, particularmente por grandes corporativos, que bajo la figura de concesión, han dejado de pagar las contribuciones municipales a las que estarían obligados, como son el impuesto predial, los derechos por arrendamiento de cajones de estacionamiento, las licencias para operación de giros, las licencias de giros restringidos y el servicio de agua.

El caso que más ha afectado a los municipios mexicanos es el de las terminales aéreas, ya que en todo el país existen aeropuertos concesionados a empresas y corporativos que, si bien es cierto prestan un servicio público mediante una concesión, también obtienen rendimientos por la operación y administración de diversos servicios y productos accesorios, que **son distintos a los de su objeto público**, y que sin embargo no pagan las contribuciones municipales mencionadas.

En nuestro país existen 54 municipios que albergan aeropuertos directamente concesionados a empresas, así como 21 en donde se presenta un esquema mixto en donde se presenta servicios y actividades complementarias a las del objeto público, por lo que comparten esta situación de irregularidad en la recaudación municipal, de tal manera que no estamos ante un fenómeno aislado, sino que se trata de un problema que impacta en todos los rincones del país, afectando de manera directa a los municipios y sus finanzas públicas.

II. Resulta fundamental que el Estado mexicano genere condiciones óptimas para que los municipios puedan fortalecer su hacienda y contar con mayores recursos para lograr sus fines. En este sentido, es responsabilidad de este órgano legislativo generar herramientas para que los municipios puedan exigir el pago de las contribuciones que les corresponden.

Mediante la presente iniciativa se plantea reformar la Ley de Aeropuertos para que se distingan de manera clara los bienes que son objeto de la concesión, y por lo tanto son inherentes a su objeto público, de los que son accesorios y distintos a su objeto público, y por lo tanto estarían obligados a pagar sus contribuciones municipales. Del mismo modo, se propone añadir como causal de revocación de la concesión el no pago de las contribuciones a las que están obligados los concesionarios.

Con la presente reforma se busca dotar de mayor claridad las disposiciones previstas en la Ley de Aeropuertos y con ello garantizar el cabal cumplimiento del artículo 115 constitucional, y por lo tanto **impulsar el principio de equidad y justicia hacendaria, en beneficio de los municipios mexicanos**.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley de Aeropuertos

Artículo Único. Se **reforman** la fracción VIII y X del artículo 25, la fracción III del artículo 48, el segundo párrafo del artículo 54, el artículo 60 y 61, y se **adiciona** una fracción XVII, se **modifican** las fracciones XV y XVI y se **adiciona** un último párrafo al artículo 27 de la Ley de Aeropuertos, para quedar como sigue:

Artículo 25. El título de concesión o permiso, según sea el caso, deberá contener, entre otros:

I. a VII. [...]

VIII. Los servicios que podrá prestar el concesionario o permisionario **inherentes de la concesión, así como aquellas actividades comerciales y de servicios accesorias que por su naturaleza complementen el servicio concesionado, los cuales se sujetarán a las reglas tributarias y de operación aplicables;**

IX. [...]

X. Los derechos y obligaciones del concesionario o permisionario, **incluyendo los relativos al pago de contribuciones federales, estatales y municipales que correspondan por las actividades y servicios complementarios a la concesión;**

XI. a XIII. [...]

Artículo 27. Serán causas de revocación de las concesiones y permisos, las siguientes:

I. a XIV. [...]

XV. Limitar el número de prestadores de servicios complementarios o negar su operación mediante actos de simulación, por razones distintas a las contempladas por el artículo 57 de esta ley;

XVI. En general, incumplir cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en esta ley, sus reglamentos y en el título de concesión o permiso respectivos, siempre que por el incumplimiento se haya impuesto una sanción y ésta haya quedado firme en términos de ley, y

XVII. No realizar el pago de las contribuciones federales, estatales o municipales por el uso, explotación, y aprovechamiento del inmueble donde se encuentre la concesión, así como por las actividades comerciales o de servicios complementarias a la concesión.

[...]

[...]

La federación, las entidades federativas y los municipios conservarán en todo momento sus facultades y atribuciones económico coactivas respecto al cumplimiento de las obligaciones y pago de contribuciones que les corresponda de conformidad a lo establecido en las disposiciones legales aplicables.

Artículo 48. Para efectos de su regulación, los servicios en los aeródromos civiles se clasifican en:

I. a II. [...]

III. Servicios comerciales: los que se refieren a la venta de diversos productos y servicios a los usuarios del aeródromo civil y que no son esenciales para la operación del mismo, ni de las aeronaves. Estos servicios pueden ser prestados directamente por el concesionario o permisionario, o por terceros que con él contraten el arrendamiento de áreas para comercios, restaurantes, arrendamiento de vehículos, publicidad, telégrafos, correo, casas de cambio, bancos y hoteles, entre otros, **los cuales se sujetarán a las reglas de operación y autorización de giros comerciales y de prestación de servicios en el municipio o delegación donde se encuentre ubicado el inmueble.**

[...]

[...]

[...]

Artículo 54. Todos los actos y contratos para la prestación de los servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales en los aeródromos civiles de servicio al público serán de carácter mercantil.

Cuando los servicios aeroportuarios y complementarios se proporcionen en los aeropuertos por personas distintas a los concesionarios, los prestadores de dichos servicios deberán constituirse como sociedades mercantiles mexicanas, **y deberán registrarse ante la autoridad municipal correspondiente para la obtención de las licencias aplicables.**

Artículo 61. En cada aeropuerto se constituirá un comité de operación y horarios que estará integrado por el concesionario del aeropuerto a través del administrador aeroportuario, por el comandante de aeródromo y por las demás autoridades militares y civiles **federales, estatales y municipales** que intervienen en el mismo, así como por los representantes de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo y de los prestadores de servicios.

[...]

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de octubre de 2015.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich, Salvador Zamora Zamora (rúbricas).