



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

ASUNTO: Dictamen de la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de condonación de impuestos.

Villahermosa, Tabasco a 06 de febrero de 2020.

**DIP. RAFAEL ELÍAS SÁNCHEZ CABRALES
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E.**

Las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la LXIII Legislatura al Honorable Congreso del Estado, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 63, 65, fracción I, y 75, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, y 58, párrafo segundo, fracción VIII, inciso e), del Reglamento Interior del Congreso del Estado, hemos determinado someter a la consideración del Pleno el presente **DICTAMEN**, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de condonación de impuestos; con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

I. El 23 de diciembre de 2019, el Congreso del Estado recibió de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de condonación de impuestos, para los efectos del artículo 135 constitucional.



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

II. En la misma fecha, la Presidencia de la Comisión Permanente del Primer Periodo de Receso del Segundo Año de Ejercicio Constitucional, de la LXIII Legislatura al Honorable Congreso del Estado, turnó la Minuta de referencia a la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio, análisis y emisión del acuerdo o dictamen que en derecho corresponda.

III. Habiendo realizado el análisis y estudio correspondiente, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora hemos acordado emitir el presente **DICTAMEN**, por lo que:

CONSIDERANDO

PRIMERO. Que el Congreso del Estado forma parte del Constituyente Permanente, en términos de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución General de la República, por lo que es competente para aprobar o, en su caso, rechazar, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Que las comisiones son órganos colegiados constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que el Congreso del Estado cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

TERCERO. Que la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la LXIII Legislatura al Honorable Congreso del Estado, se encuentra facultada para dictaminar las minutas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo previsto en los artículos 75, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 58, párrafo segundo, fracción VIII, inciso e), del Reglamento Interior del Congreso del Estado.

CUARTO. Que la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto prohibir la condonación de impuestos en México, para terminar con la práctica discrecional del poder público de otorgar la condonación de contribuciones, evitando así tratos privilegiados y fraudes fiscales en perjuicio de la nación, y generando una mayor recaudación de recursos públicos.



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

QUINTO. Que en nuestro país, como en el resto del mundo, es antigua la lucha contra la tentación de quienes detentan el poder para eximir a los miembros de los grandes capitales del pago de contribuciones bajo esquemas de corrupción.

Así, frente a los excesos que se presentaron durante el Porfiriato en materia de exención de impuestos, tras el triunfo del movimiento revolucionario, la Constitución Política de 1917 estableció una expresa prohibición de las exenciones tributarias, considerado este término como la prohibición de todo acto de los poderes públicos para dispensar o eximir a una persona de su obligación de contribuir al gasto público, salvo algunas excepciones.

Esta prohibición fue objeto de diversas interpretaciones que permitieron la reconstitución de esquemas de dispensa en el pago de contribuciones para los cercanos del poder. Por ello, en la reforma de febrero de 1983, se pretendió confirmar la prohibición, pero se estableció su regulación respecto de los casos de excepción, y se sujetó la posibilidad de exenciones fiscales a los términos y condiciones que disponen las leyes.

Dicha redacción que llega hasta nuestros días en la interpretación judicial del nuevo texto de 1983, restringió el término “exención” a su significado estricto en la materia fiscal, es decir, aquellas condiciones que de cumplirse exceptúan a una persona de causar un impuesto determinado, en todo o en parte. Bajo esta interpretación, lo único que prohíbe la Constitución es que se fijen condiciones normativas que permitan que una persona no se someta a la regla general de tributación de un impuesto determinado en ley. Incluso, la jurisprudencia de los Órganos Jurisdiccionales Federales constriñe aún más la interpretación, al definir que:

(...) la exención de impuestos debe entenderse en el sentido de que ésta se prohíbe cuando se tiende a favorecer intereses de determinadas personas, y no cuando se otorga con base en consideraciones objetivas en que se reflejan intereses sociales o económicos en favor de una categoría de sujetos, pues debe tomarse en cuenta que el objeto del impuesto lo constituye la realización de pagos, esto es, las erogaciones, por lo que no existe impedimento legal alguno



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

para que se exenten de ciertos conceptos o erogaciones del pago del impuesto cuestionado (...)¹

Esa lectura estricta de la prohibición constitucional de exentar impuestos, dejó abierta la posibilidad de eximir del pago de tributaciones, mediante otro tipo de instrumentos, lo que permitió el uso discrecional de la denominada condonación fiscal.

Así pues, señala el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión –Cámara de origen-, que en las pasadas administraciones, fue constante la tendencia de condonar impuestos, y que de acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria (SAT), de 2007 a 2017, los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto condonaron impuestos por 400 mil 902 millones de pesos; refiriendo a su vez que para dimensionar los efectos negativos de estas condonaciones en el desarrollo nacional, el monto condonado durante esos periodos equivale a doce veces lo asignado para actividades científicas, tecnológicas y de innovación en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2019.

Aunado a lo anterior, se señala en el Dictamen referido que las condonaciones fiscales otorgadas entre 2007 y 2018, no se efectuaron bajo las condiciones legales vigentes en ese momento, pues carecieron de generalidad, abstracción e impersonalidad. Según revela el SAT, en ese periodo, tan sólo 108 contribuyentes vieron condonados sus adeudos tributarios por un monto de 213 mil millones de pesos (a valor actual).

Lo anterior, demanda un cambio en la conducción de la política fiscal en nuestro país, en atención al principio constitucional y la exigencia social de equidad tributaria, ya que los principales beneficiarios de las condonaciones fiscales han sido un pequeño sector de la sociedad, que en su mayoría se integra por las grandes empresas. Se trata de establecer un diseño constitucional e institucional que permita garantizar que futuras administraciones sean ajenas a la tentación de otorgar condonaciones que derivan en

¹ Jurisprudencia de rubro NÓMINAS. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NAYARIT VIGENTE EN 2004, AL EXENTAR DEL PAGO DEL IMPUESTO RELATIVO A LA FEDERACIÓN, AL DISTRITO FEDERAL O A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 1o. Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NI EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXI, Febrero de 2005, Novena Época, pág. 1562.



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

la violación de los principios de equidad y proporcionalidad tributarias y, por tanto, significan un perjuicio para el desarrollo nacional.

En ese sentido, refiere el Dictamen de la Cámara de Origen que algunas organizaciones ciudadanas consideran que: *“La condonación de créditos fiscales continúa siendo formulada, diseñada e implementada de manera discrecional y sin los controles que garanticen que este tipo de beneficios no sean otorgados a favor de quienes poseen mayores adeudos o de quienes ya han sido favorecidas en el pasado”*.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha realizado diversos llamados a México para que realice acciones que le permitan aumentar su recaudación fiscal porque, al día de hoy, el nuestro continúa siendo de los países miembros con la recaudación más baja, posicionándose en 2017 por debajo del promedio y países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Estados Unidos. Bajo esta premisa, la prohibición de la condonación fiscal, racionalizada y controlada atiende al llamado de la OCDE.

Al mismo tiempo, la eliminación definitiva y racionalizada de las condonaciones disminuirá de manera significativa las pérdidas fiscales de la hacienda pública, por lo que redundará en mayor recaudación y, consecuentemente, en la mayor disponibilidad de recursos para el despliegue de programas gubernamentales que indican positivamente en el desarrollo nacional.

SEXTO. Que desde la Constitución Política de 1917 a la fecha, el artículo 28 constitucional ha sido reformado en diez ocasiones. Tal y como se mencionó brevemente el considerando anterior, en la realizada en 1983, se modificó su primer párrafo relativo a la exención de impuestos, instruyendo el carácter remisivo de este supuesto a las leyes secundarias. En reformas anteriores y posteriores se adicionaron y reformaron diversas disposiciones, sobre otros temas, hasta dejar el artículo con treinta y un párrafos, de cuatro que contenía desde su creación. El contenido original del primer párrafo del artículo 28 constitucional de 1917, se planteó de la siguiente manera:

Artículo. 28.- *En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los*



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

...

...

...

Este párrafo fue reformado en 1983 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de ese año, con ello se abrieron las puertas para que en las leyes se posibilitara la exención de impuestos e incluso la condonación, debido al carácter remisivo que se le sumó a dicha disposición constitucional. La modificación en referencia, quedó instituida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente manera.

Artículo. 28.- *En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic DOF 03-02-1983) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls (sc DOF 03-02-1983) prohibiciones a título de protección a la industria.*

...

...

...

...

...

...



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

...
...
...

Es importante subrayar que en la reforma quedaron instituidos también dos errores de ortografía que preceden de insuficiencias en la técnica legislativa utilizada por los órganos legislativos y la falta de previsión, antes de su aprobación en las Comisiones legislativas y en los plenos de las Cámaras del Congreso de la Unión, y que en esta reforma constitucional también habrán de subsanarse.

SÉPTIMO. Que esta Comisión Dictaminadora coincide plenamente con la propuesta de reforma a la Constitución General de la República, pues tiene por objeto eliminar los tratos privilegiados y cancelar la posibilidad de quienes detentan el poder público de prestarse a prácticas corruptas en perjuicio de la nación, lo que además dará espacio a una mayor recaudación y a una mayor disponibilidad de recursos en los esfuerzos por impulsar el desarrollo nacional. De ahí que este Órgano Legislativo considere que se trata de una reforma viable y susceptible de ser aprobada por este Congreso del Estado.

OCTAVO. Que por todo lo anteriormente expuesto y estando facultado el Honorable Congreso del Estado para aprobar las minutas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución General de la República, esta Comisión Dictaminadora somete a la consideración del Pleno el presente **DICTAMEN** con proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO. La Sexagésima Tercera Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco aprueba, en sus términos, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de condonación de impuestos, cuyo contenido es del tenor siguiente:



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

**MINUTA
PROYECTO DE DECRETO**

POR EL QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONDONACIÓN DE IMPUESTOS.

Artículo Único.- Se reforma el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...



Poder Legislativo del Estado
Libre y Soberano de
Tabasco



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico en la materia para adecuarlo al contenido del presente Decreto en un plazo que no excederá de un año a partir de la entrada en vigor del mismo.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. Remítase copia autorizada del presente Decreto a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Publíquese el presente Decreto en el Periódico de Oficial del Estado de Tabasco.



“2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria”

A T E N T A M E N T E
LA COMISIÓN ORDINARIA DE GOBERNACIÓN
Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

DIP. KARLA MARÍA RABELO ESTRADA
PRESIDENTA

DIP. AGUSTÍN SILVA VIDAL
SECRETARIO

DIP. LUIS ERNESTO ORTÍZ CATALÁ
VOCAL

DIP. JOSÉ MANUEL SEPÚLVEDA DEL
VALLE
INTEGRANTE

DIP. BEATRIZ MILLAND PÉREZ
INTEGRANTE

DIP. GERALD WASHINGTON HERRERA
CASTELLANOS
INTEGRANTE

DIP. TOMÁS BRITO LARA
INTEGRANTE

Hoja protocolaria de firmas del Dictamen de la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales, relativo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de condonación de impuestos.