

DIPUTADA LORENA DEL CARMEN ALFARO GARCÍA
PRESIDENTA DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E.

Las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, recibimos para efectos de su estudio y dictamen, la iniciativa de **Ley de Ingresos para el Municipio de Villagrán, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2019**, presentada por el ayuntamiento de Villagrán, Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 81, 91, 111 fracción XVI y párrafo último, 112 fracción II y párrafo último, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, analizamos la iniciativa referida, presentando a la consideración de la Asamblea, el siguiente:

Dictamen

Las diputadas y diputados integrantes de estas Comisiones Dictaminadoras analizamos la iniciativa descrita al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones.

I. Antecedentes.

El ayuntamiento de Villagrán, Gto., en sesión celebrada el día 12 de noviembre del año 2018 aprobó por unanimidad la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Villagrán, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, misma que ingresó en la Unidad de Correspondencia de este Congreso el pasado 14 de noviembre de 2018.

En la Sesión Ordinaria del 15 de noviembre, la presidencia del Congreso dio cuenta a la Asamblea con la iniciativa de mérito, turnándola a estas Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen.

Turnada la iniciativa, se radicó en reunión de estas Comisiones Unidas de fecha 15 de noviembre, y procedimos a su estudio, a fin de rendir el dictamen correspondiente.

Con lo anterior, se dio cumplimiento al artículo 20 de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

II. Consideraciones.

Este Congreso del Estado es competente para conocer y analizar la iniciativa objeto del presente dictamen, conforme lo establecido en los artículos 31 fracción IV y 115 fracción IV penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 fracción II y 63 fracciones II y XV, y 121 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y 1 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

Derivado del contexto constitucional citado, los ayuntamientos se encuentran legitimados para promover y activar el procedimiento legislativo fiscal municipal. Previo análisis de la materia de la iniciativa de ley, las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, resultamos competentes para conocer y dictaminar el expediente que nos fue remitido, lo anterior con apoyo en los artículos 111 fracción XVI y párrafo último, 112 fracción II y párrafo último, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

II.1. Metodología para el análisis de la iniciativa.

Las Comisiones Dictaminadoras acordamos como metodología de trabajo para la discusión de las cuarenta y seis iniciativas de leyes de ingresos municipales, la siguiente:

- a) Se determinó conjuntar en tres bloques a las 46 iniciativas, ello para analizar el expediente de la iniciativa de Ley y en su caso, presentar a la consideración de las Comisiones Unidas un proyecto de dictamen, lo anterior con fundamento en el párrafo tercero del artículo 83 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.
- b) Se calendarizaron las reuniones de las comisiones dictaminadoras, con la finalidad de atender con toda oportunidad y diligencia debida, cada proyecto de dictamen.
- c) Las diputadas y los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales analizamos las iniciativas a través de los proyectos de dictamen, circunscribiéndose la discusión sobre reservas, teniéndose por

aprobados para efecto de integrar al proyecto de dictamen lo no reservado. Adicionalmente, se acordó retomar los criterios generales recopilados del análisis de las iniciativas de leyes de ingresos municipales del ejercicio fiscal del año próximo pasado, los que fueron enriqueciéndose durante el trabajo de estas Comisiones Unidas. Dichos criterios generales deben observarse en acatamiento estricto a los principios constitucionales y legales vigentes. Asimismo, prestar especial atención a las disposiciones del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, con impacto en las leyes de ingresos.

- d) Presentado el proyecto de dictamen, estas Comisiones Unidas nos ajustamos para su discusión y votación a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

II.2. Elaboración y valoración de los estudios técnicos de las contribuciones.

Como parte de la metodología, se solicitó a la Dirección General de Servicios y Apoyo Técnico Parlamentario y a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, con el apoyo de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato y de la Comisión Estatal del Agua, la elaboración y presentación de estudios por cada iniciativa de ley, en los siguientes aspectos:

- a) **Socioeconómico:** Se realizó un diagnóstico sobre las finanzas municipales del año anterior y el corte a la última cuenta pública presentada, detallando la eficiencia de la recaudación por las principales contribuciones. Además, se informa sobre su capacidad financiera, su población, viviendas, tasa de desempleo, ingreso per cápita, entre otros indicadores que se valoran en la toma de decisiones.
- b) **Jurídico:** Se realizó un estudio sobre la viabilidad jurídica de las contribuciones y sus incrementos, analizando la parte expositiva o argumentativa del iniciante, en relación directa marco jurídico estatal al contexto constitucional, legal y jurisprudencial aplicable.
- c) **Cuantitativo:** Se realizó un estudio cuantitativo de las tasas, tarifas y cuotas del año presente y la propuesta 2019, identificándose con precisión las variaciones porcentuales y correlativamente su procedencia o justificación en los proyectos de dictamen.

- d) Predial:** Se realizó un estudio comparado de tasas, valores de suelo, construcción, rústicos y menores a una hectárea, ello con el fin de dar un trato pormenorizado a esta fuente principal de financiamiento fiscal del municipio, amén de la revisión escrupulosa de los estudios técnicos presentados como soporte a las modificaciones cuantitativas y estructurales de esta importante contribución.
- e) Agua potable:** Se realizó un estudio técnico integral sobre el particular, los aspectos jurídicos, hacendarios, administrativos, entre otros, los que se detallaron con precisión, bajo dos vertientes: la importancia de la sustentabilidad del servicio en la sociedad sin impacto considerable, y la solidez gradual de la hacienda pública.
- f) Derecho de alumbrado público.** Se realizó un estudio sobre la facturación y recaudación del «DAP», así como la relación sobre la facturación de la tarifa, recaudación, número de usuarios y balance. Asimismo, sobre la relación de la facturación y promedio deficitario y, por último, el procedimiento de cálculo de tarifa para el año 2019.

Quienes integramos estas Comisiones Unidas estimamos que, con la finalidad de cumplir cabalmente con nuestra responsabilidad legislativa, el iniciante debe conocer los razonamientos que nos motivaron para apoyar o no sus pretensiones tributarias, razón por la cual, el dictamen se ocupa de aquellos conceptos propuestos por el iniciante que no fueron aprobados o aquéllos que fueron modificados por estas Comisiones Unidas, argumentándose únicamente los ajustes a la iniciativa y las correspondientes modificaciones. Asimismo, cabe señalar que en las decisiones que se tomaron, las Comisiones Unidas valoramos los estudios técnicos y criterios mencionados.

En todos aquellos ingresos ordinarios y extraordinarios que no denotaron cambio normativo alguno, fue en razón de que consideramos acertado el contenido de cada uno en los términos que lo presentaron los iniciantes; asimismo todos aquellos conceptos cuyas variaciones se justificaron en la exposición de motivos, no generaron argumento alguno por parte de estas Comisiones Unidas.

II.3. Consideraciones generales

Como todo acto de autoridad, la emisión de la ley de ingresos para los municipios del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 2019, no se encuentra ajena a la observancia de las garantías individuales para los particulares como para los propios ayuntamientos iniciantes. A partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consagra a favor de los ayuntamientos del país la facultad para proponer a las legislaturas de los estados, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Estas reformas establecieron en materia impositiva municipal una potestad tributaria compartida entre los ayuntamientos de la entidad y el Congreso del Estado. Por eso, la potestad tributaria del Congreso del Estado, reservada a éste, de acuerdo al principio de legalidad en materia de las contribuciones contenido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y de reserva de fuentes y con la facultad expresa de iniciativa de los ayuntamientos. De ahí que, aun cuando el Congreso sigue conservando la facultad de decisión final sobre las propuestas contenidas en las iniciativas de leyes de ingresos de los municipios, la Constitución Federal nos obliga a dar el peso suficiente a la facultad del municipio, lo que se concreta con la motivación que se exponga al examinar cada una de las propuestas tributarias del ayuntamiento iniciante.

Por lo tanto, la fundamentación del Congreso del Estado para aprobar la Ley de Ingresos para el Municipio de Villagrán, Gto., se surte cuando se actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Federal y la particular del Estado confiere a este Poder Legislativo, por lo que se desprende que el Congreso del Estado es competente para conocer y analizar la iniciativa objeto del presente dictamen, conforme con lo establecido en los artículos 31 fracción IV y 115 fracción IV penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 fracción II, 63 fracciones II y XV, y 121 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y 1 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

En cuanto a la motivación del Congreso del Estado para dictar esta ley, debe afirmarse que, respecto de actos legislativos, el requisito de su debida motivación se cumple en la medida en que las leyes que emita el Congreso se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas. En el caso que nos ocupa, las relaciones sociales a regular jurídicamente se derivan del mandato previsto en el artículo 115 fracción IV párrafo cuarto, de la Constitución Federal que dispone:

«Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.»

Las anteriores consideraciones sustentan desde luego, la fundamentación y motivación de la Ley de Ingresos para el Municipio de Villagrán, Gto., para el ejercicio fiscal de 2019. Para ello, además, nos remitimos a lo dispuesto en las siguientes tesis de jurisprudencia, las cuales son aplicables al presente caso:

«No. Registro: 820,139

Jurisprudencia

Materia(s):

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1988

Parte I

Tesis: 68

Página: 131

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. *Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.*

Dictamen que suscriben las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación Puntos Constitucionales, sobre la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Villagrán, Gto., para el Ejercicio Fiscal del año 2019.

Séptima Época, Primera Parte:

Vol. 77, Pág. 19. A. R. 6731/68. Lechera Guadalajara, S. A. Unanimidad de 19 votos.

Vol. 78, Pág. 69. A. R. 3812/70. Inmobiliaria Cali, S. A. y Coags. (Acums). Unanimidad de 16 votos.

Vols. 139-144, Pág. 133. A. R. 5983/79. Francisco Breña Garduño y Coags. Unanimidad de 17 votos.

Vols. 157-162, Pág. 150. A. R. 5220/80. Teatro Peón Contreras, S. A. Unanimidad de 15 votos.

Vols. 181-186. A. R. 8993/82. Lucrecia Banda Luna. Unanimidad de 20 votos.

Esta tesis apareció publicada, con el número 36, en el Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pág. 73.»

«No. Registro: 192,076

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 50/2000

Página: 813

II.4. Consideraciones particulares.

Del análisis de la iniciativa, se observó que el ayuntamiento propone en términos generales incrementos del 4% a los impuestos y a los derechos vigentes durante el año 2018, conforme al porcentaje aprobado por estas Comisiones Unidas. Sin embargo, se realizaron ajustes en los derechos por servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

Asimismo, en congruencia con lo anteriormente señalado, en el presente dictamen omitimos comentar los apartados de cada una de las contribuciones por conservar identidad con la ley de ingresos vigente para este municipio. Sólo se hace alusión al impuesto predial para sustentar la necesidad de mantener la tasa diferenciada respecto de los inmuebles urbanos y suburbanos con edificaciones, de aquellos sin edificaciones, su fin extrafiscal y, en consecuencia, se conservan los argumentos relativos al medio de defensa respectivo.

De los conceptos de ingresos y su pronóstico

En virtud de que la materia de los criterios la constituye la propia Ley de Ingresos Municipal, es indispensable precisar cuáles son las contribuciones que se pueden establecer, y en general cuáles son los ingresos que se pueden percibir por parte de los Municipios. En ese sentido la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato dispone que los «Municipios percibirán en cada ejercicio fiscal para cubrir los gastos públicos de la hacienda pública a su cargo,

los ingresos que autoricen las leyes respectivas, así como los que les correspondan de conformidad con los convenios de coordinación y las leyes en que se fundamenten».

De los impuestos

Impuesto predial.

En este apartado se proponen incrementos del 4%. En lo que respecta a las tasas, estas no presentan variación alguna respecto a las vigentes para el 2018, lo que consideramos procedente.

Tasa diferenciada para inmuebles sin construcción. Se precisa que la existencia de una tasa diferenciada respecto de los inmuebles urbanos y suburbanos con edificaciones, de aquellos sin edificaciones, tiene un fin extrafiscal, consistente en desalentar la especulación inmobiliaria y con ello coadyuvar a la preservación del ambiente, la protección de la salud pública y al establecimiento de condiciones que ayuden a disminuir los índices de inseguridad en el municipio, pues la proliferación de inmuebles baldíos genera en algunos casos condiciones propicias para el refugio de delincuentes, aunado a que en muchas ocasiones los propietarios de inmuebles sin construcción únicamente se benefician con la actividad que desarrolla la administración pública al acercar los servicios públicos a sus predios, aumentando con ello su plusvalía, sin que los propietarios inviertan cantidad alguna.

De modo que al existir un fin extrafiscal, atentos a lo dispuesto en las tesis 1a. VI/2001 y 1a. V/2001, ambas de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomos XIII, de marzo de 2001, páginas 103 y 102, respectivamente, bajo los rubros: **CONTRIBUCIONES, FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS MISMAS, y CONTRIBUCIONES, FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS MEDIOS DE DEFENSA PARA DESVIRTUARLOS**, es válido que se establezca una diferenciación en tratándose de las tasas para inmuebles urbanos y suburbanos sin edificación, pues si bien el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público, se le puede agregar otro de similar naturaleza, como lo es el fin extra fiscal argumentado y justificado, además que se contempla el medio de defensa que permite al causante desvirtuar la hipótesis impositiva, en caso de considerar que no se ajusta a los extremos del dispositivo normativo.

De los derechos.

Por servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas sus residuales.

En estos derechos el iniciante, en términos generales, no presenta modificaciones al esquema vigente de cobro, no obstante lo anterior, las Comisiones Dictaminadoras, consideramos justificado realizar las siguientes adecuaciones al contenido del artículo 14 de la iniciativa:

En las fracciones I y II, ajustan sus precios en 4% pero lo aplican sobre enero de 2018; mantienen la indexación mensual vigente del 0.5%, por tal motivo se realizó el ajuste correspondiente sobre diciembre de 2018, atendiendo al análisis realizado por la Comisión Estatal del Agua del Estado de Guanajuato.

Asimismo, en la fracción II, ajustan sus precios en 4%; mantienen la indexación mensual del 0.5%, modifica su estructura y propone aplicar el descuento del 50% para escuelas públicas con la intención de recaudar; con base a las observaciones realizadas en la fracción anterior, no se considera procedente el incremento, por lo que se ajustan las tarifas al 4%

Por los servicios de bibliotecas públicas y casa de la cultura.

En esta sección el iniciante propuso incrementos al 4% lo cual consideramos atender lo propuesto.

Por los servicios de obra pública y desarrollo urbano.

Se realizaron los ajustes necesarios a fin de lograr congruencia entre los conceptos propuestos con las nuevas disposiciones contenidas en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

De tal forma y en atención a lo dispuesto por el artículo 371 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato se adecuaron las referencias a las licencias de construcción y de uso de suelo, por el de permiso.

Por servicios en materia de acceso a la información pública

De conformidad con lo previsto en los artículos 141, último párrafo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 102, párrafo tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, se modifican los supuestos propuestos, con el fin de contemplar dos exenciones relativas la primera, por la prestación de los servicios de expedición de copias simples y la segunda, por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos, ambos por la expedición una hoja simple a 20 hojas simples.

Lo anterior, se realiza con base en el principio de reserva de ley de establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, como son: hecho imponible, sujetos –activo y pasivo-, base, tasa o tarifa, exenciones y época de pago.

Facilidades administrativas y estímulos fiscales. De alumbrado público.

Respecto al artículo 43, se ajustaron las tablas para cobros a predios urbanos y rústicos.

Medios de defensa aplicables al impuesto predial.

Como se argumentó ya en el apartado relativo al impuesto predial, se mantiene este Capítulo que encuentra sustento en la interpretación jurisprudencial de nuestro Máximo Tribunal, que considera respecto a los medios de defensa, que se deben establecer para que el causante pueda desvirtuar la hipótesis impositiva, que en contribuciones tales como el impuesto predial, tienen como finalidad el dar oportunidad para que el sujeto pasivo del tributo, exponga las razones del por qué su predio se encuentra en determinadas circunstancias en relación con la construcción.

Por lo anteriormente expuesto, quienes integramos las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, sometemos a la consideración de la Asamblea, el siguiente: