C. DIPUTADO ALFONSO GUADALUPE RUIZ CHICO.
PRESIDENTE 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 estudio y dictamen, la **Iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Manuel Doblado, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2013,** presentada por el Ayuntamiento de Manuel Doblado, Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 69, 78, 95 fracción XIV y párrafo último, 96 fracción II y párrafo último, y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, analizamos la iniciativa referida, presentando a la consideración de la Asamblea, el siguiente:

D I C T A M E N

Nos abocamos al examen de la iniciativa descrita al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones.

I. Antecedentes.

El Ayuntamiento de Manuel Doblado, Guanajuato, en sesión celebrada el día ocho de noviembre de dos mil doce aprobó por unanimidad su iniciativa de Ley de Ingresos Municipal, misma que ingresó en la Secretaría General el día doce de noviembre de dos mil doce.

En la sesión ordinaria del pasado dieciséis 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, las Comisiones Unidas radicamos la iniciativa el dieciséis de noviembre del año en curso, y procedimos a su estudio, a fin de rendir el dictamen correspondiente.

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 95 fracción XIV y párrafo último y 96 fracción II y párrafo último, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

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, acción que sugirió la Dirección General de Apoyo Parlamentario, 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 71 de nuestra Ley Orgánica.

b) Se calendarizaron las reuniones de las comisiones dictaminadoras, con la finalidad de atender con toda oportunidad, pero con la diligencia debida cada proyecto de dictamen.

c) Las y los 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 durante varios ejercicios fiscales, 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.

d) Asimismo, prestar especial atención a las disposiciones del nuevo Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, con impacto en las leyes de ingresos.

e) Presentado el proyecto de dictamen, estas comisiones unidas nos ajustamos para su discusión y votación a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 74 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 Apoyo Parlamentario y a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior y de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato la elaboración de los 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 al contexto constitucional, legal y jurisprudencial aplicable.

Toda vez que el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que entrará en vigor el 1 de enero de 2013, tiene por objeto establecer las normas, principios y bases para:

El ordenamiento y administración sustentable del territorio del Estado de Guanajuato;

La formulación, aprobación, cumplimiento, evaluación y actualización de los programas a que se refiere el presente ordenamiento;

La conservación y restauración de los espacios naturales del Estado de Guanajuato;

La gestión, conservación y preservación de las aguas de jurisdicción estatal, para lograr un desarrollo sustentable;

La fundación, consolidación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población;

La construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura pública y del equipamiento urbano;

La prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable y de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como la operación de las redes y sistemas de alcantarillado y de conducción de agua potable;

La regulación, autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, las construcciones y la urbanización de áreas e inmuebles de propiedad pública, privada o social;

La regulación, autorización, control y vigilancia de la división de bienes inmuebles, así como de los fraccionamientos y desarrollos en condominio;

La definición de las políticas de vivienda y de los proyectos y acciones habitacionales a cargo de los gobiernos del Estado y de los municipios, así como la atención prioritaria de las necesidades sociales de vivienda popular o económica y de interés social;

La participación social en el ordenamiento sustentable del territorio; y

La realización de acciones de inspección y vigilancia, la determinación de las infracciones y la imposición de sanciones y medidas de seguridad.

Y abroga la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato; la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios; la Ley de Vivienda para el Estado de Guanajuato; la Ley de Aguas para el Estado de Guanajuato; y la Ley sobre protección y conservación de la Ciudad de San Miguel de Allende, declarándola, al efecto, Población Típica.

Estimamos de suma importancia prestar especial atención a este nuevo ordenamiento, a efecto de ajustar las leyes de ingresos a la terminología que ahora se emplea en el Código, como una manera de dar certeza al contribuyente.

Además de contar con la previsión ante los nuevos cobros que se pretendan, con sustento en este nuevo ordenamiento.

c) Cuantitativo: Se realizó un estudio cuantitativo de las tasas, tarifas y cuotas del año presente y la propuesta 2012, 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 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.

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 estas Comisiones Unidas 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.

El trabajo de análisis se guió buscando respetar los principios de las contribuciones, contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución General de la República, mismo que consagra los principios constitucionales tributarios de: reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales además de ser garantías individuales, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.

II.4. Consideraciones Particulares.

Del análisis general de la iniciativa, determinamos que el Ayuntamiento iniciante propone incrementos promedio del 5% a las tarifas y cuotas, con respecto a las aplicables para el ejercicio fiscal de 2012.

En todos aquellos ingresos ordinarios y extraordinarios que no denotaron cambio normativo alguno, fue en razón de que estas Comisiones Unidas 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.

De la Naturaleza y Objeto de la Ley.

En el ejercicio de la potestad legislativa resulta obligado precisar la naturaleza de las normas que creamos como derecho positivo, así como el objeto que persigue el instrumento legal, por tal razón, se consideró justificado el suprimir la expresión «de interés social» y en el párrafo último eliminar la frase «entre otras».

De los Impuestos.
Impuesto Predial.

El iniciante no propone incrementos a las tasas. Únicamente se realizan ajustes en los supuestos normativos para aplicar las tasas, a fin de contemplar los diversos supuestos atendiendo a la temporalidad en que fue valuado el inmueble. Finalmente para una mejor comprensión de los supuestos se actualizó la tabla correspondiente.

Por otra parte, 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 extrafiscal 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.

Dentro de la sección séptima del impuesto sobre rifas, sorteos, loterías y concursos se mantiene solamente la tasa correspondiente, sin incluir los supuestos de la base, ya que están incluidas en la Ley de Hacienda para los municipios de Guanajuato.

De los Derechos.

En este apartado se realizan los ajustes correspondientes, resultando con ello procedente la pretensión para el Ayuntamiento, al aplicarse y respetar el criterio general del índice inflacionario estimado para el cierre del ejercicio.

De igual forma en todos aquellos supuestos en que el iniciante no presenta justificación alguna para incrementar en un porcentaje mayor al estimado como probable índice inflacionario, se ajusta la propuesta a este porcentaje, lo anterior derivado de que no se ofrece justificación alguna que permitan a quienes integramos estas Comisiones Dictaminadoras, conocer la relación que existe entre el costo que le genera al municipio el prestar el servicio y en base a ello determinar si la cuota propuesta corresponde al gasto erogado y así respetar la naturaleza jurídica del derecho.

Derivado de lo anterior, en este apartado señalamos únicamente aquellas cuestiones que siendo propuestas por el iniciante, han sufrido alguna modificación en la iniciativa.

Por servicios de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición Final de Aguas Residuales.

En la facción I relativa a la tarifa mensual por el servicio medido de agua potable, en su exposición de motivos manifiestan ajustes del 5% pero en la aplicación de su propuesta mantienen los precios vigentes en diciembre de 2012; sin embargo, de acuerdo a los criterios generales, se respeta su propuesta inserta en el artículo 14. Por otra parte se corrige el error en precio de 11 a 15 metros cúbicos mensuales arrastrado de ejercicios anteriores que provocaba precios menores en este rango que en el primer rango. Además insertan tarifa pública con los mismos precios de la tarifa doméstica y mantienen la exención por dotación de escuelas públicas. Dada la inserción de la tarifa pública, el párrafo que menciona: “Para el cobro de servicio a tomas de instituciones públicas se les aplicaran las cuotas contenidas en las fracciones I y II del presente artículo de acuerdo al giro que corresponda a la actividad ahí realizada” pierde validez y provoca aplicaciones diferentes, por lo que estimo eliminarlo.

En la fracción VI por materiales e instalación del ramal para tomas de agua potable, insertan la leyenda de aplicación comercial publicada en ejercicios anteriores pero que se eliminó al no afectar la aplicación de la ley pues se desprende claramente que su enunciado no contiene ninguno de los elementos esenciales de la contribución llamada derecho, por ello se eliminó el último párrafo.

En la fracción XVI por recepción de fuentes de abastecimiento y títulos de concesión el iniciante ajusta al 8% con respecto del concepto de recepción de títulos de explotación sin justificación alguna, por ello se ajustó al tope del 5%. Asimismo en la fracción XIX de la indexación, el iniciante propone ajuste del 0.5% mensual superior a la autorizada del 0.3% por lo que se determinó mantener la tasa del 0.3%.

Derivado de las disposiciones del nuevo Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que entrará en vigor el 1 de enero de 2013, es que se realizaron una serie de ajustes a la iniciativa para adecuar en particular la terminología empleada por el ordenamiento en comento, es decir que en servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales en lo referente al servicio comercial de agua potable, se adecuo en función de lo que establece el Código Territorial, que refieren al uso «comercial y de servicios», así como la supresión del término «alcantarillado».

Por los servicios de obra pública y desarrollo urbano, en la iniciativa 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, adecuándose las referencias a las licencias de construcción y de uso de suelo, por el de permiso. Asimismo, se suprimen los conceptos de ampliación de construcción, demolición y remodelación por estar comprendidos en el permiso de construcción, de acuerdo a la propia definición de este último, contemplada en el Código Territorial, entendiéndose como aquél expedido por la unidad administrativa municipal, por medio del que se autoriza a los propietarios, poseedores o usufructuarios de cualquier inmueble para construir, modificar, colocar, reparar o demoler cualquier obra, edificación, estructura o instalación en el mismo.

En relación a la vigencia del permiso de construcción está en relación con la naturaleza y magnitud de la obra por ejecutar, misma que será fijada de conformidad con las bases que al efecto señale el reglamento municipal, de acuerdo a lo dispuesto por el propio Código Territorial. A fin de darle mayor congruencia con el «permiso de construcción», se sustituyó el término de «licencia de regularización», por el de «permiso de regularización».

En el concepto de análisis de factibilidad para dividir, lotificar o fusionar, se suprimió porque puede constituir un doble cobro y se mantendrá como «permiso de división» y a éste se le aplicará la cuota del concepto de análisis y por permiso, en razón de la materia del Código Territorial, de igual forma, se sustituyó la «licencia de factibilidad» por «constancia de factibilidad».

Por servicios en materia de fraccionamientos, se cambió la redacción, en virtud de que la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato dejará de estar en vigor a partir del 1 de enero de 2013.

Al regular el Código Territorial las fases de la gestión de los fraccionamientos y desarrollos en condominio, es que en congruencia, se sustituyeron los términos de «autorización de traza» por el de «aprobación de traza» y se suprimió el conducente a la «autorización del fraccionamiento». Asimismo al disponer el Código Territorial, que el desarrollador podrá solicitar por escrito la modificación de la lotificación autorizada en el permiso de urbanización o de edificación, adjuntando la propuesta correspondiente, con el plano y la memoria descriptiva de los lotes, viviendas o unidades de propiedad privativa del fraccionamiento o desarrollo en condominio conteniendo las modificaciones propuestas, se cambió el concepto de «autorización para relotificación» por el de «permiso de modificación de traza».

Por la expedición de licencias, permisos y autorizaciones para el establecimiento de anuncios, se unificó la referencia del acto administrativo que genera el cobro, por el de permiso.

De las Contribuciones Especiales.

La iniciativa no propone modificación al capítulo vigente. Éste se integra con las secciones relativas a Ejecución de Obras Públicas y Servicio de Alumbrado Público respectivamente, en congruencia con lo dispuesto en el Título Sexto de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

En relación al Derecho de Alumbrado Público es pertinente expresar algunas consideraciones. Para el Congreso del Estado no ha sido ajeno el problema de la contribución, ni tampoco se ha mantenido al margen de la búsqueda de alternativas integrales, tampoco pretende obviar los principios constitucionales que debe respetar en el ejercicio de sus potestades tributarias.

Valoramos las consecuencias que podrían generarse para la población si se omite establecer la fuente de financiamiento del servicio de alumbrado público, o si el establecimiento de uno diferente adolece de un esquema sin solidez jurídica y administrativa.

Luego entonces, con la omisión del esquema tributario vigente o con la presencia de un diseño sin garantía constitucional, se vislumbraría una probable suspensión del servicio de alumbrado público por la falta de recursos, posibilitando las condiciones propicias para la delincuencia y generando con tal medida un escenario de inseguridad en los habitantes del municipio. Dichos riesgos sociales no podemos correrlos si está de por medio la seguridad de las familias guanajuatenses. Tampoco puede esta Legislatura propiciarlos aun cuando sean plausibles sus intenciones.

Reiteramos que como representantes populares debemos procurar los elementos que brinden tranquilidad y paz social a los habitantes del Estado y a sus visitantes, debemos propiciar protección, seguridad e integridad. En suma, debemos priorizar el desarrollo armónico de las familias, bajo la premisa de actuar con responsabilidad social. Y para actuar conforme a ese principio es que llegamos a la determinación de conservar el esquema del Derecho de Alumbrado Público, como contribución especial, en los términos vigentes en las cuarenta y seis leyes de ingresos para los municipios.

Mientras el estado actual de las cosas, en el ámbito del marco tributario del alumbrado público, permanezca inmutable, no podemos negar que cualquier ciudadano, que desde su personal condición de contribuyente, se considere afectado por una decisión legislativa relativa a este tema, tiene y tendrá el derecho de acudir a la instancia jurisdiccional competente en la búsqueda de la satisfacción de sus pretensiones.

Por las razones expuestas, las Comisiones Unidas nos pronunciamos por mantener el esquema tributario en cuestión.

De los Productos.

Los productos no conllevan la naturaleza de contribución, por lo tanto, no se tiene la obligación de satisfacer el principio de reserva de ley.

De los Aprovechamientos.

Al igual que los productos, los aprovechamientos no tienen que satisfacer el principio de reserva de ley, sin embargo, por disposición del artículo 261 de la Ley de Hacienda para los Municipios, y por seguridad y certeza jurídica para los contribuyentes, se establecen únicamente las tasas para los recargos y gastos de ejecución.

De las Participaciones Federales.

La previsión remite a lo dispuesto en Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato.

De los Ingresos Extraordinarios.

Se contempla la figura del endeudamiento, conforme lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Política Federal, en relación con el artículo 63 fracción XIV de la Constitución Política del Estado, reglamentándose ambos dispositivos en la Ley de Deuda Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato.

De las Facilidades Administrativas y Estímulos Fiscales.

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, teniendo como finalidad el dar oportunidad para que el sujeto pasivo del tributo, exponga las razones del porqué su predio se encuentra en determinadas circunstancias en relación con la construcción.

De los Ajustes Tarifarios.

Al igual que en el presente Ejercicio Fiscal, las Comisiones Dictaminadores consideramos fundamental incorporar este capítulo para facilitar el redondeo en el cobro de contribuciones.

Disposiciones Transitorias.

Se insertan dos artículos transitorios y con ello se prevén dos hipótesis:

- La entrada en vigor de la Ley, prevista para el día uno de enero del 2013, y

- Para aclarar que cuando la Ley de Hacienda para los Municipios haga referencia a la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado, se entenderá que se refiere a la presente Ley.

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