DIPUTADO AFONSO 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 su estudio y dictamen, la **Iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Apaseo el Alto, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2013,** presentada por el Ayuntamiento de Apaseo el Alto, 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, y presentamos a la consideración de la Asamblea, el siguiente:

D i c t a m e n

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 Apaseo el Alto, Guanajuato, en sesión ordinaria celebrada el día 8 de noviembre de 2012 aprobó por mayoría de votos la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Apaseo el Alto, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2013, misma que ingresó en la Secretaría General de este Congreso el 15 de noviembre. 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.

El Ayuntamiento acompañó como anexos a la iniciativa, presentada por escrito y en medio magnético: copia certificada del acta número III, de fecha 8 de noviembre de 2012; pronóstico de ingresos para el ejercicio fiscal 2013 y estudio técnico tarifario de cuotas de agua potable y alcantarillado.

En la sesión ordinaria del pasado 16 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.

La iniciativa fue radicada el 16 de noviembre de 2012, procediendo a su estudio, a fin de rendir el dictamen correspondiente.

Con la finalidad de otorgar solidez jurídica con base metodológica al resolutivo que se presenta, los integrantes de las Comisiones Unidas acordamos someter el estudio del expediente en cuestión, bajo los siguientes aspectos sustanciales: competencia del Congreso en la materia fiscal municipal; legitimidad del promoverte; competencia de las Comisiones Unidas por materia y por turno; integración del expediente; determinación de metodología; elaboración y valoración de los estudios técnicos de las contribuciones; consideraciones generales y particulares; y resolutivo.

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, la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado Libre y Soberano 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, 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. 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. Dichos criterios generales deben observarse en acatamiento estricto a los principios constitucionales y legales vigentes.

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 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, la elaboración y presentación de estudios técnicos 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.

Asimismo, estimamos de suma importancia prestar especial atención al Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el cual entrará en vigor el 1 de enero de 2013, a efecto de ajustar las leyes de ingresos a la terminología que ahora se emplea en el mencionado ordenamiento, como una manera de dar certeza al contribuyente, en virtud de que 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.

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 2013, 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.

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.

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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que consagra los principios tributarios de: reserva de ley, destino al gasto público, y de 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.

Partimos de la premisa de que la organización y funcionamiento de cualquier orden de gobierno supone para éste la realización de gastos. Luego entonces, se requiere de mecanismos e instrumentos legales que posibiliten el financiamiento de los mismos.

II.4. Consideraciones particulares.

Del análisis de la iniciativa, determinamos que el Ayuntamiento iniciante en términos generales propone incrementos del 5% a las tarifas y cuotas, con respecto a las aplicables para el ejercicio fiscal 2012. Cabe destacar que algunos conceptos no alcanzan a sufrir incrementos, conservándose por lo tanto, las cuotas vigentes, en este caso, las propuestas se aprobaron en los términos

planteados por el iniciante, en virtud de que tal pretensión se encuentra comprendida entre los criterios generales para la dictaminación de las iniciativas antes mencionados.

Al aprobar la actualización de las tarifas y cuotas propuestas, con base en el argumento esgrimido por el ayuntamiento iniciante, de que éstas sólo se ajustan aplicando el índice inflacionario que se calcula al cierre del presente ejercicio fiscal. En estas condiciones estimamos que es razonable la aplicación de un factor objetivo, como es el índice inflacionario calculado por el Banco de México, para actualizar las cuotas y tarifas previstas en la ley vigente, para la ley fiscal del siguiente ejercicio. Al respecto, es preciso mencionar que nuestro máximo tribunal constitucional ha establecido en varias jurisprudencias, el que las contribuciones pueden ser susceptibles de actualización en razón de la depreciación que sufren los insumos que se requieren para operarlas, pero única y exclusivamente son receptoras de tal actualización las tarifas y cuotas, no así las tasas, ya que estas últimas operan sobre una base gravable que sí reciente la depreciación.

En este sentido, la propia Suprema Corte ha definido que para actualizar las tarifas y cuotas, es constitucional acudir al factor inflacionario que ofrece el Banco de México, como puede apreciarse en la tesis de jurisprudencia identificada bajo el rubro**: «ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR. CONSTITUYE UN ELEMENTO NECESARIO PARA DETERMINAR EL MONTO DE LAS CONTRIBUCIONES Y, EN TANTO QUE ES CUANTIFICADO POR UN ÓRGANO DEL ESTADO, LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN SU CÁLCULO SE ENCUENTRAN SUJETAS AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL»**; por lo que, con estas razones, resulta procedente en lo general la propuesta.

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 pertinente suprimir la expresión «de interés social» y en el párrafo último eliminar la frase «entre otras».

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.

Las propuestas y ajustes realizados en este capítulo se enumeran de acuerdo al orden en que está contemplado cada uno de los conceptos en la iniciativa, bajo el criterio de que aquellos impuestos en los que no se hace referencia específica en este apartado, no sufren modificaciones o, en su caso, que sólo se autorizó el índice inflacionario como tope de los aumentos, en concordancia a la solicitud del iniciante. Así también, en este dictamen se argumentarán por estas Comisiones dictaminadoras, aquellos conceptos en los que a pesar de que se expusieron argumentos por el iniciante, con la pretensión de justificar los aumentos o la inclusión de nuevos conceptos, las razones aducidas por aquél, no produjeron la suficiente convicción entre los integrantes de las Comisiones Unidas o en su caso, no fueron atendibles para conferir razonabilidad y objetividad a los incrementos pretendidos por el ayuntamiento o para la inclusión de los nuevos conceptos de cobro sugeridos.

Impuesto predial.

En este apartado se proponen incrementos del 5%. En lo que respecta a las tasas, estas no presentan variación alguna respecto a las vigentes para el 2012, lo que consideramos procedente.

Del impuesto sobre rifas, sorteos, loterías y concursos.

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.

Impuestos de fraccionamientos y explotación de bancos de mármoles, canteras, pizarras, basaltos, cal, calizas, tezontle, tepetate y sus derivados, arena y grava y otros similares

En este apartado se proponen incrementos en promedio del cinco por ciento, específicamente en dos conceptos éste incremento generalizado no alcanzó a repercutir en cambio por lo tanto se conservó el vigente.

De los Derechos

En este apartado se proponen incrementos en el orden del 5% aproximado a las tarifas y cuotas, considerando procedente la pretensión del Ayuntamiento iniciante.

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

En este apartado, estas Comisiones Unidas dictaminadoras, armonizamos con el Código Territorial parra el Estado y los Municipios de Guanajuato, también estimamos pertinente suprimir aquellos párrafos que no contenían ningún elemento de la contribución, y se ajustaron al 5% los conceptos que superaron este porcentaje de incremento, en vista del acuerdo de estas comisiones unidas de no aceptar incrementos superiores. Asimismo, se eliminó el término de «alcantarillado» por ser parte del drenaje.

Asimismo, el iniciante propuso eliminar el beneficio para las escuelas públicas. No obstante ello, las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales, en virtud de los criterios generales mantenidos, acordamos mantener el esquema de cobro vigente.

De igual forma, estas Comisiones dictaminadoras consideramos que las fracciones I que refieren al servicio doméstico, comercial y de dependencias públicas de agua potable, se adecuaron en función de lo que establece el artículo 312 fracciones II y III del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que refieren a los usos de «servicios públicos» y «comercial y de servicios» que refieren al uso comercial y de servicios; así como la supresión del término de alcantarillado.

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.

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 artículo 2 fracción XXXI del Código Territorial precitado.

En congruencia con el «permiso de construcción», se sustituyó el término de «licencia de regularización», por el de «permiso de regularización».

En la fracción respectiva al concepto de análisis de factibilidad para dividir, lotificar o fusionar, se suprimieron las referencias, sustituyéndolas únicamente por «permiso de división» ya no están consideradas como acciones en la materia por el Código Territorial.

Respecto al concepto denominado «Por análisis preliminar de uso de suelo y factibilidad de uso de predios de uso habitacional» estas comisiones unidas consideramos por las mismas razones argumentadas en relación a la entrada en vigor del Código Territorial, evitar un doble cobro, ya que el acto administrativo del permiso de uso de suelo incluye el análisis de factibilidad de uso de suelo.

En la fracción XXIV del artículo 25 propuesta por los iniciantes, respecto a la colocación de zaguán o cortina metálica, estas Comisiones Unidas consideramos pertinente adicionar el termino de «mayor a 3 metros», en congruencia con lo que establece el Código Territorial en su artículo 375, fracción IV y VI ya que estas obras no requieren de permiso de construcción, siempre y cuando no tengan una altura total mayor a 3 metros y que afecten la estructura de la construcción.

Por servicios en materia de fraccionamientos.

Se estimo pertinente por estas Comisiones unidas cambiar la redacción del artículo 27, por congruencia con la normativa en la materia, adicionar al título de la sección, la referencia a los «desarrollos en condominio» así como en la cabeza del artículo. Asimismo, en la fracción IV, inciso a), se adicionó la expresión «o de servicios». En la fracción V, inciso b), 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.

Aun cuando se propone el cobro de derechos que ya no tendrían cabida con las disposiciones del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se determinó no suprimirlos o cambiarlos, en virtud de que pudiera darse el caso de que algunos fraccionamientos o desarrollos en condominio a la fecha de la entrada en vigor del Código se encuentren en trámite. Esto último de conformidad con el artículo séptimo transitorio del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En congruencia con tal dispositivo, se sustituyeron los términos de «autorización de traza» por el de «aprobación de traza». Y se suprimió el conducente a la «autorización del fraccionamiento».

En términos del artículo 428 del Código Territorial, que dispone 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».

El Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato regula las fases de la gestión de los fraccionamientos y desarrollos en condominio, por ello, estas Comisiones Unidas estimamos pertinente suprimir los conceptos de cobro por los derechos de servicios relativos a la autorización del fraccionamiento.

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.

De las facilidades administrativas y estímulos fiscales.

Del impuesto predial.

En esta sección, los iniciantes propusieron adicionar una serie de requisitos para que los ciudadanos inscritos al INAPAM o INSEN, propietarios o poseedores de bienes inmuebles, soliciten el pago de la cuota mínima del impuesto predial, lo cual, estas Comisiones Unidas, al ser un beneficio y dotar de mayor certeza al contribuyente sobre la forma de acceder al supuesto, consideramos procedente la pretensión de los iniciantes.

Asimismo, respecto a la solicitación de los iniciantes de establecer el concepto de condonación de recargos del impuesto predial, estas Comisiones Unidas consideremos que la presente Ley no es el instrumento jurídico adecuado para abordar tales situaciones, aunado a que los iniciantes no justificaron tales pretensiones en la exposición de motivos, por lo que se estimaron improcedentes.

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: