CIUDADANO 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 su estudio y dictamen, la **Iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Atarjea, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2013,** presentada por el Ayuntamiento de Atarjea, 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:

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 Atarjea, Guanajuato, en sesión ordinaria número 3 celebrada el día 9 de noviembre del año 2012 aprobó por unanimidad la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Atarjea, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2013, misma que ingresó en la Secretaría General de este Congreso el pasado 12 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 de Ayuntamiento de fecha 9 de noviembre de 2012, así como el presupuesto de ingresos para el ejercicio fiscal 2013.

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.

Radicada la iniciativa, procedimos 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 promovente; 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 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 iniciativas de leyes de ingresos municipales presentadas, que el análisis y discusión de las cuarenta y seis iniciativas se hiciera por los integrantes de estas Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, mediante la revisión de los proyectos de dictámenes presentados por la Dirección General de Apoyo Parlamentario.

Se acordó retomar los criterios generales recopilados del análisis de las iniciativas de leyes de ingresos municipales del ejercicio fiscal 2012. 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.

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

Como parte de la metodología se elaboraron los siguientes estudios, por cada iniciativa de ley, a fin de incorporarlos a los proyectos de dictámenes:

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 capita,* 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 2013, identificándose con precisión las variaciones porcentuales y correlativamente su procedencia o justificación jurídica.

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.

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, 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 propuso incrementos del 5% a las tarifas y cuotas, con respecto a las aplicables para el ejercicio fiscal 2012 y mantiene el mismo esquema de la Ley de Ingresos vigente.

Cabe 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 artículo 1 se define la naturaleza de la ley, como de orden público y de interés social, así como su objeto. Por lo que respecta al interés social, se

suprimió, por acuerdo de estas Comisiones Unidas, dicha referencia, pues se estimó que, de acuerdo a la doctrina, se considera que una ley es de interés social cuando refiere a ciertas clases sociales o sectores de la sociedad que actúan en algún grado de desventaja, esto es, cuando constituye un Derecho Social Subjetivo —la Ley Federal del Trabajo y la Ley Agraria, son los dos ejemplos más claros—, lo que no ocurre con este ordenamiento. Ilustra lo anterior la siguiente tesis:

> SUSPENSION, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA. De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios

mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. No. Registro: 199,549. Jurisprudencia Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. V, Enero de 1997. Tesis: I.3o.A. J/16. Página: 383.

En este mismo artículo en su último párrafo se eliminó la referencia «entre otras», a efecto de evitar interpretaciones ambiguas.

De los impuestos.

Impuesto predial.

Las tasas no presentan variación alguna respecto a las vigentes para el 2012, pero el iniciante omite las tasas del impuesto predial para los inmuebles que cuenten con un valor determinado o modificado en 2009, 2010, 2011 y 2012, situación que corregimos en este dictamen.

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 aquéllos 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.

Impuesto sobre rifas, sorteos, loterías y concursos.

A efecto de evitar interpretaciones equívocas en cuanto a que los dos supuestos de causación que contempla el artículo 11, se puedan aplicar a su vez al contribuyente, se acordó como criterio general suprimir estos supuestos, por estar además contenidos en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, y establecer únicamente la tasa.

De los derechos.

En este apartado se propusieron incrementos en el orden del 5% a las tarifas y cuotas.

Por servicios de agua potable y drenaje.

En el artículo 13 se sustituyó, por criterio general de estas Comisiones Unidas, la denominación de derechos por servicios de agua potable y drenaje, por la de contraprestación correspondiente a dichos servicios. Lo anterior, para que de acuerdo a la legislación fiscal federal, los organismos operadores puedan tramitar la recuperación del IVA que hayan cubierto.

La función principal de un sistema de drenaje es la de permitir la retirada de las aguas a efecto de evitar su acumulación. El alcantarillado es parte del drenaje pluvial, por ello se eliminó el concepto de alcantarillado en la sección primera del capítulo cuarto del decreto, a efecto de evitar dos conceptos para el mismo supuesto.

La iniciativa propone ajustes al 5% en las cuotas fijas del agua potable, pero no sobre las tarifas de diciembre de 2012, sino que lo aplican sobre los precios

vigentes para enero de 2012. Por ello, se procedió a corregir la tabla contenida en la fracción I.

En las fracciones I inciso b) y III inciso b) que refieren al servicio comercial de agua potable, se adecuaron en función de lo que establece el artículo 312, fracción III del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que refiere al uso «comercial y de servicios».

Por los servicios de obras públicas y desarrollo urbano.

En el artículo 15 de 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.

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

Permisos de construcción y de uso de suelo

Artículo 371. Para la ejecución de cualquier obra, instalación o edificación se deberá obtener el permiso de construcción respectivo, para lo que se deberá obtener previamente el permiso de uso de suelo.

En edificaciones ya ejecutadas se podrá autorizar el cambio de uso de suelo, si se efectúan las modificaciones requeridas por la unidad administrativa municipal para cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias.

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:

Glosario

Artículo 2. Para los efectos del Código se entenderá por:

XXXI. Permiso de construcción: 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 los términos del Código.

En congruencia con el «permiso de construcción», se sustituyó el término de «licencia de regularización», por el de «permiso de regularización». Lo mismo se hizo en el último párrafo de este numeral.

El concepto de análisis de factibilidad para dividir, lotificar o fusionar, se suprimió porque puede constituir un doble cobro, además de que la referencia a la fusión, ya no está considerada como una acción en la materia por el Código Territorial. En su lugar se establece el «permiso de división», que contempla el análisis y el permiso.

El concepto de «análisis preliminar de uso de suelo y orientación a particulares para recomendar los factibles usos del predio», se suprimió por no estar contemplado en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Además el permiso de uso de suelo, para su otorgamiento, debe ir acompañado de un análisis y, de contemplarse ambos, significaría un doble cobro.

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 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.

Pero ello no será óbice para que el Congreso del Estado continúe en la búsqueda de alternativas para que los municipios presten este servicio no sólo en condiciones de legalidad sino también con suficiencia, calidad, continuidad y generalidad.

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

De las facilidades administrativas y estímulos fiscales

En el artículo 29 relativo a las facilidades administrativas y estímulos fiscales con relación al impuesto predial, se propone disminuir el beneficio de descuento del 15%, sólo para quienes lo cubran dentro del primer bimestre, a diferencia de la previsión vigente que otorga este beneficio durante el primer trimestre. En virtud de que el iniciante no justifica en su iniciativa la propuesta de modificación con respecto a la vigente Ley, estimamos pertinente mantener este beneficio en los términos actuales.

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.

Ajustes tarifarios

Por criterio general de estas Comisiones Unidas se corrigieron las cantidades de la tabla de ajustes tarifarios.

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: