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 Coroneo, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2013,** presentada por el ayuntamiento de Coroneo, 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 Coroneo, Guanajuato, en sesión celebrada el día doce de noviembre de 2012 aprobó por unanimidad su iniciativa de Ley de Ingresos Municipal, misma que ingresó en la Secretaría General el trece de noviembre de ese año. El ayuntamiento acompañó como anexos a la iniciativa, presentada por escrito y en medio magnético: copia certificada del acta de la sesión de ayuntamiento número 5, correspondiente al doce de noviembre; así como anexos técnicos consistentes en: pronóstico de ingresos para el ejercicio fiscal 2013 elaborado por la tesorería municipal y listado de giros empresariales SARE.

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 la radicamos en la misma fecha, y procedimos a su estudio, a fin de rendir el dictamen correspondiente.

Como todo acto de autoridad, la emisión de la ley de ingresos para los municipios del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 2013, no se encuentra ajena a la observancia de las garantías individuales para los particulares como para los propios ayuntamientos iniciantes. Así, 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.

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, aún 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, se desprende que el Congreso del Estado es competente para conocer y analizar la iniciativa objeto del presente dictamen.

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. Las anteriores consideraciones sustentan desde luego, la fundamentación y motivación de la Ley de Ingresos para el municipio de Coroneo, Guanajuato, para el ejercicio fiscal de 2013.

II. Metodología para el análisis de la iniciativa

Las comisiones dictaminadoras acordamos como metodología de trabajo para la discusión de la totalidad de las iniciativas de leyes de ingresos municipales, la siguiente:

a) Se calendarizaron las reuniones de trabajo de estas comisiones dictaminadoras, con la finalidad de atender con toda oportunidad, pero con la diligencia debida cada expediente.

b) 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. Dichos criterios generales deben observarse en acatamiento estricto a los principios constitucionales y legales vigentes.

Dentro de dichos criterios generales acordamos considerar el índice inflacionario al 5%, atendiendo a la información proporcionada por el Banco

de México, como estimado al cierre anual para el año de 2012, a efecto de establecer dicho porcentaje como parámetro para autorizar incrementos en las cuotas y tarifas en las leyes de ingresos para el próximo ejercicio fiscal. En tal sentido, analizamos la justificación técnica en todas aquellas propuestas cuyos incrementos superaran el porcentaje inflacionario referido, en el entendido de que de no existir ésta, se ajustarían al tope inflacionario estimado. Estas Comisiones Unidas nos ajustamos para la discusión y votación del proyecto de dictamen a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

II.1. 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 cuatro 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) **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.

c) **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.

d) **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.

II.2. Consideraciones Generales

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, cuando el dictamen no se refiera específicamente a las propuestas que fueron acogidas íntegramente por las comisiones unidas, debe entenderse que los planteamientos del iniciante que las motivaron fueron suficientes para aprobarlas, eximiéndose así la necesidad de fundamentar explícitamente tal aprobación. En cambio, este dictamen se ocupará de argumentar las razones que sirvieron de base para no aprobar aquellos conceptos propuestos por el iniciante o bien para la modificación o ajuste de aquellos que no fueron aprobados en su integridad.

Para ello, partimos de un primer criterio general consistente en no aprobar incrementos o variaciones en los esquemas tributarios que no estuviesen soportados en los estudios o elementos técnicos necesarios y exigibles a los ayuntamientos, que fundamentaran tales aumentos o modificaciones, ya que ante la ausencia de argumentos técnicos, estas comisiones unidas debimos desestimarlas. 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 Particulares

Del análisis de la iniciativa, determinamos que el ayuntamiento iniciante en términos generales propone incrementos del 4% a las tarifas y cuotas, con respecto a las aplicables para el ejercicio fiscal 2012, de acuerdo al parámetro establecido por estas comisiones unidas que fue del 5%. 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, cabe mencionar que nuestro Máximo Tribunal ha establecido en varias jurisprudencias, 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 pueden actualizarse las tarifas y cuotas, y no las tasas, ya que estas últimas se aplican sobre una base gravable que sí resiente la depreciación.

En este sentido, la propia Suprema Corte de Justicia 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 suprimió en su primer párrafo, el concepto «de interés social», toda vez que la Ley de Ingresos es de interés general y no está dirigida a un sector con condiciones especiales.

Asimismo, por certeza jurídica se omitió en el último párrafo de dicho artículo, la referencia «entre otras», lo anterior de acuerdo a lo que ha establecido la Corte de Justicia, que en tratándose de normas fiscales no deben regular conceptos abiertos o ambigüos como el que se eliminó de la propuesta, por ser las normas de aplicación estricta y la Ley de Ingresos es una norma fiscal.

De los Impuestos
Impuesto Predial

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.

Por lo tanto, al constatar que de la exposición de motivos de la iniciativa se deduce expresamente por el iniciante, que esta diferenciación de tasas entre

inmuebles con construcciones o sin ellas, obedece a un fin extra-fiscal basado en el propósito de desalentar o desincentivar actividades que redunden en perjuicio del interés social y por el contrario, estimular las que coadyuven a la utilidad de los inmuebles o a la preservación de la salud pública o el medio ambiente. Además de que, la formulación normativa de este impuesto y los medios de defensa que se prevén en el dictamen para controvertir por los particulares afectados, la aplicación de este tratamiento fiscal cuando objetivamente no se encuentren ubicados en dichos supuestos, permiten identificar con claridad que subyace en esta propuesta tributaria un fin extra fiscal que amerita su aprobación.

La anterior consideración además encuentra sustento en 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.** Por ende, 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. Ello sin obviar 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 supuestos previstos en ella.

En lo concerniente a las tasas del predial en el inciso 2., que refiere a los inmuebles que cuenten con un valor determinado o modificado, durante los años 2002 y hasta el año próximo pasado inclusive, se debió adecuar al 2012 y no al 2010 como lo previó la iniciativa, en los términos de los criterios generales aprobados por las Comisiones Unidas. En el apartado de valores base, contemplado en la fracción II, donde el iniciante les impacta el 4%, ello es incorrecto pues dichos valores son considerados tasas y por ende no pueden ser incrementadas, ello atendiendo a los criterios generales, realizando la modificación a la propuesta.

Cabe enfatizar que no es necesario motivar cada uno de los valores unitarios de terreno y de construcción aplicables a los inmuebles urbanos y suburbanos, así como los rústicos, pues opera en este caso, los argumentos ya expuestos sobre la motivación y fundamentación de los actos legislativos y lo que al respecto señala la tesis de jurisprudencia invocada bajo el rubro: **«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA»**, ya que se considera que la fijación de los valores unitarios que deben ponderarse para calcular la base del tributo, incide en relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, porque la propia constitución Federal y la particular del

Estado, contemplan que uno de los ingresos que deben percibir los municipios, corresponden a los tributos sobre la propiedad inmobiliaria.

Impuesto sobre rifas, sorteos, loterías y concursos

En este apartado, se eliminó de la propuesta los supuestos que plantean la base tributable de este impuesto, toda vez que la misma ya se encuentra prevista en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y a fin de no generar una duplicidad de las normas fiscales, se optó por hacer dicho ajuste.

De los Derechos

En este apartado el iniciante presenta incrementos del 4%, resultando procedente la pretensión del ayuntamiento iniciante, al respetar el 5% aprobado por las comisiones unidas y de esta manera el criterio general.

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

La tarifa refleja incrementos promedio general del 3% y en algunas cuotas al 5% con respecto a la vigente del 2012, cuestión que se ajusta a los criterios establecidos por estas comisiones dictaminadoras.

En esta sección adecuamos la denominación de los servicios que se prestan, omitiendo el concepto de alcantarillado, en atención a que el servicio que se presta y que se está regulando es el de drenaje. En consecuencia, se modificó la denominación de la sección, el encabezado del artículo 14, así como la fracción III, y el último párrafo de la fracción IV.

Por otro lado, es menester referir que a fin de evitar o generar una posible contradicción normativa entre las cuotas contenidas en el artículo 14, con varios párrafos del mismo dispositivo, se consideró pertinente la supresión de éstos párrafos, ya que se desprende claramente que su enunciado o contenidos no contienen ninguno de los elementos esenciales de la contribución llamada derecho. Es decir, los supuestos o declaraciones de dichos párrafos no imponen ni describen alguna obligación tributaria, pues no contienen sujeto, objeto, base, cuota o tarifa. Los enunciados tampoco son de tipo normativo, pues no contienen una prohibición, mandato o permisión alguna; son simplemente, enunciados carentes de contenido normativo que expresa una información, pero que de manera alguna, imponen una carga tributaria a los particulares, pues su naturaleza podría perfectamente contenerse en las disposiciones de carácter administrativo; por ello se determinó eliminarlos del cuerpo normativo.

Se adicionó en los términos de los criterios generales aprobados por quienes dictaminamos, la estructura correspondiente al beneficio de las escuelas, en los términos vigentes en lo que refiere a la fracción I.

De igual forma, y para atender a lo dispuesto por los artículos 312 fracción III y 330 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se adicionó al uso comercial el término «y de servicios», estando de acuerdo con este complemento quienes dictaminamos. Haciendo lo mismo en la fracción II, III, IV y la denominación y primer párrafo de la fracción XIV.

Por los servicios de obra pública y desarrollo urbano

Se modifican varios conceptos contenidos en las fracciones I, II, VI, VIII y X de la propuesta en atención a lo que establece el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en sus artículos 253, 255, 256, 263, 371, 374 y 376 Los conceptos señalados se eliminan a fin de establecer la congruencia entre lo establecido en el Código Territorial con lo que estará regulándose a través de la ley de ingresos con la finalidad de evitar una contradicción o conflicto de normas en el espacio territorial. Dichas modificaciones corresponden a la eliminación de conceptos como: licencias, análisis preliminar y factibilidad, estos conceptos se cambian por los de «permisos» y «autorización».

Se eliminaron los contenidos de las fracciones IV y V que establecían los conceptos de licencias de demolición parcial o total y remodelación, en atención a que dichos conceptos encuadrarían en el concepto de permiso de construcción. Aunado a que dichos conceptos se prevén en la Ley vigente, con fundamento en lo establecido por el artículo 374 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la vigencia del permiso de construcción estará relacionada con la naturaleza y magnitud de la obra por ejecutar y será fijada de conformidad con las bases que al efecto señale el reglamento municipal.

Se eliminó también de la propuesta los términos de «fusionar y relotificar» contenidos en la fracción VIII de la propuesta, toda vez que estos actos ya no son susceptibles de autorización por parte de la autoridad municipal, en los términos del Código Territorial del Estado y los Municipios de Guanajuato.

Finalmente se homologó por congruencia el último párrafo del derecho de obra pública y desarrollo urbano, que alude a que el otorgamiento de las licencias anteriores incluye la revisión del proyecto de construcción y la supervisión de la obra, para determinar a los permisos.

Por servicios en materia de fraccionamientos

Se modifican varios conceptos y términos contenidos en las fracciones II, IV, V inciso b), y VII de la propuesta en atención a lo que establece el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en sus artículos 404 y 428 a efecto de ser congruentes con lo que realmente se desea regular. De igual forma de modifica la denominación de la sección décima y el contenido del artículo 23 de la propuesta para insertar lo siguiente: «y de desarrollos en condominio».

Por otro lado, en atención al ordenamiento al que ya hemos hecho referencia se adecua el inciso a) de la fracción IV de la propuesta para adicionar al concepto comerciales «o de servicios».

Los conceptos que se eliminan por congruencia y en atención al ordenamiento de referencia son: la autorización por «aprobación», y por el «permiso» y la licencia por «permiso». También se eliminó de la propuesta el término de «relotificación» contenido en la fracción VIII de la propuesta, en los términos del Código Territorial del Estado y los Municipios de Guanajuato.

En ese contexto también se eliminó el contenido que se establecía en la fracción III de la propuesta, correspondiente al cobro de los derechos por concepto de autorización del fraccionamiento, sin embargo, en los términos de los dispositivos aludidos en la propia propuesta se contemplan las etapas o fases del proceso de autorización y en congruencia lo eliminamos.

De la misma forma, se elimina toda referencia a la Ley abrogada en materia de fraccionamientos, ello en razón de que al establecer en su artículo primero transitorio del Código Territorial del Estado y los Municipios de Guanajuato la entrada en vigencia, abroga a la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios; en razón de que cuando entre en vigor el Código Territorial, ya existen actos en proceso que deberán ejecutarse en los términos de la ley abrogada, pero habrá otros que lo harán en los términos del nuevo ordenamiento.

Existen variaciones con relación al presente ejercicio fiscal, con respecto a las tasas de la fracción V incisos a) y b), mismas que por los criterios generales aprobados por las comisiones unidas no deben ser incrementadas, ajustándose en los términos vigentes.

Por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el establecimiento de anuncios

A efecto de ser congruentes con lo establecido en el artículo 228 –A de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, se modifica la

denominación de la sección undécima así como el contenido del artículo 24 de la propuesta, para eliminar el término autorización y que los derechos sean únicamente por la licencia o permiso. En ese sentido, también se adecuó el acto jurídico de licencia por el de permiso, contenido en la fracción I de dicho derecho.

De la misma forma, en la fracción II de la propuesta, que consiste en el permiso semestral por la colocación de cada anuncio o cartel en vehículos de servicio público urbano y suburbano, a una cuota de $71.76, lo cual representa un decremento del -8.73% de acuerdo a la propuesta genérica del derecho, infiriéndose un error en la cifra, toda vez que la propuesta refleja un incremento genérico del 4%, alejándose únicamente este cuota por ello, se sugirió adecuarla en los siguientes términos: $81.76, para ser acordes a lo aprobado por el iniciante.

Finalmente se eliminó el concepto de licencia por el de permiso en el último párrafo del derecho, para armonizar con los ajustes.

Facilidades administrativas y estímulos fiscales

En el apartado del impuesto sobre traslación de dominio, artículo 39 se eliminó el término «hasta» de los incisos a) y b), respectivamente a efecto de evitar la discrecionalidad de la autoridad para determinar la cuantía de importe de dicho descuento o beneficio.

En el apartado de la sección tercera, por servicios de agua potable adecuamos la denominación de los servicios que se prestan, omitiendo el concepto de alcantarillado, en atención a que el servicio que se presta y que se está regulando es el de drenaje.

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.

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: