Dip. 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 Guanajuato, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2013,** presentada por el ayuntamiento de Guanajuato, 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

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 Guanajuato, Guanajuato, en sesión ordinaria número tres celebrada el día 14 de noviembre de 2012 aprobó por unanimidad de votos, la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Guanajuato, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2013, misma que ingresó en la Secretaría General de este Congreso el pasado 14 de noviembre de 2012. 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 señala en su oficio de remisión que acompañó como anexos a la iniciativa, presentada por escrito y en medio magnético: certificación del acta número tres de fecha 14 de noviembre de 2012; el pronóstico de ingresos para el ejercicio 2013 de la administración pública municipal centralizada y paramunicipal; y el estudio técnico tarifario de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales.

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.

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.

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) Para su análisis, se integraron en tres grupos las iniciativas de referencia y se calendarizaron las reuniones de comisiones unidas para su estudio, así también se instruyó la elaboración de los proyectos con formato de dictamen para la consideración de las Comisiones Unidas, lo anterior con fundamento en el artículo 149 de nuestra Ley Orgánica.

b) La y los integrantes de las Comisiones Unidas analizamos las iniciativas, circunscribiéndose la discusión sobre reservas, teniéndose por aprobados para efecto de integrar al dictamen lo no reservado. Adicionalmente, se acordó retomar los criterios generales recopilados del análisis de las iniciativas de leyes de ingresos municipales del ejercicio fiscal 2012, 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.

c) Finalmente 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.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 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 presente año y la propuesta 2013, identificándose con precisión las variaciones porcentuales y correlativamente su procedencia 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 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

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. A partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consagra a favor de los ayuntamientos del país la facultad para proponer a las legislaturas de los estados, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Estas reformas establecieron en materia impositiva municipal una potestad tributaria compartida entre los ayuntamientos de la entidad y el Congreso del Estado. Por eso, la potestad tributaria del Congreso del Estado, reservada a éste, de acuerdo al principio de legalidad en materia de las contribuciones contenido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y de reserva de fuentes y con la facultad expresa de iniciativa de los ayuntamientos. De ahí que, 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, la fundamentación del Congreso del Estado para aprobar la Ley de Ingresos para el Municipio de Guanajuato, Gto., se surte cuando se actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Federal y la particular del Estado confiere a este Poder Legislativo, por lo que se desprende que el Congreso del Estado es competente para conocer y analizar la iniciativa objeto del presente dictamen, conforme con lo establecido en los artículos 31 fracción IV y 115 fracción IV penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 fracción II, 63 fracciones II y XV, y 121 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y 1 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

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

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

Las anteriores consideraciones sustentan desde luego, la fundamentación y motivación de la Ley de Ingresos para el Municipio de Guanajuato, Gto., para el ejercicio fiscal de 2013. Para ello, además, nos remitimos a lo dispuesto en las siguientes tesis de jurisprudencia, las cuales son aplicables al presente caso:

« No. Registro: 820,139
Jurisprudencia
Materia(s):
Séptima Época
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice de 1988
Parte I
Tesis: 68
Página: 131

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

Séptima Época, Primera Parte:
Vol. 77, Pág. 19. A. R. 6731/68. Lechera Guadalajara, S. A. Unanimidad de 19 votos.
Vol. 78, Pág. 69. A. R. 3812/70. Inmobiliaria Cali, S. A. y Coags. (Acums). Unanimidad de 16 votos.
Vols. 139-144, Pág. 133. A. R. 5983/79. Francisco Breña Garduño y Coags. Unanimidad de 17 votos.
Vols. 157-162, Pág. 150. A. R. 5220/80. Teatro Peón Contreras, S. A. Unanimidad de 15 votos.
Vols. 181-186. A. R. 8993/82. Lucrecia Banda Luna. Unanimidad de 20 votos.
Esta tesis apareció publicada, con el número 36, en el Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pág. 73.

« No. Registro: 192,076
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XI, Abril de 2000
Tesis: P./J. 50/2000
Página: 813

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. *Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.*

Controversia constitucional 34/97. Poder Judicial del Estado de Guanajuato. 11 de enero de 2000. Unanimidad de diez votos. Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 50/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.»

II.4. Consideraciones particulares

Del análisis de la iniciativa, se observó que el ayuntamiento propone en términos generales incrementos del 5% a los impuestos y a los derechos vigentes durante el año 2012, conforme al porcentaje inflacionario aprobado por estas Comisiones Unidas. En consecuencia, al cumplirse los criterios de estas Comisiones legislativas, no fue necesario modificar la propuesta en materia de impuestos y derechos, salvo en los impuestos de fraccionamientos y explotación de canteras, así como en los derechos por servicios de transporte público urbano y suburbano en ruta fija, en estacionamientos públicos, en obra pública y desarrollo urbano, y en asistencia y salud pública.

Al respecto, 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, por lo que, con estas razones resulta procedente en lo general la propuesta.

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

De 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».

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 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.*

En el artículo 5 fracción I inciso a) relativo a los valores unitarios de terreno expresados en pesos por metro cuadrado de los inmuebles urbanos y suburbanos de la zona habitacional centro medio, el iniciante señala en la parte expositiva, lo siguiente:

> *«En las tablas de valores de inmuebles, aplicables para el año 2013, se propone mantener la tarifa vigente para el año 2012, con excepción de los valores unitarios para terreno en la zona habitacional centro medio.*
>
> *«Los valores unitarios aplicables a los terrenos ubicados en la zona habitacional centro medio, actualmente y a partir de la publicación de la Ley de Ingresos del año 2010 no han presentado diferencias entre el valor mínimo y máximo de cada año. Lo anterior debido a un error en la tarifa que corresponde al valor máximo, de éste tipo de zona.*
>
> *«Durante el proceso de revisión de la iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio 2010, presentada por el Municipio al Congreso del Estado, éste ultimo, valoró autorizar incrementos diferentes a los propuestos por el H. Ayuntamiento, En el ejercicio 2010. La propuesta inicial del proyecto 2010 presentada por el Municipio, consideraba para el rubro en cuestión un decremento en el valor mínimo a razón del 2%, el cual fue autorizado, y al mismo tiempo proponía un incremento al valor máximo del 40%, el cual fue modificado por el Congreso del Estado para quedar autorizado con un valor igual al rango mínimo, según se muestra en el cuadro siguiente:»*

De lo anterior, podemos señalar que de la revisión de los documentos a los que alude el iniciante y que obran en los archivos del Congreso del Estado, se desprende lo siguiente:

PRIMERO. El iniciante en su propuesta de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2010 señaló en su parte expositiva, visible en las páginas 4 y 5 de dicha iniciativa:

«3.1 Impuestos

3.1.1 Impuesto predial.

«Se propone actualizar el año 2009 en la fracción II del Artículo 4° la cual establece la tasa que se aplica a inmuebles con valores de los años 2002 y hasta 2009.

«Considerando que el Impuesto Predial, constituye la mayor fortaleza de los Ingresos Propios del Municipio, así como un indicador de impacto directo en los recursos federales participables, además de que el padrón Catastral del Municipio ha mantenido valores de terrenos que no corresponden a los valores fiscales, se presenta la propuesta de modificación a los valores de terreno tipo urbanos y sub- urbanos, en las modalidades de Terreno y Construcción descritos como tarifas en el Artículo 5 de esta Ley.

«Esta propuesta se norma en el principio de la autonomía financiera que otorga el Artículo 115 de la Constitución a los Municipios, además de formar parte del proceso de eficiencia y fortalecimiento de la recaudación de ingresos propios. Los valores propuestos tienen su origen en el Estudio de Valores realizado en el año de 2007, documento que se anexa a la presente iniciativa. Las modificaciones propuestas, se determinaron al analizar de forma particular la oferta y demanda, plusvalía, infraestructura, ubicación y proyección urbana a futuro, de cada uno de estos valores determinando la propuesta en porcentajes que van desde decrementos al 11% comparados con el valor autorizado en la Ley de Ingresos 2009, hasta incrementos al 78%, porcentajes que se justifican plenamente en el análisis del estudio técnico adjunto a la presente iniciativa.

(Lo resaltado no forma parte de la transcripción)

«En lo que respecta a los valores de terreno de tipo rústico se propone actualizarlos a razón del 5%. Las tasas que integran esta sección de la iniciativa de Ley de Ingresos, no sufren modificación alguna.»

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa referida, el iniciante propuso en la parte normativa del artículo 5, visible en las páginas 25 y 26, correspondiente a los valores unitarios de terreno expresados en pesos por metro cuadrado lo siguiente:

*«**Artículo 5.** Los valores que se aplicarán a los inmuebles para el año 2010, serán los siguientes:*

«I. Tratándose de inmuebles urbanos y sub-urbanos

« a) Valores unitarios del terreno expresados en pesos por metro cuadrado

Zona	***Valor Mínimo***	***Valor Máximo***
Zona comercial de primera	*$ 3,500.00*	*$ 7,000.00*
Zona comercial de segunda	*$ 1,200.00*	*$ 2,500.00*
Zona habitacional centro medio	*$ 900.00*	*$ 900.00*
Zona habitacional centro económico	*$ 600.00*	*$ 600.00*
Zona habitacional residencial	*$ 900.00*	*$ 1,800.00*
Zona habitacional media	*$ 800.00*	*$ 1,600.00*
Zona habitacional de interés social	*$ 500.00*	*$ 850.00*
Zona habitacional económica	*$ 300.00*	*$ 800.00*
Zona marginada irregular	*$ 150.00*	*$ 250.00*
Valor mínimo	*$ 60.00*	

Al respecto, en el estudio y dictamen aprobado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado, relativo a la iniciativa en cita, mismo que posteriormente el pleno del Congreso ratificó en sesión ordinaria de fecha 17 de diciembre de 2009, se determinó lo que a continuación reza:

«En relación al artículo 5 fracción I incisos a) y b) que refieren los valores unitarios de terreno y de construcción expresados en pesos por metro cuadrado de los inmuebles urbanos y suburbanos, se observó que el iniciante propuso incrementos que superaban el índice porcentual inflacionario aprobado, así como valores que presentaban decrementos.

«Asimismo, en la fracción I inciso b) el apartado de los valores unitarios de construcción se observaron las adiciones de nueve nuevos supuestos, los tres primeros corresponden a inmuebles con características de tipo moderno, de calidad interés social y estado de conservación bueno, regular y malo, respectivamente. Los seis restantes los señala con características de tipo escuela, de calidad media y estado de conservación bueno, regular y malo, así como también del tipo escuela, de calidad económica y estado de conservación bueno, regular y malo, respectivamente. Al respecto el proponente, anexó para justificar dicha propuesta un estudio técnico realizado en el año 2007, de cuyo análisis se concluyó que no resultaba atendible en virtud de que, resultaba incongruente la pretensión de actualizar los valores de los inmuebles, para hacerlos acordes a los valores fiscales, con un estudio de valores elaborado en el año 2007.

«Luego entonces, ante la ausencia de elementos que nos permitieran determinar que la propuesta colmaba los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad que rigen a los tributos, las Comisiones Unidas determinamos solicitar mediante oficio de número 832 de fecha 2 de diciembre de 2009, suscrito por el Presidente de estas Comisiones y dirigido al Presidente Municipal, dos estudios de mercado sobre los valores reales de los inmuebles que se pretendían actualizar, a efecto de realizar un comparativo que nos brindara mayores elementos para determinar lo conducente.

«El 1 de diciembre del año en curso, se recibió el oficio de número TMG-290/2009 de misma fecha, suscrito por el C.P.C. Javier Zamora Fernández de Lara, Tesorero Municipal de Guanajuato, a través del cual, en alcance, remitió adecuaciones a la iniciativa de Ley de ingresos 2010, de dicho municipio. Mismas, que no fueron analizadas al interior de las Comisiones Unidas, en virtud de que las propuestas no obedecían a la petición de referencia, sino que fueron motivadas con el afán de subsanar inconsistencias detectadas en la iniciativa.

«Posteriormente, mediante oficio de número TMG-290-1/2009 de fecha 4 de diciembre, suscrito por Tesorero Municipal, se dio contestación a la solicitud formulada por estas Comisiones Unidas, el funcionario señaló lo siguiente: «…le informo que debido a la complejidad que representa estos estudios de mercado y considerando los tiempos disponibles para la aprobación de la iniciativa, no estamos en posibilidad de contar oportunamente con estos estudios de mercado.

«Sin embargo y con la intención de aportar elementos que permitan la consideración de la propuesta, anexo avalúos catastrales realizados entre 2008 y 2009, los cuales muestran como resultados valores considerados dentro de los rangos propuestos y de igual forma valores que superan la propuesta, esto, debido a que el estudio presentado en la iniciativa, fue realizado en el año 2007.

«Considerando los porcentajes de incrementos iniciales, le anexo una segunda propuesta a fin de que la actualización de los valores se realice de forma gradual y con porcentajes que no superan el 25% de incremento con relación a los valores actuales.»

«De lo antes expuesto las Comisiones Unidas acordamos no atender la propuesta, en virtud de que no fueron allegados elementos técnicos objetivos y razonables que nos permitirán determinar que la propuesta cumplía con los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad. En consecuencia, a efecto de generar una actualización gradual de los valores de los inmuebles para hacerlos acordes a la realidad, las diputadas y los diputados que formamos parte de estas Comisiones Unidas acordamos de manera unánime ajustar a un 8% los valores que presentaban incrementos superiores al índice inflacionario, con el fin, como lo señaló el proponente, de hacerlo de manera progresiva para abatir por un lado el retraso de actualizaciones en los valores de los inmuebles

urbanos y suburbanos por parte del Municipio de Guanajuato y por otro, para no afectar drásticamente a los contribuyentes.

«Del mismo modo, estas Comisiones Dictaminadoras acordamos exhortar al Municipio de Guanajuato para que en el próximo ejercicio fiscal realice un estudio técnico objetivo y razonable que respalde su propuesta de modificaciones en el impuesto predial, actualice su padrón catastral y el número de avalúos que tiene vencidos, ya que de hacerlo le permitirá tener una mayor recaudación de impuestos inmobiliarios, así como modificar no sólo la base del impuesto, sino las tasas para asegurar que entre ambos, no se supere el índice inflacionario que corresponda.»

De lo transcrito, se desprende que el acuerdo de las comisiones dictaminadoras fue de ajustar al 8% de incremento para lograr una gradualidad en los incrementos, pero sólo de aquellos valores que presentaban incrementos que superaban el índice inflacionario, sin que se hayan pronunciado respecto de aquellos que presentaban un decremento, como fue el caso del valor máximo de zona habitacional centro medio, al que hace referencia el iniciante.

Por lo anterior se colige la imprecisión de los argumentos del iniciante ya referidos, en los que asevera que el Congreso del Estado modificó su propuesta con valor igual al valor mínimo, situación que no ocurrió.

SEGUNDO. Efectivamente, como lo señaló el iniciante, para el ejercicio fiscal 2011 se solicitó nuevamente se adecuara el valor, sin embargo, no fue atendida su solicitud, ante la falta de argumentos y elementos técnicos que justificaran el cambio.

Una vez dilucidados los antecedentes de este supuesto de causación, correspondió a las Comisiones Unidas de esta Sexagésima Segunda Legislatura determinar la procedencia o no de la propuesta del iniciante, para lo cual consideramos importante el fortalecimiento de los mecanismos de recaudación fiscal del municipio que le permita allegarse de recursos para cumplir de manera eficiente con la prestación de los servicios a favor de la población, es por ello que consideramos procedente la propuesta del iniciante, con lo cual se logrará, por una parte, subsanar el error que se venía arrastrando de leyes de ingresos anteriores y por otra, el incremento permitirá establecer la diferencia que debe de existir entre el valor mínimo y el valor máximo de los valores unitarios, en concordancia con la lógica que guardan los valores de las demás fracciones, en las que los valores mínimos varían cuantitativamente con respecto a los valores máximos.

Por otra parte, en el mismo numeral 5 fracción I inciso b) relativo a los valores unitarios de construcción expresados en pesos por metro cuadrado de los inmuebles urbanos y suburbanos, el iniciante eliminó el rubro de «estado de conservación», sin que se haya manifestado razonamiento alguno en la parte expositiva de la iniciativa del que se desprendiera que la intención de los iniciantes era la de eliminarlo de la propuesta. En virtud de lo anterior, se consideró que su supresión correspondió a un error en la elaboración de la iniciativa, por lo que acordamos restituirlo al presente dictamen en los términos vigentes, ya que de no hacerlo dejaríamos fuera a uno de los elementos que integran la tarifa, situación que no permitiría a la autoridad justipreciar, al momento de establecer los valores unitarios correspondientes, los factores de bueno-regular-malo que determinan un mayor o menor costo, esto es la proporcionalidad del tributo, a favor de los contribuyentes.

Impuesto de fraccionamientos

En el artículo 9 fracción XII relativa al impuesto de fraccionamientos de tipo turístico, recreativo-deportivo, se adecuó la tarifa en virtud de que presentaba un incremento superior al índice inflacionario aprobado, no obstante el criterio asumido por estas Comisiones Unidas de respetar incrementos superiores al porcentaje inflacionario cuando la propuesta fuera en el sentido de incrementar un centavo inmediato siguiente a la tarifa vigente, tal supuesto no se actualizó en la tarifa propuesta, por el iniciante, en la fracción XII antes referida. Por ello, fue necesaria su modificación para quedar con una tarifa de $0.27

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

En el artículo 13 fracción VIII relativo al metro cúbico de arena, grava y tepetate presenta un incremento superior al índice inflacionario sin que existan argumentos o elementos objetivos y razonables que justifiquen la propuesta, razón por la cual se adecuó la tarifa a $0.28

Sirve de apoyo el siguiente criterio jurisprudencial: «Registro Núm. 174089. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Octubre de 2006. Página: 1131. Tesis: P./J. 112/2006. Jurisprudencia. Materia (s): Constitucional.

«HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues

mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.", las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

«Controversia constitucional 15/2006. Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo. 26 de junio de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, el diez de octubre en curso, aprobó, con el número 112/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de octubre de dos mil seis.»

De los Derechos

En este apartado, en términos generales, se consideró procedente la pretensión del ayuntamiento iniciante, en virtud de que se ajustan a los criterios generales aprobados por estas Comisiones Unidas. Sin embargo, la iniciativa sufrió modificaciones en los siguientes derechos:

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

En esta sección adecuamos su denominación en función a los servicios que se prestan, omitiendo el concepto de alcantarillado, en atención a que el servicio que se otorga y que se está regulando, es el de drenaje.

Con respecto a este derecho, el iniciante en términos generales mantuvo en la propuesta diversos supuestos de causación vigentes, aplicó un incremento del 4% a los valores por debajo del índice inflacionario aprobado, sin embargo se realizaron modificaciones al artículo 14 que prevé estos derechos, en los siguientes términos:

a) En congruencia con las modificaciones realizadas a la denominación de la sección de este derecho, se adecuó el primer párrafo del artículo 14 y la denominación de la sección segunda del capítulo décimo, relativa a las facilidades administrativas y estímulos fiscales sobre este derecho, así como también se sustituyó la referencia de «alcantarillado» por el de «drenaje» en el inciso e) de la fracción XIV del artículo 14 y en el párrafo segundo del artículo 45.

b) En el último párrafo de la fracción I, relativa las tarifas de servicio de agua potable por servicio medido, el iniciante propuso *«Los servicios de dotación de agua potable, descarga de aguas residuales y tratamiento de las mismas forman parte de un servicio integral por lo que para el uso doméstico se gravará el Impuesto al Valor Agregado a tasa cero cada uno de ellos y para otros giros aplicará la tasa general del 16%.»*.

Al respecto, cabe señalar que corresponde a la federación legislar sobre el Impuesto al Valor Agregado, con fundamento en el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que al pretender establecer el municipio en su ley de ingresos, uno de los elementos de dicho impuesto, como lo es la tasa, se arroga una atribución que contraviene lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal.

En consecuencia, al tratarse de un tributo de naturaleza federal cuya fuente legal proviene de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, determinamos eliminar la referencia a dicho impuesto conservando la parte normativa correspondiente a los servicios que comprende la prestación integral.

c) De conformidad con los argumentos expresados por el iniciante en la parte expositiva de su propuesta, en la que señaló que con base en el criterio jurisprudencial que establece que las exenciones que refiere el artículo 115 constitucional sólo aplica para los bienes de dominio público y no para los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición final de aguas residuales, se reinsertaron las tarifas correspondientes a las escuelas públicas vigentes, ya que de no hacerlo resultaría un contrasentido respecto a la intención del iniciante, pues al no establecerse en la ley, se generaría una situación de no causación por parte de los sujetos, que en este caso serían los usuarios de las escuelas públicas, por lo que no les sería exigible el cobro por el servicio de agua potable, con base en el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicano. Mismos argumentos, le fueron aplicables para determinar la reinserción del párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 revista en la ley de ingresos vigente, correspondiente al pago de los servicios de agua en servicio medido y cuota fija a tomas de instituciones públicas, así como la parte normativa que prevé el beneficio del descuento del 50% a las escuelas públicas, previsto en la ley vigente.

d) En las fracciones II, IV y XIV relativas a las cuotas por servicio de agua potable de cuotas fijas, de tratamiento de agua residual y de incorporaciones no habitacionales se modificaron las referencias de uso «comercial» por el de «comercial y de servicios», ello con el fin de hacerlas acordes a los diferentes usos que se prevén los artículos 312 fracción III y 330 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

e) En la fracción V inciso d) relativa a los contratos de instalación y materiales de toma y descarga, se eliminó la referencia por metro lineal adicional, ya que se consideró que se trataba de concepto ajeno a la lógica que poseen los demás conceptos cuya base es por pulgadas.

Por servicios de transporte público urbano y suburbano en ruta fija

En el artículo 19 fracción IX, referente al permiso supletorio de transporte público, por día se ajustó la propuesta del iniciante al porcentaje inflacionario conforme al criterio general de adecuar los valores que superan el índice inflacionario propuesto, cuando no vinieran justificados los incrementos. En consecuencia se modificó en razón de $23.77

Sirvió de apoyo el criterio jurisprudencial de rubro: **«HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.** Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Octubre de 2006. Página: 1131. Tesis: P./J. 112/2006. Jurisprudencia. Materia (s): Constitucional.

Por servicios de estacionamientos públicos

En el artículo 21 fracciones II y III, relativas a camioneta de tres toneladas, por hora o fracción que exceda de 15 minutos y autobuses, por hora o fracción que exceda de 15 minutos, el iniciante propuso, en ambos supuestos, tarifas que presentan incrementos de

10.43% con respecto a las vigentes y con el fin de justificar su propuesta en la parte expositiva, señala: *«Para efectos de optimizar la operatividad, se propone redondear las cantidades aplicando los criterios de ajustes tarifario* (sic) *autorizados»*. Sin embargo, los ajustes tarifarios previstos en el artículo 54 a los que alude el iniciante se refieren a las cantidades que resulten de la aplicación de las cuotas y tarifas, esto es, que una vez que se hace la cuantificación o la sumatoria total de cada uno de los costos que se generaron con la prestación del servicio, y que en este caso, corresponde a la hora o al número de horas por el servicio de estacionamiento, será éste el resultado total al cual se le aplicará el ajuste tarifario y no a la tarifa de manera unitaria o aislada.

Por servicios de obra pública y desarrollo urbano

En el artículo 24 en todas sus fracciones que lo componen se eliminaron las referencias «por análisis de contenidos» y «por revisión de documentación», toda vez que resultaron innecesarias, en virtud de que estas actividades ya se encuentran inmersas en los diferentes servicios que se prestan, ello es así conforme al último párrafo del mismo artículo 24, que señala que el otorgamiento de los permisos incluyen la revisión.

Las fracciones V y VI de la iniciativa, relativas a la licencia de demolición parcial o total de inmueble y de permiso de reconstrucción, remodelación y obras preliminares, se eliminaron, ya que dichos conceptos de causación se encuentran inmersos en el permiso de construcción. Por lo tanto, al suprimirse dichos supuestos, en todas aquellas fracciones contenidas en el artículo 24 que aludían a estos servicios, se vieron modificadas para referir únicamente el permiso de construcción contemplado en la fracción I de dicho numeral. En consecuencia, se recorrieron en su orden las subsecuentes fracciones.

La fracción VII de la iniciativa ahora V, relativa a la certificación de terminación de obra y uso de inmueble, se modificó la referencia a la «licencia de construcción» por la de «permiso de construcción», en congruencia con el artículo 371 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por lo que hace en la fracción VIII de la iniciativa ahora VI, que refiere los servicios de factibilidad de asentamiento para construcciones móviles, se modificó su redacción para que el elemento base del derecho, ahora sea por «autorización», ello tiene su sustento en el artículo 239 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en el cual se establece que este tipo de instalaciones, requieren de autorización.

La fracción XII de la iniciativa ahora X, relativa al análisis de factibilidad para dividir o lotificar o fusionar, se eliminó en virtud de que de conservarlo podrían generar un doble cobro en relación con el permiso de construcción. Sin embargo, de conformidad con las nuevas disposiciones del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se determinó establecer el supuesto por «permiso de división», el cual conservó la misma cuota del supuesto de causación que fue suprimido.

Finalmente, en la fracción XX de la iniciativa ahora XVIII, referente a la constancia de domicilio para predios de cualquier uso, se modificó para retomar la redacción que aparece en su ley de ingresos vigente, en el sentido de que el servicio prestado por el municipio sea el de «constancia de ubicación de predios» y no como lo propone el iniciante « constancia de domicilio para predios», ya que el domicilio, conforme al Código Civil del Estado de Guanajuato es un atributo de la persona, ya sea esta física o moral y no de un objeto, como se pretende con la propuesta.

Por servicios en materia de fraccionamientos

En esta sección se ajustó su denominación para quedar: «Por servicios en materia de fraccionamientos y desarrollos en condominio», para que fuera acorde con los servicios que se prestan, de conformidad con lo dispuesto por el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Bajo estos mismos argumentos se adecuó el primer párrafo del artículo 26.

En la fracción I inciso b) numeral 2 relativo a los desarrollos en condominio de tipo habitacionales de 1 a 24 viviendas, se eliminó toda vez contraviene lo establecido en el artículo 2 fracción XIV del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que establece que los desarrollos en condominio serán a partir de 24 viviendas. Estos mismas razones y fundamentos aplicamos los supuestos previstos en las fracciones II inciso b) numeral 2 y IV inciso b).

En la fracción II del artículo 26, de la propuesta, que refiere la revisión de proyectos para la autorización de traza, se modifica para sustituir el término «autorización» por el de «aprobación», con fundamento en el artículo 404 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En las fracciones I y II, de conformidad con el artículo 402 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se adiciona la referencia «o de servicios» a los fraccionamientos comerciales.

En el mismo artículo, se eliminó la fracción III relativa a la autorización de fraccionamientos, ello obedeció a que en el contenido del propio artículo 26, se deglosan en diferentes supuestos de causación, las fases de gestión de autorización de fraccionamientos, lo cual se traduce en que el servicio prestado debe ser concebido como un todo, en su integralidad, de conformidad con lo previsto por el artículo 404 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, por lo que al pretender cobrar además el derecho por la autorización, constituye un doble cobro por el mismo servicio prestado. En consecuencia, se recorrieron en su orden las subsecuentes fracciones.

Así también, en la fracción VII de la iniciativa ahora VI, se adecuó la referencia de «autorización para relotificación» por «permiso de modificación de traza» conforme a lo previsto en el artículo 428 y 429 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en donde ya no se alude a la terminología señalada en la iniciativa.

Por los servicios por la expedición de licencias, permisos y autorizaciones para el establecimiento de anuncios

En este apartado, se modificó el nombre de la sección eliminándose la referencia a las «autorizaciones» para quedar: «Por la expedición de licencias o permisos para el establecimiento de anuncios», ello obedeció a que conforme a lo previsto en el artículo 228-A de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, el objeto del derecho es la licencia o el permiso, pero no la autorización, como erróneamente se venía estableciendo en las leyes de ingresos anteriores. En esos términos y por congruencia se adecuó el primer párrafo del artículo 27 de la iniciativa.

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 porqué 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: