

LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, EN NOMBRE DEL PUEBLO QUE REPRESENTA, Y:

CONSIDERANDO

Que en sesión de fecha 03 de octubre del 2019, la Diputada y los Diputados integrantes de la Comisión de Hacienda, presentaron el dictamen con proyecto de Acuerdo Parlamentario por el que la Sexagésima Segunda Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, con fundamento en los considerandos del presente dictamen, se declara improcedente la Iniciativa de reformas propuesta por el Ayuntamiento del Municipio de Cochoapa El Grande, Guerrero, en los siguientes términos:

“DICTAMEN

Metodología.

La Comisión de Hacienda, encargadas del análisis de la Iniciativa motivo del Dictamen, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el apartado denominado de “Antecedentes”, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, así como de la recepción y turno para el dictamen de la Iniciativa suscritos por los CC. Edith López Rivera, Presidenta Municipal, Guillermina Prado Gálvez, Sindica Procuradora, Rafaela Julián García, Regidora de Comercio y Abasto Popular, Fernando Ponce Moreno, Regidor de Educación y Juventud, Pedro Solano Rodríguez, Regidor de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Rufina García Vázquez, Regidora de Desarrollo Rural, Albino Ignacio Alejo, Regidor de Participación Social de la Mujer, Martha Busto Valera, Regidora de Salud y Asistencia Social, del Municipio de Cochoapa el Grande, Guerrero.

En el apartado de “Contenido de la Iniciativa”, se exponen sucintamente las consideraciones de la Iniciativa que nos ocupa.

1. Antecedentes.

PRIMERO. En sesión de fecha 23 de mayo de 2019, el Pleno de la Sexagésima Segunda Legislatura al H. Congreso del Estado, conoció del oficio PMCG/0140/2019 de fecha 08 abril de 2019 signado por los CC. Edith López

Rivera, Presidenta Municipal, Guillermina Prado Gálvez, Sindica Procuradora, Rafaela Julián García, Regidora de Comercio y Abasto Popular, Fernando Ponce Moreno, Regidor de Educación y Juventud, Pedro Solano Rodríguez, Regidor de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Rufina García Vázquez, Regidora de Desarrollo Rural, Albino Ignacio Alejo, Regidor de Participación Social de la Mujer, Martha Busto Valera, Regidora de Salud y Asistencia Social, del Municipio de Cochoapa el Grande, Guerrero, por el que presentan por el que presentan Iniciativa de reformas a su Ley de Ingresos del Municipio para el ejercicio fiscal 2019, mismo que la Mesa Directiva ordenó turnar a la Comisión de Hacienda, para los efectos legales procedentes.

SEGUNDO. Mediante oficio número: LXII/1ER/SSP/DPL/01653/2019, de fecha 23 de junio de 2019, el Secretario de Servicios Parlamentarios H. del Congreso del Estado, remitió a la Presidencia de la Comisión de Hacienda el oficio y la Iniciativa adjunta, motivo del presente Dictamen.

3. Contenido del Oficio.

ÚNICO.

Por medio del presente escrito, me permito remitirle la documentación, consistente en las siguientes:

- I. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 55 bis de la Ley General de Ingresos para Municipios 2019, Numero 178, para el ejercicio Fiscal 2019.*
- II. El Acta de Tercera Sesión Extraordinaria, de fecha 08 de abril del presente año, mediante la cual, el H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de Cochoapa el Grande, Guerrero, aprueba que se adiciona el artículo 55 bis de la Ley General de Ingresos para Municipios 2019, Numero 178, para el ejercicio Fiscal 2019.*
- III. Copia certificada del Decreto Numero y el acta de instalación del Ayuntamiento de Cochoapa el Grande, Guerrero, 2018-2021.*

4. Considerandos.

PRIMERO. En términos de lo dispuesto por los artículos 174, fracción I, 195, fracción V, y 196 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 231, en correlación con lo dispuesto por los diversos 49, fracción V, Y 56

de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero Número 286, la Comisión de Hacienda tienen plenas facultades para conocer y dictaminar los asuntos de antecedentes.

SEGUNDO. De conformidad con lo dispuesto por la fracción V, del artículo 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, corresponde a los Ayuntamientos el derecho de iniciar leyes o decretos.

*Artículo 65. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
V. A los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia.*

TERCERO. En atención al considerando que precede, los Ayuntamientos propondrán a las legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) al c) ...

...

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a 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.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con

base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución...

CUARTO. Con base en lo anterior, podemos dilucidar que, los Ayuntamientos cuentan con facultades para presentar Iniciativas de Ley o de Decreto en materia de Ingresos, establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, de conformidad con lo dispuesto por los artículo 115, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 65, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

En consecuencia, es menester establecer a quien corresponde la representatividad del Ayuntamiento o quienes lo integran.

Bajo esas consideraciones, el artículo 171 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establece que los municipios ejercerán su competencia a través de un órgano representativo de elección popular directa y deliberante denominado Ayuntamiento.

Asimismo, el artículo 172 del mismo ordenamiento, precisa que los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, en los términos dispuestos en la ley.

En lo referente a la facultad de Iniciativa de Ley o Decreto, prevista en citado artículo 65, fracción V, el artículo 178 de nuestro marco constitucional, establece en su fracción VII, que el Ayuntamiento es competente para formular y remitir al Congreso del Estado, para su aprobación, sus presupuestos anuales de ingresos.

Disposición que se complementa con lo dispuesto en la fracción XI, del citado artículo, para proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones, productos y aprovechamientos municipales.

A su vez, el artículo 62, fracción, III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, señala que el Ayuntamiento tiene la facultad en materia Hacendaria de formular y remitir al Congreso del Estado, a más tardar el 15 de octubre, su presupuesto anual de ingresos para expedir en su caso, la Ley de Ingresos.

Por lo qué, corresponde única y exclusivamente al Ayuntamiento la facultad de Iniciativa de su respectiva Ley de Ingresos, en el caso que nos ocupa, de reformas

a la Ley de Ingresos aprobada para el Congreso del Estado para el municipio proponente; y por tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72, de la Ley Orgánica del Municipio Libre; sin embargo, al municipio de Cochoapa El Grande no le fue aprobada ninguna Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2019, en virtud que no remitió la iniciativa correspondiente en tiempo forma, como más adelante se dilucidará.

QUINTO: Con fundamento en lo dispuesto por el párrafo tercero, de la fracción IV, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 65, fracción V, y 178 fracciones VII y XI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 62, fracción III, y 72 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, los CC. Edith López Rivera, Presidenta Municipal, Guillermina Prado Gálvez, Sindica Procuradora, Rafaela Julián García, Regidora de Comercio y Abasto Popular, Fernando Ponce Moreno, Regidor de Educación y Juventud, Pedro Solano Rodríguez, Regidor de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Rufina García Vázquez, Regidora de Desarrollo Rural, Albino Ignacio Alejo, Regidor de Participación Social de la Mujer, Martha Busto Valera, Regidora de Salud y Asistencia Social, del Municipio de Cochoapa el Grande, están facultados para presentar al Congreso del Estado, Iniciativa de Ley de Ingresos para cada ejercicio fiscal.

Pero realizado el estudio correspondiente a la Iniciativa que nos ocupa, como lo señalan los propios proponentes, su intención es reformar la Ley General de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, lo que no es facultad de los Ayuntamientos, si no del Ejecutivo del Estado. Facultad que le es concedida por virtud de aquellos municipios que hayan omitido presentar en tiempo y forma - antes del 15 de octubre de cada año- su respectiva Iniciativa de Ley de Ingresos, como ocurrió con el Municipio de Cochoapa El Grande y Copanatoyac, de ahí que no se reúna el requisito de procedibilidad para dar curso a la Iniciativa presentada, dado que a quien corresponde el derecho de Iniciativa es al Ejecutivo del Estado, al ser una Ley de carácter general y no específica, además que de adicionarse la propuesta también afectaría al municipio de Copanatoyac, lo que no puede imponerse de tal forma. Aunado a que no fue el citado municipio quien presentó la Iniciativa de Ley que dio origen a la Ley Número 178 para los Municipios del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2019.

SEXTO. Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, toda Iniciativa debe contener el texto normativo propuesto, por lo que en análisis de la propuesta de reformas o adiciones contenida en la Iniciativa que nos ocupa, los integrantes de la Comisión

Dictaminadora apreciamos que la misma presenta ambigüedades, principalmente, porque la redacción inicial del artículo 55 Bis que se pretende adicionar, no contiene texto, inicia con una tabla que contiene dos columnas con el encabezado de concepto e importe, lo que no se tiene certeza que es lo que se deberá pagar por el concepto establecido, aunado a que no establece cual es el monto que se pretende recaudar con motivo de la imposición de las tarifas propuestas, dado que como se establece en el artículo 102 de la Ley General de Ingresos vigente para los Municipios, es general y no señala un ingreso estimable, la misma reporta un ingreso estimable de acuerdo a lo analizado en su momento de aprobación, no así en el caso que se apruebe la propuesta de Iniciativa.

Si bien lo relativo a la colocación de casetas telefónicas, postes y cableado para telefonía o transmisión de datos, video, imágenes es legalmente procedente establecer el cobro de una contribución por la utilización de la vía pública; también lo es, que lo relativo a el cobro del derecho por postes o cableado de energía eléctrica corresponde al ámbito federal y no al municipal, como se analizará más adelante.

Lo anterior obedece a que tanto en la redacción de reforma como en los considerandos que se establecieron en la Iniciativa motivo de Dictamen, no fundamenta, ni sustenta el cambio e imposición de la nueva contribución, es decir, no señala cuál es el monto que se pretende recabar, con base en que estudio o en que constancias se pudiera estimar dicho ingreso, y en consecuencia, esto conllevaría a modificar el monto establecido en el artículo 55 Bis de la Ley Número 178 de Ingresos para los municipios de Guerrero, de lo que también es omisa la Iniciativa motivo de dictamen, hecho que no puede subsanarse por parte de la Comisión Dictaminadora en virtud de carecer de los estudios que el Ayuntamiento proponente debió acompañar a su Iniciativa.

La omisión de la Iniciativa es a su vez, porque no se establece la modificación que deberá impactar en su presupuesto de egreso y a que partida presupuestal deberá ser asignado dicho monto, en términos del artículo 62 fracción VI, 65 fracción II, 69 fracción V, 71, 146, 147 y 153 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

SÉPTIMO.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos criterios que” de acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las

cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.¹”

En consecuencia, para poder determinar la procedencia de la reforma planteada, la Iniciativa debe contener el estudio correspondiente, de lo cual, como se puede corroborar de la literalidad de la misma, no contiene dicho análisis.

Incluso, en el caso específico de derechos causados por un servicio público que presta el Estado, cabe señalar que al resolverse el amparo en revisión 968/2005 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó sobre este punto que para ser proporcional la imposición de un derecho por servicios, debe atenderse a los siguientes aspectos:

“...1.- El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.— 2.- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través, del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio...”

En la reforma en estudio no se establece cuál es la contraprestación del municipio hacia la Comisión Federal de Electricidad, para poder establecer el costo que representa en la prestación del servicio otorgado, dado que como lo ha señalado en Jurisprudencia nuestro Alto Tribunal², que tratándose de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y de que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

¹ No. Registro: 196,934.- Jurisprudencia: Materia(s): Administrativa, Constitucional.- Novena Epoca.- Instancia: Pleno.- Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.- VII, Enero de 1998.- Tesis: P./J. 2/98.- Página: 4.- “DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

² No. Registro: 205,960.- Tesis aislada.- Materia(s): Constitucional, Administrativa.- Octava Epoca.- Instancia: Pleno.- Fuente: Semanario Judicial de la Federación.- III, Primera Parte, Enero a Junio de 1989.- Tesis: IX/89.- Página: 77.- Genealogía: Informe 1989, Primera Parte, Pleno, tesis 46, pág. 610. “DERECHOS FISCALES. SUBSISTE LA CORRELACION ENTRE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

OCTAVO.- Por otra parte, si la reforma se considera como un impuesto predial por utilización de la vía pública a través de los postes por los cuáles se conduce el servicio de energía eléctrica, es importante realizar su estudio desde el apartado del inciso a), numeral 5º, de la fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX.- Para establecer contribuciones:

...

5o.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;...”

Como puede observarse, el artículo de la Constitución Federal que antes se transcribió se refiere a las facultades del Congreso Federal para instituir impuestos especiales sobre energía eléctrica; pero no debe pasarse por alto que el tema de dicha facultad legislativa del Congreso General está referida a impuestos propios del ramo energético federal, como son la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía y fluido eléctrico.

En este aspecto, la Ley General de Bienes Nacionales establece que están sujetos al régimen de dominio público de la Federación, los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a dicho ordenamiento³.

Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales⁴, estando destinados al servicio público los inmuebles federales destinados al servicio de las dependencias y entidades⁵, quedando sujetos al régimen jurídico federal, los inmuebles que de hecho se utilicen en la prestación de servicios públicos por las instituciones públicas⁶.

³ Artículo 6. fracción VI, Ley General de Bienes Nacionales.

⁴ Primer párrafo del artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales.

⁵ Artículo 59, fracción II, Ley General de Bienes Nacionales.

⁶ Artículo 60, fracción I, Ley General de Bienes Nacionales.

De ahí que los postes de conducción de energía eléctrica se consideran como bienes destinados a un servicio público y, por ende, bienes de dominio público de la Federación, incluso, "...los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios; y, consecuentemente, se encuentran excluidos de ese régimen los bienes propiedad de dichos organismos que se utilicen para oficinas administrativas o, en general, para propósitos distintos a los de su objeto. En congruencia con lo anterior, debe decirse que el cobro del impuesto predial a la Comisión Federal de Electricidad respecto de bienes inmuebles que se encuentran destinados en forma directa e inmediata a la prestación del servicio público de energía eléctrica, invade la esfera de atribuciones de la autoridad federal, porque al constituir bienes del dominio público de la Federación están exentos del pago de dicho tributo..."⁷

Esto se correlaciona con lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que "corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica;..."

Aunado a que el artículo 42, párrafo cuarto de la Ley del Impuesto Agregado establece de manera textual que tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrán decretar impuesto, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre, entre otras, producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica. Dejando a salvo el derecho de los municipios el cobro de alumbrado público.

Con base en las consideraciones anteriores, resulta improcedente la iniciativa de reformas que presenta el Municipio de Cochoapa El Grande".

⁷ Tesis: 2a. II/2001.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.- Novena Época.- 190360 7 de 104.- Segunda Sala.- Tomo XIII, Enero de 2001.- Pág. 267.- Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa). COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL QUE LE HACEN LAS AUTORIDADES LOCALES RESPECTO DE INMUEBLES QUE ESTÁN DESTINADOS EN FORMA DIRECTA E INMEDIATA A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CONSTITUYE UNA INVASIÓN DE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA AUTORIDAD FEDERAL.

Que vertido lo anterior, en sesiones de fecha 03 y 08 de octubre del año en curso, el Dictamen con proyecto de Acuerdo Parlamentario recibió primera lectura y dispensa de la segunda lectura, respectivamente, y que una vez dispensada la lectura, la Sexagésima Segunda Legislatura al Honorable Congreso del Estado, aprobó por unanimidad de votos, en todos y cada uno de sus términos, el Dictamen con proyecto de Acuerdo Parlamentario presentado por la Diputada y los Diputados integrantes de la Comisión de Hacienda.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 61 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 227 y 297 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo número 231, este Honorable Congreso del Estado de Guerrero, expide el siguiente:

ACUERDO PARLAMENTARIO

ARTÍCULO ÚNICO.- La Sexagésima Segunda Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, con fundamento en los considerandos del presente dictamen, se declara improcedente la Iniciativa de reformas propuesta por el Ayuntamiento del Municipio de Cochoapa El Grande, Guerrero.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Acuerdo surtirá sus efectos a partir de la fecha de su aprobación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Hágase del conocimiento del presente Acuerdo al Honorable Ayuntamientos del Municipio de Cochoapa El Grande, Guerrero, para su conocimiento y efectos legales procedentes.

ARTÍCULO TERCERO. Comuníquese el presente Acuerdo al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos legales conducentes, así como para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Poder Legislativo, a los ocho días del mes de octubre del año dos mil diecinueve.

DIPUTADO PRESIDENTE

ALBERTO CATALÁN BASTIDA

DIPUTADA SECRETARIA

PERLA XÓCHITL GARCÍA SILVA

DIPUTADO SECRETARIO

OLAGUER HERNÁNDEZ FLORES

(HOJA DE FIRMAS DEL ACUERDO POR EL QUE LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, CON FUNDAMENTO EN LOS CONSIDERANDOS DEL PRESENTE DICTAMEN, SE DECLARA IMPROCEDENTE LA INICIATIVA DE REFORMAS PROPUESTA POR EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE COCHOAPA EL GRANDE, GUERRERO.)