

HONORABLE ASAMBLEA

Por acuerdo del pleno en sesión del día **28 de septiembre de 2016** el presente asunto se re turnó de la Comisión de Hacienda del Estado a la **Comisión de Presupuesto** para su estudio y dictamen, correspondiente al expediente legislativo número **9798/LXXIV**, de fecha 30 de noviembre del 2015, el cual contiene escrito presentado por la **Asociación Metropolitana de Alcaldes Metropolitanos**, mediante el cual presentan **iniciativa de reforma por modificación a diversas disposiciones de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; a la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2015; al Código Fiscal del Estado de Nuevo León; así como a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.**

Con el fin de ver proveído el requisito fundamental de dar vista al contenido de la iniciativa ya citada y según lo establecido en el artículo 47, incisos a) y b) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, quienes integramos la Comisión de Presupuesto, consideramos ante este Pleno los siguientes:

ANTECEDENTES

Los promoventes comentan que los principios, derechos y facultades en materia económica, financiera y tributaria a favor de los Municipios para el

fortalecimiento de su autonomía, derivan de lo contemplado en el artículo 115 fracción IV, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos; dicho artículo constitucional, establece que todos los recursos de la hacienda municipal deben ejercerse de manera directa por los ayuntamientos, reconociendo además la flexibilidad que los municipio tienen en la utilización de dichos recursos públicos, atendiendo a sus necesidades y rindiendo informe en la revisión de la cuenta pública correspondiente.

A lo cual, para lograr la autosuficiencia económica y financiera, la hacienda pública municipal no sólo se integra por las aportaciones y participaciones federales a las que se tiene derecho por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingreso, sino que, los municipios deben allegarse de otros recursos para cumplir con las obligaciones de infraestructura, prestación de servicios públicos y demás responsabilidades públicas; de ahí que, el derecho de los municipios a percibir contribuciones, ingresos, derechos, impuestos que incluyan las tasas adicionales que establezcan las Entidades Federativas sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los bienes inmuebles, garantiza a los ayuntamientos, cerrar la brecha entre las necesidades presupuestarias y las necesidades que su población y territorio exigen.

Al haber expuesto los promoventes lo anterior, el fortalecimiento de la hacienda pública municipal es una constante que los servidores públicos

están obligados a materializar; no para cobrar más impuestos a la población que ya cumple sus obligaciones fiscales, sino para disminuir los litigios, abatir la evasión y aportar herramientas útiles a los Ayuntamientos para el cobro progresivo y equitativo de los impuestos locales.

Por lo tanto, cabe resaltar que la propuesta que hacen, va encaminada en ajustar la legislación estatal, misma que permite a los particulares disputar en tribunales, la aplicación de los artículos 201, 203 y demás de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, aduciendo que la obligación de cesión y/o pago del área vendible por concepto de cesión de áreas municipales constituye un derecho o contribución fiscal, ya que se impone como requisito para obtener la licencia de construcción respectiva, y que por ende, los artículos en mención, violan los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, previstos en el artículo 31 fracción IV de la Ley Fundamental, pues carecen de los elementos propios de un tributo; más aún, los órganos jurisdiccionales han ordenado la devolución de cantidades pagadas por los particulares, con las actualizaciones y recargos correspondientes a las personas físicas o morales que mediante la acción de nulidad y de amparo han demandado a las administraciones municipales nuevoleonesas.

Como resultado, los jueces han señalado que al aplicarse las normas estatales multicitada, nace a partir de que el legislador local optó por clasificar como “contribuciones” aquellos pagos que se obtengan derivados de las autorizaciones de fraccionamiento nuevos, edificaciones y subdivisiones

*previstas en los artículos de la ley estatal en la materia, ya que en términos del artículo 65 bis 2 de la Ley de Hacienda de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, y su correlativo artículo primero de la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado (año correspondiente), se violenta lo dispuesto por el numeral 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que: “no prevé una constante que determine la relación existente entre el costo del servicio y el monto de la contribución que debe cubrirse, pues toma en cuenta elementos extraños a la hipótesis de causación lo que ocasiona que el monto del “derecho” no guarde relación alguna con el costo del servicio”. Así se aplica en la especie, la siguiente tesis del Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Cuarto Circuito, citada al rubro **“CONSTRUCCIONES PARA NUEVAS EDIFICACIONES EN TERRENOS NO COMPRENDIDOS EN FRACCIONAMIENTO AUTORIZADO. EL ARTÍCULO 149 DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, QUE PREVE QUE EN LA AUTORIZACION DE AQUELLAS DEBERA CEDERSE UNA SUPERFICIE A FAVOR DEL MUNICIPIO MEDIANTE LA APLICACIÓN DE CUOTAS DIFERENCIALES, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TIBUTARIA”**.*

Por lo tanto, los promoventes del presente anteproyecto de reforma, observan que el Pleno de la Suprema Corte de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 35/2006, hace un análisis sobre el derecho a la propiedad de la Nación y aborda en alguna forma lo contenido en los artículos 201 y 203

de la Ley de Desarrollo Urbano, en los que se determina que estos no tienen la naturaleza de un derecho o contribución, como indebidamente lo han sustentado los órganos jurisdiccionales en reiterados fallos en detrimento en las arcas municipales, sino que sólo se trata de una modalidad al derecho a la propiedad, a fin de que se presten los servicios de conformación de áreas verdes, equipamientos públicos y reservas territoriales de los Municipios, lo cual encuentra justificación en lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que establece: "...La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".

De ahí que, la llamada donación o cesión prevista en los artículos referidos de la ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León no constituye un derecho, o lo que significa que deba aplicarse la teoría de la contribución, para someter a escrutinio el estudio de los citados dispositivos pues los ayuntamientos no exigen un pago por la prestación de ningún servicio público, en este caso por la autorización de la licencia de construcción, ni por el uso de aprovechamiento de ningún bien del dominio público, ya que se está en presencia de una modalidad a la propiedad, en tanto que la donación o cesión está prevista en una norma general, en este caso en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado; esto es, que no especifica ni

individualiza a cosa alguna, sino que únicamente se introduce un cambio general y permanente en el sistema de propiedad, y la modificación parcial en los atributos propios del derecho real a la propiedad privada, ya sea en especie o pago, lo que implica una limitación o transformación a través de la cual se extinguen parcialmente los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando de las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

Por lo tanto, tomando en cuenta las características que presentan los artículos materia del presente anteproyecto, se concluye que la transmisión de propiedad a pago optativo que se imponen como obligación para las personas que van a llevar a cabo construcciones habitacionales, no implica que se trate de un derecho o contribución, dado que ese acto no se produce, como ya se estableció, que sea con motivo de una prestación de un servicio público, por parte del Municipio, ni por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio público, sino que participa un elemento volitivo del particular afectado de someterse a las limitantes del derecho de propiedad con la finalidad de destinarla a áreas verdes.

Lo anterior, permite a los promoventes inferir que, considerando que las llamadas donaciones previstas en los preceptos multicitados tienen por objeto, la cesión voluntaria, misma que debe considerarse que se constituyen como una modalidad de la propiedad, al ser una privación parcial de los atributos del derecho real en comento, sobre la que se genera el derecho a la propiedad privada ejercido por el particular, acorde con los objetivos

dispuestos por el tercer párrafo del artículo 27 Constitucional, consistentes en la regulación, en beneficio social; dicho de otro modo, para evitar la inexacta aplicación que los órganos jurisdiccionales le han dado, tocante a establecerlo como una contribución –derecho-, se propone considerarlo como ingreso, no derivado de la teoría de las contribuciones, en términos de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispositivo que a la letra establece: “....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....”, es decir, sin derivar del ejercicio de la potestad tributaria, sino como un ingreso derivado de una donación establecida por la legislatura local en términos de los artículos 201, 203 y demás de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, ya que como se explicó, las donaciones que contempla los citados dispositivos no participan de la naturaleza de una contribución, sino que tienen propósito el dotar de áreas verdes, equipamiento urbano público y reservas territoriales, que tienden a regular la adecuada fundación de los centros de población de los Municipios, así como el desarrollo urbano, lo cual tiene pleno sustento en el tercer párrafo del Artículo 27 de la Ley fundamental.

Una vez señalado lo anterior y con fundamento en el artículo 47, inciso c) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, quienes integramos la **Comisión de Presupuesto**, ofrecemos al

Pleno de este Poder Legislativo, a manera de sustento para este dictamen las siguientes:

CONSIDERACIONES:

Corresponde a este Poder Legislativo conocer sobre el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63, fracción I, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Es competente para atender la presente solicitud la Comisión de Presupuesto y como órgano dictaminador, de conformidad con lo preceptuado por los diversos numerales 70, fracción XXIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y 39, fracción XXIII, inciso a) y c), 107 y 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

Una vez expuesto lo anterior, tomando en consideración que la iniciativa de reforma propuesta, pretende reformar diversas disposiciones a la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2016, código Fiscal del Estado de Nuevo León y Ley de Desarrollo Urbano, solicitada por la Asociación Metropolitana de Alcaldes Metropolitanos, recibida por la Oficialía Mayor del Congreso del Estado en fecha 25 de Noviembre del 2015, al efecto es de precisarse lo siguiente:

Que del análisis de la presente iniciativa se pretende hacer como punto de partida, una modificación por reforma al texto del artículo 2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, mismo que actualmente señala lo siguiente:

ARTÍCULO 2o.- La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado, establecerá anualmente los impuestos, derechos, demás contribuciones, productos y aprovechamientos que deban recaudarse.

Así mismo en correlación con lo estipulado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en su numeral 63, fracción X, en la que se enmarca la facultad del Poder Legislativo, de fijar anualmente las contribuciones e ingresos que formen parte de la Hacienda Pública del Estado y los Municipios, a propuesta del Ejecutivo Estatal o de los Ayuntamientos, tal y como se señala a continuación:

Artículo 63 fracción X.-

Fijar anualmente, a propuesta del Ejecutivo Estatal o de los Ayuntamientos, las contribuciones y demás ingresos que deberán formar la Hacienda Pública Estatal o Municipal respectivamente, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades;

Si terminado un año, por cualquier circunstancia no se hubiere aprobado la Ley de Ingresos que deba aplicarse al siguiente ejercicio, mientras no haya aprobación expresa en diverso sentido seguirá vigente la misma del ejercicio que termina.

Ahora bien, dentro del análisis de la presente iniciativa se propone también como una serie concatenada de reformas, la modificación a la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2015, mismo que es de precisarse de manera fehaciente, que si bien se pretende reformar el artículo Primero, y fracción III del mismo, se contraviene con el principio de anualidad de las contribuciones y demás ingresos que deben de integrar las Haciendas Públicas Municipales, de conformidad con lo ya expuesto con el artículo 63, fracción X, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Aunado a lo anterior, se contrapone así mismo lo ya expuesto en el artículo 2 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, toda vez que la Ley que se pretende reformar, concurre transgrediendo en sí misma el principio de anualidad, plasmada en la iniciativa de modificación a la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2015, toda vez que año con año, es promulgada la respectiva legislación de ingresos, que en el caso concreto, en fecha 30 de Diciembre de 2015, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal

2016, quedando asentadas el conjunto de contribuciones e ingresos a percibir por parte de los entes municipales, para ese año.

Cabe destacar, que las presentes iniciativas de reforma a las diversas normatividades estatales, si bien es cierto la intención y el espíritu de las mismas fueron realizadas de manera correcta por parte de la A.M.A.N.L., el análisis realizado por esta Comisión de Presupuesto, se llevó a cabo hasta que le fueron retornados los asuntos competentes a la misma, por acuerdo de fecha 28 de septiembre del 2016, lo anterior derivado de la reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León en fecha 14 de Septiembre de ese año al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, en la que fue creada la Comisión de Presupuesto, consagrada en el artículo 39 fracción XXIII.

Por lo que habiendo transcurrido el tiempo al en que fue presentada la solicitud, y dado el ámbito de temporalidad de aplicación de las leyes fiscales propuestas en la iniciativa de reforma, es por lo que esta Comisión de Presupuesto somete a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

ACUERDO

PRIMERO.- Por las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen, queda **sin materia** la iniciativa de reforma por modificación a

diversas disposiciones de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; a la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2016; al Código Fiscal del Estado de Nuevo León.

SEGUNDO.- Notifíquese a los promoventes de acuerdo a lo establecido en el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

TERCERO.- Archívese y téngase por concluido el presente asunto.

MONTERREY, NUEVO LEÓN a

COMISIÓN DE PRESUPUESTO

PRESIDENTA:

DIP. MYRNA ISELA GRIMALDO IRACHETA

VICEPRESIDENTE:

DIP. MARCO ANTONIO
GONZÁLEZ VALDEZ

SECRETARIO:

DIP. JOSÉ ARTURO SALINAS
GARZA

VOCAL:

DIP. HERNÁN SALINAS
WOLBERG

VOCAL:

DIP. JOSÉ LUIS SANTOS
MARTÍNEZ

VOCAL:

DIP. JUAN FRANCISCO
ESPINOZA EGUÍA

VOCAL:

DIP. KARINA MARLEN BARRÓN
PERALES

VOCAL:

DIP. DANIEL CARRILLO
MARTÍNEZ

VOCAL:

DIP. ANDRES MAURICIO CANTÚ
RAMÍREZ

VOCAL:

DIP. ADRIÁN DE LA GARZA
TIJERINA

VOCAL:

DIP. FELIPE DE JESÚS
HERNÁNDEZ MARROQUÍN