Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se crea la **Ley que Establece las Bases Mínimas para la Elaboración de las Leyes de Ingresos Municipales y las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción de los Municipios de Coahuila.**

Planteada por la **Diputada María Eugenia Cázares Martínez**,del Grupo Parlamentario “Del Partido Acción Nacional”, conjuntamente con las demás Diputadas y Diputados que la suscriben.

Fecha de Lectura de la Iniciativa: **18 de Marzo de 2020.**

Turnada a la **Comisión de Hacienda.**

**Lectura del Dictamen: 14 de Agosto de 2020.**

**Decreto No. 702**

Publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado: **P.O. 067 - 21 de Agosto de 2020.**

**H. PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO**

**DE COAHUILA DE ZARAGOZA.**

**PRESENTE. –**

**La que suscribe la presente, diputada María Eugenia Cázares, conjuntamente con los diputados del Grupo Parlamentario “Del Partido Acción Nacional”; en ejercicio de la facultad legislativa que nos concede el artículo 59 Fracción I y 67 Fracción I de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; y con fundamento en los artículos 21 Fracción IV Y 152 Fracción I de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, presentamos INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO por la que** **se crea la LEY QUE ESTABLECE LAS BASES MÍNIMAS PARA LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPLES Y LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCONES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, de acuerdo a la siguiente:**

**Exposición de Motivos**

La Constitución General de la República, establece las atribuciones de los municipios en materia hacendaria, al tenor de lo siguiente:

*Artículo 115…*

*…*

*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) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados 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 inmuebles.*

*Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

*b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*

*c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

*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.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;*

**Autonomía Hacendaria Municipal de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La Suprema Corte nacional ha establecido en diversos y reiterados criterios la naturaleza y alcances de lo que es la autonomía hacendaria municipal, entre otros, destacan los siguientes:

Novena Época; Registro digital: 163468

Instancia: Primera Sala; Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Noviembre de 2010; Materia(s): Constitucional.

Tesis: 1a. CXI/2010

Página: 1213

HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados 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 inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan 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, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.

Novena Época; Registro digital: 1001197; Instancia: Pleno: Jurisprudencia.

Fuente: Apéndice de 2011, Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Cuarta Sección - Esfera municipal; Materia(s): Constitucional

Tesis: 225; Página: 289

HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal 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) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados 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 inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.

Novena Época; Registro digital: 1001207; Instancia: Pleno; Jurisprudencia.

Fuente: Apéndice de 2011, Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Cuarta Sección - Esfera municipal; Materia(s): Constitucional.

Tesis: 235; Página: 299

HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

**Naturaleza y alcances de las leyes de ingresos municipales, y límites de las legislaturas en la materia**

Las leyes de ingresos de los municipios contienen el abanico de impuestos, derechos, contribuciones, productos y demás, que tienen derecho a percibir bajo el principio de anualidad durante un ejercicio fiscal.

De acuerdo al Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila, el espectro de tributos que tienen derecho a percibir los municipios en el estado, se conforma de lo siguiente:

*ARTÍCULO 5.- Los ingresos municipales se clasifican en contribuciones e ingresos no tributarios.*

*ARTÍCULO 6.- Son contribuciones los impuestos, derechos y contribuciones especiales.*

*ARTÍCULO 7.- Son impuestos, las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.*

*ARTÍCULO 8.- Son derechos las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público.*

*También son derechos, las contribuciones que perciban los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Municipio.*

*ARTÍCULO 9.- Son contribuciones especiales, las prestaciones legalmente obligatorias, que se establecen:*

*I. A cargo de las personas físicas o morales que por el ejercicio de una actividad particular provocan un gasto público, las que se determinarán tomando en cuenta el monto del gasto público provocado.*

*II. A cargo de las personas físicas o morales que se benefician específicamente con la ejecución de alguna obra o servicio público, las que se determinarán tomando en cuenta el monto del beneficio obtenido y el costo de la obra.*

*III. A cargo de las personas físicas o morales que por la realización de actividades dañen o deterioren instalaciones, infraestructura caminera, hidráulica y de servicios, de uso comunitario y beneficio social, que sean propiedad de los municipios, del dominio público o uso común, que se determinarán de acuerdo con la cuantificación de los daños o deterioros causados.*

*ARTÍCULO 10.- Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el tercer párrafo del artículo 373 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios.*

*ARTÍCULO 11.- Los ingresos no tributarios se clasifican en productos, participaciones, aprovechamientos e ingresos extraordinarios.*

*ARTÍCULO 12.- Son productos, las contraprestaciones por los servicios que preste el Municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento, enajenación o explotación de sus bienes de dominio privado, ya sea que los obtenga directamente o a través de organismos descentralizados o empresas de participación municipal.*

*ARTÍCULO 13.- Son participaciones, los ingresos provenientes de recursos federales y estatales que el Municipio tiene derecho a percibir, conforme a las leyes y convenios respectivos.*

*ARTÍCULO 14.- Son aprovechamientos, los ingresos que percibe el Municipio por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los productos y de los ingresos extraordinarios.*

*Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el tercer párrafo del artículo 386 de este código, que sea apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.*

*ARTÍCULO 15.- Son ingresos extraordinarios, aquéllos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para proveer el pago de gastos por inversiones extraordinarias o especiales del Municipio, los que quedarán sujetos a lo dispuesto por la Ley de Ingresos del Municipio y a las disposiciones de éste código.*

Las Leyes de Ingresos pueden ser modificadas por las legislaturas, siempre que se sujeten estas a bases razonables y objetivas, y no por mero capricho u ocurrencia. Destacan al respecto los criterios siguientes, emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Novena Época; Registro: 174093; Instancia: Pleno; Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J.114/2006; Página: 1126

HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.

El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.

Novena Época; Registro: 174092; Instancia: Pleno; Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006; Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 113/2006; Página: 1127

HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.

La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.

Novena Época; Registro: 174089; Instancia: Pleno; Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006; Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 112/2006; Página: 1131

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.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, dispone lo siguiente:

*Artículo 67. Son atribuciones del Poder Legislativo:*

*…*

*XXXIII…*

*…*

*Asimismo, examinar, discutir y aprobar anualmente las leyes de ingresos de los Municipios, tomando en cuenta, entre otros elementos, los informes de la entidad de fiscalización superior, así como determinar, también anualmente, las bases, montos y plazos que habrán de observarse conforme a los principios que establece el artículo 158-T de esta Constitución, para que los Municipios reciban de inmediato y sin demora las participaciones y aportaciones federales o estatales que les correspondan.*

*En el caso de no aprobarse la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos del Estado, continuarán en vigor las del año inmediato anterior, con las actualizaciones que sean pertinentes de acuerdo al índice de precios al consumidor.*

*Artículo 158-P. Los Municipios administrarán libremente su hacienda conforme a las bases siguientes:*

*II. El Congreso del Estado discutirá y aprobará las leyes de ingresos de los Municipios, en los términos de las disposiciones aplicables. La deuda pública municipal se sujetará a los principios que establece esta Constitución y demás disposiciones aplicables;*

**Límites de la facultad reglamentaria de los municipios y ¿hasta dónde pueden los poderes legislativos establecer bases en materia reglamentaria municipal?**

Dentro de la autonomía de los estados,el sistema de leyes se compone, desde luego y en primer lugar: con el respeto y cumplimiento de la Carta Magna Federal, y de los Tratados Internacionales que conforman la Ley Suprema de la Unión; luego con las leyes federales de aplicación en los estados, pasando por la Constitución Política de cada entidad; y posteriormente con las leyes secundarias estatales y los reglamentos de cada una de ellas. No es ocioso mencionar que también existen el mismo tipo de reglamentos ya analizados hacia el interior de las entidades federativas.

En cambio, el sistema legislativo municipal se compone esencialmente de los bandos de policía y buen gobierno, y de los reglamentos municipales. Estos cuerpos normativos constituyen la llamada “legislación municipal”. A esta debe sumarse la Ley de Ingresos de Cada Municipio y el Presupuesto de Egresos.

La diferencia entre los reglamentos ya tratados en la presente y los municipales, es que los segundos, son de naturaleza autónoma, no son para reglamentar una ley precisamente, y cumplen una función de regulación amplia o específica según sea el caso, tiene el carácter de ley dentro de los municipios; y atienden a un deber constitucional específico, que ordena que los ayuntamientos regulen debidamente sus funciones y servicios. Deber que en muchos casos es obviado por los municipios, al menos así es en muchos de ellos por todo el país, y en el estado de Coahuila.

Durante lustros, muchos municipios, especialmente los de tamaño mediano y pequeño, han funcionado sin reglamentos básicos, y en todo caso, aplicando de modo supletorio las leyes estatales; aprovechando esta posibilidad que es conferida por disposiciones constitucionales.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Coahuila, señala que:

Artículo 67. Son atribuciones del Poder Legislativo:

IX. Expedir, reformar, derogar y abrogar leyes y decretos en materia municipal, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución, con sujeción a los cuales los Ayuntamientos deberán aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes o decretos a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Este atenderse en este tema, lo que dispone la siguiente tesis:

Novena Época

Registro: 176951; Instancia: Pleno; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo : XXII, Octubre de 2005; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 131/2005; Página: 2065

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN FUNDAMENTAR SU ACTUACIÓN EN LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR LA LEGISLATURA ESTATAL HASTA EN TANTO EMITAN SUS NORMAS REGLAMENTARIAS.

El artículo 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el objeto de las leyes a que se refiere el segundo párrafo de dicho inciso será establecer las disposiciones aplicables en los Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, lo cual debe interpretarse en el sentido de que la Legislatura tiene facultades para emitir las bases generales de la administración pública municipal y, supletoriamente, las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente; luego la aplicación de estas últimas será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas. Así, el Municipio puede reivindicar para sí la facultad de regular aquellas materias en las que ya lo hizo el Estado de manera subsidiaria, y cuando esto acontezca, deberá inaplicarse inmediatamente la normativa estatal, pues ante la asimetría de los Ayuntamientos que forman nuestro país, el Órgano Reformador previó la posibilidad de que algunos de ellos no contaran con la infraestructura suficiente para emitir inmediatamente los reglamentos respectivos, por lo que, conforme al indicado precepto constitucional, los Ayuntamientos pueden fundamentar su actuación en la legislación estatal municipal, hasta en tanto emitan sus normas reglamentarias, con lo que se evitan lagunas normativas en el ámbito de gobierno municipal y la paralización de funciones de los Ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados, que podría ocurrir ante la ausencia de un marco normativo y debido a la exigencia del principio de juridicidad, conforme al cual los actos de autoridad deben encontrar su fundamento en una norma jurídica.

El propio Código Municipal, establece las bases que deben observarse en la elaboración de los Bandos, Reglamentos y Circulares Municipales; esto en su artículo:

ARTÍCULO 175. Los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, las circulares y en general todas las disposiciones de observancia general y obligatoria en los municipios, deberán sujetarse a las siguientes bases generales:

I. El respeto absoluto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la particular del Estado de Coahuila y en general a la legislación ordinaria federal y local, con estricta y especial observancia de las garantías individuales.

II. La delimitación precisa de la materia que se regula.

III. La determinación expresa de los sujetos destinatarios del ordenamiento jurídico en cuestión.

IV. La manifestación clara del objeto o fin que se persigue, propiciando siempre la seguridad, el bienestar, la tranquilidad de la población y el fortalecimiento del municipio libre.

V. El respeto a la opinión de la comunidad, en aquellos casos que proceda la participación ciudadana para la formulación de ordenamientos jurídicos, de conformidad con este código.

VI. El establecimiento preciso de los supuestos y consecuencias legales que originan los derechos y las obligaciones de los sujetos destinatarios de las normas.

VII. La determinación de la autoridad responsable de la aplicación legal.

VIII. El establecimiento expreso de las facultades y obligaciones de las autoridades que aplican y sancionan los ordenamientos municipales.

IX. El establecimiento de las sanciones y el procedimiento correspondiente para su imposición.

X. La previsión del ejercicio del recurso de inconformidad, el cual se tramitará en los términos establecidos por este código.

XI. Los artículos transitorios, en los cuales habrán de preverse las condiciones específicas para la entrada en vigor del ordenamiento de que se trate, tomando en consideración, entre otros posibles aspectos, los relativos a la no retroactividad de las disposiciones legales en perjuicio de persona alguna, y la fecha a partir de la cual empieza la vigencia….

**¿Los congresos locales expiden leyes especializadas en asuntos municipales?**

Sí, así es, es una atribución de los poderes legislativos estatales el expedir leyes que regulen el quehacer de los poderes, organismos y municipios dentro de su ámbito de competencia; por ejemplo: Las leyes orgánicas de la administración pública, las leyes orgánicas de los poderes judiciales y las leyes de los organismos públicos autónomos. Esto, como lo señala la Suprema Corte, no significa que el Poder Legislativo en turno invada la autonomía de dichos poderes y organismos, o que vulnere su independencia técnica y de gestión. Solo se trata de una faceta más del equilibrio de poderes, donde el legislativo establece las bases de funcionamiento, naturaleza y límites de los otros poderes y de los organismos autónomos, teniendo como límite infranqueable el poder legislativo justamente los establecidos y derivados de la Constitución General de la República, de la propia del estado en cuestión, y los establecidos por criterios firmes del Máximo Tribunal, como los fijados por sentencias recaídas a Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.

Es decir, el Poder Legislativo expide leyes para los demás poderes y para los organismos autónomos como parte de una potestad constitucional, sin poder ir más allá de los límites ya señalados.

**Leyes que regulan el quehacer municipal, y que sin embargo son expedidas y modificadas por las legislaturas locales**

Los municipios en México, como los estados y la propia federación, deben acatar todas las leyes que les son inherentes, que son obligatorias.

Desde la Constitución General y los Tratados Internacionales, pasando por las leyes generales, las secundarias, las reglamentarias, las constituciones estatales, las leyes secundarias estatales, y desde luego, los reglamentos, federales o locales que por su naturaleza o alcances, deben ser observados por los municipios.

Distintas son las leyes que, de manera directa, global y especializada regulan atribuciones municipales. A saber:

Códigos Municipales o Leyes Orgánicas Municipales.

Códigos Financieros o Leyes Financieras Municipales.

Leyes de Hacienda Municipales. Y;

Leyes de Catastro.

Los ordenamientos antes citados son leyes que regulan de manera principal e incluso absoluta rubros del quehacer municipal, y sin embargo son creados y modificados por las legislaturas locales, en alcance a los criterios que ya hemos señalado antes.

**Otros ordenamientos expedidos por los congresos locales que inciden aspectos preponderantes de los municipios**

Hicimos un recorrido por las legislaciones de todas las entidades federativas, encontrando cosas interesantes, como las que se enlistan:

Chiapas:

Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

Tamaulipas:

Ley que Establece las Bases Normativas en Materia de Bandos de Policía y Buen Gobierno para el Estado de Tamaulipas.

Sonora:

Ley que Establece las Bases para que los Ayuntamientos del Estado Ejerzan su Facultad Reglamentaria en Materia de Licencias, Permisos o Autorizaciones Municipales para los Establecimientos donde Operen Máquinas Electrónicas de Juego con Sorteo de Números y Apuestas.

Yucatán:

Ley Reglamentaria para la Contabilidad de las Tesorerías Municipales del Estado y para la Formación, Comprobación y Presentación de sus Cuentas a la Contaduría Mayor de Hacienda.

San Luis Potosí:

Ley que Establece las Bases para la Emisión de Bandos de Policía y Gobierno y Ordenamientos de los Municipios del Estado de San Luis Potosí.

Veracruz:

Ley que Regula el Procedimiento para fijar las Cuotas, Tarifas y Tablas de Valores Unitarios de las Contribuciones sobre la Propiedad Inmobiliaria.

Lo anterior, solamente por citar los casos más emblemáticos.

**Los problemas con la presentación de las leyes de ingresos municipales.**

Cada año, al enviar los municipios sus leyes de ingresos al Congreso del Estado para dar cumplimiento al proceso establecido en la Constitución Política local, surgen diversos problemas que impactan de modo negativo en el proceso de análisis y evaluación de las leyes respectivas, asimismo, afectan el propio quehacer del municipio en materia hacendaria.

Por otra parte, exponen al municipio en turno a que su ley de ingresos sea sujeta de impugnaciones posteriores de parte de los ciudadanos y las organizaciones, incidiendo negativamente en la recaudación municipal.

Entre otros problemas y deficiencias de las leyes de ingresos, tenemos:

I.- La falta de una exposición de motivos, para cumplir con la debida fundamentación y argumentación.

II.- Exposiciones de motivos parciales o escuetas, que tampoco cumplen con los extremos señalados en la fracción anterior.

III.- La falta de las bases objetivas, razonamientos, argumentos y fundamentos para justificar los incrementos de los impuestos y derechos; y en su caso, para justificar la creación de nuevos impuestos.

IV.- El no cumplir en determinados impuestos o derechos con los principios de legalidad fiscal, proporcionalidad fiscal, equidad, y en su caso, progresividad.

V.- Procesos de dictamen defectuosos o desvinculados del propio ordenamiento.

VI.- Falta de cumplimiento a las normas a las que deben sujetarse las leyes de ingresos en su elaboración, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y el Código Financiero para los Municipios de Coahuila.

VII.- La creación al vapor de algunas leyes de ingresos.

VIII.- Incrementos distintos dentro del cuerpo de la ley, sin expresar las justificaciones para las diferencias.

**Conclusiones**

Es necesario establecer bases mínimas para la elaboración de las leyes de ingresos municipales en aras de que estos ordenamientos posean los atributos y elementos de validez necesarios, a fin de que podamos transitar hacia leyes más profesionalmente elaboradas, apegadas a derecho y eficientes, en beneficio de los municipios y de los contribuyentes.

**Por todo lo expuesto, tenemos a bien presentar la presente iniciativa con proyecto de:**

**DECRETO**

**Único:** Se expide la Ley que Establece las Bases Mínimas para la Elaboración de las Leyes de Ingresos Municipales y las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

**Ley que Establece las Bases Mínimas para la Elaboración de las Leyes de Ingresos Municipales y las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones de los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza**

**CAPITULO I**

**Disposiciones Generales**

**ARTÍCULO 1.-** La presente ley es de interés público y tiene por objeto establecer las bases a que deben sujetarse los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza en la elaboración de las leyes de ingresos, y de las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, sin perjuicio de la autonomía hacendaria de la que gozan en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**ARTÍCULO** **2.-** Los ingresos municipales que tengan el carácter de contribuciones o impuestos en los términos establecidos en el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, deben sujetarse en su conformación a los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad fiscal, de acuerdo a lo establecido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución General.

**CAPITULO II**

**Del proceso de dictamen de las leyes de ingresos**

**ARTÍCULO 3.-** La Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública deberá elaborar el proyecto de Ley de Ingresos contemplando en su contenido:

I.- Una exposición de motivos detallada, donde se expresen los argumentos, fundamentos, necesidades y los elementos técnicos, financieros y cualesquier otro que se estime necesario para justificar el proyecto.

II.- Al proyecto que se presentará ante el cabildo se deben anexar en su caso los estudios actuariales, financieros, fiscales, sociales y de cualquier otra naturaleza, que hayan sido considerados para justificación de la iniciativa.

III.- En caso de que se contemple la creación de nuevos impuestos no existentes en la ley de ingresos del ejercicio fiscal vigente, en la exposición de motivos se deberá incluir un apartado con las bases objetivas, argumentación y fundamentación que motivan la creación.

**ARTÍCULO 4.-** En caso de que un integrante de la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública disienta de la mayoría, podrá expresarlo, si así lo desea, por medio de un voto particular, el cual deberá contener el razonamiento respectivo.

El voto particular se anexará al proyecto que se presente ante Cabildo, y deberá analizarse y votarse por separado.

**CAPITULO III**

**Del proceso ante Cabildo**

**ARTÍCULO 5.-** El proceso de discusión de la ley de ingresos ante el cuerpo edilicio se desarrollará de conformidad a lo dispuesto por el Código Municipal, el Reglamento Interior de cada municipio, y en su caso, conforme lo acuerde el Cabildo.

**ARTÍCULO 6.-** El acta de cabildo hará constar de manera fidedigna las discusiones realizadas durante el proceso de análisis del proyecto; así como el recuento de votos emitidos por los ediles, detallando el sentido de cada uno y se anexará a los documentos que serán enviados al Congreso junto con la ley de ingresos que corresponda; a los cuales también se adjuntarán todos los documentos señalados en la fracción II del artículo 3.

**ARTÍCULO 7.-** Los argumentos y razones para realizar todas las modificaciones que se hagan al proyecto de ley de ingresos durante la discusión en Cabildo deberán hacerse constar en el acta respectiva.

**ARTÍCULO 8.-** Los descuentos, estímulos y beneficios fiscales que se establezcan en el proyecto de ley deberán ser expresados en forma clara, cumpliendo con las bases siguientes:

I.- Identificar con precisión al grupo de personas destinatarias de cada beneficio.

II.- Los porcentajes que se aplicarán en cada caso.

III.- Los requisitos que deberán cumplir quienes se consideren con derecho a los beneficios para poder acceder a ellos, incluyendo los límites aplicables a cada supuesto.

IV.- La correlación de los descuentos, estímulos y beneficios fiscales con otros de similar naturaleza o destinados al mismo grupo humano en otras leyes, con el objeto de evitar problemas de aplicación.

**CAPITULO IV**

**Situaciones especiales**

**ARTÍCULO 9.-** En caso de que en la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública no se obtengan los votos suficientes para aprobar el dictamen correspondiente, se turnará al Cabildo el dictamen votado en contra, el cual se discutirá y analizará en los mismos términos establecidos en la presente ley.

En su caso, si así lo desea la o el coordinador de la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública o la minoría que haya votado a favor el dictamen, podrán presentar al Cabildo un voto particular, el cual deberá analizarse y votarse por separado.

Cuando, por cualquier motivo, no pueda la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública elaborar el dictamen respectivo, así como en los casos en que no se reúna el quórum suficiente para sesionar válidamente, el Cabildo podrá acordar que se le remita el proyecto original presentado por el tesorero municipal, y acto seguido procederá a realizar el análisis, discusión y votación que corresponda, incluyendo las propuestas de modificaciones o adiciones que se consideren.

El proyecto que resulte finalmente aprobado deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 3, 5, 6 y 7 de este ordenamiento, previo a su envío al Congreso del Estado.

**CAPITULO V**

**Cumplimiento de la normatividad en materia de leyes de ingresos municipales**

**ARTÍCULO 10.-** Además de lo establecido en esta ley, los ayuntamientos deberán observar en la elaboración de las leyes de ingresos lo establecido en los artículos 28 y 30 del Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza. Lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades y los Municipios y, en lo que corresponda, lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

**ARTÍCULO 11.-** Las leyes de ingresos deberán presentarse al Congreso del Estado en los términos establecidos en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y en el Código Financiero para los Municipios de la entidad.

**CAPITULO VI**

**Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones**

**ARTÍCULO 12.-** Los ayuntamientos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 de la Ley General del Catastro y la Información Territorial para el Estado de Coahuila de Zaragoza, propondrán a la Legislatura del Estado, a más tardar el 15 de octubre de cada año, con arreglo a la ley y de acuerdo a los principios de legalidad, equidad, proporcionalidad y progresividad, las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones.

**ARTÍCULO 13.-** Los proyectos a que hace referencia el artículo 11 de la Ley General del Catastro y la Información Territorial para el Estado de Coahuila de Zaragoza, una vez que se remitan al Congreso del Estado, deberán contener lo siguiente:

I.- La exposición de motivos correspondiente, con la que el municipio realizó la propuesta a la Junta Catastral Municipal.

II.- Las observaciones y recomendaciones que la Junta Catastral Municipal realice a la propuesta del ayuntamiento, de acuerdo a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 27 de la Ley General del Catastro y la Información Territorial para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

**CAPITULO VII**

**Legislación supletoria**

**RTÍCULO 13.-** Lo no previsto en esta ley se resolverá, en lo que resulte aplicable, conforme a lo dispuesto en el Código Financiero para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, Código Municipal, Ley General de Catastro y la Información Territorial, Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades y los Municipios.

TRANSITORIOS

Primero.- La presente ley entrará en vigor un día después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Segundo.- Se derogan todas aquellas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan o, de cualquier forma contravengan lo previsto en esta Ley.

ATENTAMENTE

“POR UNA PATRIA ORDENADA Y GENEROSA Y UNA VIDA MEJOR Y MÁS DIGNA PARA TODOS”

**GRUPO PARLAMENTARIO “DEL PARTIDO ACCION NACIONAL”**

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, 18 de marzo de 2020

DIP. MARÍA EUGENIA CÁZARES MARTÍNEZ

|  |  |
| --- | --- |
| DIP. MARCELO DE JESÚS TORRES COFIÑO | DIP. ROSA NILDA GONZÁLEZ NORIEGA |
| DIP. BLANCA EPPEN CANALES | DIP. FERNANDO IZAGUIRRE VALDES |
| DIP. GABRIELA ZAPOPAN GARZA GALVÁN | DIP. GERARDO ABRAHAM AGUADO GÓMEZ |
| DIP. JUAN ANTONIO GARCÍA VILLA | DIP. JUAN CARLOS GUERRA LÓPEZ NEGRETE |