H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO

COMISIÓN ORDINARIA HACIENDA Y FINANZAS LXIV LEGISLATURA

Recibido original 5-012-2023

Villahermosa, Tabasco a 5 de diciembre de 2023.

Asunto: Voto particular Ley de Ingresos del Municipio de Emiliano Zapata.

DIP. JESÚS SELVÁN GARCÍA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ORDINARIA DE HACIENDA Y FINANZAS DEL
H. CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO

La suscrita Diputada Soraya Pérez Munguía integrante de la LXIV Legislatura al H. Congreso de Tabasco, me permito presentar ante el pleno de esta soberanía el presente **VOTO PARTICULAR EN SENTIDO NEGATIVO**, en razón de las siguientes:

CONSIDERACIONES

ANUENCIAS, CERTIFICADOS, LICENCIAS O SIMILARES EN MATERIA DE FUNCIONAMIENTO DE NEGOCIOS

Primero.- El Estado de Tabasco se encuentra adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en virtud del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Tabasco publicado el 28 de diciembre de 1979 en el Diario Oficial de la Federación, el cual, en la parte que nos ocupa señala en la cláusula primera lo siguiente: "Primera.- El Estado conviene con la Secretaría en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, de este Convenio, y de sus anexos, que se consideran forman parte integrante del mismo".

Segundo. - En concordancia con lo anterior, el artículo 10-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal Federal señala básicamente lo siguiente:

Que las entidades federativas coordinadas en derechos ***no pueden cobrar derechos estatales o municipales por: Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios****;*
Que, para efectos legales, ***se consideran derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente****, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación; y*
Que también ***se considerarán como derechos las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación****, aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.*

Tercero. - Derivado de lo anterior y para los efectos establecidos en los artículos 10-A y 10-B segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal federal, el 18 de enero de 1982, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Declaratoria de Coordinación en Materia

Federal de Derechos celebrada entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Tabasco.

Cuarto. - No obstante, desde hace varios años -pero especialmente en este ejercicio fiscal 2024- el municipio de **Emiliano Zapata** ha incurrido en la práctica indebida de cobrar a los establecimientos ubicados dentro de su territorio, en el caso específico bajo la denominación **Certificado de Funcionamiento**, fuera de los supuestos que permite el marco normativo de la coordinación fiscal con el Gobierno Federal.

Es decir, en el dictamen de Ley de Ingresos del **Municipio de Emiliano Zapata** se incorpora de manera ilegal el concepto de **Certificado de Funcionamiento**, por un monto de **$1,795,125.00 (Un millón, setecientos noventa y cinco mil ciento veinticinco pesos 00/100 M.N.)**

Quinto.- Lo antes expuesto pone de manifiesto que de aprobarse en estos términos, estaríamos por un lado este Congreso, y en seguida el Ayuntamiento, violentando la Ley de Coordinación Fiscal Federal, además del artículo 31, fracción IV de la misma Carta Magna, siendo que conforme a los artículos 2-A, fracción III, incisos a) y b) de la Ley de Coordinación Fiscal federal y 7, inciso b) de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tabasco, a los municipios –en este caso del Estado de Tabasco- se les entregan recursos públicos con cargo al Fondo de Fomento Municipal como consecuencia de los efectos del marco de coordinación fiscal entre la Federación y el Estado de Tabasco. Dicho de otra manera, a los municipios se les entregan recursos públicos como compensación por no mantener en vigor cargas impositivas y exacciones a cargo de los contribuyentes en la materia objeto de la coordinación.

Sexto.- De acuerdo con todo lo anterior, esta Comisión, y en consecuencia la Asamblea estaría aprobando la configuración de actos de extorsión por parte de servidores públicos según lo establecido en el artículo 390 del Código Penal Federal, donde se establece que incurren en este delito quien "sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa. Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y al miembro o ex-miembro de alguna corporación policial, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratare de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos".

Séptimo.- Además de las faltas administrativas y aquellas merecedoras de sanciones penales, también nos encontramos ante actos totalmente contrarios a los principios y objetivos contenidos en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora

de la Gestión Pública 2019-2024, impulsado por el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, como pilar fundamental de lo que ha llamado como la "Cuarta Transformación" nacional, bajo los principios establecidos en la "Guía Ética para la Transformación de México" de especial observancia por parte de todas las autoridades emanadas del Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA.

Octavo.- No sobra señalar que además de la lesión patrimonial que ocasionan en los particulares, este dictamen permitiría al Ayuntamiento con la implementación de la práctica antes referida, aprovecharse de la buena fe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al recibir además de parte del Gobierno Federal, recursos del Fondo de Fiscalización y Recaudación a que alude el artículo 4 de la Ley de Coordinación Fiscal federal, como consecuencia de ajustarse a lo establecido en el artículo 10-A de dicha Ley.

Noveno. - Estos hechos fueron enterados a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público el 26 de abril de 2023, y he recibido contestación que adjunto al presente Voto en Particular, que a la letra dice:

"El Estado de Tabasco al estar coordinado con la Federación en materia de derechos, se encuentra obligado al igual que sus municipios, a sujetarse a lo dispuesto en el citado artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que no puede mantener en vigor derechos estatales o municipales a que hace referencia dicho precepto legal, a excepción de lo ahí establecidos."

DERECHOS EN MATERIA DE CARGA Y DESCARGA

Décimo. - La Constitución Mexicana de 1942 y 2016 tuvo como parte de sus objetos fortalecer el marcado interno cuando el Constituyente estableció como facultad exclusiva al Congreso General impedir que se establezcan restricciones en el comercio entre entidades federativas, en la fracción IX del Artículo 73. En ese mismo sentido, están las las reformas a la Constitución publicadas en el Diario Oficial el 20 de diciembre de 2020, por el que se reforman y adicionan los artículos 4, 73, 115 y 122, en materia de movilidad y seguridad vial.

Este dictamen pone de manifiesto una confusión de facultades por parte del orden municipal, entre la distribución de mercancías y el tránsito, por lo cual enuncio las diferencias de ambas a continuación.

La distribución de mercancías requiere del transporte, que tiene cuatro pilares: 1) aspectos legales y reglamentarios del tráfico de mercancías; 2) aspectos tecnológicos de los medios de transporte; 3) aspectos logísticos de la distribución comercial; 4) aspectos económicos de la gestión del transporte. La cadena de suministro, entendida como la entrega de productos terminados al usuario final, incluye a los vendedores, proveedores de servicio, clientes e intermediarios. Lo que les da sentido a términos como "transporte de carga", "transporte intermodal (UTI)" y "transportista".

El tránsito en cambio, refiere a la acción de pasar por una vía pública, además, que se refiere a tres acciones diferentes: 1) acción de transitar, o sea, ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos o viajar o caminar haciendo tránsitos; 2) actividad de personas y vehículos que pasan por una calle, una carretera, etc.; y 3) paso, esto es, lugar para pasar de una parte a otra. Destacamos que esa definición coincide con la delimitación doctrinal que considera al "tránsito" como el desplazamiento de peatones, animales o vehículos en vías de uso público, que es compatible con el contenido del Artículo 2, fracción LIV, del Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal, que lo define como la acción de trasladarse de un lugar a otro a través de una vía federal. El concepto en el sentido de "desplazamiento" o "traslado", tiene su base en los Artículos 115, fracción III, inciso h (III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ... h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito).

El Artículo 115 de nuestra Constitución establece que los municipios cuentan con personalidad jurídica y manejan su patrimonio. Sin embargo, el Artículo 115 tiene dos límites en materia de facultades reglamentarias: la primera las leyes que expida el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas en materias concurrentes; la segunda que se relacionen con: I) la administración pública del municipio; II) regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos a su cargo, y la III) aquéllas que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

De la fracción III inciso h) del Artículo 115 de la señalada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacamos que los municipios tienen a su cargo el servicio público de tránsito. Sin embargo, destacamos que en la prestación de los servicios a su cargo, los municipios están acotados por las leyes federales y estatales. Por tanto, en el concepto de "tránsito" no deben incluirse aspectos no contenidos en la Constitución Federal y en su interpretación jurisprudencial, como se hace en el Estado de Tabasco.

De la controversia constitucional 18/2008, promovida por el municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos, de 18 de enero de 2011, donde se analizó la Ley de Transporte del Estado de Morelos, y se aprobaron tres tesis de jurisprudencia: la P./J. 46/2011 (9a.), la P./J. 47/2011 (9a.), y la P./J. 48/2011 (9a.), en estas jurisprudencias se puede destacar que:

Que el servicio público de tránsito es una actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y poder circular por ella con fluidez como peatón, como conductor o como pasajero, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, de animales y de vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública.

Que el servicio público federal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción federal; el servicio público estatal de tránsito, en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los Municipios; y el servicio público municipal de tránsito, en las zonas urbanas, porque los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal. Además, se establece que el servicio de tránsito es uti universi, esto es, dirigido a los

usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y se presta de manera constante.

Que el transporte es una actividad consistente en llevar personas o cosas de un punto a otro y se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y, en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga. Se agrega el transporte mixto, actividad realizada directa o indirectamente por la administración pública con el mismo fin de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro. Al transporte se le considera uti singuli, esto es, que se dirige a usuarios en particular y puede ser tanto de gestión pública como privada.

Que el servicio público federal de tránsito se proporciona en los caminos y puentes de jurisdicción federal; el servicio público estatal de tránsito, en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los Municipios; y el servicio público municipal de tránsito, en las zonas urbanas, porque los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras son de jurisdicción federal o estatal.

Que el ámbito de competencia estatal se refiere a el registro y control de vehículos; las reglas de autorización de su circulación; la emisión de placas, calcomanías y hologramas de identificación vehicular; las reglas de expedición de licencias de manejo y otros requerimientos necesarios para que puedan circular, reglas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto a su circulación, estacionamiento y seguridad; la fijación de conductas que constituyan infracciones y sanciones aplicables; las facultades de las autoridades de tránsito, y los medios de impugnación de los actos de las autoridades competentes en la materia.

Que al municipio le corresponde la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito dentro de su jurisdicción, en garantía de su prestación continua, uniforme, permanente y regular; lo que le permite a los municipios regular cuestiones como el sentido de circulación de las calles y avenidas, el horario para la prestación de los servicios administrativos, el reparto competencial entre las diversas autoridades municipales en materia de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio y los medios de impugnación contra los actos de las autoridades municipales, de manera no limitativa. Lo que muestra el servicio de "tránsito" en su dimensión de "desplazamiento".

Que la idea de "tránsito" se amplía a "determinar cuáles serán sus horarios, sitios, terminales y puntos de enlace, enrolamiento y fusión", para "determinar en gran parte cómo podrá discurrir la circulación de peatones, animales y vehículos y en qué condiciones podrán estacionar a estos últimos en la vía pública, nociones que describen precisamente parte de lo que es la regulación del tránsito en un determinado espacio físico"; sin embargo, advertimos que esta interpretación excede el concepto de "tránsito".

Que la facultad que asigna la constitución federal a los municipios para regular el tránsito de vehículos, está limitada por la idea de servicio público como "actividad

técnica"; su finalidad, esto es, "satisfacer la necesidad general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez", para lo cual se permite a los municipio expedir una "regulación adecuada", en donde se considere "la semaforización y demás normas de señalamiento que agilizan la circulación vehicular".

Décimo Primero. - Lo anterior significa que la definición legal de "tránsito" no debe incluir aspectos no destacados en la propia Constitución Federal y en su interpretación jurisprudencial, como se hace en algunas legislaciones relacionadas con la "movilidad", al incluir el desplazamiento de bienes o "mercancías", esto es, la regulación indirecta de actos de comercio.

El argumento central de esta proposición se sustenta en el artículo 117, en sus fracciones IV, V, VI y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacamos las limitaciones a las entidades federativas, para "gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio", "prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera", "gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía", y "expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia", ya que éstas son restricciones a la competencia de las entidades federativas.

Décimo Segundo. - Adicionalmente a lo establecido en el marco constitucional en materia de competencia de movilidad como una exclusiva de la Federación y sin materia para gravarse por las entidades federativas o municipios, la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial establece que los distintos órganos de gobierno estatal y municipal deberán evitar gravar los servicios de autotransporte federal, transporte privado y sus servicios auxiliares. Esta Ley define la concurrencia entre la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de movilidad y seguridad vial, así como los mecanismos para su debida coordinación.

Más específicamente en el artículo 44 de la norma de referencia, se establece el control de los servicios de transporte, en dicho numeral se establece textualmente que **los Estados y Municipios no podrán sobre regular, ni gravar el libre tránsito de personas o cosas que atraviesen sus demarcaciones territoriales, ni podrán prohibir la entrada o salida a su territorio de mercancía nacional o extranjera**.

En el artículo 48 de la Ley en cita, se establece la regulación y ordenamiento de la circulación de vehículos mediante el establecimiento de modalidades al flujo de vehículos; y claramente especifica que ésto no debe implicar que se deban tramitar permisos adicionales para la movilidad de bienes y mercancías.

Décimo Tercero. En ese sentido, el dictamen que hoy se presenta para aprobar la **Ley de Ingresos del Ayuntamiento de Emiliano Zapata para el ejercicio 2024** incorpora el concepto de **Permisos de carga y descarga, por un monto de $2,743,346.00 (Dos millones, setecientos cuarenta y tres mil trescientos cuarenta y seis pesos 21/100 M.N.)**

Décimo Cuarto.- Por lo anterior, pongo de manifiesto que de autorizarte este dictamen se están imponiendo restricciones al desplazamiento de bienes (mercancías) y al transporte de carga, y esto incide en actos de comercio no de tránsito como lo pretenden, lo que vulnera el contenido de los artículo 117, en sus fracciones IV, V, VI, y VII, y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e invade la competencia del Congreso de la Unión contenida en el artículo 73, fracciones IX y XXIX-E, de la referida Constitución Política, y por consecuencia el Congreso de Tabasco debe deshechar cada hecho que restrinja el libre tránsito de mercancías.

Viola también los derechos humanos en términos de los artículos 1, 5 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con la libertad de comercio, libre concurrencia o competencia, en relación con el artículo 28 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de los derechos de los consumidores a acceder a los bienes que requieren para su vida cotidiana, lo anterior en relación con los artículos 3, 75 y 576 del Código de Comercio

También imponen restricciones al transporte de mercancía, lo que viola los artículos 64, 65 y 79 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que imponen restricciones a la competencia de Estados y Municipios, porque regulan la carga y descarga de mercancías y otros temas asociados.

Por último, al referirse a actos de comercio y a la carga y descarga de bienes los municipios que establecen normas que limitan el tránsito de mercancías vulneran el Código de Comercio, la Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como los principios relacionados con la seguridad e igualdad jurídica que fija la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial.

ATENTAMENTE

SORAYA PÉREZ MUNGUÍA
DIPUTADA

H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Dip. Soraya Pérez Munguia
Plurinominal 1a. Circunscripción
Fracción PRI
LXIV LEGISLATURA

EDIFICIO PASTRANA, SEGUNDO PISO
CALLE NICOLÁS BRAVO 106,
CENTRO DELEGACIÓN UNO, VILLAHERMOSA
soraya.perez@congresotabasco.gob.mx