



CONGRESO DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Gaceta Parlamentaria

Tercera Época

Tomo I

033 C

30 abril de 2019.

MESA DIRECTIVA

Dip. José Antonio Salas Valencia

Presidencia

Dip. Zenaida Salvador Brígido

Vicepresidencia

Dip. Octavio Ocampo Córdova

Primera Secretaría

Dip. Yarabí Ávila González

Segunda Secretaría

Dip. María Teresa Mora Covarrubias

Tercera Secretaría

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Fermín Bernabé Bahena

Presidencia

Dip. Javier Estrada Cárdenas

Integrante

Dip. Araceli Saucedo Reyes

Integrante

Dip. Eduardo Orihuela Estefan

Integrante

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

Integrante

Dip. Ernesto Núñez Aguilar

Integrante

Dip. Francisco Javier Paredes Andrade

Integrante

Dip. José Antonio Salas Valencia

Integrante

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Mtra. Beatriz Barrientos García

Secretaria de Servicios Parlamentarios

Lic. Abraham Ali Cruz Melchor

*Director General de Servicios de
Apoyo Parlamentario*

Lic. Ana Vanessa Caratachea Sánchez

*Coordinadora de Biblioteca, Archivo
y Asuntos Editoriales*

Mtro. Ricardo Ernesto Durán Zarco

Jefe del Departamento de Asuntos Editoriales

La GACETA PARLAMENTARIA es una publicación elaborada por el DEPARTAMENTO DE ASUNTOS EDITORIALES. *Corrector de Estilo:* **Juan Manuel Ferreyra Cerriteño**. *Formación, Reporte y Captura de Sesiones:* Dalila Zavala López, María Guadalupe Arévalo Valdés, Gerardo García López, Juan Arturo Martínez Ávila, María del Socorro Barrera Franco, María Elva Castillo Reynoso, Mario Eduardo Izquierdo Hernández, Martha Morelia Domínguez Arteaga, Mónica Ivonne Sánchez Domínguez, Moisés Cruz Fonseca, Nadia Montero García Rojas, Paola Orozco Rubalcava, Perla Villaseñor Cuevas.

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA

Primer Año de Ejercicio

Segundo Periodo Ordinario de Sesiones

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019, ELABORADO POR LAS COMISIONES DE HACIENDA Y DEUDA PÚBLICA; Y DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA.

HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones de Hacienda y Deuda Pública y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, se turnó la Iniciativa de Decreto mediante el cual se derogan diversos artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, así como de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2019, en materia de impuestos ecológicos, presentada por diversos diputados integrantes de la LXXIV Legislatura.

ANTECEDENTES

Primero. En Sesión de Pleno de la Septuagésima Cuarta Legislatura, celebrada el día 06 seis de marzo de 2019 dos mil diecinueve, se dio lectura a la Iniciativa de Decreto mediante el cual se derogan diversos artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, así como de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2019, en materia de impuestos ecológicos, presentada por diversos diputados integrantes de la LXXIV Legislatura, turnándose a las Comisiones de Hacienda y Deuda Pública y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública para su estudio, análisis y dictamen.

Segundo. Del estudio y análisis realizado a la Iniciativa materia del presente dictamen, se llegó a las siguientes

CONSIDERACIONES

El Congreso del Estado es competente para reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidiere, así como para legislar en materia de Hacienda, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 fracciones I y IX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Las Comisiones de Hacienda y Deuda Pública y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, son competentes para estudiar, analizar y dictaminar la Iniciativa de Decreto a que se refiere el antecedente primero del presente Dictamen, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 80 fracción I y 87 fracción I de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

La Iniciativa con Carácter de Decreto mediante la cual se derogan diversos artículos de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, así como de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2019, en materia de impuestos ecológicos, presentada por diversos diputados integrantes de la LXXIV Legislatura, mencionada en

el antecedente primero, se sustenta fundamentalmente en la siguiente Exposición de Motivos:

La iniciativa en materia de Hacienda y de Ingresos enviada por el Titular del Ejecutivo del Estado y dictaminada por el Pleno de la Legislatura de este Congreso, en diciembre del año 2018, resaltan, entre muchas otras cosas que, el Estado de Michoacán, por lo que ve a la creación de impuestos y a diferencia del resto de las entidades federativas del país, cuenta sólo con cuatro impuestos a cargo de los gobernados y el recurso proveniente de ellos es destinado para la satisfacción de fines específicos en su gran mayoría. Sin duda, su aprobación generó un cambio de fondo en la política hacendaria del Estado, con la propuesta de mayor recaudación local, a partir de impuestos como los que hoy nos ocupan, de naturaleza ecológica.

En su estudio, es importante formular consideraciones previas, relativas al marco normativo que rige la emisión de los preceptos que hoy se plantean derogar; pero además, abre el debate para valorar el diseño del sistema tributario; la intensidad del escrutinio en materia tributaria; la razonabilidad de la implementación de los impuestos y, las facultades con las que se cuentan para tal efecto.

Efectivamente, los impuestos ecológicos tienen como sustento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la Ley General de Cambio Climático.

En la Constitución Federal, porque de conformidad con lo dispuesto en el cardinal 73, fracción XXIX-G, la materia ambiental resulta concurrente entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tal como lo reconoce la Jurisprudencia P./J. 115/2012 (9a.).

Ahora bien, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, porque de acuerdo con los numerales 21 y 22, en el ámbito de sus competencias, los referidos niveles de gobierno pueden diseñar, desarrollar e y aplicar instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, entendiéndose así a los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generen sus actividades económicas, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el ambiente.

Por lo que respecta a la Ley General de Cambio Climático, el artículo 30, fracción III, dispone que, las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, podrán implementar acciones para la adaptación, como proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a

la reubicación de asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático.

En ese orden de ideas, la federación, las entidades, los municipios y la Ciudad de México, cuentan con la capacidad para adoptar instrumentos económicos fiscales, financieros y de mercado, para incentivar el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.

Así, en ese contexto, no existe reserva expresa para la federación en su poder tributario para establecer impuestos ecológicos, como tampoco existe restricción alguna que impida el ejercicio de este mismo poder del Estado de Michoacán, sino todo lo contrario, esto es, que existen disposiciones específicas que lo permiten. Al respecto nos permitimos citar la Jurisprudencia P./J. 142/2001.

Lo que pretendemos es demostrar con argumentos jurídicos sólidos que, este Congreso partió de la concurrencia entre la federación y los estados para aprobar en su origen los impuestos ecológicos; sin embargo, estamos convencidos de que las contribuciones, además del propósito fiscal o recaudatorio para sufragar el gasto público, deben servir accesoriamente como instrumentos eficaces de política pública que el Estado tenga interés de impulsar; orientando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según se consideren, para el bienestar, progreso y desarrollo armónico del país, y siempre y cuando no se violen los derechos fundamentales que rigen el tributo.

En el caso concreto, previo estudio y análisis, abiertos a escuchar la postura de actores sociales y económicos de la entidad, consideramos que los impuestos ecológicos recién aprobados violentan los principios establecidos para los fines extrafiscales, entendido este como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución, en materia de salvaguarda al derecho humano al medio ambiente, por lo que transgreden los artículos 4 y 25 de la Constitución General de la República.

Y esto es así, porque el fin extrafiscal, que no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de justicia tributaria, de los citados impuestos es la protección al medio ambiente, así como la consecuencia de la política ambiental; sin embargo, ese pretendido fin solo se percibe por lo que se refiere a la denominación del "título" de los impuestos, pero no resulta real, ni material ni concreto.

En efecto, de la parte relativa al destino de los impuestos, así como del propio texto de los artículos objeto de la presente, se advierte que los ingresos recaudados no serán destinados exclusivamente a la protección del derecho humano al medio ambiente, gravan una actividad por sí misma, en abierta contravención al artículo 25 de nuestra Constitución y, gravemente, solo establecen un precio por contaminar.

Se abona a esta finalidad meramente recaudatoria de los impuestos ecológicos que, de los artículos en cuestión, se disponga que los ingresos que se objetan de la recaudación solo se destinaran de manera prioritaria, pero no única o necesariamente, a la atención del medio ambiente.

Entonces, los llamados impuestos ecológicos no tienen exclusivamente el efecto de incentivar una reducción en los contaminantes, ni están apoyados en un análisis del daño ambiental que se pretende resarcir, ni hace referencia a los cuerpos receptores para asimilar la concentración de contaminantes, peor aún, ni siquiera se ocupa en definir el concepto de contaminante o nocivo en dichos casos, como sí acontece en las leyes generales expedidas por la federación. Dicho en otras palabras, los impuestos ecológicos no tienen congruencia con la protección al medio ambiente, pues no buscan expresamente su protección, ni tampoco un intento por fundarlos y motivarlos suficientemente.

Así, la creación de estos impuestos ecológicos evidentemente deriva de las adversidades financieras del Estado de Michoacán y no precisamente de la protección del derecho humano al medio ambiente. Y esto se sugiere así, porque de la propia exposición de motivos del paquete económico vigente, se manifestó que la entidad requería de la implementación de mecanismos que incrementaran la recaudación local, toda vez que es una de las que menos aprovechamiento realiza de sus poderes tributarios.

Aplicar este tipo de impuestos a las actividades contaminante es la negación de la obligación que tienen los gobiernos para generar responsabilidad para quien provoque daño y deterioro ambiental. La regulación propuesta por la Ley de Hacienda y de Ingresos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2019 no repara, en nada, el problema del que parte, al no establecer infracciones y delitos ecológicos, pues los impuestos, si bien establecen cuotas, cierto es también que no se ocupan de castigar o desincentivar a los agentes contaminadores, ya que solo se establece un precio para, por ejemplo, emitir gases a la atmósfera; contaminantes al suelo, subsuelo o agua y, depositar o almacenar residuos. O sea, la consecuencia de ello es el pago de una cantidad de dinero y no el castigo a los contaminadores responsables.

Dichas sanciones se imponen tomando en cuenta los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la salud pública; la generación de desequilibrios ecológicos; la afectación a los recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana que resulte aplicable. Es por eso que, los instrumentos administrativos de control de emisión de contaminantes sí deben atribuir infracciones o delitos ecológicos a los agentes que lo provocan, contrariamente a lo que se señala en la Ley de Hacienda y de Ingresos de Michoacán, no deberían ser solo aplicables

cuando el daño está hecho, sino también en casos preventivos que buscaran evitar el posible daño ecológico y ambiental.

Tenemos que decirlo así, estos impuestos no fortalecen la conciencia y la responsabilidad de las personas, sino que solo le ponen un precio a la posibilidad de actualizar cualquiera de esos supuestos, pues respecto a los fines extrafiscales aludidos, se encargan las leyes generales expedidas por la federación. La conclusión es que, al ser su fin eminentemente recaudatorio, se viola el precepto 25 de la Constitución Política de nuestro país, al no incentivar conducta alguna que provea una mayor protección al ambiente que las actividades que grava, considerando que es posible que existan otros métodos diversos en procesos de producción.

Existen precedentes importantes de impuestos similares en el Estado de Zacatecas, casos en los que los juzgadores federales han resuelto que, en efecto, estos impuestos ecológicos violan diversos derechos fundamentales. Entre sus argumentos, explican que existe ruptura del derecho humano a la propiedad de los contribuyentes, y del principio de proporcionalidad y racionalidad, ya que no se justifica el por qué de la medida.

El impuesto con fines fiscales debe ser la última ratio en la imposición, de manera que si el mismo fin se puede lograr con una medida no tributaria, no debe existir el impuesto, en este caso, el Estado debió razonar qué otras medidas han intentado para cuidar el medio ambiente que no han sido suficientes, y por lo tanto no existe otra medida que imponer cargas a los particulares.

De lo anterior se concluye que, la imposición de estas cargas fiscales en la Ley de Hacienda y de Ingreso, a las actividades que impactan en el medio ambiente, no cumplen precisamente con el texto constitucional, sino que su principal fin es de carácter puramente económico, lejos de garantizar un medio ambiente sano.

En general, con esta iniciativa que se presenta, se busca ajustar el paquete económico para el ejercicio del año 2019 a la realidad social de la entidad, con el objetivo de dinamizar la economía y que no se causen más perjuicios a los sectores productivos de la sociedad michoacana.

De la iniciativa de mérito se desprende que, el objeto primordial de la misma consiste en derogar diversas disposiciones contenidas en la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo y en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2019 en materia de impuestos ecológicos.

En el estudio y análisis fueron realizadas diversas mesas de trabajo con representantes del sector empresarial e industrial del Estado de Michoacán para atender y escuchar sus propuestas y preocupaciones por

la aprobación de la Ley de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019, así como de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, en lo tendiente a los impuestos ecológicos. De dichas reuniones se derivaron 4 compromisos, mismos que quedaron asentados en el oficio entregado el día 08 de marzo del presente año al presidente de la Comisión de Hacienda y Deuda Pública y que se enuncian a continuación:

- 1. Integrarnos a las mesas de trabajo para analizar a profundidad los impuestos ecológicos planteados.*
- 2. Compartir la información técnica necesaria a través del personal especializado que se encuentra dentro de las compañías y que conforma el Comité de Medio Ambiente, Seguridad e Higiene de nuestra Asociación.*
- 3. Coadyuvar en la construcción de un esquema que permita fortalecer la situación financiera del estado, siempre y cuando no se desincentive a la inversión y vaya de la mano de candados, transparencia y rendición de cuentas sobre la aplicación del gasto público acorde a presupuesto inicial y reduciendo considerablemente el gasto corriente y atendiendo a la austeridad del gobierno, además de:*
- 4. Fortalecer y empoderar a los observatorios ciudadanos, que con trabajo fehaciente han dado muestras de su calidad moral y congruencia para que vigilen la correcta aplicación de los recursos.*

En este tenor se pretende beneficiar a los Michoacanos, sujetos de estos impuestos y solidarizarnos ante la difícil situación económica que enfrenta el Estado, derivado, entre otras cosas, de los frecuentes recortes presupuestales anunciados por el gobierno federal y de los bloqueos a las vías férreas en diversas partes del Estado, lo que ha provocado pérdidas millonarias, situación que afecta de manera importante a los principales generadores de fuentes de empleos y crecimiento económico que son los empresarios e industriales que se encuentran establecidos en el Estado.

Resulta necesario abrogar los impuestos ecológicos señalados en el presente Decreto debido a la falta de claridad en los mecanismos de medición para dichos impuestos, la desproporcionalidad en el cobro de los mismos y la indefinición sobre su destino y aplicación. En el mismo tenor, la aplicación de los impuestos como están actualmente, desalentaría la atracción de inversión al Estado.

No obstante la derogación de los impuestos ecológicos, las Diputadas y los Diputados integrantes de estas Comisiones Unidas coincidimos en que el cobro de estos para resarcir el daño ambiental en el Estado de Michoacán es necesario, pero bajo un esquema claro y preciso, que dé certeza a los empresarios y demás sujetos del impuesto sobre el destino y aplicación de los recursos que están

tributando, y por otro lado, que al Ejecutivo le genere una mayor certeza jurídica para evitar juicios de amparo promovidos por los particulares que se sientan afectados, y sobre todo una mayor disposición de recursos para aplicar en resarcir el daño al medio ambiente del Estado.

En diversas reuniones que la mesa técnica ha sostenido con personal de las Secretarías de Finanzas y Administración y de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial del Estado de Michoacán, se ha mostrado apertura y disponibilidad para mejorar el esquema de cobro de los impuestos, con la finalidad de darle certeza a los empresarios, industriales y demás sujetos de los impuestos y lograr un adecuado entendimiento para su cobro. Incluso, se ha propuesto por parte de los servidores públicos de estas Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, trabajar en una miscelánea fiscal que permita contar con disposiciones fiscales para ayudar a los contribuyentes a entender aspectos particulares de los impuestos ecológicos.

Es por ello que desde estas Comisiones Unidas hacemos un llamado al Gobierno del Estado, a los empresarios, industriales y demás sujetos de estos impuestos a realizar mesas técnicas de trabajo en conjunto con personal de este Poder Legislativo, para que de ellas surja la mejor propuesta para realizar el cobro de impuestos ecológicos, ajustada a la realidad y con claridad en la aplicación de los recursos para resarcir el daño ambiental. Además, su adecuada aplicación abriría la puerta para que el Congreso genere un andamiaje legal que sirva a las dependencias del Gobierno Estatal concernientes en el tema, para que puedan ser partícipes de la implementación y vigilancia del cumplimiento de los impuestos.

En virtud de las consideraciones expuestas y con fundamento en los artículos 44 fracciones I, IX y XI párrafo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y; 52 fracción I, 62 fracciones XIV y XXI, 63, 64 fracción I, 65 párrafo último, 66 párrafo primero, 80 fracción I, 87 fracción I, 242, 243, 244, 245 y 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, nos permitimos presentar al Pleno de esta Legislatura, para su consideración y en su caso aprobación, el siguiente dictamen con Proyecto de

DECRETO

Artículo Primero. Se derogan los artículos 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61, todos

de la Ley de Hacienda de Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

Artículo 32. Derogado

Artículo 33. Derogado

Artículo 34. Derogado

Artículo 35. Derogado

Artículo 36. Derogado

Artículo 37. Derogado

Artículo 38. Derogado

Artículo 39. Derogado

Artículo 40. Derogado

Artículo 41. Derogado

Artículo 42. Derogado

Artículo 43. Derogado

Artículo 44. Derogado

Artículo 45. Derogado

Artículo 46. Derogado

Artículo 47. Derogado

Artículo 48. Derogado

Artículo 49. Derogado

Artículo 50. Derogado

Artículo 51. Derogado

Artículo 52. Derogado

Artículo 53. Derogado

Artículo 54. Derogado

Artículo 55. Derogado

Artículo 56. Derogado

Artículo 57. Derogado

Artículo 58. Derogado

Artículo 59. Derogado

Artículo 60. Derogado

Artículo 61. Derogado

Artículo Segundo. Se derogan los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2019, así como sus respectivos capítulos y secciones en materia de impuestos ecológicos, para quedar como sigue:

Artículo 11. Derogado

Artículo 12. Derogado

Artículo 13. Derogado

Artículo 14. Derogado

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Segundo. Remítase el presente Decreto al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para su conocimiento y los efectos correspondientes.

PALACIO DEL PODER LEGISLATIVO. Morelia, Michoacán de Ocampo a los 28 veintiocho días del mes de marzo del año 2019 dos mil diecinueve.

Comisión de Hacienda y Deuda Pública: Dip. Arturo Hernández Vázquez, *Presidente*; Dip. Ernesto Núñez Aguilar, *Integrante*; Dip. Octavio Ocampo Córdova, *Integrante*; Dip. Adriana Hernández Íñiguez, *Integrante*; Dip. Wilma Zavala Ramírez, *Integrante*.

Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública: Dip. Norberto Antonio Martínez Soto, *Presidente*; Dip. Yarabí Ávila González, *Integrante*; Dip. Hugo Anaya Ávila, *Integrante*; Dip. Baltazar Gaona García, *Integrante*; Dip. Cristina Portillo Ayala, *Integrante*.





L X X I V
LEGISLATURA

CONGRESO DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO



— 2019 —

**CENTENARIO LUCTUOSO DEL
GRAL. EMILIANO ZAPATA SALAZAR**



www.congresomich.gob.mx