



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

**CIUDADANO DIPUTADO
GERMÁN CERVANTES VEGA
PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E**

Las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, recibimos para efectos de su estudio y dictamen, la **Iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Apaseo el Grande, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2021**, presentada por el Ayuntamiento de Apaseo el Grande, Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 81, 91, 112 fracción II y párrafo último, 111 fracción XVI y párrafo último, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, analizamos la iniciativa referida, y presentamos a la consideración de la Asamblea, el siguiente:

D i c t a m e n

Las diputadas y diputados integrantes de estas Comisiones Dictaminadoras analizamos la iniciativa descrita al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones:

I. Antecedentes.

El Ayuntamiento de Apaseo el Grande, Guanajuato, en su sesión extraordinaria número 80, celebrada el 26 de octubre del año 2020 aprobó por mayoría calificada la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Apaseo el Grande, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2021, misma que ingresó en la Secretaría General de este Congreso el pasado 13 de noviembre. Con lo



anterior, se dio cumplimiento al artículo 20 de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En la sesión ordinaria del pasado 19 de noviembre, la presidencia del Congreso dio cuenta a la Asamblea con la iniciativa de mérito, turnándola a estas Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen.

Radicada la iniciativa, procedimos a su estudio, a fin de rendir el dictamen correspondiente.

Con la finalidad de otorgar solidez jurídica con base metodológica al resolutivo que se presenta, los integrantes de las Comisiones Unidas acordamos someter el estudio del expediente en cuestión, bajo los siguientes aspectos sustanciales: competencia del Congreso en la materia fiscal municipal; legitimidad del promovente; competencia de las Comisiones Unidas por materia y por turno; integración del expediente; determinación de metodología; elaboración y valoración de los estudios técnicos de las contribuciones; consideraciones generales y particulares; y resolutivo.

II. Consideraciones.

Este Congreso del Estado es competente para conocer y analizar la iniciativa objeto del presente dictamen, conforme lo establecido en los artículos 31 fracción IV y 115 fracción IV penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 fracción II y 63 fracciones II y XV, y 121 de la



Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y 1 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

Derivado del contexto constitucional citado, los ayuntamientos se encuentran legitimados para promover y activar el procedimiento legislativo fiscal municipal. Previo análisis de la materia de la iniciativa de ley, las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, resultamos competentes para conocer y dictaminar el expediente que nos fue remitido, lo anterior con apoyo en los artículos 112 fracción II y párrafo último y 111 fracción XVI y párrafo último de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

II.1. Metodología para el análisis de la iniciativa.

Las Comisiones Dictaminadoras acordamos como metodología de trabajo para la discusión de las iniciativas de leyes de ingresos municipales presentadas, que el análisis y discusión de las cuarenta y seis iniciativas se hiciera por los integrantes de estas Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales, mediante la revisión de los proyectos de dictámenes presentados por la Dirección General de Servicios y Apoyo Técnico Parlamentario.

Se acordó retomar los criterios generales recopilados del análisis de las iniciativas de leyes de ingresos municipales del ejercicio fiscal 2020, actualizados para el 2021. Dichos criterios generales deben observarse en acatamiento estricto a los principios constitucionales y legales vigentes.



II.2. Elaboración y valoración de los estudios técnicos de las contribuciones.

Como parte de la metodología se elaboraron los siguientes estudios, por cada iniciativa de ley, a fin de incorporarlos a los proyectos de dictámenes:

- a) **Socioeconómico:** Se realizó un diagnóstico sobre las finanzas municipales del año anterior y el corte a la última cuenta pública presentada, detallando la eficiencia de la recaudación por las principales contribuciones. Además, se informa sobre su capacidad financiera, su población, viviendas, tasa de desempleo, ingreso *per capita*, entre otros indicadores que se valoran en la toma de decisiones.
- b) **Jurídico:** Se realizó un estudio sobre la viabilidad jurídica de las contribuciones y sus incrementos, analizando la parte expositiva o argumentativa del iniciante, en relación directa al contexto constitucional, legal y jurisprudencial aplicable.
- c) **Cuantitativo:** Se realizó un estudio cuantitativo de las tasas, tarifas y cuotas del año presente y la propuesta 2021, identificándose con precisión las variaciones porcentuales y correlativamente su procedencia o justificación jurídica.
- d) **Predial:** Se realizó un estudio comparado de tasas, valores de suelo, construcción, rústicos y menores a una hectárea, ello con el fin de dar un trato pormenorizado a esta fuente principal de financiamiento fiscal del municipio, amén de la revisión escrupulosa de los estudios técnicos



presentados como soporte a las modificaciones cuantitativas y estructurales de esta importante contribución.

- e) **Agua potable:** Se realizó un estudio técnico integral sobre el particular, los aspectos jurídicos, hacendarios, administrativos, entre otros, los que se detallaron con precisión, bajo dos vertientes: la importancia de la sustentabilidad del servicio en la sociedad sin impacto considerable, y la solidez gradual de la hacienda pública.
- f) **Alumbrado público:** Se realizó un estudio del comportamiento del municipio que refleja el déficit que se ha generado en sus finanzas; el monto máximo por contribuyente y la recaudación por el consumo de energía; así como el pago de la tarifa y los subsidios autorizados.

Quienes integramos estas Comisiones Unidas estimamos que, con la finalidad de cumplir cabalmente con nuestra responsabilidad legislativa, el iniciante debe conocer los razonamientos que nos motivaron para apoyar o no sus pretensiones tributarias, razón por la cual, el dictamen se ocupa de aquellos conceptos propuestos por el iniciante que no fueron aprobados o aquéllos que fueron modificados por estas Comisiones Unidas, argumentándose únicamente los ajustes a la iniciativa y las correspondientes modificaciones. Asimismo, cabe señalar que en las decisiones que se tomaron, las Comisiones Unidas valoramos los estudios técnicos y criterios mencionados.

II.3. Consideraciones generales.

El trabajo de análisis se guio buscando respetar los principios de las contribuciones, contenidos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución



General de la República, mismo que consagra los principios constitucionales tributarios de: reserva de ley, destino al gasto público, y de proporcionalidad y equidad; los cuales además de ser garantías individuales, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.

Partimos de la premisa de que la organización y funcionamiento de cualquier orden de gobierno supone para éste la realización de gastos. Luego entonces, se requiere de mecanismos e instrumentos legales que posibiliten el financiamiento de los mismos.

II.4. Consideraciones particulares.

Del análisis de la iniciativa, determinamos que el Ayuntamiento iniciante en términos generales propone una actualización del 3.5% a las tarifas y cuotas, con respecto a las aplicables para el ejercicio fiscal 2020.

Al respecto, cabe mencionar que nuestro máximo Tribunal constitucional ha establecido en varias jurisprudencias, que las contribuciones pueden ser susceptibles de actualización en razón de la depreciación que sufren los insumos que se requieren para operarlas, pero única y exclusivamente son receptoras de tal actualización las tarifas y cuotas, no así las tasas, ya que estas últimas operan sobre una base gravable que sí resiente la depreciación.

En este sentido, este Poder Legislativo en ejercicio de su potestad tributaria establecida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con el artículo 121 de la Ley Orgánica del



Poder Legislativo del Estado de Guanajuato celebró en el mes de septiembre del año en curso, la Junta de Enlace en Materia Financiera en la que como criterio de política fiscal estableció considerar para la formulación de las iniciativas de leyes de ingresos del ejercicio fiscal 2021, el 3.5% de incremento para la actualización de las cuotas y tarifas, atendiendo a los siguientes elementos:

- El comportamiento de la inflación durante los primeros seis meses del año, en los que se presentó una inflación promedio de 3.4% y 2.8% en el primero y segundo trimestres de 2020 respectivamente, atendiendo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Las previsiones para la inflación contempladas por el Banco de México en su informe trimestral abril – junio 2020 para el tercer y cuarto trimestres de 2020 que es de 3.9% y 3.7% respectivamente.
- La inflación general anual esperada por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Criterios Generales de Política Económica 2021 para el cierre del ejercicio de 2020 que es del 3.5%.

Derivado de lo anterior, considerando que dichos factores son elementos objetivos para la actualización de las cuotas, en atención a los principios constitucionales de fortalecimiento de la hacienda pública municipal y de reserva de fuentes de ingresos municipales y, con el fin de mantener el equilibrio presupuestal y la responsabilidad hacendaria, se recomendó considerar un incremento del 3.5% como factor del índice inflacionario, respecto a las cuotas



vigentes. No obstante, como ya se refirió, las tasas y factores de las contribuciones no son susceptibles de actualización bajo dicha variable.

Bajo estos argumentos resultaron procedentes en lo general las propuestas contenidas en la iniciativa.

Impuestos.

Impuesto predial.

Las tasas no presentan variación alguna respecto a las vigentes para el 2020.

No obstante resulta menester precisar que la existencia de una tasa diferenciada respecto de los inmuebles urbanos y suburbanos con edificaciones, de aquéllos sin edificaciones, tiene un fin extrafiscal, consistente en desalentar la especulación inmobiliaria y con ello coadyuvar a la preservación del ambiente, la protección de la salud pública y al establecimiento de condiciones que ayuden a disminuir los índices de inseguridad en el Municipio, pues la proliferación de inmuebles baldíos genera en algunos casos condiciones propicias para el refugio de delincuentes, aunado a que en muchas ocasiones los propietarios de inmuebles sin construcción únicamente se benefician con la actividad que desarrolla la Administración Pública al acercar los servicios públicos a sus predios, aumentando con ello su plusvalía, sin que los propietarios inviertan cantidad alguna.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

De modo que, al existir un fin extrafiscal, atentos a lo dispuesto en las tesis 1a. VI/2001 y 1a. V/2001, ambas de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomos XIII, de marzo de 2001, páginas 103 y 102, respectivamente, bajo los rubros: **CONTRIBUCIONES, FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS MISMAS, Y CONTRIBUCIONES, FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS MEDIOS DE DEFENSA PARA DESVIRTUARLOS**, es válido que se establezca una diferenciación en tratándose de las tasas para inmuebles urbanos y suburbanos sin edificación, pues si bien el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público, se le puede agregar otro de similar naturaleza, como lo es el fin extrafiscal argumentado y justificado, además que se contempla el medio de defensa que permite al causante desvirtuar la hipótesis impositiva, en caso de considerar que no se ajusta a los extremos del dispositivo normativo.

Impuesto de fraccionamientos.

En el artículo 9 se ajustó al 3.5%, que representa el porcentaje acordado por estas Comisiones Unidas como incremento para el 2021, los costos propuestos para las fracciones II y III, ya que superaba este porcentaje, sin justificación alguna por parte del iniciante.

Derechos.



Por servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

En el artículo 14 en su fracción XII se eliminó el párrafo: *Por los derechos de incorporación de agua potable, drenaje y de los títulos de explotación los pagará el fraccionador o desarrollador conforme a la siguiente tabla, debiéndose pagar de acuerdo a la programación que el convenio respectivo establezca, por tratarse de una disposición administrativa, no de carácter fiscal, cuyo objeto es solo la remisión a un convenio respectivo.*

En la fracción XVI relativo a la venta de agua tratada se modifica el esquema de cobro y se agregan nuevos conceptos, mismos que se consideraron no justificados, por lo que procedimos a eliminarlos para efectos de este dictamen.

Por servicios de alumbrado público.

Se modificó la tarifa de los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, de acuerdo al resultado de aplicar la fórmula señalada en el artículo 228 I, de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, tomando como base la información proporcionada por la Comisión Federal de Electricidad y el gasto municipal que proporcionan, dando como resultado del análisis las tarifas para la ley de ingresos 2021. La Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas determinó en la aplicación de la fórmula para este municipio las siguientes tarifas: mensual: \$900.96; y bimestral: \$1,801.92

Por servicios de rastro.



En el artículo 18 se ajustó al 3.5%, que representa el porcentaje acordado por estas Comisiones Unidas como incremento para el 2021, el costo propuesto para la fracción I, inciso a), ya que superaba este porcentaje, sin justificación alguna por parte del iniciante.

Por servicios de asistencia y salud pública.

En el artículo 25 se ajustó al 3.5%, que representa el porcentaje acordado por estas Comisiones Unidas como incremento para el 2021, el costo propuesto para la fracción I, inciso h), ya que superaba este porcentaje, sin justificación alguna por parte del iniciante.

Por servicios de obra pública y desarrollo urbano.

En el artículo 27 se ajustaron al 3.5%, que representa el porcentaje acordado por estas Comisiones Unidas como incremento para el 2021, los costos propuestos para la fracción I, inciso c); así como inciso d), numerales 1, 2 y 3, ya que superaba este porcentaje, sin justificación alguna por parte del iniciante.

Por servicios catastrales y práctica de avalúos.

En el artículo 28 se ajustaron al 3.5%, que representa el porcentaje acordado por estas Comisiones Unidas como incremento para el 2021, los costos propuestos para la fracción II, inciso b); y IV inciso c), ya que superaba este porcentaje, sin justificación alguna por parte del iniciante.

Por servicios en materia de acceso a la información pública.



Con relación a los derechos por concepto de «Servicios en Materia de Acceso a la Información Pública», la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 24 de septiembre de 2020 la acción de inconstitucionalidad 88/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En la sentencia emitida se declaró la invalidez de los cobros correspondientes a dichos derechos contenidos en la leyes de ingresos municipales para el ejercicio 2020, de varios municipios, argumentándose violación a «los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información y, en específico, el de «gratuidad» al establecer cobro de copias simples y copias impresas en materia de acceso a la información sin justificar dichos cobros, determinado que, al haberse invalidado disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Guanajuato debería abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad respecto de las normas declaradas inválidas.

A fin de atender la citada resolución, y al desprenderse que los cobros de estos derechos se fijaban en atención a los insumos en que se reproducía la información y que la prestación de dichos derechos es gratuita, de conformidad con los artículos 6, Apartado A, fracción III de nuestra Carta Magna y 14, Apartado B, fracción III de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, se suprime para efectos de este dictamen. Cabe destacar que los insumos referidos corresponden por su naturaleza a productos, razón por la cual los podrá cobrar el Municipio conforme a sus disposiciones administrativas.

Medios de defensa aplicables al impuesto predial



Como se argumentó ya en el apartado relativo al impuesto predial, se mantiene este Capítulo que encuentra sustento en la interpretación jurisprudencial de nuestro Máximo Tribunal, que considera respecto a los medios de defensa, que se deben establecer para que el causante pueda desvirtuar la hipótesis impositiva, que en contribuciones tales como el impuesto predial, tienen como finalidad el dar oportunidad para que el sujeto pasivo del tributo, exponga las razones del por qué su predio se encuentra en determinadas circunstancias en relación con la construcción.

Agenda 2030.

La visión de la Agenda 2030 fue considerada en el presente dictamen, pues incide directa o indirectamente en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que la integran, al ser el mecanismo por el cual los municipios se allegan de recursos para al cumplimiento de sus planes y programas, que son los instrumentos de planeación en los que se coordinan las acciones del gobierno municipal y que contribuyen al desarrollo sostenible e incluyente en beneficio de la población, con un enfoque económico, social, medioambiental y de sustentabilidad.

Por lo anteriormente expuesto, quienes integramos las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, sometemos a la consideración de la Asamblea, el siguiente: