



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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 estudio y dictamen, la **iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Tarimoro, Guanajuato, para el ejercicio fiscal del año 2021**, presentada por el Ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato.

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

D I C T A M E N

Nos abocamos al examen de la iniciativa descrita al tenor de los siguientes antecedentes y consideraciones.

I. Antecedentes.

El ayuntamiento de Tarimoro, Guanajuato, en sesión ordinaria número 63 celebrada el día 5 de noviembre de 2020 aprobó por unanimidad su iniciativa de Ley de Ingresos Municipal, misma que ingresó a este Congreso del Estado el 15 de noviembre del presente año.

En la sesión ordinaria del pasado 19 de noviembre del año en curso, 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.

Turnada la iniciativa, las Comisiones Unidas radicamos la iniciativa en esta misma fecha del 19 de noviembre del presente año, y procedimos a su estudio, a fin de rendir el dictamen correspondiente.

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, 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 111 fracción XV y párrafo último, y 112 fracción II y párrafo último, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Para ello, además, nos remitimos a lo dispuesto en la siguiente tesis de jurisprudencia, la cual es aplicable al presente caso:

«No. Registro: 820,139

Jurisprudencia

Materia(s):

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1988

Parte I

Tesis: 68

Página: 131

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.

Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

Séptima Época, Primera Parte: Vol. 77, Pág. 19. A. R. 6731/68. Lechera Guadalajara, S. A. Unanimidad de 19 votos. Vol. 78, Pág. 69. A. R. 3812/70.

Inmobiliaria Cali, S. A. y Coags. (Acums). Unanimidad de 16 votos. Vols. 139-144, Pág. 133. A. R. 5983/79. Francisco Breña Garduño y Coags. Unanimidad de 17 votos. Vols. 157-162, Pág. 150. A. R. 5220/80. Teatro Peón Contreras, S. A. Unanimidad de 15 votos. Vols. 181-186. A. R. 8993/82. Lucrecia Banda Luna. Unanimidad de 20 votos. Esta tesis apareció publicada, con el número 36, en el Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pág. 73.»

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

Las comisiones dictaminadoras acordamos como metodología de trabajo para la discusión de las cuarenta y seis iniciativas de leyes de ingresos municipales, la siguiente:

- a) Se presentó a consideración de las Comisiones Unidas un proyecto de dictamen, lo anterior con fundamento en el párrafo tercero del artículo 83 de nuestra Ley Orgánica.
- b) Se calendarizaron las reuniones de trabajo, con la finalidad de atender con toda oportunidad, pero con la diligencia debida cada expediente.
- c) Las y los integrantes de las Comisiones Unidas analizamos las iniciativas, circunscribiéndose la discusión sobre reservas, teniéndose por aprobados para efecto de integrar al proyecto de dictamen lo no reservado. Adicionalmente, se acordó retomar los criterios generales recopilados del análisis de las iniciativas de leyes de ingresos municipales del ejercicio fiscal 2020, los que fueron enriqueciéndose durante el trabajo de estas Comisiones Unidas. Dichos criterios generales deben observarse en acatamiento estricto a los principios constitucionales y legales vigentes.
- d) Presentado el documento de trabajo derivado del análisis, las Comisiones Unidas nos ajustamos para su discusión y votación a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 87 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

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

Como parte de la metodología, se solicitó a la Dirección General de Servicios Apoyo Técnico Parlamentario, así como a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, con el apoyo del Auditoría Superior del Estado y de la Comisión Estatal del

Agua, la elaboración y presentación de seis estudios por cada iniciativa de ley, en los siguientes aspectos:

- 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 cápita, 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 en la tarjeta 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) **Derecho de alumbrado público:** Se realizó un estudio en relación con la facturación, recaudación, así como de la relación de la facturación 5A, la recaudación, los amparos y el balance, además la relación de facturación con el padrón por sector y por último el procedimiento de cálculo para el año 2021.

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.

En todos aquellos ingresos ordinarios y extraordinarios que no denotaron cambio normativo alguno, fue debido a que estas Comisiones Unidas consideramos acertado el contenido de cada uno en los términos que lo presentó el iniciante. Asimismo, todos aquellos conceptos cuyas variaciones se justificaron en la exposición de motivos, no generaron argumento alguno por parte de estas Comisiones Unidas.

II.3. Consideraciones Generales.

El trabajo de análisis se guió 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, 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.

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 resulta procedente en lo general las propuestas contenidas en la iniciativa.

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.

II.4. Consideraciones Particulares.

Del análisis general de la iniciativa, determinamos que se proponen incrementos promedio del 3.5% a las tarifas y cuotas, con respecto a las aplicables para el ejercicio fiscal de 2020.

En todos aquellos ingresos ordinarios y extraordinarios que no denotaron cambio normativo alguno, fue debido a que estas Comisiones Unidas consideramos acertado el contenido de cada uno en los términos que lo presentó el iniciante; asimismo todos aquellos conceptos cuyas variaciones se justificaron en la exposición de motivos, no generaron argumento alguno por parte de estas Comisiones Unidas.

Ingresos.

En el ejercicio de la potestad legislativa resulta obligado precisar la naturaleza de las normas que creamos como derecho positivo, así como el objeto que persigue el instrumento legal, por tal razón, se consideró justificado este apartado.

En virtud de que la materia de los criterios la constituye la propia Ley de Ingresos Municipal, es indispensable precisar cuáles son las contribuciones que se pueden establecer, y en general cuáles son los ingresos que se pueden percibir por parte de los Municipios. En ese sentido la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato dispone que los "*Municipios percibirán en cada ejercicio fiscal para cubrir los gastos públicos de la hacienda pública a su cargo, los ingresos que autoricen las leyes respectivas, así como los que les correspondan de conformidad con los convenios de coordinación y las leyes en que se fundamenten*".

Impuestos.

Impuesto Predial.

Por otra parte, se precisa 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.

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.

En este mismo apartado en el artículo 5, en la fracción I, inciso a, en el valor mínimo, la cantidad presentaba un decremento, por lo que conforme a los criterios generales se procedió a ajustarlo al 3.5% autorizado.

Impuesto sobre explotación de bancos de mármoles, canteras, pizarras, basaltos, cal, calizas, tezontle, tepetate y sus derivados, arena, grava y otros similares.

En este numeral presentaba varios incrementos por encima del 3.5%, argumentando en la exposición de motivos que se había ajustado sólo a la inflación, por lo que se cambiaron las cantidades al 3.5% aprobado.

Derechos.

En este apartado el iniciante presenta incrementos promedio al 3.5%, resultando procedente la pretensión del Ayuntamiento iniciante, al respetar el criterio general del índice inflacionario estimado para el cierre del ejercicio.

Derivado de lo anterior, en este apartado señalamos únicamente aquellas cuestiones que, siendo propuestas por el iniciante, han sufrido alguna modificación en la iniciativa.

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

Conforme a la tarjeta informativa presentada por la Comisión Estatal del Agua, resultaron atendibles las propuestas toda vez que presentaron el estudio tarifario correspondiente.

Servicios de obra pública y desarrollo urbano.

Cambia la estructura de la base del cobro, sin argumentar algo en la exposición de motivos en consecuencia se mantiene el esquema vigente.

Servicios de práctica de avalúos.

Se ajustó la primera fracción pues tenía un incremento por encima del 3.5%, argumentando en la exposición de motivos que se había ajustado sólo a la inflación, por lo que se cambiaron las cantidades al 3.5% aprobado.

Expedición de licencias o permisos para el establecimiento de anuncios.

Cambia la estructura de este numeral, sin argumentar algo en la exposición de motivos en consecuencia se mantiene el esquema vigente.

Expedición de permisos eventuales para la venta de bebidas alcohólicas.

La Ley de Bebidas Alcohólicas para el Estado de Guanajuato y sus Municipios que entró en vigor el 1 de septiembre del año en curso, dispone en su artículo 13, como una facultad exclusiva del Servicio de Administración Tributaria del Estado de Guanajuato, la autorización y expedición de las licencias para la producción o almacenaje y, enajenación de bebidas alcohólicas que realicen los sujetos obligados a que se refiere dicha Ley. Por lo que, los municipios carecen de competencia para la expedición de permisos para venta de bebidas alcohólicas.

En consecuencia, se eliminó esta sección de la Ley de Ingresos, por lo que se recorre la numeración de los artículos y secciones.

Servicios en materia de acceso a la información pública.

Esta sección que contiene los derechos por servicios en materia de acceso a la información pública fue eliminada del presente dictamen, en atención y cumplimiento a la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en fecha 24 de septiembre de 2020, en la Acción de Inconstitucionalidad 88/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en relación con los derechos por concepto de servicios en materia de acceso a la información pública. En dicha resolución se declaró la invalidez de los cobros correspondientes a dichos derechos contenidos en algunas leyes de ingresos municipales para el ejercicio 2020.

Los argumentos de la autoridad jurisdiccional radicaron en la 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, determinando que, al haberse invalidado disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Guanajuato deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad respecto de las normas declaradas inválidas 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.

Asimismo, se determinó por estas Comisiones Unidas orientar a las autoridades municipales para que los costos que les representa el reproducir o entregar la información a través de USB, discos compactos y otros medios magnéticos, más de 21 hojas o demás insumos, tienen la naturaleza de productos, por lo que podrán cobrarlos conforme a sus disposiciones administrativas de recaudación fiscal.

De igual forma, se precisa que al suprimir del presente dictamen la presente Sección, propuesta en la iniciativa, se recorrieron en su orden el articulado y las subsecuentes secciones del Capítulo Cuarto relativo a los derechos, corrigiéndose con ello la errónea numeración que presentaba la iniciativa.

Servicio de alumbrado público.

Las tarifas propuestas por el iniciante fueron motivo de análisis por estas Comisiones Unidas y fueron ajustadas las fracciones I y II conforme a la propuesta realizada por la Unidad de Estudio de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado y se establecieron las mismas como el resultado de aplicar la fórmula del artículo 228-I de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, en correlación con el capítulo de servicio de alumbrado público en la Ley de Ingresos y con los datos proporcionados por el municipio y entregados por la Comisión Federal de Electricidad.

Contribuciones Especiales.

Conforme a la reforma a la Ley de Hacienda se renombró como Contribuciones de Mejoras.

Productos.

Los productos no conllevan la naturaleza de contribución.

Aprovechamientos.

Los aprovechamientos no tienen que satisfacer el principio de reserva de Ley, sin embargo, por disposición del artículo 261 de la Ley de Hacienda para los Municipios, y por seguridad y certeza jurídica para los contribuyentes, se establecen únicamente las tasas para los recargos y gastos de ejecución.

Participaciones Federales.

La previsión remite a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato.

Ingresos Extraordinarios.

Se contempla la figura del endeudamiento, conforme lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Política Federal, en relación con el artículo 63 fracción XIV de la Constitución Política del Estado, reglamentándose ambos dispositivos en la Ley de Deuda Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato. Ante la ausencia de argumentos del iniciante para el párrafo final que adicionó, estas Comisiones Unidas, mantenemos la redacción vigente.

Facilidades administrativas y estímulos fiscales.

Impuesto predial.

En este apartado se ajustó al año de aplicación de la presente norma 2021.

Servicios de alumbrado público.

En este apartado se ajustaron los valores de la tabla conforme a la propuesta realizada por la Unidad de Estudio de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado.

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, teniendo como finalidad el

dar oportunidad para que el sujeto pasivo del tributo, exponga las razones del porqué su predio se encuentra en determinadas circunstancias en relación con la construcción.

Recurso de Revisión.

Conforme a los criterios generales se eliminó el párrafo tercero, ya que estas Comisiones Dictaminadoras consideramos que dicha disposición se encuentra contenida en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato.

Ajustes Tarifarios.

Al igual que en el presente ejercicio fiscal, las Comisiones Dictaminadoras consideramos fundamental incorporar este capítulo para facilitar el redondeo en el cobro de contribuciones.

Disposiciones Transitorias.

Se incluye un artículo transitorio y con ello se prevén la siguiente hipótesis:

La entrada en vigor de la Ley, prevista para el día primero de enero del 2021; y

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: