



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

PRESIDENCIA 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 Irapuato, Guanajuato, para el Ejercicio Fiscal del año 2021**, presentada por el Ayuntamiento de Irapuato, Guanajuato.

Con fundamento en los artículos 81, 91, 111 fracción XVI, 112 fracción II 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 Irapuato, Guanajuato, en sesión celebrada el 12 de noviembre de 2020 aprobó por mayoría de votos la iniciativa de Ley de Ingresos Municipal, presentando dicha iniciativa en el Congreso del Estado.

En la sesión ordinaria del pasado 19 de noviembre de 2020, 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 el 19 de noviembre de 2020, 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 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 171, 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 cuarenta y seis iniciativas de leyes de ingresos municipales, la siguiente:

- a) Se determinó conjuntar en tres bloques a las 46 iniciativas, ello para analizar el expediente de la iniciativa de Ley y en su caso, presentar a la consideración de las Comisiones Unidas un proyecto de dictamen.
- b) Se calendarizaron las reuniones de las comisiones dictaminadoras, con la finalidad de atender con toda oportunidad, pero con la diligencia debida cada proyecto de dictamen.
- c) Las y los integrantes de las Comisiones Unidas de Hacienda y Fiscalización y de Gobernación y Puntos Constitucionales analizamos las iniciativas a través de los proyectos de dictamen, 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 durante varios ejercicios fiscales, 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 proyecto de dictamen, estas 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 y Apoyo Técnico Parlamentario y a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, con el apoyo de la Auditoría Superior del Estado de Guanajuato y de la Comisión Estatal del Agua la elaboración de 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, identificándose con precisión las variaciones porcentuales y correlativamente su procedencia o justificación en los proyectos de dictamen.

- 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 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 a la facturación, recaudación y el balance, además la relación de facturación con el padrón por sector y por último el procedimiento de cálculo para el siguiente ejercicio fiscal.

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, proporcionalidad y equidad, enuncian las características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.

II.4. Consideraciones Particulares.

Del análisis general de la iniciativa, determinamos que el Ayuntamiento iniciante propuso incrementos en general del 3.5% a las tarifas y cuotas, con respecto a las aplicables para el ejercicio fiscal de 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 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 el 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.

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

De los Impuestos.

Impuesto Predial.

Se precisa que la existencia de una tasa diferenciada respecto de los inmuebles urbanos y suburbanos con edificaciones, de aquellos 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 y la inclusión de tablas progresivas para el cálculo del impuesto predial que con base al estudio técnico que se acompañó resultó procedente.

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.

Por lo que respecta en el artículo 6 el iniciante propuso que para la práctica de los avalúos la Autoridad Municipal y los peritos valuadores externos autorizados por la Tesorería Municipal, atenderán a las tablas contenidas en la presente Ley, considerando los valores unitarios de los inmuebles, los que se determinarán conforme a los siguientes criterios; y en el inciso e) en particular agregó que las características geológicas y topográficas, así como la irregularidad en el perímetro, que afecte su valor comercial u otras particularidades del inmueble; determinando no incorporar la redacción relativa a *u otras particularidades del inmueble*, en relación con la propuesta del inciso d) *Los demás factores que para este criterio se contienen en el Manual de Valuación emitido por la Tesorería Municipal*, lo anterior a que no da ni genera certeza jurídica las propuestas referidas

De los Derechos.

En este apartado se realizan los ajustes correspondientes, resultando con ello procedente la pretensión para el Ayuntamiento.

Sin embargo, en todos aquellos supuestos en que el iniciante no presenta justificación alguna para incrementar en un porcentaje mayor al autorizado, es que se ajusta la propuesta al porcentaje del 3.5%, lo anterior derivado de que no se ofrece justificación alguna que permitan a quienes integramos estas comisiones dictaminadoras, conocer la relación que existe entre el costo que le genera al municipio el prestar el servicio y en base a ello determinar si la cuota propuesta corresponde al gasto erogado y así respetar la naturaleza jurídica del derecho.

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

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

En la fracción III inciso f) no se atendió la pretensión del iniciante debido a que no se anexó justificación de la modificación, por consecuencia se determinó mantener la estructura vigente.

En la fracción XII inciso i) se realizan cambios, señalando en su estudio que se modifica el texto para mayor claridad, sin embargo si hay cambios significativos que necesitan mayor claridad o bien establecerse en un documento administrativo por lo

que no se considera procedente su modificación y por lo que respecta al inciso k) se agregan consideraciones en caso de que exista y no exista infraestructura sanitaria para conducir sus aguas residuales a la planta, lo cual es procedente, pero además se agregan que los no habitacionales se les aplicarán la misma mecánica, sin embargo este texto debe insertarse en la fracción correspondiente a las incorporaciones no habitacionales, es por ello que no se considera viable su inclusión.

En la fracción XVII se agrega el inciso o) denominado por gramo de Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), sin embargo, el iniciante no anexa justificación de la tarifa propuesta, razón por la cual no se considera procedente su inclusión, dado que no hay análisis del cálculo o justificación en el texto del porque se justifique.

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 7ª sentencia emitida se declaró la invalidez de los cobros correspondientes a dichos derechos contenidos en las leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2020, de los municipios de Abasolo, San Diego de la Unión, Acámbaro, Pueblo Nuevo, Apaseo el Alto, Salamanca, Ocampo, Xichú, Romita, Uriangato y Victoria, 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 deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad respecto de las normas declaradas inválidas.

Derivado de lo anterior estas Comisiones Unidas 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, concluyó que aquellas iniciativas que propongan dicha Sección, se deberá suprimirse, y en consecuencia recorrer la estructura normativa acorde a dicho cambio, sin embargo se hace mención que por lo que respecta a los insumos como son las USB, hojas, que realmente corresponden a productos, podrán realizar el cobro respectivo conforme a sus disposiciones administrativas.

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