**COMISIÓN PERMANENTE DE PRESUPUESTO, PATRIMONIO ESTATAL Y MUNICIPAL.** DIPUTADAS Y DIPUTADOS: JESÚS EFRÉN PÉREZ BALLOTE, HARRY GERARDO RODRÍGUEZ BOTELLO FIERRO, JOSÉ CRESCENCIO GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, CARMEN GUADALUPE GONZÁLEZ MARTÍN, DAFNE CELINA LÓPEZ OSORIO, INGRID DEL PILAR SANTOS DÍAZ, ALEJANDRA DE LOS ÁNGELES NOVELO SEGURA, VÍCTOR HUGO LOZANO POVEDA Y FABIOLA LOEZA NOVELO. - - - - - - - - - - - - - - - - -

**HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO:**

En sesión ordinaria del pleno celebrada en fecha 22 de septiembre del año en curso, se turnó para su estudio, análisis y dictamen respectivo a esta Comisión Permanente de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal, la iniciativa de reforma al artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021, suscrita por los ciudadanos Eric Edgardo Quijano González y José Fidel Sabido Lara, Presidente y Secretario del H. Ayuntamiento del Municipio de Tixkokob, Yucatán, respectivamente.

Las diputadas y diputados integrantes de esta Comisión Permanente, en los trabajos de estudio y análisis de la solicitud antes mencionada, tomamos en consideración los siguientes,

**A N T E C E D E N T E S**

**PRIMERO.** El 29 de diciembre de 2020 mediante decreto 326/2020 se emitió la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2021, aprobando un total de ingresos para dicho ejercicio de $ 123’334,715.32 (ciento veintitrés millones trescientos treinta y cuatro mil, setecientos quince pesos 32/100 M.N.).

**SEGUNDO.** El 30 de agosto del año en curso, el Ayuntamiento de Tixkokob, llevó a cabo una sesión extraordinaria de Cabildo, donde por unanimidad de votos aprobó un acuerdo para solicitar al Congreso del Estado reformar el artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio citado, para el ejercicio fiscal 2021, referente a los ingresos derivados de financiamientos, en el rubro de empréstitos o anticipos del Gobierno del Estado, modificando la cantidad de $0.00 por la de $29’214,773.92, siendo también reformado el total de ingresos de dicha Ley fiscal, con la finalidad de hacer frente a las obligaciones de pago en una sola exhibición derivados de un laudo condenatorio promovido en contra del citado Ayuntamiento.

**TERCERO.** Con fecha 31 de agosto del presente año, fue presentado a esta Soberanía el oficio número JUR/53/2021, en el que se remite el acuerdo del Cabildo de dicho municipio, donde aprueban de manera unánime la contratación de un empréstito a largo plazo, así como la iniciativa para modificar su Ley de Ingresos municipal, correspondiente al ejercicio fiscal 2021, signado por los ciudadanos ya señalados.

**CUARTO.** Como se ha invocado con anterioridad, en sesión plenaria de este Congreso estatal, de fecha 22 de septiembre del año corriente, se turnó la referida iniciativa de reforma a esta Comisión Permanente de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal, misma que fue distribuida para su análisis, estudio y dictamen correspondiente.

Ahora bien, con base en los antecedentes antes mencionados, quienes integramos esta comisión legisladora, realizamos las siguientes,

**C O N S I D E R A C I O N E S**

**PRIMERA.** La presentación de la iniciativa, objeto de este instrumento legislativo, tiene como sustento normativo el artículo 35, fracción IV de la Constitución Política y 41, inciso A), fracción II, e inciso C) en su fracción XI de la Ley de Gobierno de los Municipios, ambos ordenamientos del Estado de Yucatán, los cuales permiten a los ayuntamientos poder iniciar leyes o decretos respecto a los asuntos de su competencia.

Asimismo, con fundamento en el artículo 43, fracción IV, inciso a) de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, esta Comisión Permanente de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal se encuentra acreditada para conocer sobre los asuntos relacionados con la legislación municipal en materia fiscal.

**SEGUNDA.** De la revisión y análisis de la documentación municipal remitida a este Poder Legislativo, este cuerpo colegiado observa que el Ayuntamiento en comento informó, a través del oficio señalado en el antecedente tercero, sobre la contratación de un empréstito a largo plazo, así como la iniciativa de reforma a su Ley de Ingresos vigente; lo anterior con la finalidad de poder hacer frente a las obligaciones de pago en una sola exhibición derivados del laudo condenatorio contenido en autos del Juicio Reclamatorio Laboral con número de expediente 160/2017, promovido por el ciudadano Guillermo Cortés Poot y otros, en contra del citado Ayuntamiento, cuyo monto reclamado asciende a la cantidad de $29’214,773.92 (son: veintinueve millones, doscientos catorce mil, setecientos setenta y tres pesos con noventa y dos centavos, moneda nacional).

De lo anterior se desprende, por una parte, que dicho Ayuntamiento está ejerciendo su facultad potestativa tributaria conferida por la Constitución Política federal, la estatal y las leyes fiscales de la materia, bajo el principio jurídico “nullum tributum sine lege”, que consiste en que toda contribución debe regularse mediante ley de carácter formal y material, al presentar su iniciativa con el objeto de modificar su artículo 12 referente a los ingresos derivados de financiamientos, en el rubro de empréstitos o anticipos del Gobierno del Estado, reformando la cantidad de $0.00 por la de $29’214,773.92.

Sin embargo, a pesar de tal facultad potestativa y de lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que visualiza al Municipio como la célula primigenia de nuestro país, distinguiéndolo como un órgano de gobierno prioritario en el fortalecimiento del desarrollo y la modificación de una estructura de poder municipal a la que se le otorga mayor autonomía para decidir sobre su política financiera y hacendaria; nosotros como legisladores estatales tenemos el deber de verificar que el contenido de la reforma a la norma tributaria, no sólo contenga los elementos idóneos de la recaudación, sino que también no vulnere alguno de los principios del derecho fiscal constitucional, permitiendo y procurando un sistema recaudatorio legal, equitativo, proporcional y justo.

Ahora bien, es de precisar que todo acto de autoridad para que pueda cumplir con el principio de legalidad, debe encontrarse suficientemente fundado y motivado y de acuerdo con esta premisa, las actuaciones que realizan tanto el municipio como este Poder Legislativo no son la excepción. Por lo tanto, en cuanto a la fundamentación, conviene dejar claro que la misma atiende a señalar puntualmente cuáles son los instrumentos normativos que contiene el acto que se está realizando, ello se colma con citarlos de manera correcta y que los mismos sean aplicables a los casos respectivos.

Lo anterior se robustece con el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominado “MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS”[[1]](#footnote-1). Con dicho criterio se establece que en determinadas materias basta con una motivación ordinaria para que el acto realizado cumpla con el fin que se pretende, ya que en tales situaciones, la propia norma otorga facultades discrecionales a los poderes políticos que tornan imposible una motivación reforzada.

Es así que, del caso que nos ocupa, esta Soberanía pretendió atender en lo posible la voluntad de dicho orden de gobierno, sin embargo, derivado de la Controversia Constitucional 10/2014 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no debe perderse de vista que *“las legislaturas estatales no están obligadas a aprobar, sin más, las propuestas de los Municipios […], pues no deja de tratarse de la expedición de leyes tributarias a nivel municipal, cuya potestad conservan aquéllas…”[[2]](#footnote-2).*

En ese sentido, el Poder Legislativo del Estado de Yucatán, puede, si a su sano arbitrio lo considera conveniente, exponer los motivos que considere pertinentes para resolver de conformidad con la iniciativa planteada o para alejarse de ella, siempre que sea de una manera motivada, razonada, objetiva y congruente.

Por tanto, de presentarse algunas cuestiones que controviertan el orden constitucional, este poder estatal podrá alejarse de dicha propuesta de modificación, exponiendo los argumentos pertinentes, de manera motivada, objetiva y congruente que respete plenamente el principio de autodeterminación hacendaria consagrado por la fracción IV del artículo 115 de la Carta Magna.

**TERCERA.** Sobre lo anterior, destacamos que la modificación a la Ley de Ingresos vigente del Municipio de Tixkokob no responde a una necesidad hacendaria de incrementar su nivel de recaudación para una mejor prestación de servicios públicos municipales, sino a la necesidad de poder cumplir con uno de los requisitos de procedibilidad para la contratación de empréstitos, señalado en el artículo 170, fracción III de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán,que establece que el Ayuntamiento podrá autorizar la contratación de financiamientos, siempre y cuando, entre otros, esté contemplada en la respectiva Ley de Ingresos del ejercicio correspondiente.

Es decir, aun cuando dicho Municipio tiene la facultad potestativa de presentar modificaciones a sus leyes fiscales, como ya se ha expuesto con antelación, ésta responde exclusivamente a la intención que tiene el órgano de gobierno municipal de contratar un empréstito autorizado por su Cabildo. Sin embargo, dicho acto municipal se aleja de toda legalidad al no cumplir con todos los lineamientos normativos constitucionales y secundarios para la contratación de financiamientos.

Así pues, en dicho acto municipal podemos destacar dos deficiencias, una que responde a la falta de cumplimiento de los requisitos legales señalados para la realización del mismo; y la segunda, que refiere a su destino.

En cuanto a los ***requisitos legales***, podemos dilucidar que, según el texto normativo, el Ayuntamiento solo podrá contratar financiamientos cuando éstos sean destinados a inversiones públicas productivas, refinanciamientos o reestructuras, pero en ningún caso podrán ser usados para cubrir gasto corriente; a su vez, para autorizar dicha contratación, el órgano de gobierno también deberá analizar su capacidad financiera, con base en el estado de resultados de ingresos y egresos que para tal fin presente la Tesorería Municipal, con el objeto de verificar que existe la suficiente capacidad financiera por parte del municipio para poder hacer frente a la deuda pública que se pretende contraer; además, el monto considerado a contratar por concepto de deuda deberá estar contenido en su respectiva Ley de Ingresos vigente.

Ahora bien, si se trata de un financiamiento cuya duración exceda del periodo de gestión del ayuntamiento que pretende convenir, además de lo anterior, deberá aprobarlo por mayoría calificada de su Cabildo y el plazo de amortización no podrá exceder de 15 años.

Posteriormente, el Presidente y Secretario Municipal enviarán a este Poder Legislativo tanto la iniciativa de su Ley de Ingresos, incluyendo el monto de endeudamiento, de financiamiento neto y de erogaciones derivadas de obligaciones, necesarias para el financiamiento del presupuesto de egresos correspondiente; así como la iniciativa en la que solicita la autorización para la contratación del empréstito, y en la que se deberá señalar lo siguiente:

I. El monto autorizado de la deuda pública u obligación a incurrir.

II. El plazo máximo autorizado para su pago.

III. El destino de los recursos.

IV. En su caso, la fuente de pago o la contratación de una garantía de pago.

V. Adjuntar los estados financieros del ejercicio fiscal más reciente, que deberán estar dictaminados por un contador público certificado y elaborados conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas contables emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

 Una vez recibidas las iniciativas, a esta Soberanía le corresponderá autorizar con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, los montos máximos para la contratación de financiamientos u obligaciones que solicita el Municipio, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantías o establecimiento de la fuente de pago, lo anterior respetando las directrices que para tal efecto fueron expedidas.

Estos lineamientos jurídicos de procedencia se encuentran contenidos en las disposiciones legales siguientes: párrafos segundo y tercero de la fracción VIII, del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 22 y 24 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; la fracción VIII Bis del artículo 30, y el párrafo noveno del artículo 107, ambos de la Constitución Política del Estado de Yucatán; las fracciones I y III del artículo 170, y las fracciones I y II de la artículo 171 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán; la fracción I del artículo 8, y el artículo 11 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Yucatán.

 Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto y con lo remitido por el Ayuntamiento de Tixkokob, se puede apreciar que la actuación municipal no fue realizada bajo los principios de legalidad, toda vez que no llevó cabal cumplimiento de los lineamientos establecidos para la autorización de un empréstito, lo anterior se ve reforzado con lo dispuesto en la fracción X del artículo 8 de la Ley de Deuda Pública anteriormente citada, al expresar que el ente de gobierno municipal solo podrá contratar créditos siempre y cuando se sujete a la legislación aplicable y que el endeudamiento esté autorizado en los términos de la Ley en la materia.

 Por otra parte, en lo que refiere al **destino** del empréstito, y de acuerdo a lo argumentado por el multicitado Ayuntamiento, aquél servirá para cumplir con obligaciones de pago derivados de un laudo condenatorio, siendo contrario a lo señalado en el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 107 de la propia del estado, que expone que los estados y los municipios únicamente podrán contraer obligaciones o empréstitos que se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura y que en ningún caso podrán destinarlo para gasto corriente.

En el mismo contexto, el artículo 10 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Yucatán remite al diverso 22 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios en el que establece que los entes públicos sólo podrán contraer obligaciones o financiamientos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, esto es, erogaciones por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social y cuya finalidad específica sea: (a) la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; (b) la adquisición de bienes asociados al equipamiento de dichos bienes de dominio público, contable, o (c) la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico, comprendidos de manera limitativa en los conceptos de vehículos de transporte público, terrenos y edificios no residenciales, de acuerdo al clasificador por objeto de gasto emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

 Por su parte, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en su fracción XXV del artículo 2, define el concepto de inversión pública productiva, señalándola como toda erogación por la cual se genere, directa o indirectamente, un beneficio social, y adicionalmente, para la construcción, mejoramiento, rehabilitación y/o reposición de bienes de dominio público; adquisición de bienes asociados a los bienes de dominio público, o la adquisición de bienes para la prestación de un servicio público específico.

 Por lo que, avocándonos en el propio acto que nos ocupa, la pretensión del Municipio con su reforma a la Ley de Ingresos vigente es clara en el sentido que los recursos solicitados en vía de empréstito a largo plazo, servirían para solventar compromisos de pago derivados de juicios laborales, lo que es contrario a la legislación aplicable, y en virtud de todo lo anteriormente esgrimido y de acuerdo con el marco normativo federal y estatal en materia de deuda pública, consideramos improcedente la aprobación de la misma.

Por tal razón, podemos dilucidar que dicho destino no es considerado como inversión pública productiva, de acuerdo a lo conceptualizado en el artículo 2, fracción XXV de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y por consiguiente no cumple con el requisito de procedibilidad dispuesto en nuestra norma suprema federal, que señala que los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

**CUARTA.** De acuerdo con todo lo anteriormente vertido, las diputadas y diputados que integramos esta Comisión Permanente, no consideramos viable la iniciativa que propone modificar el artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021, toda vez que la misma plantea incluir como ingreso extraordinario en el apartado de ingresos derivados de financiamiento, un endeudamiento para hacer frente a las obligaciones de pago en una sola exhibición derivados del laudo condenatorio contenido en autos de un Juicio Reclamatorio Laboral; lo anterior, en virtud de que el Congreso del Estado no posee facultades para autorizar dicha reforma, porque no está destinada a una inversión pública productiva, ni es para refinanciamiento o reestructura. Adicionalmente, la contratación de un empréstito a largo plazo debe cumplir con ciertos requisitos legales, lo que no se actualiza en el presente caso, al no cumplir con los lineamientos establecidos para su otorgamiento.

Por lo que se evidencia en el contenido de este análisis legislativo la falta de cumplimiento de los requisitos que para tal efecto nos describe el marco jurídico federal y estatal en materia de contratación deuda pública, mismos que ya fueron señalados con anterioridad.

En tal virtud, con fundamento en los artículos 29 y 30, fracción V de la Constitución Política, 18 y 43 fracción IV, inciso a) de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo y 71, fracción II del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo, todos los ordenamientos del Estado de Yucatán, sometemos a consideración del Pleno del Honorable Congreso del Estado de Yucatán, el siguiente proyecto de:

**A C U E R D O**

**Que desecha la iniciativa de modificación de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021**

**Artículo único.** La Comisión Permanente de Presupuesto, Patrimonio Estatal y Municipal, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 73 del Reglamento de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán, desecha la iniciativa de reforma al artículo 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2021, suscrita por los ciudadanos Eric Edgardo Quijano González y José Fidel Sabido Lara, Presidente y Secretario, respectivamente, ambos del H. Ayuntamiento del Municipio de Tixkokob, Yucatán; toda vez que se aparta de la legalidad para la contratación de financiamientos que para tal efecto establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la fracción VIII Bis del artículo 30, así como el párrafo noveno del artículo 107, ambos de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

**Transitorios**

**Entrada en vigor**

**Artículo primero.** Este acuerdo entrará en vigor en el momento de su aprobación por el Pleno del Honorable Congreso del Estado de Yucatán.

**Notificación**

**Artículo segundo.** Notifíquese el presente Acuerdo al Ayuntamiento de Tixkokob, Yucatán, para los efectos correspondientes.

**DADO EN LA SALA DE USOS MÚLTIPLES “MAESTRA CONSUELO ZAVALA CASTILLO” DEL RECINTO DEL PODER LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE MÉRIDA, YUCATÁN, AL PRIMER DÍA DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO.**

**COMISIÓN PERMANENTE DE PRESUPUESTO, PATRIMONIO**

**ESTATAL Y MUNICIPAL**

| **CARGO** | **nombre**  | **VOTO A FAVOR** | **VOTO EN CONTRA** |
| --- | --- | --- | --- |
| **PRESIDENTE** | **DIP. JESÚS EFRÉN PÉREZ BALLOTE.** |  |  |
| **VICEPRESIDENTE** | **DIP. HARRY GERARDO RODRÍGUEZ BOTELLO FIERRO.** |  |  |
| **secretariO** | **DIP. JOSÉ CRESCENCIO GUTIÉRREZ GONZÁLEZ.** |  |  |
| **SECRETARIA** | **DIP. CARMEN GUADALUPE GONZÁLEZ MARTÍN.** |  |  |
| **VOCAL** | **DIP. DAFNE CELINA LÓPEZ OSORIO.** |  |  |
| **VOCAL** | **DIP. INGRID DEL PILAR SANTOS DÍAZ.** |  |  |
| **VOCAL**  | **DIP. ALEJANDRA DE LOS ÁNGELES NOVELO SEGURA.** |  |  |
| **VOCAL** | **DIP. VÍCTOR HUGO LOZANO POVEDA.** |  |  |
| **VOCAL** | **DIP. FABIOLA LOEZA NOVELO.** |  |  |
| Esta hoja de firmas pertenece al Dictamen que contiene el proyecto de Acuerdo por el que se desecha la iniciativa de modificación de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021. |

1. Tesis: P./J. 120/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 1255. [↑](#footnote-ref-1)
2. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Controversia Constitucional 10/2014. Párrafo 142, Página 82 [↑](#footnote-ref-2)